

# ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Научный периодический журнал

ISSN 1996-7845 (Print)  
ISSN 2542-2081 (Online)

Периодичность выхода – 4 раза в год

Научный периодический журнал «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» издается Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» с января 2006 г. С 2009 г. публикуется ежеквартально. Каждый номер журнала является тематическим. Включен в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (рекомендован по следующим научным специальностям: 23.00.00 Политология, 08.00.00 Экономические науки, 13.00.00 Педагогические науки).

Миссия журнала – распространение российских и зарубежных исследований в области глобального управления, международного сотрудничества по различным направлениям социально-экономической политики, в том числе образования, науки, новой экономики; а также создание профессиональной площадки для обсуждения тенденций и прогнозов в этих сферах.

Вестник международных организаций публикует статьи и аналитические материалы российских и зарубежных авторов о деятельности многосторонних международных институтов, прежде всего «Группы восьми», «Группы двадцати», БРИКС, ОЭСР, Всемирного банка, МВФ, ВТО, ООН, и интеграционных объединений, в первую очередь Европейского союза, Евразийского экономического союза, Шанхайской организации сотрудничества и др.

Журнал рассчитан на исследователей, аналитиков, практиков в области международных отношений и мировой экономики, а также на широкий круг читателей, интересующихся политическими проблемами международных отношений и глобального развития.

Позиция редакции не обязательно совпадает с мнением авторов.

Авторские права на публикуемые материалы принадлежат редакции журнала и авторам статей. Перепечатка материалов без разрешения редакции запрещена. При использовании материалов ссылка обязательна.

## Подписка

Подписка на журнал «Вестник международных организаций» осуществляется во всех почтовых отделениях связи:  
Каталог Агентства «Роспечать» <http://www.rospr.ru/>  
Подписной индекс: 20054

## Розничная продажа

В университетском книжном магазине «БукВышка»  
Адрес: Москва, ул. Мясницкая, д. 20  
Телефон: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

Научный руководитель Я.И. Кузьминов  
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Главный редактор М.В. Ларионова  
(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Российская Федерация)

Ответственный секретарь С.А. Васильковский  
(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Российская Федерация)

## РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Э. Бейкер (Королевский университет Белфаста, Великобритания)

Св. Бископ (Королевский институт международных отношений «Эгмонт», Бельгия)

Ю.А. Борко (Институт Европы РАН, Российская Федерация)

Р. Вагенаар (Университет Гренингена, Нидерланды)

Я. Ваутерс (Лёвенский католический университет, Бельгия)

Ш. Го (Шанхайский университет иностранных языков, КНР)

А.М. Гохберг (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Дж.Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)

А.В. Коргунов (Российский совет по международным делам, Российская Федерация)

А.А. Любимов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)

Т.Г. Пархалина (Институт научной информации по общественным наукам РАН, Российская Федерация)

А.В. Соколов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

И.Д. Фрумин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

П. Хайнал (Университет Торонто, Канада)

В.Д. Шадриков (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Л.И. Якобсон (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

А.А. Яковлев (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

## РЕДАКЦИЯ

Выпускающий редактор А.В. Заиченко  
Компьютерная верстка Ю.Н. Петрина  
Художник А.М. Павлов

## Адрес редакции

119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17  
Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»  
Телефон: +7 (495) 772-95-90 \*23147 и \*23149  
E-mail: [ioj@hse.ru](mailto:ioj@hse.ru)  
Web: <http://ioj.hse.ru/>

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, регистрационный номер ПИ № ФС 77 – 66563 от 21.07.2016

## Учредитель

Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»

Тираж 400 экз.

© Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики», 2020

# INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

EDUCATION • SCIENCE • NEW ECONOMY

Quarterly Journal

---

ISSN 1996-7845 (Print)  
ISSN 2542-2081 (Online)

International Organisations Research Journal (IORJ) is published by the National Research University Higher School of Economics since January 2006. It is published quarterly since 2009. Generally, each issue is dedicated to one theme. The Journal is on the list of reviewed scholarly journals approved by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of Russia for publishing key research findings of PhD and doctoral dissertations. The journal's main themes are: global governance and international affairs, world economy, international cooperation in education, science and innovation.

The journal's mission is to disseminate the findings of research on global governance, international cooperation on a wide range of social and economic policies, including in the sphere of education, science and new economics, as well as creating a professional framework for discussion of trends and prognoses in these areas.

International Organisations Research Journal publishes academic and analytical papers by Russian and international authors on activities of international multilateral institutions: G8, G20, BRICS, OECD, the World Bank, IMF, WTO, UN, and alliances including the European Union, Eurasian Economic Union, Shanghai Cooperation Organisation and others.

The journal is aimed at researchers, analysts, practitioners in international affairs and world economics and at a wide audience interested in political issues of international affairs and global development.

The editorial position does not necessarily reflect the authors' views.

Copyrights are owned by authors and editorial office. The reproduction of materials without permission of the editorial office is prohibited. The reference to the materials is obligatory.

## Subscription

To subscribe to the International Organisations Research Journal contact postal department:  
Rospechat' <http://www.rosp.ru/>  
Subscription index: 20054

## Sale

To purchase the International Organisations Research Journal contact specialized bookshop of the Higher School of Economics Publishing House.  
1/20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, Russian Federation  
Tel: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

Yaroslav Kuzminov, *Scientific Advisor*, Rector, HSE, Russian Federation

Marina Larionova, *Editor-in-Chief*, Professor, HSE; Head CIIR, RANEPa, Russian Federation

Sergei Vasilkovsky, *Executive secretary*, HSE, RANEPa, Russian Federation

## EDITORIAL COUNCIL

Andrew Baker (Queen's University of Belfast, United Kingdom)

Alexander Sokolov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Andrei Kortunov (Russian International Affairs Council, Russian Federation)

Andrei Yakovlev (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Jan Wouters (KU Leuven, Belgium)

Isac Frumin (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Jane Knight (University of Toronto, Canada)

John Kirton (University of Toronto, Canada)

Leonid Gokhberg (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Lev Lubimov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Lev Yakobson (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Peter Hajnal (University of Toronto, Canada)

Robert Wagenaar (University of Groningen, Netherlands)

Shuyong Guo (Shanghai International Studies University, China)

Sven Biscop (Egmont – The Royal Institute for International Relations, Belgium)

Tatiana Parkhalina (Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Science, Russian Federation)

Vladimir Shadrnikov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)

Yuri Borko (Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation)

## EDITORIAL STAFF

*Executive editor* – Anna Zaichenko

*Pre-Press* – Yulia Petrina

*Designer* – Andrey Pavlov

## Address

National Research University Higher School of Economics  
17 Malaya Ordynka Ulitsa, 119017, Russian Federation  
Tel: +7 (495) 772-95-90 \*23147 and \*23149

E-mail: [iorj@hse.ru](mailto:iorj@hse.ru)

Web: <http://iorj.hse.ru/>

Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications (ROSKOMNADZOR)

Reg.No. PI № FS 77 – 66563 (21.07.2016)

## Publisher

National Research University Higher School of Economics

400 copies

© National Research University  
Higher School of Economics, 2020

# Содержание

<i>М.В. Ларионова, Дж. Киртон</i> Глобальное управление после кризиса COVID-19.....	7
<i>Дж. Киртон</i> Последствия глобализации для управления «Группы двадцати» .....	24
<i>Дж. Лакхерст</i> Новая политика «Группы двадцати» в сфере глобального экономического управления .....	55
<i>К. Постел-Винай</i> Глобализация 4.0 и новые модели международного сотрудничества .....	82
<i>Х. Чжао, Д. Лесаг</i> Анализ мотивов и институционализации аутрич-практик группы БРИКС .....	93
<i>Ш. Го, Ю. Сун, П. Демидов</i> Роль БРИКС в содействии международному развитию .....	125
<i>Э. Верхелст, Я. Ваутерс</i> Глобальное управление в сфере кибербезопасности: взгляд с позиции международного права и права ЕС .....	141
<i>А.В. Подругина, А.В. Табах</i> Финансовые рынки: от «трагедии общин» к сбалансированному регулированию .....	173
<i>А.П. Портанский, Ю.М. Судакова, А.В. Ларионов</i> Предпосылки мирового экономического кризиса и его начало весной 2020 г. в связи с пандемией COVID-19.....	191
<i>С. Пак</i> Торговая война Китая и США: что будет с китайской экономикой? .....	213
<i>И.А. Коргун, В.Н. Зуев</i> Торговая политика Республики Корея как инструмент реализации национальных экономических интересов страны.....	236
<i>Н.А. Волгина</i> Изучение глобальных цепочек стоимости: роль международных организаций .....	255

# Content

<i>M. Larionova, J. Kirton</i> Global Governance After the COVID-19 Crisis .....	7
<i>J. Kirton</i> Globalization's Implications for G20 Governance .....	24
<i>J. Luckhurst</i> The New G20 Politics of Global Economic Governance .....	55
<i>K. Postel-Vinay</i> Globalization 4.0 and New Modes of International Cooperation .....	82
<i>D. Lesage, H. Zhao</i> Explaining BRICS Outreach: Motivations and Institutionalization .....	93
<i>S. Guo, Yu. Sun, P. Demidov</i> The Role of BRICS in International Development Assistance .....	125
<i>A. Verhelst, J. Wouters</i> Filling Global Governance Gaps in Cybersecurity: International and European Legal Perspectives .....	141
<i>A. Podrugina, A. Tabakh</i> Financial Markets: From the "Tragedy of Commons" to Balanced Regulation .....	173
<i>A. Portanskiy, Yu. Sudakova, A. Larionov</i> Assumptions of the Global Economic Crisis and Its Inception in the Spring of 2020 Due to the COVID-19 Pandemic .....	191
<i>S. Park</i> Trade Conflict Between the U.S. and China: What Are the Impacts on the Chinese Economy? .....	213
<i>I.A. Korgun, V.N. Zuev</i> Trade Policy and National Economic Interests in Korea .....	236
<i>N.A. Volgina</i> Global Value Chain Research: The Role of International Organisations .....	255

# Глобальное управление после кризиса COVID-19<sup>1, 2</sup>

М.В. Ларионова, Дж. Киртон

---

**Ларионова Марина Владимировна** – д.полит.н., директор Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: larioнова-mv@ranepa.ru

**Киртон Джон** – профессор, содиректор Исследовательской группы БРИКС, содиректор Группы исследований «двадцатки» Университета Торонто; Канада, Торонто, ON M5S 3K7, 1 Devonshire Place, Room 308N; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

*Оценка воздействия COVID-19 на международные институты и международные отношения крайне важна для развития глобального управления после пандемии. Авторы рассматривают действия ключевых международных институтов в ответ на пандемию, пытаясь ответить на три вопроса. Во-первых, были ли действия, предпринятые международными организациями, адекватными, скоординированными и своевременными? Во-вторых, можно ли было сдержать пандемию, если бы система глобального управления не сталкивалась с серьезными трудностями, связанными с тем, что многие выявленные пробелы и обещанные реформы после финансового и экономического кризиса 2009 г. не были, соответственно, устранены и реализованы, не были приняты меры в отношении основных причин кризиса, а односторонность действий среди ее ключевых акторов усилилась? Кроме того, усугубил ли кризис COVID-19 кризис многосторонности? В-третьих, самый сложный вопрос: каково будущее глобального управления после окончания пандемии и связанного с ней кризиса?*

*Анализ деятельности международных институтов за три кризисных месяца позволил авторам сделать вывод, что предпринятые действия были неадекватными, не позволили добиться своевременной и скоординированной международной реакции всех основных многосторонних организаций и новых многосторонних институтов высшего уровня: БРИКС, «Группы семи» и «Группы двадцати». Провал институтов глобального управления был обусловлен не только негативными последствиями односторонних действий и конкуренции ведущих стран-членов, но и самой архитектурой глобального управления, разработанной в 1945 г. и в настоящее время плохо соответствующей сильно глобализированному миру. Глобальное управление в мире после пандемии COVID-19 не должно сводиться к прежней системе воинственного баланса сил и формироваться на новых Бреттон-Вудской и Сан-Францисской конференциях, как в 1944–1945 гг., а должно идти путем интенсификации и расширения управления со стороны «Группы двадцати», которое сделает более всеобъемлющими и усилит многосторонние организации, обеспечит координацию их деятельности для всеобщего блага.*

**Ключевые слова:** международные институты; глобальное управление; кризис COVID-19; МВФ; Всемирный банк; ВТО; ВОЗ; ЕС; БРИКС; «Группа семи»; «Группа двадцати»

**Для цитирования:** Ларионова М.В., Киртон Дж. (2020) Глобальное управление после кризиса COVID-19 // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 7–23 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-01

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в апреле 2020 г.

<sup>2</sup> Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

## Введение

Трудно оценить влияние пандемии COVID-19 на глобальное управление, международные институты и международные отношения. Тем не менее сейчас пришло время задуматься о трех вопросах, для того чтобы выработать руководство по улучшению ситуации в мире после кризиса, связанного с пандемией. Во-первых, были ли действия, предпринятые международными организациями, адекватными, скоординированными и своевременными? Во-вторых, можно ли было сдержать вспышку заболевания, если бы система глобального управления не сталкивалась с серьезными трудностями, связанными с тем, что многие выявленные пробелы и обещанные реформы после финансового и экономического кризиса 2009 г. не были, соответственно, устранены и реализованы, не были приняты меры в отношении основных причин кризиса, а односторонность действий среди ключевых акторов усилилась? Кроме того, был ли кризис COVID-19 усугублен кризисом многосторонности? В-третьих, самый сложный вопрос: каково будущее глобального управления после пандемического кризиса?

Спустя три месяца после начала кризиса можно дать ответы на три указанных вопроса. Во-первых, действия по своевременному скоординированному международному реагированию со стороны всех основных многосторонних организаций и более новых многосторонних институтов высшего уровня (БРИКС, «Группы семи» и «Группы двадцати») были неадекватными. Во-вторых, сложившаяся ситуация стала следствием не только серьезных проблем односторонних действий и конкуренции между ведущими странами, но и самой архитектуры глобального управления, разработанной в 1945 г. и в настоящее время плохо соответствующей глобализированному миру. В-третьих, глобальное управление в мире после пандемии COVID-19 не сведется к прежней системе воинственного баланса сил и будет сформировано не на новых Бреттон-Вудской и Сан-Францисской конференциях, как в 1944–1945 гг., а должно идти путем интенсификации и расширения управления со стороны «Группы двадцати», которое сделает более всеобъемлющими и усилит многосторонние организации, обеспечит координацию их деятельности для всеобщего блага.

## Неадекватные действия

В настоящее время скоординированный международный ответ на пандемию зачастую оценивается как запоздалый и неадекватный. Действительно, о первом случае пневмонии неизвестной этиологии страновой офис Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в Китае известил 31 декабря 2019 г. Через месяц, 30 января 2020 г., ВОЗ объявила эту вспышку новой инфекции чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение [WHO, 2020a]. Организация незамедлительно выпустила стратегический план по обеспечению готовности и реагирования для поддержки национальных и международных органов власти в разработке национальных и региональных оперативных планов с учетом конкретных условий [WHO, 2020b]. План требует финансирования в размере 675 млн долл. США, из которых 61,5 млн долл. США должны быть направлены на поддержку срочной деятельности ВОЗ по обеспечению готовности и реагирования на период с февраля по апрель 2020 г. К 29 февраля в мире было подтверждено 85403 случая нового заболевания, причем 6009 из них приходилось на 53 страны помимо Китая [WHO, 2020c]. Коронавирус быстро распространялся в Европе, которая пыталась сдержать эпидемию [Beaumont, 2020]. На фоне быстрого распространения COVID-19 стала очевидной недостаточность со-

гласованных глобальных действий со стороны основных многосторонних организаций [Grimalda, 2020].

### **Глобальные финансовые институты**

Только 3 марта 2020 г. МВФ и Группа Всемирного банка сделали первое конкретное заявление о том, что готовы использовать все имеющиеся инструменты для противодействия кризису и его серьезным экономическим и финансовым последствиям [IMF, 2020]. На следующий день Международный валютно-финансовый комитет одобрил действия МВФ. МВФ заявил о готовности выделить 50 млрд долл. США через механизмы ускоренного чрезвычайного финансирования для стран с низким уровнем дохода и стран с формирующимся рынком. Из этого объема 10 млрд долл. США предоставляется по нулевой процентной ставке для самых бедных членов через Механизм ускоренного кредитования. На саммите «Группы двадцати» 26 марта директор – распорядитель МВФ Кристилина Георгиева объявила, что МВФ, Группа Всемирного банка (ГВБ) и другие международные организации имеют общий потенциал в 1 трлн долл. США для финансирования в случае чрезвычайных ситуаций. Она обратилась к лидерам «двадцатки» с призывом удвоить эти ресурсы и повысить глобальную ликвидность за счет масштабного распределения Специальных прав заимствования (СПЗ) и расширения использования своповых механизмов Фонда. 26 марта Исполнительный совет МВФ утвердил реформу Целевого фонда для ограничения и преодоления последствий катастроф (CCRT). К концу марта почти 80 стран-членов обратились за быстро выделяемым чрезвычайным финансированием МВФ с низкой степенью обусловленности для удовлетворения неотложных нужд, возникших вследствие пандемии [Thomsen, 2020].

Одновременно Советы директоров Всемирного банка и Международной финансовой корпорации (МФК) одобрили пакет ускоренного финансирования в объеме 14 млрд долл. США, чтобы помочь компаниям и правительствам предотвращать, выявлять и реагировать на быстрое распространение COVID-19. К концу марта были подготовлены проекты в 60 странах на общую сумму 2,8 млрд долл. [Malpass, 2020].

### **Глобальное управление в сфере здравоохранения и Всемирная организация здравоохранения**

ВОЗ, центральная многосторонняя организация в сфере здравоохранения, основанная в 1948 г., действовала медленно. 31 декабря 2019 г. китайские власти уведомили ВОЗ о потенциальном новом вирусе, пациенты с которым имели симптомы, напоминающие пневмонию. 22 и 23 января 2020 г. генеральный директор ВОЗ созвал экстренную телеконференцию в соответствии с Международными медико-санитарными правилами (ММСП) для обсуждения вопроса об объявлении чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение (ЧСЗМЗ) [WHO, 2020d]. К тому времени случаи заболевания были подтверждены за пределами Китая: в Южной Корее, Японии, Таиланде и Сингапуре. Члены Чрезвычайного комитета высказали «расходящиеся взгляды» и посоветовали ВОЗ «рассмотреть более детальную систему». 28 января 2020 г., когда число случаев заболевания возросло и болезнь распространилась по всей Азии, в Австралии, Европе и Северной Америке, ВОЗ заявила, что направит свою команду в Китай для поддержки усилий страны по сдерживанию эпидемии [Rabin, 2020]. 30 января Чрезвычайный комитет собрался во второй раз и объявил вспышку 2019-nCov ЧСЗМЗ [WHO, 2020a]. Комитет рекомендо-

вал быстро разработать и обеспечить доступ к потенциальным вакцинам, но не заявил о необходимости введения ограничений на путешествия.

5 февраля ВОЗ опубликовала Стратегический план по обеспечению готовности и реагирования на период с февраля по апрель и призыв о выделении средств на его реализацию в объеме 675 млн долл. США [WHO, 2020e; 2020f], а также объявила о созыве глобального форума по научно-исследовательской и инновационной деятельности 11–12 февраля. 8 февраля ВОЗ собрала группу экспертов, которая прибыла в Китай 9 февраля [Allun, 2020; Ghebreyesus, 2020a; Nebehay, 2020]. 10 февраля Дональд Трамп, президент США, крупнейшего донора ВОЗ, в своем предложении по бюджету объявил о сокращении взноса страны на 50% [Hansler, 2020; WHO, n. d., a]. 15 февраля генеральный директор ВОЗ на Мюнхенской конференции по безопасности предупредил, что COVID-19 обладает «пандемическим потенциалом» и может потребовать «немедленного и широкомасштабного реагирования» [WHO, 2020g]. 16 февраля еще одна группа экспертов ВОЗ отправилась в Китай, на этот раз в рамках совместной миссии Организации с КНР [Ghebreyesus, 2020b]. Дополнительная группа экспертов ВОЗ прибыла в Китай 22 февраля [Jaipragas, Zheng, 2020]. 25 февраля в Рим была направлена совместная группа представителей ВОЗ и Европейского центра по профилактике и контролю заболеваний [WHO, 2020h]. 26 февраля генеральный директор ВОЗ в своем вступительном слове на брифинге совместной миссии сотрудничества ВОЗ и Китая заявил, что необходима постоянная бдительность и что использование слова «пандемия» создает риск «усиления... страха и стигматизации» и «паралича системы». 25 февраля ВОЗ объявила, что за пределами Китая было зарегистрировано больше случаев заболевания COVID-19, чем внутри страны [Kiernan, Socrates Bardi, 2020].

11 марта ВОЗ объявила вспышку COVID-19 пандемией [WHO, 2020i]. 13 марта было объявлено, что Европа стала новым эпицентром пандемии [Schnirring, 2020].

### **Региональная реакция**

Такой же поздней и недостаточной была реакция региональных организаций во главе с самой влиятельной из них – Евросоюзом. Совет по здравоохранению ЕС на чрезвычайном заседании 13 февраля призвал членов Союза действовать сообща с целью повышения готовности и активизации существующих механизмов финансирования для соответствующей поддержки государств-членов [Council of the European Union, 2020a]. Но потребовалось еще несколько недель, еще больше жертв и решительные последовательные действия председательствующей в Совете Европы Хорватии, включая полную активацию механизмов комплексного реагирования на кризисы (IPCR), для координации и обеспечения необходимых мер. Еврогруппа согласовала пакет мер реагирования в области экономической политики 10 марта [Ibid., 2020b]. Она запустила инициативу по инвестициям в ответ на пандемию коронавируса, предполагающую государственные инвестиции в объеме 37 млрд евро для смягчения последствий кризиса, спасения жизней, рабочих мест и предприятий, предложила обеспечить гибкость в применении правил Пакта стабильности и роста и расширила сферу действия Фонда солидарности ЕС [ЕС, 2020a]. Инициативу сочли недостаточной. В результате Совет ЕС принял дополнительные меры, обеспечивающие гибкость и возможности перенаправления средств европейских структурных и инвестиционных фондов. Дополнительные 3 млрд евро из бюджета ЕС были направлены на непосредственную поддержку систем здравоохранения стран-членов [Ibid., 2020b]. Тем не менее первоначальная задержка, национальный эгоизм в борьбе за получение медицинских товаров, перераспределение ответственности и реакция в стиле «только для собственного блага» бросили длин-



ную тень на дух солидарности ЕС, даже несмотря на неуклонно растущую смертность в странах-членах.

### **Торговля и глобальные цепочки добавленной стоимости**

Всемирная торговая организация (ВТО) приняла участие в борьбе с последовавшим за вспышкой коронавируса кризисом международной торговли. По некоторым оценкам, негативное влияние COVID-19 на глобальные цепочки добавленной стоимости, международную торговлю и инвестиции может быть значительно более сильным, чем в период мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. [WTO, 2020]. «Барометры» ВТО регистрировали продолжающееся ослабление мировой торговли товарами и услугами. Ожидается ее дальнейшее падение. Спад является результатом изоляции, к которой государства прибегли для защиты своих граждан, а также торговых ограничений и запретов на торговлю медицинскими и смежными товарами. Хотя правила ВТО позволяют странам-членам принимать торговые меры, необходимые для защиты общественного здоровья и благосостояния, об этих мерах следует уведомлять ВТО и применять их таким образом, чтобы не дискриминировать отдельных членов Организации. Эти меры также не должны представлять собой скрытое ограничение международной торговли. Только несколько уведомлений относительно торговых мер, связанных с COVID-19, были получены ВТО [WTO, n. d.]. Дополнительные действия, которые может предпринять ВТО, сводятся к контролю ограничительных и облегчающих торговлю мер, вводимых членами ВТО, а также оценке потенциального воздействия пандемии на глобальный экономический рост и развитие, предупреждению правительств стран-членов о последствиях и призывам минимизировать ограничения и уведомлять о них в партнерстве с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и другими институтами.

### **БРИКС**

Неформализованный многосторонний институт БРИКС, как «Группа семи» и «Группа двадцати», обладает уникальными преимуществами, которые выражаются в принятии решений непосредственно на уровне лидеров, значительном влиянии и всестороннем охвате. Мандаты этих институтов охватывают и объединяют все ключевые вопросы здравоохранения, экономики, развития, торговли и многих других сфер. В результате они предприняли усилия, чтобы компенсировать недостаточность мер основных многосторонних организаций, но не такие активные, как позволяет их уникальная институциональная архитектура.

Для БРИКС здравоохранение является приоритетом, работа по которому в высокой степени институционализирована. У объединения хороший послужной список обязательств и их исполнения начиная с саммита 2012 г. в Нью-Дели. Однако страны БРИКС не выступили с заявлением о коллективных ответных действиях и не провели экстренный саммит в личном или виртуальном формате.

Страны БРИКС выразили солидарность с Китаем, где началась пандемия COVID-19, и приняли обязательство о совместной работе. На своей первой встрече 11 февраля 2020 г. личные представители лидеров БРИКС (шерпы) подчеркнули важность предотвращения дискриминации, стигматизации и чрезмерной реакции при противодействии эпидемии [BRICS Russia, 2020]. Это заявление было своевременным ввиду попытки администрации Трампа развить ксенофобские настроения в отношении Китая и обвинить эту страну в распространении коронавируса [Cillizza, 2020].

19 марта 2020 г. Совет директоров Нового банка развития утвердил Программу экстренной помощи Китаю для борьбы с COVID-19 в размере 7 млрд юаней (около 1 млрд долл. США) [NDB, n. d.].

Проблема и возможные согласованные действия в ответ на нее обсуждаются. Однако новая прорывная инициатива маловероятна по двум причинам. Во-первых, страны БРИКС уже давно приняли обязательство по совместной работе для управления рисками, связанными с новыми инфекциями с пандемическим потенциалом, и по содействию постоянным усилиям с целью укрепления сектора здравоохранения, в том числе через ВОЗ и другие международные организации. Во-вторых, БРИКС поддерживает ВОЗ и обязуется сотрудничать с ней. Таким образом, весьма вероятно, что БРИКС будет опираться на существующие обязательства и вносить свой вклад в ключевые инициативы ВОЗ по борьбе с распространением вируса, включая Стратегический план по обеспечению готовности и реагирования на COVID-19 [WHO, 2020b], оценку состояния страновой готовности и реагирования [Ibid., 2020j] и Фонд солидарности для реагирования на COVID-19 [WHO, United Nations Foundations, Swiss Philanthropy Foundation, n. d.]. Что касается экономических последствий пандемии, БРИКС будет и впредь пытаться координировать меры реагирования на них в рамках «Группы двадцати».

### **«Группа семи»**

Крупные рыночные демократии «Группы семи» провели экстренный виртуальный саммит 16 марта, после того как 3 февраля состоялась экстренная встреча министров здравоохранения, а 3 марта – встреча министров финансов и глав центральных банков. По итогам саммита 16 марта было принято 31 обязательство, в основном в области здравоохранения. Страны «семерки» обязались действовать сообща для устранения рисков здравоохранения и экономических рисков, вызванных пандемией COVID-19, и подготовить основу для быстрого восстановления, устойчивого экономического роста и процветания [G7, 2020; Kirton, 2020a]. Кроме того, они обещали поддержку ВОЗ. Однако не были приняты обязательства относительно выделения ВОЗ остро необходимых средств – на разовой экстренной или на постоянной основе – для создания глобальной инфраструктуры здравоохранения с целью борьбы с COVID-19 и будущими пандемиями [Kirton, 2020b]. Лидеры «семерки» поручили министрам финансов тесно сотрудничать с МВФ, ГВБ и другими международными организациями для разработки и осуществления проектов международной финансовой помощи странам, сталкивающимся с последствиями в области здравоохранения и экономическими потрясениями вследствие пандемии COVID-19. Однако они не приняли совместного плана или конкретных обязательств по преодолению экономического спада, кризиса международной торговли и рисков безработицы. Тем не менее лидеры поручили министрам здравоохранения и финансов проводить встречи еженедельно для продолжения работы, обязались провести еще один саммит в ближайшее время и призвали «Группу двадцати» поддержать и дополнить их усилия.

### **«Группа двадцати»**

«Двадцатка» сделала это. Первое заявление «Группы двадцати» по теме пандемии было сделано 6 марта министрами финансов и главами центральных банков. За ним последовало заявление шерп 12 марта и виртуальная встреча министров финансов и глав центральных банков 23 марта, проведенная в рамках подготовки к внеочередно-

му саммиту лидеров, созванному 26 марта по инициативе Саудовской Аравии. Обязательства, принятые лидерами «двадцатки», подтвердили ее первую основополагающую миссию по поддержанию финансовой стабильности, но также обратили внимание и на вторую – обеспечение выгод глобализации для всего человечества. Во-первых, «двадцатка» обязалась сделать все возможное для преодоления пандемии совместно с ВОЗ, МВФ, ГВБ, ООН и другими международными организациями. Лидеры обещали обеспечить адекватное финансирование для сдерживания пандемии и защиты граждан; укрепить мандат ВОЗ по координации международной борьбы с пандемией; предоставить немедленные ресурсы в Фонд солидарности ВОЗ для реагирования на COVID-19 и укрепить системы здравоохранения во всем мире, в том числе путем поддержки полномасштабной реализации Международных медико-санитарных правил ВОЗ 2005 г.

Во-вторых, «Группа двадцати» приняла обязательство вложить более 5 трлн долл. США в мировую экономику и использовать все доступные инструменты политики, включая масштабную бюджетную поддержку, чтобы минимизировать экономический и социальный ущерб от пандемии, восстановить глобальный рост, сохранить стабильность рынков и повысить устойчивость. В-третьих, лидеры подтвердили цель создания свободной, справедливой, недискриминационной, прозрачной, предсказуемой и стабильной среды для торговли и инвестиций, а также сохранения открытых рынков, и обязались продолжать совместную работу по содействию международной торговле и координировать меры реагирования таким образом, чтобы избежать ненужного вмешательства в международные перевозки и торговлю.

В-четвертых, «Группа двадцати» подтвердила обязательство по восстановлению глобальной экономической стабильности и формированию прочной основы для сильного, устойчивого, сбалансированного и инклюзивного роста. В-пятых, лидеры поручили министрам финансов и управляющим центральных банков на регулярной основе координировать разработку плана действий «Группы двадцати» в ответ на COVID-19 и тесно сотрудничать с международными организациями для оперативного предоставления соответствующей международной финансовой помощи.

Своими конкретными обязательствами с указанием срока реализации заявление лидеров отчасти напоминает итоговый документ саммита «двадцатки» в Вашингтоне. Оно вселило надежду на то, что «Группа двадцати» сможет реализовать свой потенциал в качестве основного форума для глобального экономического управления и использовать политическое лидерство для преодоления кризиса. Министры финансов и главы центральных банков оперативно отреагировали на поручение лидеров по разработке совместного плана действий к середине апреля 2020 г.

## **ООН**

ООН медленнее всех организаций отреагировала на кризис как в финансовом, так и в институциональном плане. 25 марта 2020 г. она запустила глобальный план гуманитарного реагирования на COVID-19 [UN, 2020a]. Он содержит призыв к мобилизации 2 млрд долл. США на борьбу с коронавирусом в наиболее уязвимых странах. Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш призвал всех действовать сообща, чтобы устранить последствия и уменьшить негативное воздействие на граждан [Ibid., 2020b].

Совет Безопасности ООН, который во время вспышки лихорадки Эбола в Африке в 2014 г. подготовил резолюцию, на этот раз не смог сделать того же из-за разногласий между двумя из пяти его постоянных членов – США и Китаем. СБ ООН не встречался в штаб-квартире ООН в течение трех недель, поскольку все его члены самоизолировались.

Первая резолюция Генеральной Ассамблеи ООН по пандемии, призывающая к международному сотрудничеству, была принята 2 апреля 2020 г. после рассмотрения двух разных проектов в соответствии с так называемой «процедурой молчания». К тому моменту было подтверждено почти 900 тыс. случаев заболевания и 45424 смертельных исхода в 207 странах.

В резолюции 74/270 ГА ООН, проект которой выдвинут Ганой, Индонезией, Лихтенштейном, Норвегией, Сингапуром и Швейцарией, признается, что пандемия требует глобальной реакции на основе единства, солидарности и возобновления многостороннего сотрудничества [UN, 2020d, Draft Para. 6, 7]. Однако в ней не содержится обязательств по обеспечению эффективности национальных защитных мер при минимизации негативного воздействия на граждан, другие государства, торговлю и мировую экономику, а также обязательства воздерживаться от повышения торговых барьеров, введения новых экспортных ограничений или применения протекционистских и дискриминационных мер, не соответствующих правилам ВТО. Декларация солидарности стала наименьшим общим знаменателем позиций стран. Она оказалась запоздалой, в ней мало конкретики и обязательств по коллективным действиям.

Генеральный секретарь ООН Антонио Гутерриш объявил, что пандемия COVID-19 является самым тяжелым кризисом с момента основания ООН в 1945 г. И все же его призыв к прекращению огня во всех глобальных конфликтах, чтобы страны могли сосредоточиться на борьбе с кризисом в области здравоохранения, остался без внимания в Сирии, Йемене, Ливии, Афганистане, Мали и Колумбии, а КНДР в период с 5 марта по 5 апреля осуществила четыре ракетных испытания. К этому времени COVID-19 было инфицировано более миллиона человек, а умерло вследствие болезни более 54 тыс. человек в 180 странах и территориях.

Более серьезной неудачей ООН стал отказ ее членов предоставить средства, которые они были обязаны внести в Организацию [Falk, 2020]. К началу апреля ООН столкнулась с серьезным кризисом ликвидности, поскольку ее члены за 2020 г. выплатили меньше взносов, чем обычно, даже несмотря на рост расходов США на противодействие кризису COVID-19. До возникновения кризиса, на конец 2019 г., задолженность по регулярным бюджетным взносам составляла 771 млн долл. США, что на 34% больше, чем в предыдущем году, и самый высокий показатель за десятилетие. Поскольку страны использовали свои и так ограниченные средства для борьбы с кризисом, взносы в ООН в первом квартале 2020 г. резко сократились, что привело к дефициту в сумме более 220 млн долл. США и приостановке приема граждан на работу в ООН. У Организации осталось всего 1,4 млрд долл. на операции по поддержанию мира – слишком мало, чтобы заплатить странам за привлечение военнослужащих и сотрудников полиции в первом и втором кварталах. Таким образом, Гутерришу пришлось обратиться с призывом о внесении средств в два специальных фонда, один в размере 2 млрд долл. для помощи странам, пострадавшим от коронавируса, второй в размере 8–9 трлн долл., или 10% мирового ВВП, для борьбы с пандемией.

## Предварительные выводы

Скоординированные коллективные действия всех ключевых международных институтов оказались запоздалыми и недостаточными. Одна из причин – политическая фрагментация и напряженность в международной политике. Международные институты вступили в фазу ослабления, отчасти из-за отказа США от участия в ряде процессов, отчасти из-за разногласий между крупными державами, а отчасти из-за беспрецедент-

ной скорости и масштабов распространения кризиса [Duclos, 2020]. Еще одной причиной является «безответственное желание политических лидеров выдавать желаемое за действительное и упорное следование националистическому подходу к решению глобальных проблем» [Grimalda, 2020]. Третья причина заключается в отсутствии отдельного ключевого форума для глобального сотрудничества в интересах благополучия и защиты граждан. ООН, созданная для выполнения этой миссии, стала жертвой кризиса многосторонности и организационной архитектуры, которая, возможно, имела смысл в 1945 г., но не в современном в высокой степени глобализованном мире.

«Группа двадцати» гораздо лучше координирует действия в рамках выполнения своей первой основополагающей задачи содействия финансовой стабильности и обеспечения сильного, устойчивого и инклюзивного роста, чем в рамках второй – обеспечения выгод глобализации для всех. Кроме того, «это разрушительное заболевание поразило мир, когда инстинкт стран “двадцатки” к поддержанию многосторонности и глобальному сотрудничеству ослабел; когда усилились серьезные взаимные обвинения США и Китая по ряду вопросов, в том числе в отношении названия и происхождения заболевания и ответственности за его распространение; и когда Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) с ее ограниченными ресурсами оказалась под огнем критики из-за чрезмерно медленного реагирования и неоправданно позднего объявления пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)» [Bhatia, 2020].

Лидерам «двадцатки» потребовались время и усилия, чтобы сообща выработать более амбициозную и всеобъемлющую коллективную реакцию на кризис, связанный с COVID-19, и его экономические и социальные последствия. Заявление лидеров от 26 марта подверглось критике за то, что не предоставило руководства по борьбе с экономическими проблемами, связанными с кризисом в области здравоохранения, не одобрило новое распределение специальных прав заимствования МВФ, увеличение постоянного базового бюджета ВОЗ или коллективного обязательства по устранению коренных причин пандемии и по инвестициям в обеспечение безопасности здоровья граждан и подготовку к кризисам, снижающим дефицит финансирования, который наблюдался задолго до нынешнего кризиса [Goodman, Segal, Sobel, 2020].

Однако лидеры «двадцатки» приняли обязательство мобилизовать новые ресурсы для целей здравоохранения, экономического роста, создания рабочих мест и развития, поручили министрам здравоохранения и финансов разработать ряд неотложных действий по совместной борьбе с пандемией к апрелю 2020 г. и обязались действовать быстро и решительно во взаимодействии с ВОЗ, МВФ, ГВБ, а также многосторонними и региональными банками развития для развертывания пакета надежных, согласованных, скоординированных и быстрых финансовых мер и устранения любых пробелов в их наборе инструментов. Однако ожидалось принятие гораздо более решительного и амбициозного набора мер. «Группе двадцати» необходимо быстро выполнить свои обязательства. К следующему саммиту, который будет проведен в случае необходимости, которая, безусловно, существует сейчас, «двадцатке» следует выработать конкретные обязательства по «защите жизни граждан, восстановлению глобальной экономической стабильности и созданию прочной основы для сильного, устойчивого, сбалансированного и всеобъемлющего роста» [G20, 2020]. Не существует другого мирового лидера, который бы взял на себя ответственность за обеспечение безопасности, здоровья и благополучия граждан. «Группа двадцати» должна реализовать свой потенциал главного мирового экономического форума и миссию по обеспечению глобализации на благо всех граждан мира. «Следствием кризиса должны стать не только реформы международной архитектуры, не осуществленные в 2009 г., но и появление новых уровней сотрудничества, которые обеспечат качественный скачок: обязательство по предо-

ставлению глобальных общественных благ, срочно необходимое миру, начинающему понимать, что он гораздо более взаимосвязан и гораздо более хрупок, чем когда-либо» [The Office of Gordon and Sarah Brown, 2020].

## Источники

Allyn B. (2020) China's Coronavirus Death Toll Surpasses SARS Pandemic // NPR. 8 February. Режим доступа: <https://www.npr.org/2020/02/08/804130735/whos-tedros-china-has-agreed-to-allow-international-team-probe-coronavirus> (дата обращения: 16.04.2020).

Beaumont P. (2020) Europe's Epidemic: How Coronavirus Radiated Out of Italy // The Guardian. 28 February. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/28/an-epidemic-is-coming-europe-struggles-to-contain-coronavirus> (дата обращения: 16.04.2020).

Bhatia R. (2020) The Action Imperative for G20. Gateway House Indian Council on Global Relations. 2 April. Режим доступа: [https://www.gatewayhouse.in/g20-action/?utm\\_source=MadMimi&utm\\_medium=email&utm\\_content=The+action+imperative+for+G20+%7C+COVID+19+can+accelerate+3D+printin+g+in+India+%7C+Afghan+Hindus+%26+Sikhs+under+attack&utm\\_campaign=20200402\\_m157690851\\_Weekly+Briefing+2018&utm\\_term=Read+more](https://www.gatewayhouse.in/g20-action/?utm_source=MadMimi&utm_medium=email&utm_content=The+action+imperative+for+G20+%7C+COVID+19+can+accelerate+3D+printin+g+in+India+%7C+Afghan+Hindus+%26+Sikhs+under+attack&utm_campaign=20200402_m157690851_Weekly+Briefing+2018&utm_term=Read+more) (дата обращения: 16.04.2020).

BRICS Russia (2020). Russian BRICS Chairmanship Statement on the Novel Coronavirus Pneumonia Epidemic Outbreak in China. St. Petersburg. 11 February. Режим доступа: <https://eng.brics-russia2020.ru/news/20200211/37803/Russian-BRICS-Chairmanship-Statement-on-the-Novel-Coronavirus-Pneumonia-Epidemic-Outbreak-in-China.html> (дата обращения: 16.04.2020).

Cillizza C. (2020) Yes, of Course Donald Trump Is Calling Coronavirus the 'China Virus' for Political Reasons // The Point, CNN. 20 March. Режим доступа: <https://edition.cnn.com/2020/03/20/politics/donald-trump-china-virus-coronavirus/index.html> (дата обращения: 16.04.2020).

Council of the European Union (2020a). Council Conclusions on COVID-19. Brussels. 13 February. Режим доступа: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6038-2020-INIT/en/pdf> (дата обращения: 16.04.2020).

Council of the European Union (2020b). Statement on COVID-19 Economic Policy Response. Press Release. 16 March. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/16/statement-on-covid-19-economic-policy-response/> (дата обращения: 16.04.2020).

Duclos M. (2020) Is COVID-19 a Geopolitical Game-Changer? Institute Montaigne Blog. 24 March. Режим доступа: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/covid-19-geopolitical-game-changer> (дата обращения: 16.04.2020).

European Commission (EC) (2020a). Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the European Coordinated Response to the COVID-19 Outbreak. Brussels. 26 March. Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_532](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_532) (дата обращения: 16.04.2020).

European Commission (EC) (2020b). European Union Emergency Support Instrument for the Healthcare Sector: Questions and Answers. 2 April. Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_577](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_577) (дата обращения: 16.04.2020).

Ghebreyesus T.A. (DrTedros) (2020a) "Today I briefed media on: – the #2020nCov international experts mission to #China – what is @WHO doing to ensure vulnerable countries are equipped to rapidly diagnose cases." Twitter. 10 February. Режим доступа: <https://twitter.com/DrTedros/status/1226938367922900999?s=20> (дата обращения: 16.04.2020).

Ghebreyesus T.A. (DrTedros) (2020b) "International experts participating in the @WHO-led joint mission with China have arrived in Beijing & have had their first meeting with Chinese counterparts today. We look forward to this vitally important collaboration contributing to global knowledge about the #COVID19 outbreak." Twitter. 16 February. Режим доступа: <https://twitter.com/DrTedros/status/1229065658735964161?s=20> (дата обращения: 16.04.2020).

- Goodman M.P., Segal S., Sobel M. (2020) Assessing the G20 Virtual Summit. Center for Strategic & International Studies. 27 March. Режим доступа: <https://www.csis.org/analysis/assessing-g20-virtual-summit> (дата обращения: 16.04.2020).
- Grimalda G. (2020) Lessons for Global Cooperation From the COVID-19 Pandemic. German Development Institute Blog. 1 April. Режим доступа: <https://blogs.die-gdi.de/2020/04/01/lessons-for-global-cooperation-from-the-covid-19-pandemic/> (дата обращения: 16.04.2020).
- Group of 20 (G20) (2020). Extraordinary G20 Leader's Summit: Statement on COVID-19. Riyadh. 26 March. Режим доступа: [https://g20.org/en/media/Documents/G20\\_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit\\_Statement\\_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf) (дата обращения: 16.04.2020).
- Group of 7 (G7) (2020). G7 Leaders' Statement. White House. 16 March. Режим доступа: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2020usa/covid-200316.html> (дата обращения: 16.04.2020).
- Hansler J. (2020) Trump Proposes Cuts to Global Health Programs During Corona Virus // CNN. 10 February. Режим доступа: [https://www.cnn.com/asia/live-news/coronavirus-outbreak-02-10-20-intl-hnk/h\\_3e6957b38dd51cbb62b0d55c07b8a42a](https://www.cnn.com/asia/live-news/coronavirus-outbreak-02-10-20-intl-hnk/h_3e6957b38dd51cbb62b0d55c07b8a42a) (дата обращения: 16.04.2020).
- International Monetary Fund (IMF) (2020). Joint Statement From Managing Director, IMF and President, World Bank Group. Press Release No. 20/76. 2 March. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/02/pr2076-joint-statement-from-imf-managing-director-and-wb-president> (дата обращения: 16.04.2020).
- Jaipragas V., Zheng S. (2020) WHO Coronavirus Team at Ground Zero in Wuhan to Work Out Next Containment Step. China Morning Post. 22 February. Режим доступа: <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3051917/who-coronavirus-team-ground-zero-wuhan-work-out-next-containment> (дата обращения: 16.04.2020).
- Kiernan S., Socrates Bardi J. (2020) Updated: Timeline of the Coronavirus. Think Global Health. 3 March. Режим доступа: <https://www.thinkglobalhealth.org/article/updated-timeline-coronavirus> (дата обращения: 16.04.2020).
- Kirton J.J. (2020a) Crisis Compliance With G7 Leaders Videoconference Commitments. G7 Research Group. 18 March. Режим доступа: <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2020usa/G7-crisis-compliance-200318.html> (дата обращения: 16.04.2020).
- Kirton J.J. (2020b) G7 Leaders Combine to Decisively Confront the COVID-19 Crisis. G7 Research Group. 16 March. Режим доступа: <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2020usa/G7-leaders-covid-0316.html> (дата обращения: 16.04.2020).
- Malpass D. (2020) March 27, 2020 End of Week Update: Important Steps // World Bank Blogs. 27 March. Режим доступа: <https://blogs.worldbank.org/voices/march-27-2020-end-week-update-important-steps> (дата обращения: 16.04.2020).
- Nebehay S. (2020) WHO Advance Team on Coronavirus on Way to China: Tedrom Tweet // Reuters. 9 February. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-china-health-who-team/who-advance-team-on-coronavirus-on-way-to-china-tedros-tweet-idUSKBN2030QX> (дата обращения: 16.04.2020).
- New Development Bank (NDB) (n. d.). Projects: NDB Emergency Assistance Program in Combating COVID-19. Режим доступа: <https://www.ndb.int/ndb-emergency-assistance-program-in-combating-covid-19/> (дата обращения: 16.04.2020).
- Rabin R.C. (2020) China Will Admit International Experts to Help Contain Coronavirus Outbreak // The New York Times. 28 January. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2020/01/28/health/airports-screening-coronavirus.html> (дата обращения: 16.04.2020).
- Schnirring L. (2020) WHO: Europe Now World's COVID-19 Epicenter. CIDRAP News. 13 March. Center for Infectious Disease Research and Policy. Режим доступа: <http://www.cidrap.umn.edu/news-perspective/2020/03/who-europe-now-worlds-covid-19-epicenter> (дата обращения: 16.04.2020).
- The Office of Gordon and Sarah Brown (2020). Brown Urges G20 to Co-operate on Delivery of Coronavirus Medical Essentials to Avoid Profiteering. 25 March. Режим доступа: <https://gordonandsarahbrown.com/2020/03/the-critical-and-co-ordinated-steps-g20-must-now-take-in-a-world-realising-it-is-more-fragile-than-ever/> (дата обращения: 16.04.2020).

Thomsen P.M. (2020) Europe's COVID-19 Crisis and the Fund's Response // IMF Blog. 30 March. Режим доступа: <https://blogs.imf.org/2020/03/30/europes-covid-19-crisis-and-the-funds-response/> (дата обращения: 16.04.2020).

United Nations (UN) (2020a). Global Humanitarian Response Plan COVID-19: United Nations Coordinated Appeal. April – December 2020. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (ООНА). Режим доступа: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf> (дата обращения: 16.04.2020).

United Nations (UN) (2020b). Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19. Режим доступа: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_report\\_socio-economic\\_impact\\_of\\_covid19.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf) (дата обращения: 16.04.2020).

United Nations (UN) (2020c). Global Solidarity to Fight the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). General Assembly Resolution A/RES/74/270. Режим доступа: <https://undocs.org/en/A/RES/74/270> (дата обращения: 16.04.2020).

United Nations (UN) (2020d). Declaration of Solidarity of the United Nations in the Face of the Challenges Posed by COVID-19. 30 March. Режим доступа: <https://www.un.org/pga/74/2020/03/30/declaration-of-solidarity-of-the-united-nations-in-the-face-of-the-challenges-posed-by-covid-19/> (дата обращения: 16.04.2020).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020). Impact of the COVID-19 Pandemic on Global FDI and GVCs: Updated Analysis. Investment Trends Monitor Special Issue, March. Режим доступа: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3_en.pdf) (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (2020a). Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV). Statement. 30 January. Режим доступа: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (2020b). Strategic Preparedness and Response Plan for the New Coronavirus. Response Plan. 14 April. Режим доступа: <https://www.who.int/publications-detail/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus> (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (2020c). Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Situation Report 40. 29 February. Режим доступа: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200229-sitrep-40-covid-19.pdf?sfvrsn=849d0665\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200229-sitrep-40-covid-19.pdf?sfvrsn=849d0665_2) (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (2020d). Statement on the Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV). Statement. 23 January. Режим доступа: [https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (2020e). US\$675 Million Needed for New Coronavirus Preparedness and Response Global Plan. News Release. 5 February. Режим доступа: <https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-us-675-million-needed-for-new-coronavirus-preparedness-and-response-global-plan> (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (2020f). 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan. Draft. 3 February. Режим доступа: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/srp-04022020.pdf> (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (2020g). Munich Security Conference. 15 February. Режим доступа: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/munich-security-conference> (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (2020h). WHO Director-General's Opening Remarks at the Mission Briefing on COVID-19. 26 February. Режим доступа: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19-26-february-2020> (дата обращения: 16.04.2020).



World Health Organization (WHO) (2020i). WHO Director-General's Opening Remarks at the Mission Briefing on COVID-19. 11 March. Режим доступа: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-11-march-2020> (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (2020j). Updated Country Preparedness and Response Status for COVID-19 as of 16 March 2020. Режим доступа: <https://www.who.int/internal-publications-detail/updated-country-preparedness-and-response-status-for-covid-19-as-of-16-march-2020> (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (n. d., a). Western Pacific: Our Donors. Режим доступа: <https://www.who.int/westernpacific/about/partnerships/donors> (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO) (n. d., b). Coronavirus Disease (COVID-19) Donors & Partners: WHO Says Thank You! Режим доступа: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners/funding> (дата обращения: 16.04.2020).

World Health Organization (WHO), United Nations Foundations, Swiss Philanthropy Foundation (n. d.). COVID-19 Solidarity Response Fund for WHO. Режим доступа: <https://www.covid19responsefund.org> (дата обращения: 16.04.2020).

World Trade Organization (WTO) (2020). Services Trade Growth Weakens as COVID-19 Crisis Hits Global Economy // WTO Trade Barometers. 11 March. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/wtoi\\_11mar20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/wtoi_11mar20_e.htm) (дата обращения: 16.04.2020).

World Trade Organization (WTO) (n. d.). COVID-19 and World Trade. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/covid19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm) (дата обращения: 16.04.2020).

# Global Governance After the COVID-19 Crisis<sup>1</sup>

M. Larionova, J. Kirton

---

---

**Marina Larionova** – PhD, Head, Centre for International Institutions Research (CIIR), Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russian Federation; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

**John Kirton** – Professor, Co-director of BRICS Research Group, Director of G8 Research Group, Co-director of G20 Research Group, University of Toronto; Room 209N, 1 Devonshire Place, Toronto, M5S 3K7 Ontario, Canada; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

## Abstract

*Assessment of the impact of COVID-19 on international institutions and international relations is essential for shaping global governance for the post COVID crisis world. The authors review the actions of the key international institutions in response to the pandemic undertaken in January-March 2020 reflecting on three questions. First, were the actions undertaken by the international institutions adequate, coordinated and timely? Second, could the outbreak have been contained if the global governance system was not in a state of severe strain, with many of the gaps exposed and reforms promised in the wake of the 2009 financial and economic crisis unfulfilled, its key causes unaddressed and unilateralism rising among its key members? In addition, was the COVID-19 crisis exacerbated by the crisis of multilateralism? Third, and most difficult, what is the future of global governance after the COVID-19 crisis ends? The analysis of international institutions performance three months into the crisis leads to authors to conclude that there have been inadequate actions to produce a timely, coordinated international response from all the major multilateral organizations and from the newer plurilateral summit institutions of the BRICS, G7 and G20. The failure of these global governance institutions was due not only to the severe strains from leading members' unilateralism and competition, but from the very architecture designed in 1945 that now poorly matches intensely globalized world. Global governance in the post COVID world should not descend into the old war-prone balance of power, nor flow from a new Bretton Woods-San Francisco as in 1944-1945 but from an intensification and expansion of G20 governance that will generate and coordinate more comprehensive, stronger multilateral organizations for the benefit of all.*

**Key words:** international institutions; global governance; COVID-19 crisis; IMF; World bank; WTO; WHO; EU; BRICS; G7; G20

**For citation:** Larionova M., Kirton J. (2020) Global Governance After the COVID-19 Crisis. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 7–23 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-01

## References

Allyn B. (2020) China's Coronavirus Death Toll Surpasses SARS Pandemic. *NPR*, 8 February. Available at: <https://www.npr.org/2020/02/08/804130735/whos-tedros-china-has-agreed-to-allow-international-team-probe-coronavirus> (accessed 16 April 2020).

Beaumont P. (2020) Europe's Epidemic: How Coronavirus Radiated Out of Italy. *The Guardian*, 28 February. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/feb/28/an-epidemic-is-coming-europe-struggles-to-contain-coronavirus> (accessed 16 April 2020).

Bhatia R. (2020) *The Action Imperative for G20*. Gateway House Indian Council on Global Relations, 2 April. Available at: [https://www.gatewayhouse.in/g20-action/?utm\\_source=MadMimi&utm\\_medium=email&utm\\_content=The+action+imperative+for+G20+%7C+COVID+19+can+accelerate+3D+printing+in+In](https://www.gatewayhouse.in/g20-action/?utm_source=MadMimi&utm_medium=email&utm_content=The+action+imperative+for+G20+%7C+COVID+19+can+accelerate+3D+printing+in+In)

---

<sup>1</sup>The article was written on the basis of the RANEPA state assignment research programme.

dia+%7C+Afghan+Hindus+%26+Sikhs+under+attack&utm\_campaign=20200402\_m157690851\_Weekly+Briefing+2018&utm\_term=Read+more (accessed 16 April 2020).

BRICS Russia (2020). *Russian BRICS Chairmanship Statement on the Novel Coronavirus Pneumonia Epidemic Outbreak in China*. St. Petersburg, 11 February. Available at: <https://eng.brics-russia2020.ru/news/20200211/37803/Russian-BRICS-Chairmanship-Statement-on-the-Novel-Coronavirus-Pneumonia-Epidemic-Outbreak-in-China.html> (accessed 16 April 2020).

Cillizza C. (2020) Yes, of Course Donald Trump Is Calling Coronavirus the ‘China Virus’ for Political Reasons. *The Point, CNN*, 20 March. Available at: <https://edition.cnn.com/2020/03/20/politics/donald-trump-china-virus-coronavirus/index.html> (accessed 16 April 2020).

Council of the European Union (2020a). *Council Conclusions on COVID-19*. Brussels, 13 February. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6038-2020-INIT/en/pdf> (accessed 16 April 2020).

Council of the European Union (2020b). *Statement on COVID-19 Economic Policy Response. Press Release*, 16 March. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/16/statement-on-covid-19-economic-policy-response/> (accessed 16 April 2020).

Duclos M. (2020) Is COVID-19 a Geopolitical Game-Changer? *Institute Moutaigne Blog*, 24 March. Available at: <https://www.institutmoutaigne.org/en/blog/covid-19-geopolitical-game-changer> (accessed 16 April 2020).

European Commission (EC) (2020a). *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the European Coordinated Response to the COVID-19 Outbreak*. Brussels, 26 March. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_532](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_532) (accessed 16 April 2020).

European Commission (EC) (2020b). *European Union Emergency Support Instrument for the Healthcare Sector: Questions and Answers*. 2 April. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_577](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_577) (accessed 16 April 2020).

Ghebreyesus T.A. (DrTedros) (2020a). “Today I briefed media on: – the #2020nCov international experts mission to #China – what is @WHO doing to ensure vulnerable countries are equipped to rapidly diagnose cases.” *Twitter*, 10 February. Available at: <https://twitter.com/DrTedros/status/1226938367922900999?s=20> (accessed 16 April 2020).

Ghebreyesus T.A. (DrTedros) (2020b) “International experts participating in the @WHO-led joint mission with China have arrived in Beijing & have had their first meeting with Chinese counterparts today. We look forward to this vitally important collaboration contributing to global knowledge about the #COVID19 outbreak.” *Twitter*, 16 February. Available at: <https://twitter.com/DrTedros/status/1229065658735964161?s=20> (accessed 16 April 2020).

Goodman M.P., Segal S., Sobel M. (2020) *Assessing the G20 Virtual Summit*. *Center for Strategic & International Studies*, 27 March. Available at: <https://www.csis.org/analysis/assessing-g20-virtual-summit> (accessed 16 April 2020).

Grimalda G. (2020) Lessons for Global Cooperation From the COVID-19 Pandemic. *German Development Institute Blog*, 1 April. Available at: <https://blogs.die-gdi.de/2020/04/01/lessons-for-global-cooperation-from-the-covid-19-pandemic/> (accessed 16 April 2020).

Group of 20 (G20) (2020). *Extraordinary G20 Leader’s Summit: Statement on COVID-19*. Riyadh, 26 March. Available at: [https://g20.org/en/media/Documents/G20\\_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit\\_Statement\\_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders%E2%80%99%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf) (accessed 16 April 2020).

Group of 7 (G7) (2020). *G7 Leaders’ Statement*. White House, 16 March. Available at: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2020usa/covid-200316.html> (accessed 16 April 2020).

Hansler J. (2020) Trump Proposes Cuts to Global Health Programs During Corona Virus. *CNN*, 10 February. Available at: [https://www.cnn.com/asia/live-news/coronavirus-outbreak-02-10-20-intl-hnk/h\\_3e6957b38dd51cbb62b0d55c07b8a42a](https://www.cnn.com/asia/live-news/coronavirus-outbreak-02-10-20-intl-hnk/h_3e6957b38dd51cbb62b0d55c07b8a42a) (accessed 16 April 2020).

International Monetary Fund (IMF) (2020). *Joint Statement From Managing Director, IMF and President, World Bank Group*. Press Release No 20/76, 2 March. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/02/pr2076-joint-statement-from-imf-managing-director-and-wb-president> (accessed 16 April 2020).

- Jaipragas B., Zheng S. (2020) WHO Coronavirus Team at Ground Zero in Wuhan to Work Out Next Containment Step. *China Morning Post*, 22 February. Available at: <https://www.scmp.com/news/china/society/article/3051917/who-coronavirus-team-ground-zero-wuhan-work-out-next-containment> (accessed 16 April 2020).
- Kiernan S., Socrates Bardi J. (2020) Updated: Timeline of the Coronavirus. *Think Global Health*, 3 March. Available at: <https://www.thinkglobalhealth.org/article/updated-timeline-coronavirus> (accessed 16 April 2020).
- Kirton J.J. (2020a) Crisis Compliance With G7 Leaders Videoconference Commitments. *G7 Research Group*, 18 March. Available at: <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2020usa/G7-crisis-compliance-200318.html> (accessed 16 April 2020).
- Kirton J.J. (2020b) G7 Leaders Combine to Decisively Confront the COVID-19 Crisis. *G7 Research Group*, 16 March. Available at: <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2020usa/G7-leaders-covid-0316.html> (accessed 16 April 2020).
- Malpass D. (2020) March 27, 2020 End of Week Update: Important Steps. *World Bank Blogs*, 27 March. Available at: <https://blogs.worldbank.org/voices/march-27-2020-end-week-update-important-steps> (accessed 16 April 2020).
- Nebehay S. (2020) *WHO Advance Team on Coronavirus on Way to China: Tedrom Tweet*. Reuters, 9 February. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-china-health-who-team/who-advance-team-on-coronavirus-on-way-to-china-tedros-tweet-idUSKBN2030QX> (accessed 16 April 2020).
- New Development Bank (NDB) (n. d.). *Projects: NDB Emergency Assistance Program in Combating COVID-19*. Available at: <https://www.ndb.int/ndb-emergency-assistance-program-in-combating-covid-19/> (accessed 16 April 2020).
- Rabin R.C. (2020) China Will Admit International Experts to Help Contain Coronavirus Outbreak. *The New York Times*, 28 January. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/01/28/health/airports-screening-coronavirus.html> (accessed 16 April 2020).
- Schnirring L. (2020) WHO: Europe Now World's COVID-19 Epicenter. *CIDRAP News*, 13 March. Center for Infectious Disease Research and Policy. Available at: <http://www.cidrap.umn.edu/news-perspective/2020/03/who-europe-now-worlds-covid-19-epicenter> (accessed 16 April 2020).
- The Office of Gordon and Sarah Brown (2020). *Brown Urges G20 to Co-operate on Delivery of Coronavirus Medical Essentials to Avoid Profiteering*. 25 March. Available at: <https://gordonandsarahbrown.com/2020/03/the-critical-and-co-ordinated-steps-g20-must-now-take-in-a-world-realising-it-is-more-fragile-than-ever/> (accessed 16 April 2020).
- Thomsen P.M. (2020) Europe's COVID-19 Crisis and the Fund's Response. *IMF Blog*, 30 March. Available at: <https://blogs.imf.org/2020/03/30/europes-covid-19-crisis-and-the-funds-response/> (accessed 16 April 2020).
- United Nations (UN) (2020a). *Global Humanitarian Response Plan COVID-19: United Nations Coordinated Appeal, April – December 2020*. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Available at: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf> (accessed 16 April 2020).
- United Nations (UN) (2020b). *Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19*. Available at: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_report\\_socio-economic\\_impact\\_of\\_covid19.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf) (accessed 16 April 2020).
- United Nations (UN) (2020c). *Global Solidarity to Fight the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)*. General Assembly Resolution A/RES/74/270. Available at: <https://undocs.org/en/A/RES/74/270> (accessed 16 April 2020).
- United Nations (UN) (2020d). *Declaration of Solidarity of the United Nations in the Face of the Challenges Posed by COVID-19*. 30 March. Available at: <https://www.un.org/pga/74/2020/03/30/declaration-of-solidarity-of-the-united-nations-in-the-face-of-the-challenges-posed-by-covid-19/> (accessed 16 April 2020).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2020). *Impact of the COVID-19 Pandemic on Global FDI and GVCs: Updated Analysis*. Investment Trends Monitor Special Issue, March. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeiainf2020d3_en.pdf) (accessed 16 April 2020).

- World Health Organization (WHO) (2020a). Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV). Statement, 30 January. Available at: [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (2020b). Strategic Preparedness and Response Plan for the New Coronavirus. Response Plan, 14 April. Available at: <https://www.who.int/publications-detail/strategic-preparedness-and-response-plan-for-the-new-coronavirus> (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (2020c). Coronavirus Disease 2019 (COVID-19). Situation Report 40, 29 February. Available at: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200229-sitrep-40-covid-19.pdf?sfvrsn=849d0665\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200229-sitrep-40-covid-19.pdf?sfvrsn=849d0665_2) (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (2020d). Statement on the Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV). Statement, 23 January. Available at: [https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (2020e). US\$675 Million Needed for New Coronavirus Preparedness and Response Global Plan. News Release, 5 February. Available at: <https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-us-675-million-needed-for-new-coronavirus-preparedness-and-response-global-plan> (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (2020f). 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan. Draft, 3 February. Available at: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/srp-04022020.pdf> (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (2020g). Munich Security Conference. 15 February. Available at: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/munich-security-conference> (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (2020h). WHO Director-General's Opening Remarks at the Mission Briefing on COVID-19, 26 February. Available at: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19-26-february-2020> (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (2020i). WHO Director-General's Opening Remarks at the Mission Briefing on COVID-19, 11 March. Available at: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19-11-march-2020> (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (2020j). Updated Country Preparedness and Response Status for COVID-19 as of 16 March 2020. Available at: <https://www.who.int/internal-publications-detail/updated-country-preparedness-and-response-status-for-covid-19-as-of-16-march-2020> (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (n. d., a). Western Pacific: Our Donors. Available at: <https://www.who.int/westernpacific/about/partnerships/donors> (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO) (n. d., b). Coronavirus Disease (COVID-19) Donors & Partners: WHO Says Thank You! Available at: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners/funding> (accessed 16 April 2020).
- World Health Organization (WHO), United Nations Foundations, Swiss Philanthropy Foundation (n. d.). COVID-19 Solidarity Response Fund for WHO. Available at: <https://www.covid19responsefund.org> (accessed 16 April 2020).
- World Trade Organization (WTO) (2020). Services Trade Growth Weakens as COVID-19 Crisis Hits Global Economy. *WTO Trade Barometers*, 11 March. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/wtoi\\_11mar20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/wtoi_11mar20_e.htm) (accessed 16 April 2020).
- World Trade Organization (WTO) (n. d.). COVID-19 and World Trade. Available at: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/covid19\\_e/covid19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm) (accessed 16 April 2020).

# Последствия глобализации для управления «Группы двадцати»<sup>1, 2, 3</sup>

Дж. Киртон

---

---

Киртон Джон Джеймс – профессор, содиректор Исследовательской группы БРИКС, содиректор Группы исследований «двадцатки» Университета Торонто; Canada, Ontario, Toronto, M5S 1A1, 100 St. George; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

*Стремительная глобализация в настоящее время затрагивает финансы, товары, услуги, налогообложение, знания, людей, политические идеи, цифровую сферу. Особенно важно влияние глобализации на распространение болезней и экологических загрязнителей. Ей сопутствуют усиливающиеся неравенство, многополярность, протекционизм, изоляционизм и геополитическая напряженность. Все вместе эти факторы создают новые вызовы для глобального управления XXI в. во главе с системно значимыми государствами «Группы двадцати». Масштабы управления «двадцатки» расширились в ответ на вызовы, но с большим успехом это произошло применительно к прежней, не полностью глобализированной экономической повестке дня, чем к новой, более глобализированной, включающей вопросы цифровизации, пандемий и изменения климата. На последнем саммите «Группы двадцати» в Осаке (Япония) 28–29 июня 2019 г. были достигнуты успехи в сферах налогообложения и цифровизации, но не в отношении надвигающихся рисков в области здравоохранения и экзистенциальной угрозы изменения климата. Подготовка к саммиту в Эр-Рияде, который Саудовская Аравия примет 21–22 ноября 2020 г., позволила добиться некоторого прогресса по последней сфере на фоне беспрецедентного кризиса, связанного с пандемией COVID-19. Кризис показывает, что архитектура «Группы двадцати» нуждается в дальнейшем укреплении путем институционализации встреч министров окружающей среды и здравоохранения, приглашения на саммиты глав органов ООН, занятых вопросами изменения климата, биоразнообразия, окружающей среды и здравоохранения и лидеров ключевых стран, не входящих в «двадцатку», предоставления ООН и Всемирной организации здравоохранения того же статуса в ней, что и МВФ и Всемирному банку, и проведения в сентябре второго ежегодного саммита на полях ООН, посвященного Целям устойчивого развития.*

**Ключевые слова:** G20; глобализация; цифровизация; изменение климата; цели устойчивого развития

**Для цитирования:** Киртон Дж. (2020) Последствия глобализации для управления «Группы двадцати» // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 24–54 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-02

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в феврале 2020 г.

<sup>2</sup> Перевод статьи J. Kirton “Globalization’s Implications for G20 Governance” выполнен с согласия автора к.э.н. А.В. Шелеповым, с.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

<sup>3</sup> Автор благодарен за помощь в данной работе Бриттани Уоррен, Дудже Муханне, Джессике Рапсон и другим членам Группы исследований «двадцатки».

## Введение

### Вызов

Стремительная глобализация, которая в настоящее время затрагивает товары, услуги, налогообложение, знания, людей, цифровые технологии и, что особенно важно, распространение болезней и экологических загрязнителей, наряду с усилением неравенства и многополярности, бросает новые вызовы глобальному управлению XXI в., осуществляемому системно значимыми странами «Группы двадцати». Происходящие изменения усилили протекционизм, изоляционизм и геополитическую напряженность. Они быстро превратили изменение климата, утрату биоразнообразия и вызовы в сфере здравоохранения, такие как пандемия COVID-19, в наиболее серьезную угрозу сильному, устойчивому, сбалансированному и инклюзивному экономическому росту и основополагающим миссиям «двадцатки» по обеспечению финансовой стабильности и выгод глобализации для всех [Kirton, Kokotsis, 2015].

### Дискуссия

Эти тенденции вызвали дискуссию между несколькими научными школами о динамике современной глобализации и эффективности реакции на нее «Группы двадцати».

Первая школа рассматривает деятельность «двадцатки» как провал. Мартин Гилман [Гилман, 2018, с. 9] утверждает, что «деглобализация стала фактором внутренней политики большого числа стран» и что ее источники в экономической и политической сфере «в некоторых крупных экономиках “Группы двадцати” не могут поддерживать долгое время». Он отмечает, что «согласованные посткризисные усилия «семерки», поощряемые “Группой двадцати”, по восстановлению господствующей либеральной глобальной экономической системы не привели к желаемым результатам», и добавляет: «“Группа двадцати”, особенно на уровне лидеров, стала анахроничным форматом для фотосессий» [Гилман, 2018, с. 10]. Гилман приходит к выводу, что «по иронии судьбы, тенденции деглобализации усиливаются практически повсеместно вопреки глобальному охвату Интернета – это можно наблюдать в сферах безопасности, миграции, налогообложения и торговли» [Там же, с. 12]. Причину он видит в снижении влияния и разрушительном поведении США при президенте Дональде Трампе, падении экономик стран «семерки» и быстром росте развивающихся стран «двадцатки».

Вторая школа говорит об упадке «Группы двадцати». Гарольд Джеймс [James, 2017] пишет: «Каждая серьезная проблема – инфляция и шоки нефтяных цен 1970-х годов и недавний глобальный кризис – приводила к появлению новых подходов к многостороннему сотрудничеству и координации: “Группы пяти” в 1975 г. и “двадцатки” стран с развитой и формирующейся рыночной экономикой в 2008 г. В каждом случае, однако, за продуктивной первой встречей следовал процесс рутинизации, который снижал возможности для оперативного реагирования и осуществления крупных прорывов и улучшений в политике». Джеймс указывает на большие данные и обеспечение прозрачности как решение. Жан Пизани-Ферри [Pisani-Ferry, 2019, p. 2] также утверждает, что «формирование “двадцатки” на уровне глав государств приспособило политическое лидерство к новой реальности глобальной экономики... но международная макроэкономическая координация была недолгой». В рамках немного другого взгляда признается возможная роль «двадцатки» в противодействии кризису COVID-19, но только в том случае, если ее наиболее влиятельные страны будут сотрудничать и создадут

внутреннюю руководящую «Группу четырех», включающую США, Китай, Германию и Францию [Stephens, 2020]. Таким образом, результаты экстренного саммита «двадцатки» 26 марта 2020 г. следует признать недостаточно успешными из-за разногласий между США и Китаем [Goodman, Segal, Sobel, 2020].

Третья школа мысли признает успех деятельности «двадцатки» в экономической сфере и неудачу в регулировании вопросов экологии. Стивен Бернштейн и Хэмиш ван дер Вен [Bernstein, van der Ven, 2019, p. 11] противопоставляют немедленную и эффективную по сравнению с «семеркой» и БРИКС реакцию «двадцатки» на глобальный финансовый кризис 2008 г., а именно реформирование международных финансовых институтов, меры в сфере развития и торговли, и слабый прогресс в сфере экологии. Они приходят к выводу, «что гораздо более серьезные последствия для международного порядка следуют за неудачами экономического лидерства и ответственности, чем за неудачами лидерства или ответственности великих держав в сфере экологии». Схожим образом Майкл Мотала [Motala, 2019a] приходит к выводу, что «Группа двадцати» и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) добились лишь частичного успеха в области налогообложения, поскольку достижения «двадцатки» в отношении непосредственного исполнения принятых обязательств не распространились на дальнейшее правоприменение.

Четвертая школа говорит о продолжающемся успехе работы «семерки» в управлении глобализацией, даже на фоне появления более представительной «Группы двадцати» в ответ на мировые финансовые кризисы 1997 и 2008 гг. [Oldani, Wouters, Andrienne-Moulan, 2019, p. 5]. Тем не менее и «семерка», и «двадцатка» в настоящее время борются с ростом антиглобалистского популизма во многих странах – членах этих объединений, в том числе наиболее влиятельных. Некоторые авторы видят аналогичный потенциал для стимулирования «двадцаткой» США, Китая и других стран к сотрудничеству в ответ на распространяющийся кризис COVID-19 [Albright et al., 2020; Nye, 2020].

Пятая школа акцентирует внимание на растущем успехе «Группы двадцати» в области цифровизации. Джон Киртон и Бриттани Уоррен [Киртон, Уоррен, 2018] отмечают, что управление цифровизацией со стороны «двадцатки» с 2008 г. расширилось и углубилось, превратившись из реагирования на кризисы в их предотвращение. Отчасти этот успех был обусловлен «шокирующим всплеском популизма, порожденным неравенством в Великобритании и США в 2015 и 2016 гг., провалом традиционных многосторонних институтов, глобальным превосходством и относительным равенством возможностей стран – членов “Группы двадцати”, в том числе в том, что касается цифровых технологий, а также консенсусом между ними относительно роли открытости, вызванной цифровизацией, как источника экономического роста» [Ibid., p. 16]. Однако основными источниками этого успеха стали председательство в «двадцатке» Китая в 2016 г. и Германии в 2017 г.

### **Нерешенные вопросы**

Хотя представители каждой из рассмотренных выше школ высказывают полезные соображения, они не предлагают комплексного анализа динамики глобализации в основных сферах, через которые она разворачивается. Они также не уделяют внимания тому, как каждый из основных институтов глобального управления, основную роль в котором играет «двадцатка», определяет процесс глобализации, его причины и последствия, а также тому, как, насколько хорошо и почему они реагируют на него. Кроме того, в центре внимания остаются старые, основополагающие процессы глобализации в сферах финансов и торговли, а не новые процессы в области цифровизации, здраво-



охранения и изменения климата, которые более продвинуты, а связанные с ними возможности и угрозы более экстремальны. Данное исследование вносит заметный вклад в научную литературу, восполняя эти серьезные пробелы.

### **Тезис**

В данном исследовании утверждается, что глобализация, затрагивающая финансы, товары и услуги, налогообложение, знания, идеи, людей, цифровые технологии и, что особенно важно, распространение болезней и экологических загрязнителей, а также сопутствующие ей усиливающиеся неравенство, многополярность, протекционизм, изоляционизм и геополитическая напряженность создают новые вызовы для глобального управления. Масштабы управления «двадцатки» расширились в ответ на вызовы, но с большим успехом это произошло применительно к традиционной, не полностью глобализированной экономической повестке дня, чем к новой, более глобализированной, включающей вопросы цифровизации, здравоохранения и изменения климата. На саммите «Группы двадцати» в Осаке (Япония) 28–29 июня 2019 г. были достигнуты успехи в сферах налогообложения и цифровизации, но не в отношении масштабных рисков в области здравоохранения и экзистенциальной угрозы изменения климата. Подготовка к саммиту в Эр-Рияде, который Саудовская Аравия примет 21–22 ноября 2020 г., дает некоторые надежды на улучшение ситуации, особенно на фоне интенсификации процесса реализации ЦУР ООН и кризиса, связанного с пандемией COVID-19 (см. [Киртон, 2019]). Кризис показывает, что архитектура «Группы двадцати» нуждается в дальнейшем укреплении путем институционализации встреч министров окружающей среды; приглашения на саммиты глав органов ООН, занятых вопросами здравоохранения, изменения климата, биоразнообразия, окружающей среды и лидеров наиболее уязвимых и наиболее быстро движущихся у углеродной нейтральности стран; предоставления генеральному секретарю ООН и генеральному директору Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) того же статуса в «двадцатке», что и главам МВФ и Всемирного банка; проведения в сентябре второго ежегодного саммита на полях ООН, посвященного ЦУР.

В поддержку этого тезиса в данном исследовании последовательно рассматриваются динамика глобализации XXI в., результаты деятельности «двадцатки» по ключевым аспектам глобализации, результаты саммита в Осаке в июле 2019 г., подготовка и перспективы саммита в Эр-Рияде в ноябре 2020 г. и возможности укрепления управления «двадцатки» посредством пяти институциональных реформ.

## **Глобализация XXI в.**

Создание «Группы двадцати» на уровне министров финансов и управляющих центральных банков было вызвано спросом на новую форму глобального управления, обусловленным последним этапом глобализации, воплотившимся в азиатском финансовом кризисе, который затем стал глобальным, в 1997–1999 гг. [Kirton, 2013]. Она возникла для решения финансовых вопросов, но спустя два десятилетия приобрела новый центральный приоритет – изменение климата. Глобализация в этой сфере стала географически полной, инклюзивной, гораздо более вредоносной, чем полезной, и ее чрезвычайно трудно контролировать или повернуть вспять, даже с учетом усиления внимания к соответствующим вопросам «двадцатки» в период с 2008 по 2020 г. [Kirton, Kokotsis, 2015; Kirton, Kokotsis, Warren, 2019].

## **Растущая потребность в глобальном управлении в период глобализации**

Среди ученых было много споров о том, когда началась глобализация, какие формы она приняла, в каком направлении развивалась, каковы были ее последствия и как стоит понимать ее концепцию [Sassens, 2007; Scholte, 2002; Woods, 2006; Sen, 1999]. В нынешнюю эпоху массовой многомерной глобализации все больше людей на планете глобально связаны через язык, информацию, связь, транспорт и технологии с такими предметами и явлениями, как Интернет и мобильные телефоны, террористические атаки, глобальные финансовые кризисы, патогенные микроорганизмы, утрата биоразнообразия, загрязнение океана и изменение климата. Эта тенденция усилилась массовым открытием и демократизацией многих государств и обществ, вызванными окончанием холодной войны в 1989 г. и в основном сохранившимися до настоящего времени.

Современная глобализация подразумевает беспрецедентное, скачкообразное увеличение скорости, масштабов, размаха, дешевизны, глобального охвата, спектра участников и проникновения естественных и социально управляемых трансграничных потоков информации, изображений, людей, денег, товаров, технологий, болезней и загрязнителей. Эти тенденции создают единое глобальное общество, которое национальные правительства, действуя в одиночку, не могут контролировать. Интенсивно растущая взаимосвязь приводит к исчезновению расстояний, задержек и дискретности, но не различий, что демонстрирует текущее усиление протекционизма, популизма и нативизма в ведущих странах [Kirton, 2019a].

Глобализация может быть измерена количеством людей на планете, одновременно и непосредственно вовлеченных в нее как способствующие ей или испытывающие ее последствия. Темп изменения и уровень этого показателя сильно различаются в разрезе многих составляющих его частей.

В области финансов американский кризис 2008 г., ставший глобальным, оказался намного сильнее по всем параметрам, чем его предшественник в 1997–1999 гг. Тем не менее многие люди на планете остаются не вовлеченными в сферу финансов даже в самом простом смысле – не имеют банковского счета, не говоря уже о кредите на недвижимость.

В смежных экономических областях торговли и инвестиций наблюдается то же самое. Более того, по данным Нидерландского бюро анализа экономической политики [Romel, 2019], за первые семь месяцев 2019 г. мировая торговля сократилась, причем экспорт только в июле снизился на 0,4%.

Что касается налогов, меньшинство людей в мире в настоящее время непосредственно вовлечено в международное налогообложение, уклонение от налогов или их избежание, либо непосредственно затронуто этими феноменами.

Стремительными темпами развивается цифровизация: в 2019 г. во всем мире использовалось 5 млрд смартфонов и более 50% людей были подключены к Интернету в той или иной форме. Однако они не могли свободно общаться с его помощью с другими из-за национальных брандмауэров или отключений, которые использовали некоторые страны. В 2018 г. 90% людей жили в радиусе действия по крайней мере мобильной сети 3G, но многие не могли позволить себе ее использовать [United Nations, 2019, p. 12]. Цифровой разрыв сохранился, так как в развитых странах более 80% людей имеют доступ к Интернету, в развивающихся – только 45%, а в наименее развитых – лишь 20%.

В области здравоохранения люди стали взаимосвязанными из-за глобального распространения неинфекционных заболеваний, возникающих новых угроз, таких как устойчивость к противомикробным препаратам, и периодических острых вспышек заболеваний, особенно тяжелого острого респираторного синдрома (ТОРС) в 2003 г.,

ближневосточного респираторного синдрома и лихорадки Эбола в 2014 г., а также текущей вспышки COVID-19. Нынешняя пандемия COVID-19 намного серьезнее предыдущих вспышек. К 7 апреля 2019 г., за четыре месяца, прошедших с момента ее начала в Китае в декабре 2019 г., заразилось 1381014 человек, прошедших тестирование, было зарегистрировано не менее 78269 смертей в более чем 200 странах и территориях, страх и поведенческие изменения затронули практически всех.

В отличие от пандемии гриппа 1918–1919 гг., кризис здравоохранения, вызванный вспышкой COVID-19, быстро охватил сферы экономики, торговли, финансов, занятости, социальных отношений, политики и безопасности. К началу апреля он вверг мир в серьезную рецессию, сократил международную торговлю и, по оценкам Международной организации труда (МОТ), привел к потере 195 млн рабочих мест [Strauss, 2020]. На фоне кризиса Венгрия перешла от демократии к авторитаризму, военный потенциал США и других стран сократился, усилилась напряженность в американо-китайских отношениях.

Кроме того, кризис COVID-19 показал, как наиболее подготовленная страна мира может быстро стать наиболее уязвимой из-за сильной взаимосвязанности, вызванной глобализацией. К началу апреля США стали мировым лидером по количеству зарегистрированных случаев заболевания COVID-19, а вскоре и по числу зарегистрированных случаев смерти. Наиболее уязвимыми оказались развитые демократии «семерки» и системно значимые государства «двадцатки»: на 6 апреля 2020 г. мировой антирейтинг по количеству смертей от коронавируса возглавляла Италия (17127 смертельных исходов), за ней шли США (12854), Франция (10328), Великобритания (6159), Китай (3333), Германия (2016), Турция (725), Бразилия (688) и Канада (381). Все члены «Группы семи», кроме Японии, занимали места в первой десятке, случаи смерти были зарегистрированы во всех странах «двадцатки», и эти страны вместе с Ираном возглавляли мировой антирейтинг.

В менее заметном комплексном аспекте изменения климата и тесно связанных с ним областях биоразнообразия и океанов глобализация достигла максимальной степени. Сложные катастрофические последствия изменения климата сделали его самой серьезной финансовой и экономической угрозой нынешнего и будущих десятилетий. В докладе, опубликованном Межправительственной группой экспертов по изменению климата (МГЭИК) 8 октября 2018 г., отмечено, что мир понесет экономический ущерб в размере 54 трлн долл. США при потеплении на 1,5°C за период до 2040 г. [Hoegh-Guldberg et al., 2018; Keefe, 2018]. В период между 1998 и 2017 гг. прямой экономический ущерб от стихийных бедствий составил почти 3 трлн долл. США, при этом на связанные с климатом бедствия, число которых увеличилось на 151%, пришлось 77% этого ущерба [UN, 2019, p. 23]. По оценкам глобальных инвесторов, изменение климата может привести к необратимому экономическому ущербу, в 4 раза превышающему нанесенный глобальным финансовым кризисом 2008 г., при этом один из них заявил, что повышение температуры на 4°C выше доиндустриального уровня может вызвать к 2100 г. глобальные экономические потери в размере 23 трлн долл. США [Nase, 2018]. Ханс Хельбеккмо из McKinsey добавляет, что «мы можем увидеть уровень потерь [от ипотечных дефолтов], аналогичный [кризису субстандартного кредитования] 2007 г., в ближайшие 10–20 лет» (цит. по [Tett, 2019]). Изменение климата также связано с проблемами для здоровья, такими как устойчивость к противомикробным препаратам и COVID-19, поскольку оно способствует концентрации животных в закрытых пространствах рядом с людьми и передаче последним патогенных организмов в отсутствие естественной резистентности, лекарств или вакцин против них.

Эта современная глобализация требует управления со стороны «Группы двадцати». Транснациональное распространение природных, социальных и экономических

проблем заставляет правительства активнее участвовать в международном сотрудничестве, поскольку предпринимаемые ими национальные защитные меры в значительной степени терпят неудачу. Среди многих кандидатов «двадцатка» выступает в качестве института, который с большей вероятностью сможет эффективно управлять глобализацией. Это связано с ее институциональной архитектурой XXI в., объединяющей группу системно значимых государств, которые обладают не только глобально доминирующими относительными возможностями почти во всех соответствующих сферах, но также интенсивными взаимосвязями и возникающей в результате общей уязвимостью, что делает их фактически равными в потребности сотрудничать с другими, чтобы спасти себя и мировое сообщество в целом [Kirton, 2013].

## Результаты саммитов «Группы двадцати» в ключевых сферах глобализации

С момента своего создания в 2008 г. и до 2019 г. «двадцатка» осуществляла управление в основных сферах современной глобализации с различной эффективностью (см. Приложение А).

Концепция глобализации впервые была предложена мировыми лидерами в 1988 г. на саммите «Группы семи» в Торонто [Kirton, 2013]. В 1999 г. в первом официальном заявлении «двадцатки» цитировался ее председатель, министр финансов Канады Пол Мартин: «Работа “Группы двадцати” будет сосредоточена на том, чтобы трансформировать преимущества глобализации в повышение доходов и улучшение возможностей людей во всем мире... Нет практически ни одного значительного аспекта мировой экономики или международной финансовой системы, который не входит в компетенцию группы» [G20, 1999a]. В коммюнике первой встречи министров финансов и управляющих центральных банков «двадцатки», состоявшейся в Берлине 15–16 декабря 1999 г., также говорится: «Они обсудили ряд возможных внутренних мер политики, отвечающих на вызовы глобализации, и... роль международного сообщества в содействии снижению уязвимости в условиях кризиса» [Ibid., 1999b]. Коммюнике их второй встречи, состоявшейся в Монреале 25 октября 2000 г., полностью сфокусировано на глобализации, к торговым и финансовым компонентам которой было добавлено уклонение от уплаты налогов, отмывание денег, коррупция и «серьезные вопросы, такие как инфекционные заболевания, исследование в области сельского хозяйства и проблемы окружающей среды» [Ibid., 2000].

Однако с момента первой встречи лидеров «двадцатки» в 2008 г. они упоминали процесс глобализации в своих итоговых документах только на трех из 14 саммитов, состоявшихся до 2019 г. включительно.

На своем втором саммите в Лондоне в апреле 2009 г. лидеры заявили: «Мы полагаем, что единственным надежным фундаментом для устойчивой глобализации и улучшения благосостояния для всех является открытая мировая экономика, базирующаяся на рыночных принципах, эффективном регулировании и прочных глобальных институтах». Они согласились на реформирование «наших международных финансовых учреждений с учетом новых вызовов глобализации» [Ibid., 2009]. В отличие от компромиссного варианта встроенного либерализма после 1945 г., социальная защита от международной открытости теперь стала исходить от международных институтов регулирования, а не от национальных институтов перераспределения [Ruggie, 1983].

Когда «двадцатка» в следующий раз обратилась к вопросу глобализации, в Канадах в ноябре 2011 г., лидеры вернулись к традиционной формуле 1945 г. Они заявили: «Мы намерены усилить социальное измерение глобализации. Социальные проблемы

и проблемы в сфере занятости и впредь останутся неотъемлемой частью повестки дня «Группы двадцати» наряду с экономическими, валютными и финансовыми проблемами» [G20, 2011].

Это возвращение к традиционному встроенному либерализму приобрело новые черты, когда «Группа двадцати» в следующий раз рассмотрела проблему глобализации на саммите в Гамбурге в июле 2017 г. В его декларации было сказано: «Глобализация и технологические изменения внесли важный вклад в стимулирование экономического роста и повышение уровня жизни населения по всему миру. Тем не менее глобализация породила вызовы, а ее преимущества не получили достаточного распространения. Объединяя ведущие промышленно развитые страны и страны с формирующимися рынками, «Группа двадцати» намерена использовать глобализацию во благо всех народов». Для этого лидеры обязались «обмениваться опытом... о технологических изменениях и о соответствующих национальных мерах». Для достижения «инклюзивной, справедливой и устойчивой глобализации» они обязались «расширять применение трудовых, социальных и экологических стандартов, а также усилить защиту прав человека». Они определили в качестве факторов в сфере занятости «влияние новых технологий, демографических перемен, глобализации, меняющихся рабочих отношений на рынки труда». Таким образом, они добавили сферы цифровизации и окружающей среды к проблематике глобализации.

В целом результаты саммитов «двадцатки» были успешными по основным сферам экономического блока (макроэкономическая политика, финансовое регулирование, налоги), на которых она сосредоточилась в первую очередь, но не в сфере торговли, где степень глобализации оставалась относительно низкой. Показатели института оказались ниже в новых областях здравоохранения, цифровизации, изменения климата и энергетики, где уровень глобализации относительно высок. Таким образом, «двадцатка» эффективно управляла старой экономической глобализацией в ответ на потрясения, которые она вызывала, но оказалась менее эффективной в активном управлении новой глобализацией, острые проблемы в связи с которой усилились в последние годы. Систематическое изучение результатов саммитов «двадцатки» согласно сложившейся методологии подтверждает это утверждение [Global Governance Program, 2019a; 2019b].

467 обязательств саммитов «Группы двадцати» по основному вопросу экономического блока – макроэкономической политике – составляют 19% от всех принятых за период с 2008 по 2019 г. 2526 обязательств. По этому показателю сфера макроэкономической политики занимает первое место. Уровень исполнения в среднем составляет 80%, что намного выше общего показателя исполнения – 71% [Wang, 2019]. В тесно связанной области финансового регулирования было принято 340 обязательств (13% от общего количества) с уровнем исполнения 80% [Nikolaeva, 2019]. В сфере налогообложения принято 85 обязательств (3,5% от общего количества), а уровень исполнения в среднем составляет 85% [Motala, 2019; Мотала, 2019]. В сфере торговли «двадцатка» приняла 169 обязательств (или 7% от общего числа), а уровень исполнения составляет лишь 67% [Marchyshyn, 2019].

## Управление «Группы двадцати» на саммите в Осаке в 2019 г.

Эти тенденции проявились на саммите в Осаке в июне 2019 г., где лидеры «двадцатки» продемонстрировали хорошие результаты по приоритетам в сферах налогообложения

и цифровизации, не такие хорошие в сфере здравоохранения и провальные в отношении серьезной экзистенциальной угрозы изменения климата.

### **Налогообложение**

По традиционному приоритету налогообложения «Группа двадцати» преуспела в партнерстве с ОЭСР. В Осаке лидеры «двадцатки» договорились разработать к 2020 г. революционный режим, обеспечивающий уплату компаниями справедливой доли налогов странам, в которых создается стоимость их клиентами и пользователями, а не странам, в которых они произвольно расположили свои штаб-квартиры. Историческая формула, основанная на статических, исключительных, суверенных территориальных государствах, которая превалировала с 1648 г., теперь будет заменена формулой, подходящей для мира глобализированных потоков XXI в. Новый режим может сопровождаться введением минимального налога на фирмы, не позволяющего им использовать налоговые убежища. После введения новый режим во многом поможет правительствам как бедных, так и богатых стран мобилизовать финансовые средства, необходимые для удовлетворения потребностей их граждан.

### **Цифровизация**

Самым большим достижением «двадцатки» стала инициатива хозяина саммита, премьер-министра Японии Синдзо Абэ, по запуску «Осацкого трека» для обеспечения свободного потока данных при условии доверия. Лидеры почти всех стран «Группы двадцати», включая президента США Дональда Трампа и председателя КНР Си Цзиньпина, согласились запустить этот процесс для либерализации многосторонней торговли на основе правил, обеспечив политический импульс самого высокого уровня для переговоров по электронной торговле в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) и стремясь к достижению значительного прогресса к июню 2020 г. Хотя Индия, Южная Африка и Индонезия не присоединились к инициативе, премьер-министр Индии Нарендра Моди в частном порядке заверил Абэ, что он не будет против ее запуска. Примечательно, что Китай и Саудовская Аравия с их ограничительным подходом к международной электронной торговле и значительным контролем со стороны государства в вопросах конфиденциальности присоединились к США и остальным членам «семерки», начав переговоры о либерализации в секторе, который займет основное положение в международной торговле и мировой экономике в ближайшие годы.

Вторым направлением значительного прогресса в сфере цифровизации стало обеспечение безопасности. В Осаке лидеры «двадцатки» придали новый импульс своему традиционному управлению в области глобальной безопасности [Kirton, 2017]. В отдельном заявлении они одобрили австралийскую инициативу, решительно поддерживаемую Россией, по борьбе с использованием социальных сетей для радикализации, вербовки, финансирования и подготовки террористической деятельности, смертельные последствия которой незадолго до этого проявились во время нападений в Крайстчерче, Новой Зеландии и на Шри-Ланке.

### **Здравоохранение**

В сфере здравоохранения достижения саммита в Осаке превзошли результаты прошлых саммитов. Было принято 14 обязательств, что является третьим результатом за 14 саммитов «двадцатки». Что касается всеобщего охвата услугами здравоохранения,

выделенного в качестве задачи 8 ЦУР 3, «Группа двадцати» призвала все развивающиеся страны как можно скорее обеспечить его и полагаться на свои внутренние ресурсы для его финансирования в качестве движущей силы собственного развития на период до 2030 г. Для усиления этого импульса «на полях» саммита состоялась первая совместная встреча министров здравоохранения и финансов «двадцатки». Тем не менее лидеры не сделали ничего, чтобы предвидеть или предотвратить пандемию COVID-19, до начала которой оставалось несколько месяцев.

### **Изменение климата и окружающая среда**

Самым большим провалом саммита в Осаке стала работа в сфере изменения климата. «Двадцатка» запустила первый в мире глобальный режим по сокращению сброса пластика и другого мусора в мировой океан. Реализация инициативы начнется со скоординированных действий правительств «Группы двадцати» по определению проблемы, сбору достоверных данных о том, сколько пластиковых и иных отходов попало в океаны, установлению источников и последствий. Затем будет осуществляться обмен решениями по уменьшению и в конечном итоге ликвидации загрязнения. Лидеры «двадцатки» также приняли «Осацкую стратегию для синего океана», чтобы сократить к 2050 г. дополнительное загрязнение мирового океана пластиковыми отходами до нулевого уровня.

Однако, что касается непосредственно климатического кризиса, лидеры смогли лишь предотвратить нарушение ограниченного консенсуса, достигнутого в Буэнос-Айресе. Девятнадцать членов «двадцатки» подтвердили намерение реализовать Парижское соглашение 2015 г. и актуализировать свои обязательства в его рамках. США вновь заявили о решении выйти из Парижского соглашения и превознесли свои достижения в продвижении технологий чистой энергетики и сокращении выбросов парниковых газов. Ни один из лидеров «двадцатки» не заявил о новых мерах по противодействию климатическому кризису, который уже наступил. «Группа двадцати» единогласно повторила свое традиционное обязательство, впервые принятое на Питтсбургском саммите 2009 г., по ликвидации неэффективных субсидий на ископаемое топливо в среднесрочной перспективе. Тем не менее был проигнорирован тот факт, что «двадцатка» не выполнила это обязательство к заявленному ранее сроку исполнения в 2014 г. Более того, лидеры добавили новое условие – «субсидии, которые приводят к расточительному потреблению», – что ослабило силу первоначального обязательства.

Этот провал в сфере изменения климата представляет собой загадку с точки зрения модели управления «двадцатки» как системного хаба. Высокие уровни первого основного показателя модели – уязвимости перед шоками в области изменения климата и окружающей среды – не соответствуют низким результатам управления «двадцатки» в соответствующих сферах [Kirton, 2013].

Япония с самого начала закрепила за проблемами изменения климата и стихийных бедствий место в повестке дня саммита, отчасти благодаря тайфуну, который затопил и привел к закрытию аэропорта Осаки в 2018 г., и цунами, которое опустошило Фукусиму и привело к возникновению ядерной угрозы в 2011 г. Эти трагедии вспомнились на фоне землетрясения силой 6,7 балла, которое произошло в Ниигате 18 июня 2019 г. [Sugiyama, 2019]. В начале июня 2019 г. в Японии были зафиксированы новые температурные рекорды.

Весной 2019 г. небывалые наводнения обрушились на фермерский пояс Среднего Запада США. В июне 2019 г. необычайно сильная жара наблюдалась в Сибири, Индии, Польше и Франции. Западные провинции Канады охватила волна лесных пожаров.

В 2019 г. в Германии была зафиксирована самая высокая среднегодовая температура, что даже стало причиной остановки ядерного реактора в качестве меры предосторожности [Batchelor, 2019].

Президент России Владимир Путин на саммите в Осаке отметил растущие издержки изменения климата, полностью изменив свою позицию, высказанную на Арктическом форуме в 2017 г., где он подчеркнул его преимущества [Economist, 2019]. Температура в России сейчас повышается темпами, более чем в 2 раза превышающими среднемировые. Количество экстремальных погодных явлений, выявленных российской метеорологической службой, возросло со 141 в 2000 г. до 580 в 2018 г. Однако в 2019 г. только 55% россиян полагали, что люди вызвали изменение климата. Такие же оценки доминировали и в предыдущем десятилетии. Граждане России поставили изменение климата на девятое место среди наиболее волнующих их проблем, а первые места заняли проблемы экономики и коррупции.

Эти явные, непосредственно ощущаемые, опасные экстремальные погодные явления повысили доверие общественности к тревожным научным открытиям, представленным в докладе МГЭИК 2018 г. [Hoegh-Guldberg et al., 2018]. Он продемонстрировал рост выбросов, превысивший определенное пороговое значение, в результате чего остается около десятилетия на то, чтобы предотвратить возможное исчезновение человечества. В 2019 г. столь же заслуживающий доверия доклад отметил серьезную, беспрецедентную утрату биоразнообразия [IPBES, 2019].

Большей видимости проблемам добавили усиливающиеся и распространяющиеся массовые протесты и забастовки по поводу изменения климата. Вдохновленные 16-летней Гретой Тунберг студенческие протесты распространились по всей Европе и за ее пределами. Движение «Восстание вымирающих» частично перекрыло центр Лондона и доступ к сосредоточенным там глобальным компаниям, предоставляющим финансовые услуги. «Наша планета», примечательный документальный сериал, созданный сэром Дэвидом Аттенборо, познакомил многих с проблемой ущерба, который пластик наносит океанам и населяющим их рыбам.

Также возникли энергетические шоки. В период с января по апрель 2019 г. мировая цена на нефть марки Brent Crude выросла на 40%, превысив 75 долл. за баррель. Ожидалось, что в ближайшие месяцы этот показатель будет расти еще больше из-за прекращения добычи в Венесуэле и Ливии и принятого в конце апреля решения США полностью прекратить легальный экспорт нефти из Ирана. Когда 13 июня произошло нападение на два нефтяных танкера в Оманском заливе, цена на нефть снова резко возросла, и возник новый кризис предложения.

## Подготовка и перспективы саммита 2020 г. в Эр-Рияде

Перспективы саммита «двадцатки» в Эр-Рияде 21–22 ноября казались более многообещающими, учитывая приоритеты повестки дня саудовского председательства и текущую ситуацию в 2020 г.

### **Приоритеты председательства**

Первоначальный подход Саудовской Аравии к председательству был изложен наследным принцем Мухаммедом бин Салманом его коллегам-лидерам на заключительной сессии саммита в Осаке. Из 13 приоритетов повестки дня пять были экономи-



ческими: многосторонняя торговая система и реформы ВТО; налогообложение в цифровой экономике; экономическая инклюзивность и справедливость; стимулирование предпринимателей и малых и средних предприятий; инфраструктура, искусственный интеллект и Интернет вещей. Три были социальными: расширение прав и возможностей молодежи и женщин; инвестиции в человеческий капитал и навыки; будущее занятости, повышение квалификации и переквалификация. Один касался безопасности: кибербезопасность, поток данных и наука.

Пять приоритетов были экологическими: изменение климата и сокращение выбросов; финансирование ЦУР; продовольственная безопасность; доступ к энергии и воде; водная безопасность и устойчивость в глобальном масштабе и особенно на Ближнем Востоке.

Лидеры также намеревались рассмотреть традиционные вопросы ядра повестки дня «двадцатки», включая международное здравоохранение.

Экологические приоритеты и собственно изменение климата заняли неожиданно важное место в повестке. Шестым приоритетом является изменение климата и сокращение выбросов, представленные напрямую и самостоятельно от других. Это стало явной противоположностью ситуации 2019 г., когда «семерка» и «двадцатка» преуменьшали значение изменения климата из-за фактической и ожидаемой оппозиции со стороны президента США Дональда Трампа.

Эти приоритеты были усилены и расширены, когда Саудовская Аравия изложила свои планы на официальном веб-сайте «двадцатки», запущенном 1 декабря 2019 г., когда официально началось председательство страны [G20 Saudi Arabia, 2019]. Его общей темой стала «Реализация возможностей XXI в. для всех». Тремя ключевыми сферами повестки стали «Расширение прав и возможностей людей», «Защита планеты» и «Формирование новых границ».

Среди 22 приоритетов, впервые в истории «Группы двадцати», на первое место была поставлена окружающая среда [Kirton, 2019b]. Шестью приоритетами, представленными в разделе «Защита планеты», стали управление выбросами для устойчивого развития, борьба с деградацией земель и утратой среды обитания, сохранение океанов, содействие устойчивости водных систем во всем мире, содействие продовольственной безопасности и создание более чистых энергетических систем для новой эры.

Аспекты окружающей среды также напрямую связаны с тремя приоритетами (устойчивое развитие, туризм и космос) в рамках двух других ключевых сфер повестки. Это может стать основой для экологически интегрированного, синергетического подхода с многочисленными преимуществами. Тема «Расширение прав и возможностей людей» начинается с задачи наращивания усилий по обеспечению устойчивого развития, включая реализацию ЦУР и подотчетность, и включает туризм, в том числе его воздействие на окружающую среду, наряду с приоритетами в области образования, здравоохранения, прав и возможностей женщин и молодежи, торговли и инвестиций. «Формирование новых границ» начинается с содействия сотрудничеству в сфере космоса, в том числе для «внесения значительного вклада в защиту общих глобальных благ, таких как климат и океаны», включая также приоритеты в области цифровой экономики, налогообложения, инфраструктуры, городов, финансовых технологий и коррупции.

### ***Первые встречи в декабре 2019 г.***

Эти перспективы были подкреплены обсуждениями на первой подготовительной встрече шерп, состоявшейся в начале декабря в Эр-Рияде. Шерпы легко приняли очень

широкие, хорошо подготовленные и весьма новаторские саудовские приоритеты. Кажется, что три вопроса – изменение климата, торговля и цифровизация – будут доминировать на обсуждениях в рамках саммита.

Что касается изменения климата и связанных с ним энергетических вопросов, Саудовская Аравия предложила очевидно эффективное решение в виде углеродной экономики замкнутого цикла, которое могли бы принять все партнеры. Оно подразумевает устранение и рециркуляцию выбросов и обеспечение перехода к более чистой, более экологичной энергетике. Этот хорошо продуманный прагматичный подход позволил партнерам продвигать свои приоритеты, включая более чистые технологии использования ископаемого топлива, которое, как считается, будет доминировать в энергетическом балансе в течение следующих 10–15 лет, поэтому необходимо сделать связанные процессы более экологичными. Туризм был хорошо принят как приоритет, обусловленный прагматичным стремлением Саудовской Аравии диверсифицировать свою экономику, снизив чрезмерную зависимость от нефти и газа. Шерпы также обсудили вопросы управления водными ресурсами в сельском хозяйстве. Не было никакого упоминания или обсуждения приоритета сотрудничества в сфере космоса.

Саудовский подход к проблемам здравоохранения получил значительную поддержку. Он включал основанное на ценностях здравоохранение, цифровое здравоохранение и обеспечение безопасности пациентов.

Цифровизация стала сквозной проблемой, в которой приоритет отдавался вопросам цифровой экономики и кибербезопасности. Она заняла центральное место в приоритете инфраструктурного развития, так как саудиты впервые выдвинули концепцию «инфратех», или цифровизации инфраструктуры. Она рассматривалась как способ привлечения финансирования, улучшения здоровья людей и экологической ситуации.

### **Стимулы к успеху**

В период председательства Саудовской Аравии проявился ряд стимулов, которые могли бы способствовать успеху саммита в Эр-Рияде по новым вопросам глобализации, связанным с изменением климата и, прежде всего, здравоохранением.

Первым стимулом стало усиление экологической нагрузки на Саудовскую Аравию и ее соседей, обусловленное изменением климата. Вызванное изменением климата повышение температуры продолжалось. В некоторых частях Саудовской Аравии и соседних стран она достигла уровня, с которым человеческое тело физиологически не способно справиться. Изменение климата также уменьшило доступность пресной воды и нанесло ущерб сельскому хозяйству и здоровью людей. Подобные экологические потрясения, усиливающиеся в результате изменения климата, все чаще наблюдались и в других, преимущественно мусульманских, странах – членах «Группы двадцати», включая Индонезию, которая присоединилась к Саудовской Аравии в качестве ключевого члена Организации исламского сотрудничества.

Вторым стимулом стало стремление правительства Саудовской Аравии диверсифицировать экономику страны, снизив зависимость от углеводородов, которая в настоящее время велика, и развивая широкий спектр секторов, как предусмотрено стратегией до 2030 г. [Jalilvand, Westphal, 2018; Kingdom of Saudi Arabia, 2016]. Стратегия включает такие приоритеты, как «Жить здорово, быть здоровым», «Достичь экологической устойчивости», «Рынок возобновляемой энергии», и предусматривает развитие таких секторов, как туризм. В соответствии с этой стратегией 29 сентября 2019 г. новая платформа Mutjadeda в рамках Саудовского фонда промышленного развития начала прием заявок на кредиты в объеме 1,2 млрд реалов от желающих создать объекты воз-

обновляемой энергетики или производящих соответствующие комплектующие, а также тех, кто намерен использовать их продукцию [Nereim, 2019].

Третьим стимулом стала трансформация мирового энергетического рынка, в рамках которой Соединенные Штаты стали крупнейшим производителем и набирает силу переход от углеводородов к возобновляемым источникам энергии. Саудовская Аравия обладает потенциалом превращения в сверхдержаву в области солнечной энергетики. Ее протяженная береговая линия также открывает широкие возможности для развития прибрежной ветряной и приливной энергетики. Разрушительный ракетный удар по ключевым нефтедобывающим объектам Агамсо в сентябре 2019 г. показал, что уязвимая Саудовская Аравия не может рассчитывать на собственную добычу и экспорт нефти для обеспечения энергетической безопасности и экономического роста даже в краткосрочной перспективе.

Четвертым стимулом стало снижение политической поддержки со стороны отрицающего изменение климата президента США Дональда Трампа и его коллег-республиканцев. Им предстоят выборы 3 ноября 2020 г., непосредственно перед запланированным саммитом в Эр-Рияде. Президент США может прибыть на саммит в Эр-Рияде в качестве «хромой утки» или при меньшей поддержке со стороны Конгресса, чем он имел в начале года председательства Саудовской Аравии в «Группе двадцати».

## Стимул Повестки дня ООН на период до 2030 г. и ЦУР

Еще одним стимулом для сосредоточения внимания на борьбе с изменением климата и экологической устойчивости на саммите в Эр-Рияде стала активизация действий по реализации Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. и ЦУР (см. [Warren, 2019c]). В отличие от предыдущих восьми Целей развития тысячелетия, три из которых посвящены традиционному приоритету развития здравоохранения, 17 ЦУР в большей степени ориентированы на экологию. Семь посвящены экологической устойчивости: ЦУР 13 по климату, ЦУР 6 по водным ресурсам, ЦУР 7 по чистой энергии, ЦУР 11 по устойчивым городам и населенным пунктам, ЦУР 12 по устойчивому производству и потреблению, ЦУР 14 по устойчивым океанам и ЦУР 15 по экосистемам суши и биоразнообразию. «Двадцатка» долгое время в той или иной степени осуществляла управление по большей части этих семи целей, а также по большинству связанных с ними ЦУР (см. Приложение D).

Более того, ООН уже приступила к проведению большего количества встреч на высшем уровне, посвященных изменению климата, в противоположность существовавшей с 1992 г. практике саммитов с пятилетним интервалом. В частности, саммит «Группы двадцати» в Эр-Рияде будет опираться на результаты беспрецедентного марша из пяти саммитов ООН, которые состоялись в Нью-Йорке в сентябре 2019 г. Он начался 23 сентября с Саммита по мерам в области изменения климата и Совещания высокого уровня по вопросу о всеобщем охвате услугами здравоохранения. Затем состоялись Диалог на высоком уровне по вопросу о финансировании развития, Саммит по ЦУР и встреча по вопросу устойчивого развития малых островных развивающихся государств (МОРАГ). 23 сентября 2019 г. Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш провел Саммит по мерам в отношении изменения климата, на который прибыли более 63 лидеров стран. Дональд Трамп появился на короткое время, чтобы услышать выступление канцлера Германии Ангелы Меркель и премьер-министра Индии Нарендры Моди. Через несколько дней состоялся саммит, посвященный полному обзору ЦУР.

ООН запланировала провести 26-ю Конференцию сторон (КС) Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) в шотландском Глазго 9–19 ноября 2020 г. и, таким образом, завершить ее за день до начала саммита в Эр-Рияде. В рамках КС лидеры стран должны были взять на себя более строгие обязательства по борьбе с изменением климата в сравнении с недостаточными, которые были приняты ими на Парижском саммите в декабре 2015 г. Их должен был побудить к этому провал 25-й КС РКИК ООН в Мадриде в декабре 2019 г., в рамках которой не была достигнута даже договоренность о своде правил, необходимом для запуска глобальной системы торговли квотами на выброс углерода. Однако из-за кризиса COVID-19, охватившего Великобританию к концу марта, ООН отменила саммит в Глазго. Таким образом, возможность добиться необходимых успехов осталась только на саммите «двадцатки» в Эр-Рияде.

### **Кризис COVID-19 и экстренный саммит 26 марта**

Безусловно, самым большим стимулом к успеху саммита в Эр-Рияде стало распространение с января 2020 г. смертоносного и разрушительного кризиса, обусловившее проведение встреч министров здравоохранения, финансов и энергетики «двадцатки», а также первого в истории экстренного саммита в формате видеоконференции 26 марта [Kirton, Warren, 2020]. В своем заявлении из 30 параграфов и 1494 слов лидеры «двадцатки» поставили вопросы здравоохранения на безусловное первое место. Они начали заявление, отметив, что «беспрецедентная пандемия COVID-19 является убедительным напоминанием о нашей взаимосвязанности и уязвимости». Затем они заявили: «Борьба с пандемией и взаимосвязанными с ней медицинскими, социальными и экономическими последствиями является нашим безусловным приоритетом». Это послание явно отличалось от того, которое некоторые лидеры из западного полушария ранее делали самостоятельно. Скорее всего, остальные лидеры обратили их внимание на общие, правильно акцентированные вопросы. Добавилась чуткость, обращение к гражданам, потрясенным «трагической гибелью и страданиями людей». Лидеры выразили свою поддержку работникам, находящимся на передовой линии борьбы с пандемией. Они пообещали «приложить все усилия» для защиты жизни, сохранения рабочих мест и уровня доходов, а также улучшения экономического положения людей.

Первый раздел заявления, озаглавленный «Борьба с пандемией», содержит четыре пункта, охватывающих широкий спектр инструментов. В соответствии с основной миссией «двадцатки» как экономического и финансового форума, во втором разделе из пяти пунктов «Сохранение жизнеспособности мировой экономики» предложены меры по минимизации социального и экономического ущерба, восстановлению роста и поддержанию стабильности рынков. Третий раздел, озаглавленный «Противодействие сбоям в международной торговле», содержит три коротких параграфа о торговых мерах, направленных на «охрану здоровья и обеспечение благополучия людей». В заключительном разделе, озаглавленном «Активизация глобального сотрудничества», представлены пять пунктов, включающие меры «двадцатки» в области здравоохранения, экономики и торговли, а также в отношении туризма, беженцев и мигрантов, безопасности, в том числе пограничного контроля и возвращения граждан на родину.

Вместе лидеры «двадцатки» сделали много важных шагов. В рамках принципиального и нормативного определения направлений действий они подтвердили первую особую основополагающую миссию «Группы двадцати» по содействию финансовой стабильности, но уделили больше внимания второй задаче «двадцатки» — обеспечению выгод глобализации для всех. В частности, они указали, что будут защищать

наиболее уязвимых, обеспечивать доступность медицинских средств «там, где они наиболее необходимы», обеспечивать «надлежащую социальную защиту», «охранять здоровье и обеспечивать благополучие всех людей», а также помогать развивающимся и наименее развитым странам, Африке, малым островным государствам, беженцам и перемещенным лицам. Что касается каузального компонента принципов, которые они утвердили, лидеры пообещали принять научно обоснованные глобальные меры, что отличает данный документ от инстинктивных, импровизированных, самоуверенных заявлений некоторых лидеров «двадцатки», которые они ранее сделали в своих странах.

Что касается принятия решений, лидеры «двадцатки» сформулировали 47 публичных, точных, ориентированных на будущее, политически обязывающих обязательств, охватывающих широкий круг вопросов. Здесь снова сфера здравоохранения находится на первом месте с 20 обязательствами, далее следуют глобальная экономика с девятью, торговля с семью, международное сотрудничество с четырьмя, финансовая стабильность и развитие с тремя в каждой сфере и труд и занятость с одним обязательством. Это сопоставимо с показателями экстренной видеоконференции лидеров «Группы семи» 10 днями ранее, 16 марта: 33 обязательства, в том числе 21 в сфере здравоохранения и 12 в сфере экономики, направленные на борьбу с кризисом, который в то время был менее смертоносным, чем сейчас.

В 47 обязательствах, принятых лидерами «двадцатки» 26 марта, содержится большое число обещаний мобилизовать новые средства на цели здравоохранения, экономического роста, занятости и развития. Здесь экономика вышла на первое место, и на эти цели было выделено 5 трлн долл. США.

Для поддержки реализации этих решений лидеры поручили министрам здравоохранения и финансов регулярно встречаться, чтобы следить за развитием событий. Такие встречи министров, отвечающих за конкретную сферу, являются самым сильным предиктором более высокого уровня исполнения членами «двадцатки» обязательств, принятых лидерами в рамках того же цикла председательства. Таким образом, предполагается повышение уровня исполнения. Уровень исполнения 75 обязательств в области здравоохранения, которые лидеры уже приняли на своих регулярных саммитах ранее, составляет в среднем 73%, так что существует прочная основа для этого.

В области институционального развития глобального управления лидеры «Группы двадцати» по-разному задавали направление работы собственным институтам и внешним организациям. Внутри «двадцатки» они поручили своим «министрам здравоохранения проводить встречи по мере необходимости для обмена успешным национальным опытом и в ходе министерской встречи в апреле сего года разработать комплекс неотложных действий “Группы двадцати” для совместной борьбы с пандемией». Они призвали к проведению в ближайшие месяцы совместной встречи министров финансов и здравоохранения – институциональной инновации, которую Япония впервые предложила на саммите 2019 г. в Осаке. Лидеры также поручили министрам финансов и управляющим центральных банков «регулярно осуществлять координацию с целью разработать план действий “Группы двадцати”» и заявили о поддержке Совета по финансовой стабильности, который они создали и контролируют.

Вне «двадцатки» лидеры семь раз упомянули ВОЗ, заявив: «Мы полностью поддерживаем усилия ВОЗ и настроены далее укреплять ее полномочия по координации международной борьбы с пандемией, в частности, в области защиты находящихся на передовой линии борьбы работников сферы здравоохранения». Они также по три раза упомянули МВФ и Группу Всемирного банка и по одному – Коалицию по инновациям

в области обеспечения готовности к эпидемиям (СЕРИ), Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации (Gavi), ООН, МОТ и ОЭСР.

Несмотря на это многообещающее начало, проявилось несколько недостатков. Во-первых, не было объявлено об увеличении постоянного базового бюджета ВОЗ. Во-вторых, лидеры «двадцатки» не приняли обязательства по трансграничной медицинской помощи, а также не отметили деятельность неправительственных организаций, таких как Международное движение Красного Креста и Красного Полумесяца и «Врачи без границ», которые самоотверженно помогают выполнять такие задачи. В-третьих, лидеры не взяли на себя обязательства по облегчению бремени задолженности беднейших стран, которое могло бы дать заемщикам, находящимся в затруднительном положении, средства для финансирования здравоохранения, в которых они остро нуждаются. В-четвертых, обещание либерализовать торговлю товарами медицинского назначения и связанными с ними товарами и услугами было половинчатым и слабым. Даже в разделе о торговле лидеры не сослались на потенциальную роль ВТО в этом отношении. Они также не решили временно приостановить некоторые из своих торговых санкций против Ирана, Венесуэлы и других стран, которые в настоящее время борются с кризисом COVID-19, который может легко распространиться на их соседей – членов «двадцатки». В-пятых, в заявлении нет никаких упоминаний гендерных вопросов. В-шестых, не наметилось перспективы превращения генерального директора ВОЗ в постоянного участника саммитов «Группы двадцати» по аналогии с главами МВФ и Всемирного банка, которые принимают в них участие с самого начала. Наконец, лидеры «двадцатки» оставили много нерешенных вопросов, поскольку пандемия COVID-19 в ближайшие месяцы усилится. Но в отличие от лидеров «семерки» десятью днями ранее, они не обещали встретиться снова в следующем месяце, чтобы продолжить свою работу.

## Усиление управления со стороны «Группы двадцати»

Учитывая провал управления «двадцатки» и ООН по наиболее полной и угрожающей форме глобализации, несмотря на внешние потрясения и неоспоримые научные данные, архитектура «Группы двадцати» нуждается в укреплении.

Первая предлагаемая реформа заключается в институционализации формата встреч министров окружающей среды «двадцатки», запущенного в 2019 г. (см. Приложение Е). Такую встречу можно объединить со встречей министров энергетики, чтобы сначала каждая из них проводилась отдельно, а затем министры встречались совместно для обсуждения общих проблем. Министры здравоохранения «Группы двадцати» также должны встречаться чаще. Такие встречи на уровне министров увеличивают уровень исполнения обязательств, которые лидеры принимают по тем же темам на саммитах [Rapson, Kirton, 2020].

Вторая реформа заключается в том, чтобы приглашать на саммиты и соответствующие министерские встречи представителей ООН по вопросам изменения климата, биоразнообразию, окружающей среде, а также генерального директора ВОЗ, которые располагают соответствующим научным опытом для выработки решений в отношении указанных ключевых угроз.

Третья реформа заключается в том, чтобы приглашать на саммиты и встречи министров лидеров малых стран, которые быстро становятся углеродно-нейтральными, таких как Коста-Рика, и государств, в настоящее время наиболее уязвимых к изменению климата, включая МОРАГ. Они могут, основываясь на собственном опыте, гово-

рить об уязвимостях стран и соответствующих решениях, а также расширить представительность и усилить легитимность «Группы двадцати».

Четвертая реформа заключается в том, чтобы придать генеральному секретарю ООН и генеральному директору ВОЗ тот же официальный статус членов «двадцатки», которым с самого начала пользовались главы МВФ и Всемирного банка. Это будет соответствовать значительному расширению повестки дня «Группы двадцати» с 2008 г., в том числе ее активному продвижению в области экологической безопасности, здравоохранения и даже политической безопасности [Kirton, 2017]. Это также будет отражать растущую озабоченность «двадцатки» Повесткой дня ООН на период до 2030 г. и ее ЦУР.

Пятая реформа – проведение второго ежегодного саммита «двадцатки» на полях ООН в сентябре. Управление «Группы двадцати» было наиболее успешным, когда проводилось два саммита в год, как в период с 2008 по 2010 г.

## Источники

Гилман М. (2018) Различия экономических результатов и изменение альянсов в деглобализирующемся мире // Вестник международных организаций. Т. 13. № 2. С. 7–16 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-01.

Киртон Дж. (2019) Будущее «Группы двадцати» // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 35–60 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-02.

Киртон Дж., Уоррен Б. (2018) Повестка дня «Группы двадцати» в области цифровизации // Вестник международных организаций. 2018. Т. 13. № 2. С. 17–47 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-02.

Мотала М.Ф. (2019) Вклад «Группы двадцати» и ОЭСР в новое глобальное управление в сфере налогообложения // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 61–93 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-03.

Albright M., Allison G., Bader J. et al. (2020) Statement: Saving Lives in America, China, and Around the World // Asia Society. Center on U.S. – China Relations and the 21st Century China Centre, University of California San Diego. April 3. Режим доступа: <https://asiasociety.org/center-us-china-relations/saving-lives-america-china-and-around-world> (дата обращения: 10.02.2020).

Batchelor T. (2019) Europe Heatwave: Germany Registers Highest Temperature in its Recorded History // Independent. July 25. Режим доступа: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-highest-record-temperature-heatwave-weather-a9020356.html> (дата обращения: 10.02.2020).

Bernstein S., van der Ven H. (2019) The absence of great power responsibility in global environmental politics // European Journal of International Relations. Vol. 43 (3). P. 1–25. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/S0260210516000425>.

Economist (2019). A Warmer Russia: Why Russia Is Ambivalent about Global Warming // The Economist. September 19. Режим доступа: <https://www.economist.com/europe/2019/09/19/why-russia-is-ambivalent-about-global-warming> (дата обращения: 10.02.2020).

G20 (1999a). Finance Minister Paul Martin Chosen as Inaugural Chairperson of New Group of Twenty // Washington, DC. 25 September. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/finance/fm992509.html> (дата обращения: 10.02.2020).

G20 (1999b). Communiqué. Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Berlin, December 15–16. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/1999/1999communiqué.htm> (дата обращения: 10.02.2020).

G20 (2000). Communiqué. Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Montreal. October 25. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2000/2000communiqué.html> (дата обращения: 10.02.2020).

- G20 (2009). Global Plan for Recovery and Reform. London. April 2. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.html> (дата обращения: 10.02.2020).
- G20 (2011). Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All. Cannes. France. November 4. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html> (дата обращения: 10.02.2020).
- G20 (2017). Shaping an Interconnected World. Hamburg. July 8. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html> (дата обращения: 10.02.2020).
- G20 Saudi Arabia (2019). Overview of Saudi Arabia's 2020 G20 Presidency. December 2019. Режим доступа: [http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-Presidency\\_Agenda-V5.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-Presidency_Agenda-V5.pdf) (дата обращения: 10.02.2020).
- Global Governance Program (2019a). Compliance Coding Manual. University of Toronto, August 6. Режим доступа: [http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance\\_Coding\\_Manual\\_2019.pdf](http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance_Coding_Manual_2019.pdf) (дата обращения: 10.02.2020).
- Global Governance Program (2019b). Summit Performance Assessment Manual, Global Governance Program. July 8.
- Goodman M., Segal S., Sobel M. (2020) Assessing the G20 Virtual Summit. Centre for Strategic and International Studies. March 27. Режим доступа: <https://www.csis.org/analysis/assessing-g20-virtual-summit> (дата обращения: 10.02.2020).
- Hoegh-Guldberg O., Jacob D., Taylor M. et al. (2018) Impacts of 1.5°C Global Warming on Natural and Human Systems // Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development and Efforts to Eradicate Poverty. Intergovernmental Panel on Climate Change. Режим доступа: <https://www.ipcc.ch/sr15/> (дата обращения: 10.02.2020).
- IPBES (2019). Summary for Policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES Secretariat, Bonn, Germany. Режим доступа: <https://www.ipbes.net/global-assessment-report-biodiversity-ecosystem-services> (дата обращения: 10.02.2020).
- Jalilvand D.R., Westphal K. (eds). (2018) The Political and Economic Challenges of Energy in the Middle East and North Africa. Abingdon: Routledge.
- James H. (2017) Bretton Woods to Brexit // Finance and Development. Vol. 54 (3). P. 4–9. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2017/09/james.htm> (дата обращения: 10.02.2020).
- Keefe V. (2019) Why Climate Change Is Going to Clobber Our Economy // Business Green. January 11. Режим доступа: <https://www.greenbiz.com/article/why-climate-change-going-clobber-our-economy> (дата обращения: 10.02.2020).
- Kingdom of Saudi Arabia (2016). Vision 2030. Режим доступа: <https://www.vision2030.gov.sa/en> (дата обращения: 10.02.2020).
- Kirton J. (2013) G20 Governance for a Globalized World. Farnham: Ashgate.
- Kirton J. (2017) The G20's Growing Security Governance Success. Paper prepared for The G20 as a Global Governance Institution / Federal Academy for Security Policy. Berlin. February 9. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-baks-g20-security.html> (дата обращения: 10.02.2020).
- Kirton J.J. (2019a) Advancing Global Openness: G7 Governance of Globalization // The G7, Anti-globalism and the Governance of Globalization / C. Oldani, J. Wouters (eds). Abingdon: Routledge. P. 22–44.
- Kirton J. (2019b) Promising Prospects for Planetary Preservation at Saudi Arabia's G20 in 2020. December 6. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/191206-kirton.html> (дата обращения: 10.02.2020).
- Kirton J., Kokotsis E. (2015) The Global Governance of Climate Change. Farnham: Ashgate.
- Kirton J., Kokotsis E., Warren B. (2019) G7 Governance of Climate Change: The Search for Effectiveness // The G7, Anti-globalism and the Governance of Globalization / C. Oldani, J. Wouters (eds). Abingdon: Routledge. P. 90–126.



- Kirton J., Warren B. (2020) Selected Steps Against a Comprehensive Threat: The Extraordinary G20 Leaders' Summit: Statement on COVID-19 // G20 Research Group. March 26. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/200326-kirton-warren.html> (дата обращения: 10.02.2020).
- Kokotsis E. (2019) G20 Performance on Energy // G20 Japan: The 2019 Osaka Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media. P. 128–129. Режим доступа: <http://bit.ly/G20Japan> (дата обращения: 10.02.2020).
- Marchyshyn M. (2019) G20 Performance on Trade // G20 Japan: The 2019 Osaka Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media. P. 42–45. Режим доступа: <http://bit.ly/G20Japan> (дата обращения: 10.02.2020).
- Motala M. (2019) G20 Performance on International Taxation // G20 Japan: The 2019 Osaka Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media. P. 144–145. Режим доступа: <http://bit.ly/G20Japan> (дата обращения: 10.02.2020).
- Nace T. (2018) With \$32 Trillion in Assets, Investors Demand Immediate Action on Climate Change // Forbes. December 11. Режим доступа: <https://www.forbes.com/sites/trevornace/2018/12/11/with-32-trillion-in-assets-investors-demand-immediate-action-on-climate-change/#66c8ae492b48> (дата обращения: 10.02.2020).
- Nereim V. (2019) Saudi Arabia Starts Offering Loans to Develop Renewable Energy // Bloomberg. September 29. Режим доступа: <https://www.jwnenergy.com/article/2019/9/saudi-arabia-starts-offering-loans-develop-renewable-energy> (дата обращения: 10.02.2020).
- Nikolaeva A. (2019) G20 Performance on Financial Regulation // G20 Japan: The 2019 Osaka Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media. P. 137–139. Режим доступа: <http://bit.ly/G20Japan> (дата обращения: 10.02.2020).
- Nye J.S. Jr. (2020) China and America Are Failing the Pandemic Test // Project Syndicate. April 2. Режим доступа: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-america-failing-pandemic-test-by-joseph-s-nye-2020-04> (дата обращения: 10.02.2020).
- Oldani C., Wouters J. Andrione-Moylan A. (2019) The G7, Anti-globalism and the Governance of Globalization // The G7, Anti-globalism and the Governance of Globalization / C. Oldani, J. Wouters (eds). Abingdon: Routledge. P. 1–21.
- Pisani-Ferry J. (2019) Collective Action in a Fragmented World // Policy Brief. 5 September. P. 1–8.
- Rapson J., Kirton J. (2020) Improving G20 Implementation // Research Report. G20 Research Group.
- Romel V. (2019) US-China Trade War Pushes Global Exports into Contraction // Financial Times. September 25. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/74a00ed4-df9c-11e9-b112-9624ec9edc59> (дата обращения: 10.02.2020).
- Ruggie J. (1983) International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order // International Regimes / S. Krasner (ed.). Ithaca NY: Cornell University Press). P. 195–232.
- Sassen S. (2007) Sociology of Globalization. N.Y.: W.W. Norton.
- Scholte J. (2005) Globalization: A Critical Introduction. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Sen A. (1999) Development as Freedom. N.Y.: Random House.
- Stephens Ph. (2020) National action cannot fix a global problem // Financial Times. March 20. P. 9.
- Stiglitz J.E. (2002) Globalization and Its Discontents. N.Y.: W.W. Norton.
- Strauss D. (2020) Pandemic will destroy equivalent of 195m jobs globally, warns UN // Financial Times. April 8. P. 1.
- Sugiyama S. (2019) Osaka Plays Down Need for New Safety Measures for G20 Summit after Recent Quake // Japan Times. June 20. Режим доступа: <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/06/19/national/osaka-plays-need-new-safety-measures-g20-summit-recent-quake> (дата обращения: 10.02.2020).
- Tett G. (2019) Climate Change Could Cause a New Mortgage Default Crisis // Financial Times. September 26. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/7ec25f94-e04f-11e9-9743-db5a370481bc> (дата обращения: 10.02.2020).
- United Nations (2019). The Sustainable Development Goals Report 2019. N.Y.: United Nations.

Wang A. (2019) G20 Performance on Economic Growth // G20 Japan: The 2019 Osaka Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media. P. 54–58. Режим доступа: <http://bit.ly/G20Japan> (дата обращения: 10.02.2020).

Warren B. (2019a) G20 Performance on Climate Change // G20 Japan: The 2019 Osaka Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media. P. 114–117. Режим доступа: <http://bit.ly/G20Japan> (дата обращения: 10.02.2020).

Warren B. (2019b) G20 Performance on Health // G20 Japan: The 2019 Osaka Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). London: GT Media. P. 104–105. Режим доступа: <http://bit.ly/G20Japan> (дата обращения: 10.02.2020).

Warren B. (2019c) Governing Through Goals: The G20 and UN 2030 Agenda Sustainable Development Goals. December 6. Режим доступа: <http://www.g7g20.utoronto.ca/comment/191206-warren.html> (дата обращения: 10.02.2020).

Williams M. (2019) G20 Performance on the Digital Economy // G20 Japan: The 2019 Osaka Summit / J. Kirton, M. Koch (eds). L.: GT Media. P. 150–151. Режим доступа: <http://bit.ly/G20Japan> (дата обращения: 10.02.2020).

Woods N. (2006) The Globalizers: The IMF, the World Bank and Their Borrowers. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

## Приложение А. Результаты саммитов «Группы двадцати», 2008–2019 гг.

Саммит	Оценка	Политическое управление на национальном уровне			Обсуждение			Определение направлений действий				Принятие решений	Исполнение решений		Развитие глобального управления						
		Участие, %	Количество упоминаний	Процент упомянутых членов, %	Количество дней	Количество документов	Количество слов	Стабильность	Включенность	Демократия	Свобода		Количество обязательств	Уровень, % исполнения	Количество оцененных обязательств	Внутреннее		Внешнее		Группы взаимодействия	
																Количество упоминаний	Количество инцидентов	Количество упоминаний	Количество инцидентов	Количество упоминаний	Количество инцидентов
2008 Вашингтон	A-	100	0	0	2	2	3567	16	2	10	2	95	75	8	0	4	39	11	0	0	
2009 Лондон	A	100	1	5	2	3	6155	29	6	9	0	129	57	7	12	4	120	27	0	0	
2009 Питтсбург	A-	100	0	0	2	2	9257	11	21	28	1	128	67	15	47	4	115	26	0	0	
2010 Торонто	A-	90	8	15	2	5	11078	47	32	11	1	61	68	15	71	4	164	27	0	0	
2010 Сеул	B	95	5	15	2	5	15776	66	36	18	4	153	67	41	99	4	237	31	0	0	
2011 Канны	B	95	11	35	2	3	14107	42	8	22	0	282	74	22	59	4	247	27	4	2	
2012 Лос-Кабос	A-	95	6	15	2	2	12682	43	23	31	3	180	77	20	65	4	138	20	7	2	
2013 Санкт-Петербург	A	90	15	55	2	11	28766	73	108	15	3	281	69	24	190	4	237	27	9	5	
2014 Брисбен	B	90	10	40	2	5	9111	10	12	1	0	205	70	27	39	4	42	12	0	0	
2015 Анталья	B	90	0	0	2	6	5983	13	22	0	2	198	71	24	42	4	54	11	8	6	
2016 Ханчжоу	B+	95	7	25	2	4	16004	11	29	34	5	213	71	29	179	4	223	19	14	6	
2017 Гамбург	B+	95	0	0	2	10	34746	42	61	2	11	529	76	26	54	6	307	19			
2018 Буэнос-Айрес	B-	90	0	0	2	2	13515	23	53	7	2	128	79	20	20	5	24	15			
2019 Осака	B	95	2	5	2	2	6623	13	16			143	—	—	56	5	54	17			
Всего	N/A	N/A	65	N/A	28	62	187370	439	429	188	34	2,725	N/A	278	933	60	2,001	289			
Среднее	N/A	95	4,6	19	2	4,4	13384	31,4	31	14,5	2,6	195	71	20	66,7	4,3	143	21			

Примечания.

N/A = неприменимо.

Учитываются только документы, опубликованные на саммите от имени лидеров.

Оценка основана на методологии, разработанной Джоном Киртоном, следующим обра-

зом: А + = Крайне сильный, А = Очень сильный, А- = Сильный, В + = Значительный, В = Существенный, В- = Средний, С = Маленький, D = Очень маленький, F = Провал (в том числе ухудшение ситуации). Подробнее см. <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/scoring.html>.

«Политическое управление на национальном уровне» – участие членов «Группы двадцати» и как минимум одного представителя ЕС, не включает приглашенные страны. Учитываются только упоминания постоянных полноформатных членов.

«Обсуждение» – длительность саммита и документы, коллективно опубликованные от имени лидеров.

«Определение направлений действий» – число утверждений, заявлений о причинности и указаний на стабильность, включенность, демократию и индивидуальные свободы.

«Принятие решений» – число обязательств, выявленных Исследовательской группой «двадцатки».

«Реализация решений» – баллы выставляются по трехбалльной шкале: от -1 (неисполнение) до +1 (полное исполнение, достижение цели, поставленной в обязательстве). В таблице представлены кумулятивные оценки из докладов об исполнении обязательств.

«Развитие глобального управления» – в таблице представлены данные по упоминаниям внутренних институтов «Группы двадцати» и внешних институтов, а также официальных групп взаимодействия. «Количество институтов» означает общее число различных институтов, упоминаемых в документах саммитов.

## Приложение В. Результаты «Группы двадцати» в сфере здравоохранения

Саммит	Политическое управление на национальном уровне		Обсуждение			Определение направлений действий		Принятие решений		Исполнение решений		Развитие глобального управления	
	Участие, %	Количество упоминаний	Слова		Документы	Финансовая стабильность	Равенство	Обязательства	Процент от общего	Уровень исполнения	Количество оцененных обязательств	Внутреннее	Внешнее
			Количество										
2008 Вашингтон	100	0	118	3,2	1	0	0	0	0	–	–	0	1
2009 Лондон	100	0	59	0,9	1	0	0	0	0	–	1	0	0
2009 Питтсбург	100	0	284	3	1	0	0	0	0	–	1	0	0
2010 Торонто	90	0	139	1,2	1	0	1	0	0	–	–	0	1
2010 Сеул	95	0	643	4,1	4	0	1	0	0	–	1	3	2
2011 Канны	95	0	470	2,9	3	0	1	0	0	–	–	1	0
2012 Лос-Кабос	95	0	250	1,9	2	0	0	0	0	–	–	0	1
2013 Санкт-Петербург	90	0	1340	11,2	5	0	2	0	0	–	–	6	4
2014 Брисбен	90	0	769	8,4	3	0	1	33	16	+0,43 (72)	4	4	9
2015 Анталья	90	0	481	3,5	3	0	1	2	1,7	+0,20 (60)	2	5	3
2016 Ханчжоу	100	0	234	1,4	4	0	0	3	1,4	-0,40 (30)	1	4	5
2017 Гамбург	100	0	707	2	3	0	3	19		+0,95 (98)	1		

Саммит	Политическое управление на национальном уровне		Обсуждение			Определение направлений действий		Принятие решений		Исполнение решений		Развитие глобального управления	
	Участие, %	Количество упоминаний	Слова		Документы	Финансовая стабильность	Равенство	Обязательства	Процент от общего	Уровень исполнения	Количество оцененных обязательств	Внутреннее	Внешнее
			Количество										
2018 Буэнос-Айрес	100	0	316	4	2	0	4	4		+0,85 (93)	1		
2019 Осака	100	0	934	14	1	0	6	14		—			
Всего	N/A	0	6744	N/A	34	0	20	75	N/A	—	5	23	26
Среднее	95	0	482	4	2	0	1,4		1,7	+0,45 (73)	1,3	2,1	2,4

## Приложение С. Результаты «Группы двадцати» в сфере борьбы с изменением климата

Саммит	Политическое управление на национальном уровне		Обсуждение		Определение направлений действий					Принятие решений	Исполнение решений		Развитие глобального управления				
	Количество упоминаний	Процент от всех упоминаний	Количество слов	Процент слов	Финансовая стабильность	Глобализация для всех	Приоритетность	Демократия	Права человека		Количество обязательств	Обязательства		Внутреннее		Внешнее	
												Уровень исполнения	Процент оцененных обязательств	Министры	Должностные лица	Количество упоминаний	Количество институтов
2008 Вашингтон	0	0	64	1,7	0	0	0	0	1	0	—	—	0	0	0	0	
2009 Лондон	0	0	64	1,0	0	0	1	0	0	3	-0,10 (45)	33 (1)	0	0	1	1	
2009 Питтсбург	1	5	911	9,7	0	0	4	0	0	3	+0,86 (93)	33 (1)	4	0	10	5	
2010 Торонто	1	5	838	7,4	0	0	0	1	0	3	+0,42 (71)	100 (3)	0	0	3	3	
2010 Сеул	2	10	2018	12,7	0	0	2	1	0	8	+0,05 (53)	50 (4)	5	3	20	11	
2011 Канны	2	10	1167	8,2	0	0	0	1	0	8	+0,38 (69)	37 (3)	2	0	11	7	
2012 Лос-Кабос	0	0	1160	9,1	0	0	0	1	0	6	+0,59 (80)	50 (3)	1	5	6	5	
2013 Санкт-Петербург	1	5	1697	5,9	0	0	1	0	0	11	-0,17 (42)	27 (3)	0	3	10	7	
2014 Брисбен	0	0	323	3,5	0	0	0	0	0	7	+0,51 (76)	71 (5)	0	0	4	2	
2015 Анталья	0	0	1129	8	0	0	0	0	0	3	+0,70 (85)	85 (1)	1	1	5	3	
2016 Ханчжоу*	0	0	1754	11	0	1	0	1	0	2	+0,58 (79)	100 (2)	1	3	5	4	

Саммит	Политическое управление на национальном уровне		Обсуждение		Определение направлений действий					Принятие решений	Исполнение решений		Развитие глобального управления				
	Количество упоминаний	Процент от всех упоминаний	Количество слов	Процент слов	Финансовая стабильность	Глобализация для всех	Приоритетность	Демократия	Права человека		Количество обязательств	Обязательства		Внутреннее		Внешнее	
												Уровень исполнения	Процент оцененных обязательств	Министры	Должностные лица	Количество упоминаний	Количество институтов
2017 Гамбург	0	0	5255	15	0	0	1	1	1	22	+0,62 (81)	14 (3)	0	11	26	9	
2018 Буэнос-Айрес	0	0	532	6	0	0	0	0	0	3	+0,57 (79)	79 (2)	0	0	3	3	
2019 Осака	0	0	2034	31	1	1	0	0	0	13	N/A	N/A	1	1	10	9	
Всего	7	N/A	18946	N/A	1	2	9	5	2	92	N/A	31	15	27	114	69	
Среднее	0,78	4	1353	9,3	0,1	0,1	0,88	0,4	0,1	6,6	+0,38 (69)	69	1,1	1,9	8,1	4,9	

*Примечания.*

«Политическое управление на национальном уровне» включает все явные упоминания полноправных участников саммита, в которых конкретно выражена благодарность в контексте изменения климата со стороны института его конкретному члену. Процент от всех упоминаний указывает, какая доля из 20 полноправных членов была упомянута.

«Обсуждение» показывает количество упоминаний вопросов изменения климата в документах лидеров «двадцатки» за рассматриваемый год. Единицей анализа является абзац. «Процент слов» – доля от общего количества слов в каждом документе, которые относятся к тематике изменения климата.

В «Определении направлений действий» «Приоритетность» относится к числу случаев, когда изменение климата упоминается в преамбуле декларации или резюме председателя за рассматриваемый год. Единицей анализа является предложение. Число в скобках относится к упоминаниям вопросов окружающей среды. «Демократия» показывает количество упоминаний демократии в связи с изменением климата. «Права человека» показывает количество упоминаний прав человека в связи с изменением климата. Единицей анализа является абзац.

«Принятие решений» – число обязательств в сфере изменения климата.

«Реализация решений» – общий показатель исполнения обязательств по изменению климата, оцененных в соответствующий период. «Процент оцененных обязательств» представляет собой долю оцененных обязательств в общем количестве обязательств в данной сфере. Числа в скобках относятся к обязательствам в сфере энергетики.

В «Развитии глобального управления» «Внутреннее» относится к числу упоминаний собственных институтов «двадцатки» в связи с проблемой изменения климата. «Министры» относятся к министерским встречам и инициативам. «Должностные лица» – к группам на официальном уровне. «Внешнее» – к количеству внешних многосторонних организаций, связанных с изменением климата. Единицей анализа является предложение.

\*Упоминание повестки изменения климата в Коммюнике лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Ханчжоу 2016 г.: «Мы намерены способствовать развитию инновационной, динамичной, взаимосвязанной и инклюзивной мировой экономики, для того чтобы войти в новую эру глобального роста и устойчивого развития, принимая во внимание Повестку в области устойчивого развития на период до 2030 г., Аддис-Абебскую Программу действий и Парижское соглашение».

## Приложение D. Управление «Группы двадцати» в сфере ЦУР, 2008–2018 гг.

ЦУР	Сфера политики «Группы двадцати»	Обсуж- дение	Политиче- ское управ- ление на на- циональном уровне	Определение направ- лений действий		Реше- ния	Исполнение решений		Развитие глобального управления	
				Финансовая стабильность	Глобализация для всех		Уровень исполнения, %	Количество оцененных обязательств	Внутреннее	Внешнее
1	Нищета	Развитие								
2	Голод	Продоволь- ствие и сель- ское хозяйство	13098	2		123	73	9		
3	Здравоохра- нение	Здравоохра- нение	5810			75	73	9		
4	Образование	Образование	10341			5	—	0		
5	Гендерные вопросы	Гендерные вопросы	9881			55	60	11		
6	Вода									
7	Энергетика	Энергетика	11440			157	73	21		
8	Рабочие места	Труд и заня- тость	28253			153	75	20		
9	Инфраструк- тура	Инфраструк- тура	9530			44	90	2		
10	Неравенство									
11	Города	Города	1706							
12	Потребление									
13	Изменение климата	Изменение климата	16912			91	69	31		
14	Океаны	Океаны	1827							
15	Суша	Биоразно- образии								
16	Мир/право- судие	Региональная безопасность								
17	Партнерство	Международ- ное сотрудни- чество								

*Примечания.*

Составлено Бриттани Уоррен 25 сентября 2019 г.

\* Цели устойчивого развития:

1. Ликвидация нищеты: повсеместная ликвидация нищеты во всех её формах.
2. Ликвидация голода: ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства.
3. Хорошее здоровье и благополучие: обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте.
4. Качественное образование: обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех.
5. Гендерное равенство: обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек.
6. Чистая вода и санитария: обеспечение наличия и рациональное использование водных ресурсов и санитарии для всех.
7. Недорогая и чистая энергия: обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех.
8. Достойная работа и экономический рост: содействие неуклонному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех.

9. Индустриализация, инновации и инфраструктура: создание прочной инфраструктуры, содействие обеспечению всеохватной и устойчивой индустриализации и внедрению инноваций.

10. Уменьшение неравенства: снижение уровня неравенства внутри стран и между ними.

11. Устойчивые города и населенные пункты: обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов.

12. Ответственное потребление и производство: обеспечение рациональных моделей производства и потребления.

13. Борьба с изменением климата: принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями.

14. Сохранение морских экосистем: сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития.

15. Сохранение экосистем суши: защита, восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное управление лесами, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биологического разнообразия.

16. Мир, правосудие и эффективные институты: содействие построению миролюбивых и открытых обществ в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях.

17. Партнерство в интересах устойчивого развития: укрепление средств достижения устойчивого развития и активизация работы механизмов глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

## Приложение Е. Министерские встречи, 1999–2019 гг.

Финансы	1999–
Труд и занятость	2010–
Туризм	2010–2013
Сельское хозяйство	2011, 2012, 2015–2017, 2019
Развитие	2011
Торговля	2012, 2014–2016, 2019
Иностранные дела	2012, 2013, 2017, 2018, 2019
Энергетика	2015, 2016, 2018, 2019
Цифровизация	2017, 2018, 2019
Здравоохранение	2017, 2018, 2019
Окружающая среда	2019



# Globalization's Implications for G20 Governance<sup>1</sup>

J. Kirton

---

---

**John Kirton** – Professor, Co-director of BRICS Research Group, Director of G8 Research Group, Co-director of G20 Research Group, University of Toronto; 100 St. George, M5S 1A1, Toronto, Ontario, Canada; E-mail: john.kirton@utoronto.ca; E-mail: john.kirton@utoronto.ca

## Abstract

*The rapid globalization of money, goods, services, taxation, knowledge, people, political ideas, digitalization, and especially pathogens and ecological pollutants has intensified, along with rising inequality, multipolarity, protectionism, isolationism and geopolitical tensions. Together these factors present new challenges to 21st century global governance led by the systemically significant states which make up the Group of Twenty (G20). G20 governance has expanded in response, but with more success on its old, incompletely globalized economic agenda than on its newer, more globalized digitalization, health pandemics and climate change agendas. The most recent G20 summit in Osaka, Japan on 28–29 June 2019 did make advances on tax and digitalization but not on the looming health risks and the existential threat of climate change. Preparations for the Saudi Arabian-hosted Riyadh summit, to be held on 21–22 November 2020, have made some progress on the latter amidst the unprecedented crisis posed by the COVID-19 pandemic. The crisis shows that the G20's architecture needs to be further strengthened by institutionalizing G20 environment and health ministers' meetings; inviting the executive heads of the United Nations (UN) bodies for climate change, biodiversity, the environment and health, as well as the leaders of key outside countries, to the summits; giving the UN and World Health Organization the same G20 status as the International Monetary Fund and World Bank; and holding a second annual summit at the UN each September focused on the sustainable development goals.*

**Key words:** G20; globalization; digitalization; climate change; Sustainable Development Goals

**For citation:** Kirton J. (2020) Globalization's Implications for G20 Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 24–54 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-02

## References

- Albright M., Graham A., Jeffrey B. et al. (2020) Saving Lives in America, China, and Around the World. Statement, Asia Society Center on U.S. – China Relations and the 21st Century China Centre, University of California San Diego, 3 April. Available at: <https://asiasociety.org/center-us-china-relations/saving-lives-america-china-and-around-world> (accessed 16 April 2020).
- Batchelor T. (2019) Europe Heatwave: Germany Registers Highest Temperature in Its Recorded History. *Independent*, 25 July. Available at: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-highest-record-temperature-heatwave-weather-a9020356.html> (accessed 16 April 2020).
- Bernstein S. (2019) The Absence of Great Power Responsibility in Global Environmental Politics. *European Journal of International Relations*, vol. 26, no 1, pp. 8–32. Available at: <https://doi.org/10.1177/135406611985964>.
- Gilman M. (2018) Divergent Performance and Shifting Alliances in a Deglobalizing World. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 7–15. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-01>.

---

<sup>1</sup> Article submitted to International Organizations Research Journal theme issue on “Globalization 4.0, Changing World Order and the Future of Global Economic Governance,” I am grateful for the research assistance of Brittaney Warren, Duja Muhanna, Jessica Rapson and other members of the G20 Research Group. Version of 8 April 2020.

- Global Governance Program (2019a). Compliance Coding Manual for International Institutional Commitments. Munk School of Global Affairs & Public Policy, University of Toronto, 6 August. Available at: [http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance\\_Coding\\_Manual\\_2019.pdf](http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance_Coding_Manual_2019.pdf) (accessed 16 April 2020).
- Global Governance Program (2019b). Summit Performance Assessment Manual. Munk School of Global Affairs & Public Policy, University of Toronto, 8 July 2019. Available from author on request.
- Goodman M., Segal S., Sobel M. (2020) Assessing the G20 Virtual Summit. Center for Strategic and International Studies, 27 March. Available at: <https://www.csis.org/analysis/assessing-g20-virtual-summit> (accessed 16 April 2020).
- Group of 20 (G20) (1999a). Finance Minister Paul Martin Chosen as Inaugural Chairperson of New Group of Twenty. Washington DC, 25 September. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/finance/fm992509.htm> (accessed 16 April 2020).
- Group of 20 (G20) (1999b). Communiqué. Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Berlin, 15–16 December. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/1999/1999communiqué.htm> (accessed 16 April 2020).
- Group of 20 (G20) (2000). Communiqué. Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Montreal, 25 October. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2000/2000communiqué.html> (accessed 16 April 2020).
- Group of 20 (G20) (2009). Global Plan for Recovery and Reform. Statement Issued by the G20 Leaders. London, 2 April. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqué0402.html> (accessed 16 April 2020).
- Group of 20 (G20) (2011). Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All. Cannes Summit Final Declaration. Cannes, 4 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html> (accessed 16 April 2020).
- Group of 20 (G20) (2017). Shaping an Interconnected World. G20 Leaders' Declaration. Hamburg, 8 July. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html> (accessed 16 April 2020).
- Group of 20 (G20). Saudi Arabia 2020 (2019) Overview of Saudi Arabia's 2020 G20 Presidency: Realizing Opportunities for All. Available at: [http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-Presidency\\_Agenda-V5.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-Presidency_Agenda-V5.pdf) (accessed 16 April 2020).
- Group of 20 (G20) (2020). Extraordinary G20 Leaders' Summit: Statement on COVID-19. 26 March. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-statement-0326.html> (accessed 4 June 2020).
- Hoegh-Guldberg O., Jacob D., Taylor M. et al. (2018) Impacts of 1.5°C Global Warming on Natural and Human Systems. Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development and Efforts to Eradicate Poverty. Intergovernmental Panel on Climate Change. Available at: <https://www.ipcc.ch/sr15/> (accessed 16 April 2020).
- International Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) (2019). Summary for Policymakers of the Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES Secretariat, Bonn, Germany. Available at: <https://www.ipbes.net/global-assessment-report-biodiversity-ecosystem-services> (accessed 16 April 2020).
- Jalilvand D.R., Westphal K. (eds) (2018) *The Political and Economic Challenges of Energy in the Middle East and North Africa*. Abingdon: Routledge.
- James H. (2017) Bretton Woods to Brexit. *Finance and Development*, vol. 54, no 3, pp. 4–9. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2017/09/james.htm> (accessed 16 April 2020).
- Keefe B. (2019) Why Climate Change Is Going to Clobber Our Economy. *GreenBiz*, 10 January. Available at: <https://www.greenbiz.com/article/why-climate-change-going-clobber-our-economy> (accessed 16 April 2020).
- Kingdom of Saudi Arabia (2016). *Vision 2030*. Available at: <https://www.vision2030.gov.sa/en> (accessed 16 April 2020).
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.

- Kirton J.J. (2017) The G20's Growing Security Governance Success. Paper presented at "The G20 as a Global Governance Institution," Federal Academy for Security Policy, Berlin, 9 February. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-baks-g20-security.html> (accessed 16 April 2020).
- Kirton J.J. (2019a) Advancing Global Openness: G7 Governance of Globalization. *The G7, Anti-Globalism and the Governance of Globalization* (C. Oldani, J. Wouters (eds)). Abingdon: Routledge.
- Kirton J.J. (2019b) The G20's Future. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 31–51. Available at: <https://doi-org/10.17323/1996-7845-2019-02-02>.
- Kirton J.J. (2019c) Promising Prospects for Planetary Preservation at Saudi Arabia's G20 in 2020. G20 Research Group, 6 December. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/191206-kirton.html> (accessed 16 April 2020).
- Kirton J.J., Kokotsis E. (2015) *The Global Governance of Climate Change*. Farnham: Ashgate.
- Kirton J.J., Kokotsis E., Warren B. (2019) G7 Governance of Climate Change: The Search for Effectiveness. *The G7, Anti-Globalism and the Governance of Globalization* (C. Oldani, J. Wouters (eds)). Abingdon: Routledge.
- Kirton J.J., Warren B. (2018) G20 Governance of Digitalization. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 16–40. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-02>.
- Kirton J.J., Warren B. (2020) Selected Steps Against a Comprehensive Threat: The Extraordinary G20 Leaders' Summit: Statement on COVID-19. G20 Research Group, 26 March. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/200326-kirton-warren.html> (accessed 16 April 2020).
- Kokotsis E. (2019) G20 Performance on Energy. *G20 Japan: The 2019 Osaka Summit* (J.J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media. Available at: <http://bit.ly/G20Japan> (accessed 16 April 2020).
- Marchyshyn M. (2019) G20 Performance on Trade. *G20 Japan: The 2019 Osaka Summit* (J.J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media. Available at: <http://bit.ly/G20Japan> (accessed 16 April 2020).
- Motala M. (2019a) The G20-OECD Contribution to a New Global Tax Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 61–93. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-02-03>.
- Motala M. (2019b) G20 Performance on International Taxation. *G20 Japan: The 2019 Osaka Summit* (J.J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media. Available at: <http://bit.ly/G20Japan> (accessed 16 April 2020).
- Nace T. (2018) With \$32 Trillion in Assets, Investors Demand Immediate Action on Climate Change. *Forbes*, 11 December. Available at: <https://www.forbes.com/sites/trevornace/2018/12/11/with-32-trillion-in-assets-investors-demand-immediate-action-on-climate-change/#66c8ae492b48> (accessed 16 April 2020).
- Nereim V. (2019) Saudi Arabia Starts Offering Loans to Develop Renewable Energy. *Bloomberg*, 29 September. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-29/saudi-arabia-starts-offering-loans-to-develop-renewable-energy> (accessed 16 April 2020).
- Nikolaeva A. (2019) G20 Performance on Financial Regulation. *G20 Japan: The 2019 Osaka Summit* (J.J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media. Available at: <http://bit.ly/G20Japan> (accessed 16 April 2020).
- Nye J.S. Jr. (2020) China and America Are Failing the Pandemic Test. *Project Syndicate*, 2 April. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-america-failing-pandemic-test-by-joseph-s-nye-2020-04> (accessed 16 April 2020).
- Oldani C., Wouters J., Andrione-Moylan A. (2019) The G7, Anti-Globalism and the Governance of Globalization. *G20 Japan: The 2019 Osaka Summit* (J.J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media. Available at: <http://bit.ly/G20Japan> (accessed 16 April 2020).
- Pisani-Ferry J. (2019) Collective Action in a Fragmented World. Policy Brief 5, Bruegel. Available at: [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/09/Bruegel\\_Policy\\_Brief-2019\\_05\\_1.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/09/Bruegel_Policy_Brief-2019_05_1.pdf) (accessed 16 April 2020).
- Rapson J., Kirton J.J. (2020) Improving G20 Implementation. Research Report, G20 Research Group.
- Romel V. (2019) US – China Trade War Pushes Global Exports Into Contraction. *Financial Times*, 25 September. Available at: <https://www.ft.com/content/74a00ed4-df9c-11e9-b112-9624ec9edc59> (accessed 16 April 2020).

- Ruggie J. (1983) *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*. International Regimes (S. Krasner (ed)). Ithaca: Cornell University Press.
- Sassen S. (2007) *Sociology of Globalization*. New York: W. W. Norton.
- Scholte J.A. (2005) *Globalization: A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Sen A. (1999) *Development as Freedom*. New York: Random House.
- Stephens P. (2020) National Action Cannot Fix a Global Pandemic. *Financial Times*, 18 March. Available at: <https://www.ft.com/content/46c0acd0-6930-11ea-a3c9-1fe6fedcca75> (accessed 16 April 2020).
- Stiglitz J.E. (2002) *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton.
- Strauss D. (2020) Pandemic Will Destroy Equivalent of 195m Jobs Globally, Warns UN. *Financial Times*, 8 April.
- Sugiyama S. (2019) Osaka Plays Down Need for New Safety Measures for G20 Summit After Recent Quake. *Japan Times*, 20 June. Available at: <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/06/19/national/osaka-plays-need-new-safety-measures-g20-summit-recent-quake> (accessed 16 April 2020).
- Tett G. (2019) Climate Change Could Cause a New Mortgage Default Crisis. *Financial Times*, 26 September. Available at: <https://www.ft.com/content/7ec25f94-e04f-11e9-9743-db5a370481bc> (accessed 16 April 2020).
- The Economist (2019). A Warmer Russia: Why Russia Is Ambivalent About Global Warming. 19 September. Available at: <https://www.economist.com/europe/2019/09/19/why-russia-is-ambivalent-about-global-warming> (accessed 16 April 2020).
- United Nations (UN) (2019). The Sustainable Development Goals Report 2019. Available at: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/> (accessed 16 April 2020).
- Wang A. (2019) G20 Performance on Economic Growth. *G20 Japan: The 2019 Osaka Summit* (J.J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media. Available at: <http://bit.ly/G20Japan> (accessed 16 April 2020).
- Warren B. (2019a) G20 Performance on Climate Change. *G20 Japan: The 2019 Osaka Summit* (J.J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media. Available at: <http://bit.ly/G20Japan> (accessed 16 April 2020).
- Warren B. (2019b) G20 Performance on Health. *G20 Japan: The 2019 Osaka Summit* (J.J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media. Available at: <http://bit.ly/G20Japan> (accessed 16 April 2020).
- Warren B. (2019c) Governing Through Goals: The G20 and UN 2030 Agenda Sustainable Development Goals. G20 Research Group, 6 December. Available at: <http://www.g7g20.utoronto.ca/comment/191206-warren.html> (accessed 16 April 2020).
- Williams M. (2019) G20 Performance on the Digital Economy. *G20 Japan: The 2019 Osaka Summit* (J.J. Kirton, M. Koch (eds)). London: GT Media. Available at: <http://bit.ly/G20Japan> (accessed 16 April 2020).
- Woods N. (2006) *The Globalizers: The IMF, the World Bank and Their Borrowers*. Ithaca: Cornell University Press.

# Новая политика «Группы двадцати» в сфере глобального экономического управления<sup>1, 2</sup>

Дж. Лакхерст

---

---

Лакхерст Джонатан – PhD, доцент Высшей школы международных исследований Университета Сока (Япония); Japan, Tokyo, 192-8577, Nachioji, Tangi-machi, 1-236; E-mail: luckhurst@soka.ac.jp

*В статье показано, как «Группа двадцати» сформировала свою новую политику после мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. посредством практики сетевого глобального экономического управления. Это усилило влияние других субъектов, помимо властей ведущих развитых стран, особенно представителей развивающихся стран и негосударственных акторов, повысило инклюзивность глобального управления и усилило децентрализацию влияния. «Двадцатка» как основной хаб глобального экономического управления оказывает влияние и взаимодействует с различными заинтересованными сторонами по вопросам своей широкой повестки дня. Эти процессы сетевого управления расширили многостороннее сотрудничество, включая комплексные подходы к таким вопросам политики, как устойчивое развитие. Представленный анализ основан на актуальной литературе по транснациональным акторам, сетям управления и «Группе двадцати», а также новой конструктивистской литературе о нормативном значении «практик» и социально-реляционных процессов в международных отношениях. Акцент в значительной степени сделан на анализе дискурса реполитизации и легитимизации. Исследование демонстрирует, в частности, политические и нормативные последствия практик инклюзивности, используемых «Группой двадцати» для интеграции сетей глобального управления.*

**Ключевые слова:** влияние; деполитизация; «Группа двадцати»; глобальное управление; инклюзивность; сети; политика; практики; реполитизация

**Для цитирования:** Лакхерст Дж. (2020) Новая политика «Группы двадцати» в сфере глобального экономического управления // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 55–81 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-03

## Введение

В данной статье показано, как «Группа двадцати» сформировала свою новую политику в области глобального экономического управления после мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. Основное внимание уделяется международным политическим и нормативным последствиям «сетевого» управления «двадцатки», особенно новым практикам инклюзивности для интеграции транснациональных сетей глобального управления и их более широкому воздействию на нормы и практики глобального экономического управления.

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в феврале 2020 г.

<sup>2</sup> Перевод статьи J. Luckhurst (2020) “The New G20 Politics of Global Economic Governance” выполнен с согласия автора к.э.н. А.В. Шелеповым, с.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

Статья состоит из четырех разделов. В первом объясняется аналитическая парадигма, которая в целом использует конструктивистский подход, но также учитывает междисциплинарные исследования по тематике влияния, сетей, процессов и практик глобального управления, а также дискурсов деполитизации, реполитизации и легитимизации. Во втором разделе анализируется значение явных и неявных политических практик глобального экономического управления, особенно появившихся в рамках реполитизации, несмотря на прежнее влияние деполитизации. В третьем разделе оценивается политика сетевого управления «Группы двадцати» и анализируется влияние сетей глобального управления и политических противоречий на глобальное управление. Последний раздел посвящен политическим и нормативным последствиям практик инклюзивности «двадцатки», которые являются важными аспектами подхода сетевого управления, используемого данным объединением.

Процессы сетевого управления «двадцатки» расширили многостороннее сотрудничество, включая комплексные подходы к таким вопросам, как устойчивое развитие. Эти сетевые процессы имели важные политические и нормативные последствия, особенно явно проявившиеся в результате децентрализации влияния и интеграции более разнородных субъектов в глобальное экономическое управление после 2008 г.

## Анализ новой политики «Группы двадцати»

В данном разделе описывается аналитический подход, который дополняет современные концептуальные основы анализа глобального экономического управления. В настоящем исследовании оценивается значение «Группы двадцати» для современных практик глобального управления, с акцентом на социально-реляционных процессах, а не на макроструктурах или индивидуальных действиях. Утверждается, что «двадцатка» осуществляет новую политику глобального экономического управления посредством таких процессов и практик, подкрепленную ключевыми легитимирующими дискурсами.

В статье анализируется значение сетей управления «двадцатки», в то же время учитываются конструктивистские взгляды на нормативные последствия изменения международных практик и социально-реляционных процессов. Используется социально-процессуальный и практико-ориентированный подход, соответствующий классификации «практико-реляционного» конструктивизма [McCourt, 2016, p. 478–479]; (см. [Luckhurst, 2019a]). Эмпирический акцент делается на том, как сети глобального управления, состоящие из частных, межправительственных, наднациональных, государственных, полугосударственных и/или негосударственных субъектов, влияют на новую политику глобального экономического управления «Группы двадцати».

Используется широкое понимание «политики» как совокупности практик и процессов, посредством которых субъекты участвуют в борьбе за управление обществами или, в случае глобального управления и «мировой политики», миром. Данное исследование акцентируется на политических и нормативных последствиях практик инклюзивности для этой новой политики «Группы двадцати», особенно на том, как они усилили влияние более разнородных сетей глобального управления после глобального финансового кризиса. Важно также учитывать потенциальные последствия таких нормативных изменений в глобальном управлении, которые имеют рефлексивное значение для понимания субъектами современного контекста политики «двадцатки». Представление о том, что более разнообразные субъекты и сети участвуют в глобальном управлении, может усилить требования о вовлечении в него со стороны исключенных в настоящее время или маргинализированных субъектов и сетей, исходя из принципов «легитимности» и «инклюзивности».

Эта сетевая форма политики «двадцатки» является частью усиливающейся тенденции повышения разнообразия и усложнения форм глобального управления с точки зрения организации, субъектов и областей политики, начавшейся в 1990-е годы [Dingwerth, Pattberg, 2006, p. 192; Rosenau, 1992, p. 1–3]. Цели устойчивого развития (ЦУР) ООН на период до 2030 г. являются хорошим примером все более сложных и трансверсальных современных подходов к глобальному управлению, которые существенно повлияли на повестку дня «Группы двадцати». «Двадцатка» соответствует более широким изменениям в глобальном управлении в том смысле, что она взаимодействует со многими организациями, сетями управления, субъектами и занимается разнообразными вопросами. Это указывает на функцию форума как хаба глобального управления [Kirton, 2013, p. 27–52; Лакхерст, 2019], особенно для глобальных сетей управления, которые участвуют в работе по ее разнообразной повестке дня. В результате формируется новая форма мировой политики, которая менее ориентирована на государство и включает более широкий круг субъектов, помимо представителей ведущих развитых стран.

Значительное внимание в данной статье уделяется включению в глобальное управление после глобального финансового кризиса более разнородных сетей посредством взаимодействия с «двадцаткой». Она усилила роль более разнообразных сетей в трансверсальных процессах выработки политики, тем самым децентрализовав влияние в глобальном управлении. Аналитический подход предполагает изучение того, как такие сетевые отношения, процессы и практики управления формируют новую политику «Группы двадцати», посредством которой она вносит значительные изменения в нормы и практики глобального экономического управления.

«Группа двадцати» и связанные с ней сети управления взаимно влияют друг на друга посредством изменяющихся процессов, отношений и практик, а не односторонних индивидуальных действий или макроструктур. На используемый подход повлияли идеи Эммануэля Адлера [Adler, 2019, p. 27] о том, что он называет когнитивной эволюцией и эпистемическим практическим влиянием некоторых субъектов, позволяющим приписывать определенное значение практикам и «базовым знаниям» о мире. Понятие «эпистемическое практическое влияние» сходно с акцентом других конструктивистов на «когнитивном влиянии» [Broome, Seabrooke, 2015], который автор данной статьи интегрирует в рамки более широкого аналитического подхода к трем ключевым аспектам влияния в глобальном управлении, а именно «стратегическому», «политическому» и «когнитивному» влиянию (см. [Luckhurst, 2017]).

В работе [Adler, 2019, p. 27] утверждается, что эпистемическое практическое влияние «является результатом процессов конкуренции за эпистемическое влияние между субъектами с различными взглядами». Автор [Ibid., p. 28] дополнительно объясняет:

международные социальные порядки изменяются из-за вмешательства новых социальных субъектов и/или последствий, которые может иметь замена одного типа политической организации или института другим, для базовых знаний и практик, переговорных процессов в рамках практических сообществ и для процессов отбора между различными сообществами<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> «Практические сообщества» состоят из участников, которые коллективно придерживаются определенных практик, например, конкретной политики или дипломатии (см. [Adler, 2008; 2019]). В отличие от сетей глобального управления, они не обязательно сотрудничают как сети, связанные по профессиональному признаку.

Данное пояснение полезно для понимания аналитического подхода, используемого в рамках настоящего исследования. Практики глобального управления и «базовые знания», последние при этом являются обыденными или само собой разумеющимися предположениями о мире, развиваются в результате процессов, а следовательно, и продолжающихся социальных отношений, противоречий и конкуренции. Как отмечает [Adler, 2019, p. 31], они «возникают в обществе, а не присущи отдельным индивидам». Это приводит к важным онтологическим и эпистемологическим размышлениям, которые невозможно подробно отразить в данной статье (см. [Ibid., 2019]). Достаточно отметить, что хотя участвующие в работе «двадцатки» субъекты глобального управления способны на рефлекссию и самостоятельную деятельность, последняя зависит от контекста и существует в рамках сложных социальных взаимодействий и процессов. Она осуществляется через социальные отношения. Более того, отдельные субъекты рефлексивны, но не изолированы от последствий изменения влияния, практик и базовых знаний в глобальном управлении.

Это указывает на значимость последних из концептуальных вопросов, влияния дискурсов деполитизации, реполитизации и легитимизации. Последний был рассмотрен исследователями международных отношений, занимающимися анализом критического дискурса [De Ville, Orbie, 2014], и автором данной статьи в исследованиях «Группы двадцати» и других аспектов глобального экономического управления [Luckhurst, 2016a; 2016b; 2017; 2020]. Легитимизирующие дискурсы представляют собой нарративы, которые используются для усиления влияния субъектов, в том смысле, который отмечен в [Adler, 2019, p. 27], то есть позволяющего приписывать смыслы и значение практикам и базовым знаниям о мире. Это оказывает влияние в той степени, в которой способствует убеждению других, поскольку влияние формируется через социально сконструированное восприятие [Hopf, 1998, p. 178–179; Reus-Smit, 2007, p. 44]. Сети глобального управления с участием «Группы двадцати» используют легитимизирующие дискурсы в процессах политической конкуренции, пытаясь повлиять на нормы глобального управления и выработку политики. «Деполитизация» и «реполитизация» указывают на процессы увеличения или уменьшения политической конкуренции по определенным вопросам, включающие такие практики, как использование легитимизирующих дискурсов и других методов для усиления влияния, приписывания смыслов и формирования базовых знаний. Сети оказывают сильное влияние на новую политику глобального экономического управления «двадцатки» через практики и процессы, определяемые социальными отношениями и составляющие их, а не через макроструктуры или индивидуальную деятельность. Приведенный анализ указывает на значимость «Группы двадцати» для важных сдвигов в глобальном экономическом управлении после мирового финансового кризиса. «Двадцатка» сформировала новые процессы и практики, которые благодаря ее авторитетности как хаба глобального управления [Eccleston et al., 2015] усилили открытость (или «проницаемость») многосторонних форумов и государств для более разнородных сетей глобального управления. Это способствовало продолжающемуся с 1990-х годов процессу децентрализации глобального управления, который ускорился в период глобального финансового кризиса. В данной статье рассматривается значение этих политических и нормативных изменений.

## «Реполитизация» глобального экономического управления

В данном разделе анализируется влияние «Группы двадцати» на явно и неявно политические практики глобального управления. Он включает краткий обзор глобального экономического управления с 1990-х годов. Показано, как «двадцатка» – важнейший



хаб для сетей глобального управления – сформировала социально-реляционные процессы и нормативные практики, которые стали новой политикой глобального экономического управления после глобального финансового кризиса. Таким образом, «Группа двадцати» внесла существенный вклад в недавнюю реполитизацию глобального экономического управления.

Здесь полезно повторить концептуализацию понятий «политика» и «политический», используемую в данной статье, особенно для определения конкуренции и противоречий в процессах и практиках управления. Рассматривается полемический, то есть конкурентный и спорный аспект политики. Роль «двадцатки» как хаба в децентрализации влияния в глобальном управлении способствовала распространению его новых норм и практик. При этом она также создала новый контекст и практики обсуждения, взаимодействия и политической конкуренции по таким вопросам глобального управления, как финансовое регулирование, макроэкономическая политика, устойчивое развитие, финансирование инфраструктуры, корпоративное налогообложение и гендерное равенство [Luckhurst, 2016a; Лакхерст, 2019]. Это не значит, что «двадцатка» в одиночку политизировала глобальное управление, поскольку оно всегда было явно или неявно «политическим». Роль «двадцатки» как хаба децентрализации влияния в глобальном управлении в этом контексте усилила неоднородность среды политической конкуренции путем включения в нее более разнообразных организаций, субъектов и вопросов политики.

Понятие «управление» стало популярным в 1990-е годы, в том числе во внутренней и международной политике. Некоторые ученые впоследствии сосредоточились на «многоуровневом управлении», в котором акцент делается на сложных взаимосвязях между разнообразными субъектами и сетями в местных, национальных, региональных и глобальных структурах управления [Bache, 2004; Hooghe, Marks, 2001; Sikkink, 2005]. Другие исследователи сосредоточили внимание на растущем влиянии в глобальном экономическом управлении негосударственных субъектов и сетей, таких как транснациональные лоббистские сети и организации гражданского общества (ОГО), в рамках таких процессов, как дебаты в МВФ о запрещении контроля за движением капитала, обсуждения Многостороннего соглашения ОЭСР об инвестициях и норм международной торговли [Hannah, 2016; Keck, Sikkink, 1999; Scholte, 2004; Smythe, 2000] или влиянии профессиональных органов по стандартизации и других частных субъектов на управление международной профессиональной практикой и стандарты на продукцию [Büthe, Mattli, 2011; Coni-Zimmer et al., 2019]. Это является показателем ключевых эпистемических и нормативных изменений: от приоритетности политического влияния национальных правительств до концептуализации влияния в более неоднородном контексте управления. Существуют разные точки зрения в отношении того, что это означает для «политики» и политической деятельности. В работе [Sørensen, Torfing, 2017, p. 40] авторы противопоставляют то, что они называют «деполитизирующее воздействие взглядов государственного управления» на управление, и «взгляд политологической науки», которая «реполитизирует» его. В рамках первого подхода акцент делается на управлении как технократическом пространстве «рационального» принятия решений, в рамках второго – на политическом пространстве постоянной конкуренции, особенно между все более разнообразными субъектами. Настоящая статья в целом соответствует второму подходу, ориентированному в данном случае на международную или глобальную, а не национальную политику.

Реполитизация глобального экономического управления после мирового финансового кризиса в рамках все более разнородной среды политической конкуренции происходила, несмотря на влияние недавних тенденций деполитизации [Sørensen,

Torfin, 2017]. Последние включают деятельность когнитивно влияющих экспертов и сетей управления, намеренно создающих пространство для выработки политики, которое воспринимается как технократическое, что сводит к минимуму широкое политическое оспаривание предписанных ими «лучших практик». «Лучшие практики» профессионально – и эпистемически – подкрепляются легитимизирующими дискурсами, используемыми для оправдания исключительного влияния определенных групп «экспертов», особенно представителей сетей глобального управления, обладающих когнитивным влиянием в ключевых областях экономической политики.

Сети глобального управления, которые выступали за так называемый Вашингтонский консенсус и «неолиберальные» стратегии дерегулирования, использовали дискурс деполитизации, зачастую успешно, в 1990-е годы. Должностные лица Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка и правительств «Группы семи/восьми» подчеркивали преимущества рынков для экономического роста и эффективности [Rodrik, 2006; Stiglitz, 2002; Williamson, 1990]. Это повлияло на представления общественности и принимающих решения лиц о политике и роли государства. Некоторые левоцентристские политические партии также воспринимали явные неуспехи стратегий вмешательства государства как свидетельство необходимости расширения роли рынков в обществе [Driver, Martell, 2000; Giddens, 1998; Jessop, 2003].

Критики неолиберализма иногда утверждали, что растущий «третий» сектор некоммерческих организаций может дополнить экономические роли государства и рынков [Evers, 1995]. Снижение влияния государства на рубеже тысячелетий все больше приводило к усилению роли рынков. Это было связано с растущим эпистемологическим и нормативным воздействием подходов рационального и общественного выбора к выработке политики под влиянием новой классической экономики в период с 1980-х до начала 2000-х годов. Такая ситуация сохранялась до мирового финансового кризиса, особенно среди сетей глобального управления и политиков некоторых ключевых богатых стран.

Однако сомнения в аргументах «рыночной эффективности» об экономическом дерегулировании и либерализации становились все более распространенными среди граждан и политиков в тех развивающихся странах, которые пережили финансовые кризисы в 1990-х и начале 2000-х годов. Отчасти это было связано с тем, что кризисы оказались особенно разрушительными в развивающихся странах, в частности в Аргентине, Индонезии, Мексике и Таиланде, которые следовали рекомендациям по экономической политике МВФ и других последователей Вашингтонского консенсуса [Graham, Masson, 2002; IMF, 1996; Rodrik, 2006, p. 975; 2012, p. 119; Stiglitz, 2003, p. 243–246]. Это подорвало когнитивное влияние сторонников Вашингтонского консенсуса, особенно когда Всемирный банк отказался от подобных политических предписаний в начале 2000-х годов, а МВФ продолжил использовать их, и привело к открытым разногласиям между родственными институтами Бреттон-Вудской системы [Independent Evaluation Office of the IMF, 2003, p. 6; Rogoff, 2002; 2003; Singh et al., 2005; Stiglitz, 2001; World Bank, 2005]. Таким образом, к 2000-м годам прежний институциональный нормативный консенсус по экономической политике в области управления глобальным развитием сменился политической борьбой.

Это очевидное возвращение «политического» в глобальное управление в сфере развития распространилось и на другие аспекты глобального экономического управления в период мирового финансового кризиса. Кризис имел решающее значение для децентрализации влияния в ключевых областях глобального экономического управления, таких как финансовое регулирование и координация макроэкономической политики [Luckhurst, 2016a; 2017]. «Двадцатка» стала значительно более важной в глобаль-

ном экономическом управлении благодаря превращению в форум на уровне лидеров на первом саммите в Вашингтоне в ноябре 2008 г. Последующее расширение «двадцатки» и появление встреч шерп<sup>4</sup>, министерских встреч, рабочих групп, официальных процессов взаимодействия с партнерами и специальных встреч позволило ей стать «хабом децентрализации влияния в глобальном экономическом управлении» [Лакхерст, 2019, с. 7], создав новые практики инклюзивности для вовлечения более разнородных субъектов и сетей [Luckhurst, 2019b]. Примером является деятельность «Группы двадцати» по расширению членского состава Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН) и созданию нового Совета по финансовой стабильности (СФС) в 2009 г., включивших представителей ранее исключенных из процесса развивающихся стран «двадцатки». Кроме того, расширилось участие негосударственных субъектов через официальные форумы «двадцатки» по взаимодействию с партнерами. Эти практики инклюзивности были важны для новой политики глобального экономического управления «Группы двадцати» с точки зрения содержания принимаемых ею решений, а также из-за их последствий для нормативного, политического и когнитивного влияния.

«Двадцатка» стала центром политических противоречий после глобального финансового кризиса, особенно в связи с растущим расхождением политических подходов к основной макроэкономической цели по ускорению восстановления мировой экономики. С 2010 г. возникли постоянные разногласия по поводу относительных преимуществ политик жесткой экономии и стимулирования между ведущими странами Европейского союза, выступающими за первую из них, и администрацией Барака Обамы и правительством Китая, а также все в большей степени МВФ, выступающими за вторую. Коллективное сотрудничество «Группы двадцати» во время глобального кризиса, особенно с сентября 2008 г. по сентябрь 2009 г., казалось, указывало на потенциал создания специальной формы встроенного либерализма ([Luckhurst, 2012]; см. [Helleiner, 2010; 2019]) и частичного возврата к более глубоко институционализированному многостороннему сотрудничеству послевоенной Бреттон-Вудской системы. В сочетании с потенциалом достижения консенсуса в Бреттон-Вудском стиле такой подход стал бы новой политической практикой экономического управления, создав пространство для политической дискуссии и координации для достижения социально-экономических целей и уменьшения негативных последствий глобальных макроэкономических дисбалансов. «Группа двадцати» частично выполнила эти задачи благодаря своей координации в период глобального финансового кризиса, хотя после 2010 г. результаты стали более скромными. Впоследствии она оставалась хабом децентрализации влияния в глобальном управлении [Лакхерст, 2019], несмотря на политические и экономические ограничения, возникшие после кризиса. «Группа двадцати» в целом сохранила статус, полученный на саммите в Питтсбурге в сентябре 2009 г., когда страны-члены объявили ее «главным форумом... международного экономического сотрудничества» [G20, 2009b]. «Двадцатка» продолжила выполнять роль координатора различных субъектов, правительств и международных организаций, таких как СФС, МВФ, Всемирный банк и ОЭСР [Callaghan, 2017; Ларионова, 2017; Лесаж, 2014; Wouters, Van Kerckhoven, 2011].

Несмотря на растущее расхождение в макроэкономической политике после 2010 г., практики инклюзивности «двадцатки» усилили влияние других субъектов, помимо официальных лиц ведущих богатых государств. Это позволило ведущим развивающимся странам вносить более существенный финансовый и нормативный вклад в многостороннее сотрудничество, а также в большей степени привлекать негосударственных

---

<sup>4</sup> Шерпа – личный представитель каждого лидера «двадцатки» или главного переговорщика в рамках форума.

субъектов к обсуждению политики. Эти практики носили политический характер – и с точки зрения последствий для расширенного обсуждения и оспаривания практик управления, и с точки зрения их значения для формирования процессов и политических результатов глобального экономического управления.

Вопросы торговли, как и экономического развития, заняли более заметное место в дискурсе «двадцатки» после глобального финансового кризиса. Сразу же после кризиса основной задачей в сфере торговли было предотвращение протекционизма. На это повлияло общее убеждение, что протекционизм усугубил Великую депрессию 1930-х годов. Это еще одна ключевая область политики, которая стала реполитизироваться в последние годы, особенно после победы Дональда Трампа на президентских выборах в США в 2016 г. Конфронтационные и протекционистские меры Трампа в ответ на «нечестные», по его мнению, практики в торговле некоторых государств, особенно Китая, положили конец риторическому консенсусу «двадцатки», в рамках которого форум последовательно повторял свое обязательство по борьбе с протекционизмом на ежегодных саммитах. В работе [Evenett, 2013] утверждается, что государства «двадцатки» в любом случае не выполнили свои обязательства по противодействию протекционизму, но готовность Трампа отказаться от соответствующего политико-риторического обязательства свидетельствует о нормативной реполитизации практик международной торговли.

## Политика сетевого управления «Группы двадцати»

«Двадцатка» повлияла на глобальную экономическую архитектуру благодаря масштабным новым практикам политического и сетевого управления [Baker, Carey, 2014; Eccleston et al., 2015, p. 301–303; Luckhurst, 2019b]. Возросшая сложность глобального управления после холодной войны с точки зрения организации, субъектов и вопросов повестки дня усилила авторитет и влияние более разнородных субъектов. Это стало возможным благодаря их включению в сети глобального управления, поскольку деятельность в его рамках осуществляется через социальные отношения.

Акцент данной статьи на сетях глобального управления, а не на более широком вовлечении гражданского общества, указывает на пределы этой формы инклюзивности. Сети глобального управления с участием «двадцатки» неоднородны, но часто состоят из профессиональных экспертов и представителей элит [Luckhurst, 2019b; Stone, 2015]. Таким образом, они включают не только представителей государственной власти. В то же время эти сети часто обеспечивают связи с более широкими группами и гражданским обществом, тем самым расширяя возможности для вовлечения в политику и публичную дипломатию. Шерпы «Группы двадцати» играют важную роль в этом контексте, поскольку они общаются с различными собеседниками и группами взаимодействия, реализуя практики инклюзивности и социализации [Luckhurst, 2019; Ревизорский, 2017, с. 42–45]. Официальные форумы взаимодействия «двадцатки» с партнерами представляют собой основные практики вовлечения, в дополнение к ее взаимодействию с государствами, не являющимися членами, и включению в число постоянных членов развивающихся государств, которое усилило их влияние на глобальное экономическое управление.

Политическая повестка «Группы двадцати» в период мирового финансового кризиса была в основном сфокусирована на непосредственных актуальных вызовах, особенно на необходимости восстановления после экономического спада, а также на реформировании глобального финансового регулирования для предотвращения

повторения кризиса. Несмотря на узкую направленность повестки экономического управления, произошли значительные изменения в плане влияния, норм и практик. Одним из них была более активная интеграция развивающихся стран «двадцатки» в институты глобального экономического управления, особенно в СФС и БКБН. Другим важным примером является возросшее влияние сети глобального управления на макропруденциальное финансовое регулирование. В его рамках произошло изменение повестки «двадцатки» по регуляторным реформам финансового сектора во время глобального кризиса, приведшее к одобрению ею норм макропруденциального регулирования [G20, 2010].

До глобального финансового кризиса преобладающей финансовой регуляторной системой, за которую выступали представители ведущих западных стран, было микропруденциальное регулирование. При таком подходе акцентировалась роль внутреннего мониторинга соблюдения норм финансового регулирования отдельными фирмами и большее внимание уделялось эффективности отдельных фирм, а не потенциальным проблемам секторального уровня. В течение нескольких лет до кризиса критики микропруденциального подхода выступали за усиление мониторинга и регулирования, учитывающего отраслевые риски, то есть макропруденциального финансового регулирования. В его рамках основное внимание сосредоточено на «факторах, которые могут поставить под угрозу финансовую систему в целом, даже если они не будут очевидны как серьезные угрозы, если рассматривать их в контексте одного учреждения» [Elliott, 2011]. Переход к макропруденциальному регулированию в течение нескольких лет до глобального финансового кризиса отставали, в частности, сотрудники Банка международных расчетов (БМР) [BIS, 1986; Crockett, 2000]. Кризис подорвал прежние общепринятые в кругах глобального управления взгляды, так что сети глобального управления, отстаивающей необходимость макропруденциального регулирования, удалось снизить эпистемическое и нормативное влияние микропруденциального подхода [Baker, 2013; Luckhurst, 2016a, p. 149–156; 2017, p. 92–97]. На этот сдвиг в глобальном управлении существенным образом повлияла сеть макропруденциального управления, которая координировала позиции должностных лиц БМР, СФС и МВФ [FSB et al., 2011], а также национальных субъектов, таких как сотрудники финансовых регуляторов, центральных банков и министерств финансов. «Двадцатка» стала ключевым хабом глобального управления, обеспечившим макропруденциальный сдвиг в финансовом регулировании, особенно благодаря инициированию и одобрению ею новых соглашений Базель III в 2010 г. (см. [BCBS, 2010]). На это особенно повлияла рабочая группа «двадцатки» по усилению разумного регулирования и повышению прозрачности, председателями которой были представитель Канады Тифф Маклем и представитель Индии Ракеш Мохан. Этот процесс также усилил гетерогенность сетей глобального экономического управления с участием «Группы двадцати» после мирового финансового кризиса.

Макропруденциальный сдвиг в финансовом регулировании был результатом не только действий государств. В нем участвовал более широкий круг сетевых субъектов, задействовавших практики лоббирования и влияния в рамках глобального управления. Более того, это был не просто «технократический» процесс; напротив, он имел важные политические последствия для глобального и внутреннего финансового управления, а также эпистемические и нормативные последствия. Произошли изменения в установлении новых практик регулирования. Важно отметить, что снизилось когнитивное влияние политиков, которые выступали за ослабление финансового регулирования для содействия предположительно рационально-эффективным рыночным практикам, основываясь на взглядах о потенциальном повышении эффективности. Процесс имел

более широкие политические последствия, включая дальнейшее снижение приоритетности дерегулирования и либерализации рынка, доминировавших под влиянием Вашингтонского консенсуса, при разработке политики в области развития. Это сместило акценты в разработке политики развития в сторону выработки консенсуса в сфере устойчивого развития.

На управление «двадцатки» в области макроэкономики также существенно повлияли эпистемические, нормативные и политические изменения в период глобального финансового кризиса. Разногласия между правительствами стран «Группы двадцати», отмеченные ранее, усилились спорами между конкурирующими сообществами практиков и сетями глобального управления о том, как добиться восстановления мировой экономики. Эти споры особенно ярко проявились между сторонниками фискального стимулирования и сторонниками жесткой экономии. Во время глобального финансового кризиса произошло «кейнсианское возрождение» [Farrell, Quiggin, 2017; Luckhurst, 2012], которое повлияло на макроэкономическую повестку дня и соглашения, достигнутые «двадцаткой» в 2009 г., особенно на одобрение ею фискального стимулирования и коллективной экономической политики, ориентированной на рост [G20, 2009a; 2009b]. Начиная с 2010 г. противоречия усилились на фоне укрепления влияния сторонников мер бюджетной экономии. Конкурирующие сети и сообщества практиков включали различных субъектов, участвующих в политическом оспаривании конкурирующих взглядов на лучший подход к макроэкономическому управлению. Кратковременное возрождение кейнсианских стратегий формирования политики в период кризиса стало возможным только благодаря существованию сетей субъектов, которые смогли повлиять на «двадцатку» и глобальное экономическое управление, когда «эффект кризиса» ослабил влияние прежних норм и практик макроэкономической политики [Widmaier et al., 2007]. Новый кризис в конце 2009 г. и в начале 2010 г., в частности в Греции, а затем и в еврозоне, сходным образом дал сторонникам жесткой экономии возможность оспорить «кейнсианский» акцент на политике фискального стимулирования. В частности, необходимость перехода к мерам жесткой экономии отстаивали негосударственные субъекты, например, [Alesina, Ardagna, 2009] и [Reinhart, Rogoff, 2010]. Альберто Алесина оказал сильное влияние на политические обсуждения в рамках Европейского союза по вопросам экономии и фискального стимулирования. Он [Alesina, 2010] представил презентацию своих утверждений о преимуществах жесткой экономии, или «бюджетной консолидации», на встрече министров финансов Европейского союза (Ecofin) в апреле 2010 г.

Разнородные группы государственных и негосударственных субъектов также были вовлечены в сети глобального управления в других областях политики. Глобальная сеть управления устойчивым развитием, связанная с более широким сообществом практиков в этой области, значительно повлияла на повестку дня «двадцатки» после мирового финансового кризиса. Это имело важные политические последствия для управления глобальным развитием, хотя «Группа двадцати» является относительно менее влиятельной как форум глобального управления в данной сфере. Однако она стала хабом совместного управления, дополняя усилия ООН и Всемирного банка по управлению в области устойчивого развития. Изменения глобального влияния в период кризиса, воплощенные в усилении практик инклюзивности «Группы двадцати» [Luckhurst, 2019b], укрепили роль развивающихся государств-членов, а также, что важно, относящейся к новым индустриальным странам Республики Корея. Возросшее влияние Кореи после кризиса проявилось, когда она стала первым членом «двадцатки», не входящим в «восьмерку», и первым государством, не входящим в «англосферу», принявшим председательство в «Группе двадцати» во второй половине 2010 г. Указанный пример децен-

трализации влияния в глобальном управлении привел к расширению повестки «двадцатки» во время последующих циклов председательства, поскольку Корея включила в нее вопросы развития. Это оказало решающее влияние на роль института и более широкие нормы и практики глобального управления.

На председательство Кореи в «двадцатке» оказали воздействие субъекты сети глобального управления в области устойчивого развития, особенно влиятельная ОГО Оксфам (Oxfam). Оксфам лоббировала включение Кореей вопросов развития в повестку дня «Группы двадцати» и тем самым расширила ее за рамки приоритетов восстановления экономики и финансовых реформ периода глобального кризиса. Корейцы приняли фразу, предложенную Оксфам [Oxfam, 2010] – «Сеульский консенсус в области развития» – в качестве названия для своих предложений по вопросам развития в период председательства [G20, 2010]. Они закрепили отказ от предписаний уже несуществующего Вашингтонского консенсуса и приоритет более устойчивых практик развития, включая роль государства в стратегическом развитии.

Корейское председательство представило эти предложения в более широком контексте изменения влияния в глобальном управлении в области развития. Всемирный банк [World Bank, 2005] отказался от Вашингтонского консенсуса еще до глобального кризиса. Другие, как отмечалось ранее, также отвергли основные макроэкономические принципы, лежащие в основе Вашингтонского подхода, особенно после азиатского и во время мирового финансового кризиса. Субъекты когнитивного влияния, такие как ведущие экономисты и эксперты по развитию [Rodrik, 2001; Sachs, 2015; Sen, 2013; Stiglitz, 2002], были частью более широкого сообщества практиков в сфере устойчивого развития, которые внесли свой вклад в легитимизацию политического перехода к нему. На изменения нормативного и когнитивного влияния оказали воздействие вышеупомянутые политические противоречия по вопросам финансового и макроэкономического управления, а также сеть глобального управления в области устойчивого развития, включающая межправительственных, государственных и негосударственных субъектов. Эти изменения влияния оказали воздействие на повестку дня «двадцатки» в области развития после глобального кризиса. В частности, собственная Рабочая группа по развитию (DWG) помогает координировать и консолидировать сеть управления «двадцатки» в этой области.

Последующие председательства продолжали включать устойчивое развитие в повестку дня [Berger et al., 2017, p. 120–121], при этом «Группа двадцати» одобрила и поддерживала ЦУР ООН в декларациях лидеров [G20, 2015; 2016a; 2017; 2018; 2019]. Китайское председательство в 2016 г. и саммит в Ханчжоу еще больше укрепили координирующую роль DWG в сети управления «двадцатки» по вопросам устойчивого развития, которая подчеркивается в принятом на саммите Плате действий «Группы двадцати» по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. В этом документе также отмечена важность сотрудничества «двадцатки» с гражданским обществом и официальными группами взаимодействия [G20, 2016b, 14–15; Scholtz, Brandi, 2017, p. 157–158]. Оксфам и другие ОГО продолжили играть значительную роль в лоббировании и взаимодействии, в том числе на официальном саммите «Гражданской двадцатки», который был впервые проведен в период председательства России в 2013 г. Такое влияние сети управления «двадцатки» по вопросам устойчивого развития демонстрирует как расширение ее повестки дня, так и разнообразие сетей, участвующих в новой политике глобального экономического управления.

В сферах глобального развития и финансового регулирования сетевое управление «двадцатки» обеспечило переход к новому консенсусу по выработке политики. Однако новая политика сетевого управления «Группы двадцати» не всегда приводит ко всеобъ-

емлющим политическим изменениям или нормативному консенсусу. На разногласия по макроэкономическим вопросам после кризиса в еврозоне, в частности, повлияли конкурирующие сети управления, отстаивающие, соответственно, меры жесткой экономии и фискального стимулирования, так что «двадцатка» не смогла поддержать уровень сотрудничества в отношении стратегий макроэкономической политики, который существовал во время глобального финансового кризиса. Недавно администрация Трампа также разошлась во мнениях с большинством членов «двадцатки», отвергнув достигнутый ими широкий консенсус по вопросам торговли и климата. Это указывает на значительный конкурентный аспект новой политики «Группы двадцати», причем в центре политических споров по вопросам макроэкономики находятся сети глобального управления.

## Политические и нормативные последствия практик инклюзивности «Группы двадцати»

Роль «Группы двадцати» как хаба сетевого глобального управления экономикой в период мирового финансового кризиса повлияла на его реполитизацию. Новые практики инклюзивности «двадцатки» способствовали диверсификации его субъектов и сетей. Это имело более широкие политические и нормативные последствия, обусловившие важный нормативный сдвиг и повышение легитимности глобального экономического управления.

Анализ процессов сетевого управления «двадцатки» показывает его существенные политические и нормативные последствия, в том числе расширение масштабов многостороннего сотрудничества с участием форума. Повестка «Группы двадцати» после глобального финансового кризиса значительно расширилась за счет включения таких вопросов, как ЦУР, и растущего внимания к комплексным, трансверсальным политическим стратегиям. Это было связано, в значительной степени, с политическими спорами и продвижением своих позиций новыми участниками и сетями в процессах управления «Группы двадцати» и, соответственно, стало следствием указанных практик инклюзивности. Корейское председательство в «двадцатке» во второй половине 2010 г. оказало решающее нормативное воздействие для запуска процесса расширения повестки дня, который продолжился в рамках последующих председательств. Сторонники этой более широкой повестки дня смогли сформулировать ее под знаком «легитимности», создав нормативную «ловушку» [Schimmelfennig, 2001] увязывания расширенной повестки дня, включая вопросы устойчивого развития, с легитимностью. Это произошло потому, что за расширенную повестку выступали представители развивающихся государств, и растущее дискурсивное смещение легитимности глобального управления и его инклюзивности ослабило способность стран «семерки/восьмерки» игнорировать приоритеты развивающихся государств, в результате чего первые стали в меньшей степени способны доминировать при определении политической повестки «Группы двадцати» [Luckhurst, 2019b].

В дальнейшем сети глобального управления оказали влияние на обсуждения в рамках «двадцатки» по более широким, комплексным вопросам, таким как гендерное равенство. Большое влияние в этой области оказали официальные форумы по взаимодействию «двадцатки» с партнерами. «Гражданская двадцатка» успешно повлияла на председательство Австралии в 2014 г., что привело к включению в декларацию Брисбенского саммита цели сокращения гендерного разрыва в участии в рабочей силе на 25% к 2025 г. [Harris Rimmer, Byrne 2019, p. 174]; см. [C20, 2014; G20, 2014]. В деклара-



цию недавнего саммита «Группы двадцати» в Осаке [G20, 2019] были включены ключевые приоритеты в области гендерного равенства, которые продвигали социальные партнеры, особенно в двух совместных заявлениях перед саммитом [C20, L20, T20, W20, Y20, 2019a; 2019b], одно из которых было посвящено гендерному разрыву в участии в рабочей силе, а другое – устранению насилия и притеснений на рабочем месте.

Это подтверждает нормативное влияние со стороны сети управления в области гендерного равенства, отчасти потому, что гендерные вопросы изначально не были заявлены как приоритет японским председательством в «двадцатке». Также это показывает, как расширение практик политического взаимодействия способствовало формированию новой политики «Группы двадцати». Растущая включенность сетей глобального управления по вопросам расширенной повестки дня «двадцатки» усилила их способность лоббировать свои интересы и влиять на форум. Она также способствовала развитию новых «искусственных координационных центров» для сотрудничества по вопросам расширенной повестки дня [Keohane, Martin, 1995, p. 45], что позволило создать возможности для вынесения таких вопросов на первый план в ходе обсуждений в рамках осуществления глобального управления. Официальные процессы взаимодействия «двадцатки» с партнерами, в частности, вынуждают страны форума участвовать в этом взаимодействии, что еще больше связывает понятия «легитимность» и «инклюзивность».

В научных кругах велись серьезные дискуссии о расширении повестки дня «двадцатки» [Luckhurst, 2016a, p. 190–196]. Они зачастую проводились на языке дискурса «эффективности» деполитизации и, как альтернативы, дискурса «легитимности» реполитизации, первый из которых использовался сторонниками ограничений инклюзивности, а второй – для оправдания существующих или дополнительных практик инклюзивности [Carin et al., 2010; Cooper, Momani, 2014; Slaughter, 2013]. Это была крайне важная дискуссия в политике сетевого управления «двадцатки», которая формально направлена на определение «наилучшей практики», но по сути стала основным водоразделом между сетями и субъектами, вовлеченными в новую политику «Группы двадцати». Как отмечалось, практики «двадцатки» способствовали реполитизации ключевых аспектов глобального экономического управления, особенно потому, что они привели к расширению спектра участвующих субъектов, а также вопросов и вариантов политики, обсуждавшихся после мирового финансового кризиса. Реполитизация ключевых сфер расширенной повестки дня «двадцатки» под влиянием роста инклюзивности сформировала новые нормативные практики, которые могут быть использованы для целей легитимизации глобального управления.

Характер сетевого управления «двадцатки» указывает на «проницаемость» форума для разнообразных сетей глобального управления, в отличие от традиционных подходов к дипломатии и многосторонних экономических институтов, которые, как правило, были в большей степени ориентированы на государственное участие и практики исключения. В этом смысле изменения влияния после мирового финансового кризиса сформировали новую политику «двадцатки» в области глобального экономического управления с точки зрения масштаба политических обсуждений и практик, а также большего разнообразия вовлеченных сетей и субъектов. Возникли новые практики инклюзивности, имеющие важные политические и нормативные последствия для глобального экономического управления. Эти практики также оказали значительное воздействие на стратегическое влияние государств, существенно ослабив способность ключевых стран, например, членов «семерки», доминировать в определении повестки дня «Группы двадцати» и процессах глобального управления [Luckhurst, 2019b, p. 533]. Практики «двадцатки» контрастируют с гораздо более слабыми формами вовлечения

и инклюзивности, которые «Группа восьми» использовала до глобального финансового кризиса, такими как приглашение «пятерки» – лидеров Бразилии, Индии, Китая, Мексики и Южной Африки – к участию в саммитах «восьмерки» и взаимодействию в определенных областях [Cooper, Thakur, 2013, p. 59–62]; см. [Peters, 2019]. Эти практики использовались до трансформации «двадцатки» в форум на уровне лидеров.

Существовавшая до мирового финансового кризиса иерархия глобального экономического управления породила чувство неравенства и несправедливости среди ряда политиков, представляющих ведущие развивающиеся государства. Это очевидно следует из публичных заявлений, в которых указывалось на нормативное и политическое значение практик инклюзивности «двадцатки». В частности, недовольство докризисной иерархией глобального экономического управления высказывали политики из ведущих стран со средним уровнем дохода. В 2008 г. министр финансов Бразилии Гвидо Мантега отметил, что бразильская делегация не будет присутствовать на первом саммите «двадцатки» только для того, чтобы просто «выпить кофе» [Partlow, 2008], что показывает желание полноценно участвовать в обсуждениях. Политики из Китая и Индии делали аналогичные комментарии [Cooper, Fagoog, 2013, p. 430; Paulson, 2015, p. 240]. Подобные заявления указывают на важные политические и нормативные последствия практик инклюзивности «двадцатки». В частности, как отметил [Helleiner, 2016], эти практики увеличили потенциал для «совместной децентрализации», связав совместимые «Бреттон-Вудские» институциональные практики с практиками новых институтов на базе БРИКС, таких как Новый банк развития<sup>5</sup>, а также посткризисных региональных проектов, таких как Многосторонняя инициатива Чиангмай и Азиатский банк инфраструктурных инвестиций. «Совместная децентрализация» снизила вероятность фрагментации глобального экономического управления на конкурирующие организационные структуры, способствуя тем самым децентрализации стратегического, политического и когнитивного влияния, а не расколу, особенно между странами БРИКС и «Группы семи» [Luckhurst, 2017, p. 219–240].

Практики инклюзивности «двадцатки» могут иметь значительные политические и нормативные последствия для внутреннего экономического управления стран-членов и не входящих в нее государств, особенно за счет влияния на понимание «суверенитета» и политической «инклюзивности». Политика «Группы двадцати» по реализации все более инклюзивного и сетевого глобального экономического управления дает возможность новым субъектам участвовать в обсуждениях в рамках форума, увеличивая их потенциальное влияние. Могут также возникнуть внутривнутриполитические последствия, поскольку более разнообразные сети управления «двадцатки» имеют возможность использовать свое увеличившееся международное влияние, прямо или косвенно, для воздействия на практики внутренней политики и нормы взаимодействия с гражданским обществом. Это может еще больше ослабить государственно-ориентированное понимание суверенной власти, нормативно легитимизируя роль гетерогенных сетей и субъектов в современном управлении.

В настоящей статье показано ограниченное воздействие стратегического влияния государств в мире все более сложного и сетевого управления, где ключевые вопросы политики оспариваются конкурирующими сетями управления, связанными часто транснациональными профессиональными связями [Karlsrud, 2016; Luckhurst, 2019b; Seabrooke, 2014]. Даже в тех государствах, где правительства отдают приоритет суверенной власти и независимости, например, странах БРИКС, «суверенитет» не означает «однородность» или единообразие среди политиков. Конкурирующие политические

<sup>5</sup> Форум БРИКС объединяет Бразилию, Россию, Индию, Китай и ЮАР.

сообщества и сети управления существуют как на внутристрановом уровне, так и среди официальных представителей в многосторонних институтах и других национальных стейкхолдеров глобального управления, о чем свидетельствует анализ расхождений во взглядах между китайскими политиками, проведенный [Shambaugh, 2013]. Оно произошло во время мирового финансового кризиса, когда китайские субъекты внутреннего и глобального управления высказывали различные мнения по ключевым вопросам, например, должен ли Китай провести либерализацию счета операций с капиталом и должен ли доллар США сохранять роль международной резервной валюты [Davis, Wei, 2013; Luckhurst, 2016a, p. 69, 225]. Дискурсы экономической политики находятся под влиянием внутривластного контекста, но часто являются «безграничными» с точки зрения транснационального характера дискуссий на международном уровне по таким темам, как цифровизация, глобализация, гендерное равенство в экономике и устойчивое развитие.

Новая политика «двадцатки» существенно расширила масштаб, спектр субъектов и сетей, вовлеченных в глобальное экономическое управление. Это может снизить сопротивление расширению процессов и практик инклюзивности в других областях глобального управления, включая безопасность, возможно, даже в Совете Безопасности ООН. Но это лишь один из потенциальных сценариев; сложные политические и дипломатические проблемы будут связаны с любым подобным изменением в рамках ООН. На данный момент, в то время как новая политика гетерогенного и сетевого глобального экономического управления «двадцатки» охватывает обширную повестку дня по важным вопросам, имеющим отношение к суверенитету, включая цифровые технологии, миграцию, инфраструктуру и другие трансверсально связанные темы, военная безопасность, вероятно, остается наиболее очевидной сферой глобального управления с сохранением ориентации на участие исключительно государств (см. [Alexandroff, Stein, 2019]).

## Заключение

Новая политика глобального экономического управления «Группы двадцати» после мирового финансового кризиса имела важнейшие последствия. Она сформировала новые практики инклюзивности, которые существенно усилили влияние сетей глобального управления, более разнородных, чем до кризиса. В эти более широкие сети входило большее количество участников из развивающихся государств, а также негосударственных субъектов. Новая политика также повлияла на расширение повестки дня «двадцатки», особенно после 2010 г.

В первом разделе данной статьи представлены ключевые аспекты используемого аналитического подхода, в том числе показано, как практики инклюзивности и децентрализация влияния привели к формированию более разнородных сетей управления «двадцатки». Во втором разделе рассмотрена значимость «Группы двадцати» как хаба и катализатора реполитизации глобального экономического управления в период мирового финансового кризиса. Этот процесс был активизирован эффектами кризиса, который ослабил когнитивное влияние прежних субъектов и сетей, таким образом реполитизировав общепринятые взгляды. В третьем разделе анализируется оспаривание сетями управления «двадцатки» политических норм и практик в ключевых сферах глобального экономического управления под влиянием децентрализации влияния. В последнем разделе утверждается, что практики инклюзивности «Группы двадцати» имели важные политические и нормативные последствия, влияющие на саму «двадцатку»

и глобальное управление в целом, а также, потенциально, на внутреннюю политику и управление.

Проведенный анализ подчеркивает растущее значение новой политики «Группы двадцати» в области глобального экономического управления. Этот форум и обсуждения в его рамках имеют политический характер, в особенности за счет его ключевого вклада в реполитизацию глобального экономического управления. Она произошла, несмотря на докризисные попытки деполитизировать экономическую либерализацию и Вашингтонский консенсус. В данной статье объясняются новые политические практики и сетевые процессы управления «Группы двадцати», в том числе их влияние на тенденции децентрализации стратегического, политического и когнитивного влияния в глобальном управлении.

## Источники

Лакхерст Дж. (2019) «Группа двадцати» как хаб децентрализации влияния в глобальном управлении // Вестник международных организаций. Т. 14. № 2. С. 7–34 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-02-01.

Ларионова М.В. (2017) «Группа двадцати» и международные организации: взаимодействие для обеспечения сильного, устойчивого и сбалансированного роста // Вестник международных организаций. Т. 12. № 2. С. 54–86. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-02-54.

Лесаж Д. (2014) Текущая программа действий «Группы двадцати» в сфере налогообложения: исполнение обязательств, отчетность и легитимность // Вестник международных организаций. 2014. Т. 9. № 4. С. 40–54. Режим доступа: <https://iorj.hse.ru/2014-9-4/140030294.html> (дата обращения: 10.12.2019).

Ревизорский М. (2017) «Группа двадцати» и развитие нового механизма глобального управления // Вестник международных организаций. Т. 12. № 3. С. 32–52. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-32.

Adler E. (2008) The spread of security communities: Communities of practice, self-restraint, and NATO's post – Cold War transformation // *European Journal of International Relations*. Vol. 14 (2). P. 95–230.

Adler E. (2019) *World Ordering: A Social Theory of Cognitive Evolution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Alesina A. (2010) Fiscal adjustments: Lessons from recent history. Presentation prepared for the Ecofin meeting, Madrid. April 15. Режим доступа: [http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments\\_lessons-1.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf) (дата обращения: 10.12.2019).

Alesina A., Ardagna S. (2009) Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending // *National Bureau of Economic Research (NBER). Working paper No. 15438*.

Alexandroff A.S., Stein A.A. (2019) Structural constraints and human agency in global summitry and the Liberal Order // *Global Summitry: Politics, Economics, and Law in International Governance*.

Bache I. (2004) *Europeanization and Multi-level Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Baker A. (2013) The new political economy of the macroprudential ideational shift // *New Political Economy*. Vol. 18 (1). 112–139.

Baker A., Carey B. (2014) Flexible G Groups' and network governance in an era of uncertainty and experimentation // *Handbook of International Political Economy of Governance* / T. Payne, N. Phillips (eds). Cheltenham: Edward Elgar. P. 89–107.

BCBS (2010). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel: Bank for International Settlements. Weblink. Режим доступа: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.htm> (дата обращения: 10.12.2019).

Berger A., Leininger J., Messner D. (2017) The G20 in 2017: Born in a financial crisis – lost in a global crisis? // *Global Summitry*. Vol. 3 (2). P. 110–123.

- BIS (1986). Recent innovations in international banking. Report, April. Basel: BIS. Режим доступа: <https://www.bis.org/publ/ecsc01.htm> (дата обращения: 10.12.2019).
- Broome A., Seabrooke L. (2015) Shaping policy curves: Cognitive authority in transnational capacity building // *Public Administration*. Vol. 93 (4). P. 956–972.
- Büthe T., Mattli W. (2011) *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- C20 (2014). Australian C20 Summit Communiqué. June 21. Режим доступа: <https://civil-20.org/2019/wp-content/uploads/2019/01/2014-Australia.pdf> (дата обращения: 14.12.2019).
- C20, L20, T20, W20, Y20 (2019a). Joint Statement by C20, L20, T20, W20 and Y20 on eliminating gaps in labour market participation. 5 June. Режим доступа: <https://civil-20.org/2019/wp-content/uploads/2019/06/FINAL-Joint-Statement-on-Eliminating-Gaps-in-Labour-Market-Participation.pdf> (дата обращения: 05.12.2019).
- C20, L20, T20, W20, Y20 (2019b). Joint Statement by C20, L20, T20, W20 and Y20 on eliminating violence and harassment in the world of work. Режим доступа: [ps://civil-20.org/2019/wp-content/uploads/2019/06/FINAL-Joint-Statement-on-Eliminating-Violence-and-Harassment-in-the-World-of-Work2.pdf](https://civil-20.org/2019/wp-content/uploads/2019/06/FINAL-Joint-Statement-on-Eliminating-Violence-and-Harassment-in-the-World-of-Work2.pdf) (дата обращения: 05.12.2019).
- Callaghan M. (2017) G20 influence on business regulation and business behaviour (what has worked and why has it worked) // *International Organisations Research Journal*. Vol. 12 (2). P. 87–101.
- Carin B., Smith G., Heinbecker P., Thakur R. (2010) Making the G20 Summit process work: some proposals for improving effectiveness and legitimacy // *CIGI G20 papers*. No. 2 (June). Режим доступа: [https://www.cigionline.org/sites/default/files/g20\\_no2\\_1.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/g20_no2_1.pdf) (дата обращения: 10.12.2019).
- Coni-Zimmer M., Flor A., Wolf K.D. (2019) Transnational private authority and its contestation // *Contested World Orders: Rising Powers, Non-governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation-state* / M.D. Stephen, M. Zürn (eds). Oxford: Oxford University Press.
- Cooper A.F., Thakur R. (2013) *The Group of Twenty (G20)*. N.Y.: Routledge.
- Cooper A.F., Farooq A.B. (2013) BRICS and the privileging of informality in global governance // *Global Policy*. Vol. 4 (4). P. 428–433.
- Cooper A.F., Momani B. (2014) Re-balancing the G-20 from efficiency to legitimacy: The 3G coalition and the practice of global governance // *Global Governance*. Vol. 20 (2). P. 213–232.
- Crockett A. (2000) Marrying the micro- and macro-prudential dimensions of financial stability. Remarks by Mr Andrew Crockett, General Manager of the Bank for International Settlements and Chairman of the Financial Stability Forum, before the Eleventh International Conference of Banking Supervisors, held in Basel. 20–21 September. Режим доступа: <http://www.bis.org/review/r000922b.pdf> (дата обращения: 10.12.2019).
- Davis B., Wei L. (2013) IMF advises China to be cautious with capital-account liberalization // *Wall Street Journal*. July 17. Режим доступа: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324263404578611480166001050> (дата обращения: 10.12.2019).
- De Ville F., Orbie J. (2014) The European Commission's neoliberal trade discourse since the crisis: Legitimizing continuity through subtle discursive change // *The British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 16 (1). 149–167.
- Dingwerth K., Pattberg P. (2006) Global governance as a perspective on world politics // *Global Governance*. Vol. 12. P. 185–206.
- Driver S., Martell L. (2000) Left, right and the third way // *Policy & Politics*. Vol. 28 (2). P. 147–161.
- Eccleston R., Kellow A., Carroll P. (2015) G20 endorsement in post crisis global governance: More than a toothless talking shop? // *British Journal of Politics and International Relations*. Vol. 17. 298–317.
- Elliott D. (2011) *An overview of macroprudential policy and countercyclical capital requirements*. Washington, DC: The Brookings Institution. March 10.
- Evenett S.J. (2013) What restraint? Five years of G20 pledges on trade. The 14th Global Trade Alert Report. London: Centre for Economic Policy Research.

- Evers A. (1995) Part of the welfare mix: The third sector as an intermediate area // *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. Vol. 6 (2). P. 159–182.
- Farrell H., Quiggin J. (2017) Consensus, dissensus, and economic ideas: economic crisis and the rise and fall of Keynesianism // *International Studies Quarterly*. Vol. 61 (2). P. 269–283.
- FSB, IMF, & BIS (2011). Macroprudential policy tools and frameworks. Progress Report to G20. Режим доступа: [http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r\\_111027b.pdf?page\\_moved=1](http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_111027b.pdf?page_moved=1) (дата обращения: 10.12.2019).
- G20 (2009a). London Summit – Leaders’ Statement 2 April 2009. G20 Leader Forum. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2009london.html> (дата обращения: 05.10.2018).
- G20 (2009b). Leaders’ Statement the Pittsburgh Summit. G20 Leader Forum. September 24–25. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (дата обращения: 10.12.2019).
- G20 (2010). The G20 Seoul Summit Leaders’ Declaration. G20 Leader Forum. November 11. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.html> (дата обращения: 10.12.2019).
- G20 (2014). G20 Leaders’ Communiqué. G20 Leader Forum. November 15–16. Режим доступа: [http://www.g20.utoronto.ca/2014/brisbane\\_g20\\_leaders\\_summit\\_communique.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2014/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf) (дата обращения: 10.12.2019).
- G20 (2015). G20 Leaders’ Communiqué. Antalya Summit. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communique.html> (дата обращения: 10.12.2019).
- G20 (2016a). G20 Leaders’ Communiqué Hangzhou Summit. G20 Leader forum. Режим доступа: [http://g20.org/English/Documents/Current/201609/t20160906\\_3395.html](http://g20.org/English/Documents/Current/201609/t20160906_3395.html) (дата обращения: 10.12.2019).
- G20 (2016b). G20 Action plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development. G20 Leader Forum. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/g20-action-plan-on-2030-agenda.pdf> (дата обращения: 10.12.2019).
- G20 (2017). G20 Leaders’ Declaration: Shaping an Interconnected World. July 8. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html> (дата обращения: 10.12.2019).
- G20 (2018). G20 Leaders’ Declaration: Building Consensus for Fair and Sustainable development. December 1. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-leaders-declaration.html> (дата обращения: 10.12.2019).
- G20 (2019). G20 Osaka Leaders’ Declaration. G20 Leader Forum. 28–29 June. Режим доступа: [http://www.g20.utoronto.ca/2019/FINAL\\_G20\\_Osaka\\_Leaders\\_Declaration.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2019/FINAL_G20_Osaka_Leaders_Declaration.pdf). (дата обращения: 10.12.2019).
- Giddens A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Graham C., Masson P. (2002) The IMF’s dilemma in Argentina: Time for a new approach to lending? November 1–8. The Brookings Institution Policy Brief, Policy Brief 111.
- Hannah E. (2016) Ratcheting up accountability? Embedded NGOs in the multilateral trade system // *Expert Knowledge in Global Trade* / E. Hannah, J. Scott, S. Trommer (eds). Abingdon: Routledge. P. 170–196.
- Harris Rimmer S., Byrne C. (2019) Feminist approaches to global economic governance: the G20 as a platform for step change? // *The G20 and international relations theory: Perspectives on global summitry* / S. Slaughter (ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing. P. 157–182.
- Helleiner E. (2010) A Bretton Woods moment? The 2007–2008 crisis and the future of global finance // *International Affairs*. Vol. 86 (3). P. 619–636.
- Helleiner E. (2016) Legacies of the 2008 crisis for global financial governance // *Global Summitry*. Vol. 2 (1). P. 1–12.
- Helleiner E. (2019) The life and times of embedded liberalism: legacies and innovations since Bretton Woods // *Review of International Political Economy*. Vol. 26 (6). P. 1112–1135.
- Hooghe L., Marks G. (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Hopf T. (1998) The promise of constructivism in international relations theory // *International Security*. Vol. 23 (1). P. 171–200.

- IMF (1996). ASEAN's sound fundamentals bode well for sustained growth // *IMF Survey*. November 25. P. 1–2. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/pdf/112596a.pdf> (дата обращения: 10.12.2019).
- Independent Evaluation Office of the IMF (2003). *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil*. Evaluation Report. Washington DC: IMF. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/np/ieo/2003/cac/pdf/all.pdf> (дата обращения: 10.12.2019).
- Jessop B. (2003) *From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, workfarism, and labour market regulation*. Published by the Department of Sociology, Lancaster University. Режим доступа: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc131rj.pdf> (дата обращения: 10.12.2019).
- Karlsrud J. (2016) *Norm Change in International Relations: Linked Ecologies in UN Peacekeeping Operations*. N.Y.: Routledge.
- Keck M.E., Sikkink K. (1999) Transnational advocacy networks in international and regional politics // *International Social Science Journal*. Vol. 51 (159). P. 89–101.
- Keohane R.O., Martin L.L. (1995) The promise of institutionalist theory // *International Security*. Vol. 20(1). P. 39–51.
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Luckhurst J. (2012) The G20 and ad hoc embedded liberalism: Economic governance amid crisis and dissensus // *Politics & Policy*. Vol. 40 (5). 740–782.
- Luckhurst J. (2016a) *G20 Since the Global Crisis*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Luckhurst J. (2016b) The G20's growing political and economic challenges // *Global Summitry: Politics, Economics, and Law in International Governance*. Vol. 2 (2). P. 161–179.
- Luckhurst J. (2017) *The Shifting Global Economic Architecture: Decentralizing Authority in Contemporary Global Governance*. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Luckhurst J. (2019a) A constructivist approach to the G20 // *The G20 and international relations theory* / S. Slaughter (ed.). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Luckhurst J. (2019b) Governance networks shaping the G20 through inclusivity practices // *South African Journal of International Affairs*. Vol. 26 (4). P. 521–547.
- Luckhurst J. (2020) Networks decentralizing authority in global economic governance. The future of global economic governance: Challenges and prospects in the age of uncertainty / Chapter in M. Rewizorski, K. Jędrzejowska, A. Wróbel (eds). N.Y.: Springer.
- McCourt D.M. (2016) Practice theory and relationalism as the new constructivism // *International Studies Quarterly*. 60. P. 475–485.
- Oxfam (2010). *The making of a Seoul development consensus* // *Oxfam Briefing Note*. Режим доступа: [https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file\\_attachments/bn-making-seoul-consensus-g20-111010-en\\_4.pdf](https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bn-making-seoul-consensus-g20-111010-en_4.pdf) (дата обращения: 10.12.2019).
- Paulson H. (2015) *Dealing with China: An insider unmasks the new economic superpower*. N.Y.: Hachette Book Group.
- Peters D. (2019) *Exclusive Club Under Stress: The G7 Between Rising Powers and Non-state Actors after the Cold War* // *Contested World Orders: Rising Powers, Non-governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation-state* / M.D. Stephen, M. Zürn (eds). Oxford: Oxford University Press.
- Reinhart C., Rogoff K. (2010). Growth in a time of debt // *American Economic Review: Papers & Proceedings* (May). 100. P. 573–578.
- Reus-Smit C. (2007) International crises of legitimacy // *International Politics*. Vol. 44 (2/3). P. 157–174.
- Rodrik D. (2001) *The global governance of trade: as if development really mattered*. Background paper to United Nations Development Program (UNDP) project on Trade and Sustainable Human Development. N.Y.: UNDP.
- Rodrik D. (2006) Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? // *Journal of Economic Literature*. Vol. 44 (4). P. 973–987.

- Rodrik D. (2012) *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford: Oxford University Press.
- Rogoff K. (2002) An open letter to Joseph Stiglitz, by Kenneth Rogoff, economic counsellor and director of the research department, IMF // *IMF Views and Commentaries*. July 2. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc070202>. (дата обращения: 10.12.2019).
- Rogoff K. (2003) *The IMF strikes back* // *IMF Views and Commentaries*. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc021003> (дата обращения: 10.12.2019).
- Rosenau J.N. (1992) *Governance, order, and change in world politics* // *Governance without government: Order and change in world politics* / J.N. Rosenau, O.-E. Czempiel (eds). Cambridge: Cambridge University Press. P. 1–29.
- Sachs J.D. (2015) *The age of sustainable development*. N.Y.: Columbia University Press.
- Schimmelfennig F. (2001) *The community trap: Liberal norms, rhetorical action, and the Eastern enlargement of the European Union* // *International Organization*. Vol. 55 (1). P. 47–80.
- Scholte J.A. (2004) *Civil society and democratically accountable global governance* // *Government and Opposition*. Vol. 39 (2). P. 211–233.
- Seabrooke L. (2014) *Epistemic arbitrage: Transnational professional knowledge in action* // *Journal of Professions and Organization*. Vol. 1 (1). P. 49–64.
- Seabrooke L., Tsingou E. (2009). *Power elites and everyday politics in international financial reform*. *International Political Sociology*. Vol. 3 (4). P. 457–461.
- Sen A. (2013) *The ends and means of sustainability* // *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 14 (1). P. 6–20.
- Shambaugh D.L. (2013) *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Sikkink K. (2005) *Patterns of dynamic multilevel governance and the insider-outsider coalition* // *Transnational Protest & Global Activism*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield / D. Della Porta, S. Tarrow (eds). P. 151–174.
- Singh A., Belaisch A., Collins C., De Masi P., Krieger R., Meredith G., Rennhack R. (2005) *Stabilization and reform in Latin America: A macroeconomic perspective on the experience since the early 1990s* // *International Monetary Fund. Occasional Paper 238*. February. Washington DC: IMF. Режим доступа: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/>
- Slaughter S. (2013) *The prospects of deliberative global governance in the G20: Legitimacy, accountability, and public contestation* // *Review of International Studies*. Vol. 39 (1). P. 71–90.
- Smythe E. (2000) *State authority and investment security: Non-state actors and the negotiation of the multilateral agreement on investment at the OECD* // *Non-state actors and authority in the global system* / R.A. Higgott, G.R.D. Underhill, A. Bieler (eds). N.Y: Routledge. P. 74–90.
- Sørensen E., Torfing J. (2017) *The Janus face of governance theory. Anti-politics, depoliticization, and governance* // *Anti-politics, depoliticization, and governance* / P. Fawcett, M.V. Flinders, Hay C., Wood M. (eds). Oxford: Oxford University Press. P. 28–48.
- Stiglitz J.E. (2001) *Failure of the Fund. Rethinking the IMF response* // *Harvard International Review* (Summer). Vol. 23 (2). P. 14–18.
- Stiglitz J.E. (2002) *Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm* // *Review of Development Economics*. Vol. 6 (2). P. 163–182.
- Stiglitz J.E. (2003) *Globalization and the logic of international collective action: Re-examining the Bretton Woods Institutions* // *Governing globalization: Issues and institutions* / D. Nayyar (ed.). Oxford: Oxford University Press. P. 238–253.
- Stone D. (2015) *The Group of 20 transnational policy community: governance networks, policy analysis and think tanks* // *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 81 (4). P. 793–811.
- Widmaier W., Blyth M., Seabrooke L. (2007) *Exogenous shocks or endogenous constructions? The meanings of wars and crises* // *International Studies Quarterly*. Vol. 51 (4). P. 747–759.



Williamson J. (1990) What Washington means by policy reform // Latin American readjustment: How much has happened / J. Williamson (ed.). Washington, DC: Institute for International Economics. P. 7–20.

World Bank (2005). Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform. Washington, DC: World Bank. Режим доступа: <http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990s/chaps/frontmatter.pdf> (дата обращения: 10.12.2019).

Wouters J., Van Kerckhoven S. (2011) The OECD and the G20: an ever closer relationship // The George Washington International Law Review. Vol. 43 (2). P. 345–375.

# The New G20 Politics of Global Economic Governance

J. Luckhurst

---

---

**Jonathan Luckhurst**—PhD, Associate Professor of International Relations at the Graduate School of International Peace Studies, Soka University; 1-236, Tangei-machi, Hachioji, 192-8577, Tokyo, Japan; E-mail: luckhurst@soka.ac.jp

## Abstract

*This article demonstrates how the Group of Twenty (G20) constituted a new G20 politics following the 2008–09 global financial crisis through practices of networked global economic governance. This increased the influence of actors other than officials from leading wealthy states, especially developing- and non-state actors, thus augmenting global governance inclusivity and decentralizing authority. The G20 became the principal hub of global economic governance by influencing and engaging with diverse stakeholders on its broad policy agenda. These networked-governance processes expanded aspects of multilateral cooperation, including transversal approaches to policy issues such as sustainable development. This analysis builds on recent literature on transnational actors, governance networks, and the G20; contributes to emerging constructivist literature on the normative significance of practices and social-relational processes in international relations; and includes a significant discourse-analytic focus on repoliticization and legitimizing discourses. This study indicates, in particular, the political and normative consequences of G20 inclusivity practices for integrating global governance networks.*

**Key words:** authority; depoliticization; G20; global governance; inclusivity; networks; politics; practices; repoliticization; transnational

**For citation:** Luckhurst J. (2020) The New G20 Politics of Global Economic Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 55–81 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-03

## References

- Adler E. (2008) The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation. *European Journal of International Relations*, vol. 14, no 2, pp. 195–230. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F1354066108089241>.
- Adler E. (2019) *World Ordering: A Social Theory of Cognitive Evolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina A. (2010) *Fiscal Adjustments: Lessons From Recent History*. Ecofin, Madrid, 15 April. Available at: <https://scholar.harvard.edu/alesina/publications/fiscal-adjustments-lessons-recent-history> (accessed 7 April 2020).
- Alesina A., Ardagna S. (2009) Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending. NBER Working Paper No 15438, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://www.nber.org/papers/w15438> (accessed 7 April 2020).
- Alexandroff A.S., Stein A.A. (2019) Structural Constraints and Human Agency in Global Summitry and the Liberal Order. *Global Summitry: Politics, Economics, and Law in International Governance*. Available at: <https://doi.org/10.1093/global/guz004>.
- Bache I. (2008) *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Baker A. (2013) The New Political Economy of the Macropprudential Ideational Shift. *New Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 112–39. Available at: <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.662952>.
- Baker A., Carey B. (2014) Flexible 'G Groups' and Network Governance in an Era of Uncertainty and Experimentation. *Handbook of the International Political Economy of Governance* (A. Payne, N. Phillips (eds)). Cheltenham: Edward Elgar.

- Bank for International Settlements (BIS) (1986). Recent Innovations in International Banking (Cross Report). CGFS Papers No 1. Available at: <https://www.bis.org/publ/ecsc01.htm> (accessed 14 December 2019).
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) (2010). Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems. Basel: Bank for International Settlements. Available at: [https://www.bis.org/publ/bcbs189\\_dec2010.htm](https://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.htm) (accessed 19 September 2015).
- Berger A., Leininger J., Messner D. (2017) The G20 in 2017: Born in a Financial Crisis – Lost in a Global Crisis? *Global Summitry*, vol. 3, no 2, pp. 110–23. Available at: <https://doi.org.eres.qnl.qa/10.1093/global/guy011> (accessed 14 December 2019).
- Broome A., Seabrooke L. (2015) Shaping Policy Curves: Cognitive Authority in Transnational Capacity Building. *Public Administration*, vol. 93, no 4, pp. 956–72. Available at: <https://doi.org/10.1111/padm.12179>.
- Büthe T., Mattli W. (2011) *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton: Princeton University Press. Available at: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7t7sn> (accessed 14 December 2019).
- Civil 20 (C20) (2014). Australian C20 Summit Communiqué. Melbourne, 21 June. Available at: <https://civil-20.org/2019/wp-content/uploads/2019/01/2014-Australia.pdf> (accessed 14 December 2019).
- Civil 20 (C20), Labour 20 (L20), Think 20 (T20), Women 20 (W20), Youth 20 (Y20) (2019a). Joint Statement by C20, L20, T20, W20 and Y20 on Eliminating Gaps in Labour Market Participation. Tokyo, 5 June. Available at: <https://civil-20.org/2019/wp-content/uploads/2019/06/FINAL-Joint-Statement-on-Eliminating-Gaps-in-Labour-Market-Participation.pdf> (accessed 5 December 2019).
- Civil 20 (C20), Labour 20 (L20), Think 20 (T20), Women 20 (W20), Youth 20 (Y20) (2019b). Joint Statement by C20, L20, T20, W20 and Y20 on Eliminating Violence and Harassment in the World of Work. Tokyo, 5 June. Available at: <https://civil-20.org/2019/wp-content/uploads/2019/06/FINAL-Joint-Statement-on-Eliminating-Violence-and-Harassment-in-the-World-of-Work2.pdf> (accessed 5 December 2019).
- Callaghan M. (2017) G20 Influence on Business Regulation and Business Behaviour (What Has Worked and Why Has It Worked). *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 87–101. Available at: <https://iorj.hse.ru/data/2017/09/13/1173337301/M.%20Callaghan.pdf> (accessed 7 April 2020).
- Carin B., Heinbecker P., Smith G., Thakur R. (2010) Making the G20 Summit Process Work: Some Proposals for Improving Effectiveness and Legitimacy. CIGI G20 Papers No 2, Centre for International Governance Innovation. Available at: [https://www.cigionline.org/sites/default/files/g20\\_no2\\_1.pdf](https://www.cigionline.org/sites/default/files/g20_no2_1.pdf) (accessed 10 December 2019).
- Coni-Zimmer M., Flor A., Wolf K.D. (2019) *Transnational Private Authority and Its Contestation. Contested World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation-State* (M.D. Stephen, M. Zürn (eds)). Oxford: Oxford University Press.
- Cooper A.F., Thakur R. (2013) *The Group of Twenty (G20)*. New York: Routledge.
- Cooper A.F., Farooq A.B. (2013) BRICS and the Privileging of Informality in Global Governance. *Global Policy*, vol. 4, no 4, pp. 428–33. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12077>.
- Cooper A.F., Momani B. (2014) Re-Balancing the G-20 From Efficiency to Legitimacy: The 3G Coalition and the Practice of Global Governance. *Global Governance*, vol. 20, no 2, pp. 213–32. Available at: <https://www.jstor.org/stable/24526279> (accessed 10 December 2019).
- Crockett A. (2000) Marrying the Micro- and Macro-Prudential Dimensions of Financial Stability. Remarks by Mr. Andrew Crockett, General Manager of the Bank for International Settlements and Chairman of the Financial Stability Forum, Before the Eleventh International Conference of Banking Supervisors. Basel, 20–21 September. Available at: <http://www.bis.org/review/r000922b.pdf> (accessed 14 December 2019).
- Davis B., Wei L. (2013) IMF Advises China to Be Cautious With Capital-Account Liberalization. *Wall Street Journal*, July 17. Available at: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424127887324263404578611480166001050> (accessed 29 March 2020).
- De Ville F., Orbie J. (2014) The European Commission’s Neoliberal Trade Discourse Since the Crisis: Legitimizing Continuity Through Subtle Discursive Change. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 16, no 1, pp. 149–67. Available at: <https://doi.org/10.1111%2F1467-856X.12022>.

- Dingwerth K., Pattberg P. (2006) Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, vol. 12, no 2, pp. 185–204. Available at: <https://doi.org/10.1163/19426720-01202006>.
- Driver S., Martell L. (2000) Left, Right and the Third Way. *Policy & Politics*, vol. 28, no 2, pp. 147–61. Available at: <http://users.sussex.ac.uk/~ssfa2/leftrightandthethirdway.pdf> (accessed 7 April 2020).
- Eccleston R., Kellow A., Carroll P. (2015) G20 Endorsement in Post Crisis Global Governance: More Than a Toothless Talking Shop? *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 17, pp. 298–317. Available at: <https://doi.org/10.1111%2F1467-856X.12034>.
- Elliott D. (2011) An Overview of Macroprudential Policy and Countercyclical Capital Requirements. Washington DC: The Brookings Institution. Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.361.1322> (accessed 7 April 2020).
- Evenett S.J. (2013) What Restraint? Five Years of G20 Pledges on Trade. The 14th Global Trade Alert Report, Centre for Economic Policy Research, London. Available at: <https://www.globaltradealert.org/reports> (accessed 7 April 2020).
- Evers A. (1995) Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 6, no 2, pp. 159–82. Available at: <https://www.jstor.org/stable/27927470> (accessed 7 April 2020).
- Farrell H., Quiggin J. (2017) Consensus, Dissensus, and Economic Ideas: Economic Crisis and the Rise and Fall of Keynesianism. *International Studies Quarterly*, vol. 61, no 2, pp. 269–83. Available at: <https://doi.org/10.1093/isq/sqx010>.
- Financial Stability Board (FSB), International Monetary Fund (IMF), Bank for International Settlements (BIS) (2011). Macroprudential Policy Tools and Frameworks. Progress Report to G20. 27 October. Available at: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/102711.pdf> (accessed 7 April 2020).
- Giddens A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Graham C., Masson P. (2002) The IMF's Dilemma in Argentina: Time for a New Approach to Lending? Brookings Policy Brief 111, The Brookings Institution. Available at: <https://www.brookings.edu/research/the-imfs-dilemma-in-argentina-time-for-a-new-approach-to-lending/> (accessed 7 April 2020).
- Group of 20 (G20) (2009a). Leaders' Statement. London, 2 April. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.pdf> (accessed 7 April 2020).
- Group of 20 (G20) (2009b). Leaders' Statement. Pittsburgh, 24–25 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (accessed 10 October 2019).
- Group of 20 (G20) (2010). Leaders' Declaration. Seoul, 11–12 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.html> (accessed 5 October 2018).
- Group of 20 (G20) (2014). Leaders' Communiqué. Brisbane, 15–16 November. Available at: [http://www.g20.utoronto.ca/2014/brisbane\\_g20\\_leaders\\_summit\\_communique.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/2014/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf) (accessed 14 December 2019).
- Group of 20 (G20) (2015). Leaders' Communiqué. Antalya, 16 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communique.html> (accessed 20 March 2019).
- Group of 20 (G20) (2016a). Leaders' Communiqué. Hangzhou, 4–5 September. Available at: [https://www.consilium.europa.eu/media/23621/leaders\\_communiquehangzhousummit-final.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/23621/leaders_communiquehangzhousummit-final.pdf) (accessed 7 April 2020).
- Group of 20 (G20) (2016b). G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/g20-action-plan-on-2030-agenda.pdf> (accessed 23 February 2020).
- Group of 20 (G20) (2017). Leaders' Declaration: Shaping an Interconnected World. Hamburg, 8 July. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html> (accessed 20 March 2019).
- Group of 20 (G20) (2018). Leaders' Declaration: Building Consensus for Fair and Sustainable Development. Buenos Aires, 1 December. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2018/2018-leaders-declaration.html> (accessed 23 February 2020).
- Group of 20 (G20) (2019). Leaders' Declaration. Osaka, 28–29 June. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2019/2019-g20-osaka-leaders-declaration.html> (accessed 5 December 2019).
- Hannah E. (2016) *Ratcheting Up Accountability? Embedded NGOs in the Multilateral Trade System. Expert Knowledge in Global Trade* (E. Hannah, J. Scott, S. Trommer (eds)). Abingdon: Routledge.

- Harris Rimmer S., Byrne C. (2019) *Feminist Approaches to Global Economic Governance: The G20 as a Platform for Step Change? The G20 and International Relations Theory: Perspectives on Global Summitry* (S. Slaughter (ed)). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Helleiner E. (2010) A Bretton Woods Moment? The 2007–2008 Crisis and the Future of Global Finance. *International Affairs*, vol. 86, no 3, pp. 619–36. Available at: <https://www.jstor.org/stable/40664271> (accessed 5 December 2019).
- Helleiner E. (2016) Legacies of the 2008 Crisis for Global Financial Governance. *Global Summitry*, vol. 2, no 1, pp. 1–12. Available at: <https://doi.org/10.1093/global/guw006>.
- Helleiner E. (2019) The Life and Times of Embedded Liberalism: Legacies and Innovations Since Bretton Woods. *Review of International Political Economy*, vol. 26, no 6, pp. 1112–35. Available at: <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1607767>.
- Hooghe L., Marks G. (2001) *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers (accessed 5 December 2019).
- Hopf T. (1998) The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, vol. 23, no 1, pp. 171–200. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2539267>.
- Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (IEO) (2003). *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil*. Evaluation Report. Available at: <https://www.imf.org/external/np/ieo/2003/cac/pdf/all.pdf> (accessed 27 June 2017).
- International Monetary Fund (IMF) (1996). *ASEAN's Sound Fundamentals Bode Well for Sustained Growth*. IMF Survey. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/pdf/112596a.pdf> (accessed 10 December 2019).
- Jessop B. (2003) *From Thatcherism to New Labour: Neo-Liberalism, Workfarism, and Labour Market Regulation*. Department of Sociology, Lancaster University. Available at: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc131rj.pdf> (accessed 28 May 2020).
- Karlsrud J. (2016) *Norm Change in International Relations: Linked Ecologies in UN Peacekeeping Operations*. New York: Routledge.
- Keck M.E., Sikkink K. (1999) Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, vol. 51, no 159, pp. 89–101. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00179>.
- Keohane R.O., Martin L.L. (1995) The Promise of Institutional Theory. *International Security*, vol. 20, no 1, pp. 39–51. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2539214> (accessed 28 May 2020).
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Larionova M. (2017) G20: Engaging With International Organizations to Generate Growth. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 54–86. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-02-54>.
- Lesage D. (2014) The Current G20 Taxation Agenda: Compliance, Accountability and Legitimacy. *International Organisations Research Journal*, vol. 9, no 4, pp. 32–41. Available at: <https://iorj.hse.ru/data/2014/12/28/1103785134/4.pdf> (accessed 28 May 2020).
- Luckhurst J. (2012) The G20 and Ad Hoc Embedded Liberalism: Economic Governance Amid Crisis and Dissensus. *Politics & Policy*, vol. 40, no 5, pp. 740–82. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2012.00387.x>.
- Luckhurst J. (2016a) *G20 Since the Global Crisis*. New York: Palgrave Macmillan.
- Luckhurst J. (2016b) The G20's Growing Political and Economic Challenges. *Global Summitry: Politics, Economics, and Law in International Governance*, vol. 2, no 2, pp. 161–79. Available at: <https://doi.org/10.1093/global/gux004>.
- Luckhurst J. (2017) *The Shifting Global Economic Architecture: Decentralizing Authority in Contemporary Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Luckhurst J. (2019a) *A Constructivist Approach to the G20. The G20 and International Relations Theory* (S. Slaughter (ed.)). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Luckhurst J. (2019b) The G20 Hub of Decentralizing Global Governance Authority. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 7–30. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-02-01>.
- Luckhurst J. (2019c) Governance Networks Shaping the G20 Through Inclusivity Practices. *South African Journal of International Affairs*, vol. 26, no 4, pp. 521–47. Available at: <https://doi.org/10.1080/10220461.2019.1699159>.
- Luckhurst J. (2020) *Networks Decentralizing Authority in Global Economic Governance. The Future of Global Economic Governance: Challenges and Prospects in the Age of Uncertainty* (M. Rewizorski, K. Jędrzejowska, A. Wróbel (eds)). New York: Springer.
- McCourt D.M. (2016) Practice Theory and Relationalism as the New Constructivism. *International Studies Quarterly*, vol. 60, no 3, pp. 475–85. Available at: <https://doi.org/10.1093/isq/sqw036>.
- Oxfam (2010). The Making of a Seoul Development Consensus: The Essential Development Agenda for the G20. Oxfam Briefing Note. Available at: [https://d11tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file\\_attachments/bn-making-seoul-consensus-g20-111010-en\\_4.pdf](https://d11tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/bn-making-seoul-consensus-g20-111010-en_4.pdf) (accessed 5 October 2018).
- Partlow J. (2008) Brazil’s Lula Urges “Global Solutions.” *Washington Post*, 27 June. Available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/11/08/AR2008110801329.html> (accessed 27 June 2017).
- Paulson H. (2015) *Dealing With China: An Insider Unmasks the New Economic Superpower*. New York: Hachette Book Group.
- Peters D. (2019) Exclusive Club Under Stress: The G7 Between Rising Powers and Non-State Actors After the Cold War. *Contested World Orders: Rising Powers, Non-Governmental Organizations, and the Politics of Authority Beyond the Nation-State* (M.D. Stephen, M. Zürn, (eds)). Oxford: Oxford University Press.
- Reinhart C., Rogoff K. (2010) Growth in a Time of Debt. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 100, no 2, pp. 573–78. Available at: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/aer.100.2.573> (accessed 7 April 2020).
- Reus-Smit C. (2007) International Crises of Legitimacy. *International Politics*, vol. 44, no 2–3, pp. 157–74. Available at: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800182>.
- Rewizorski M. (2017) G20 and the Development of a New Global Governance Mechanism. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 3, pp. 32–52. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-03-32>.
- Rodrik D. (2001) The Global Governance of Trade: As if Development Really Mattered. Background Paper to United Nations Development Programme (UNDP) Project on Trade and Sustainable Human Development. New York: UNDP. Available at: <http://www.giszpenc.com/globalciv/rodrik1.pdf> (accessed 7 April 2020).
- Rodrik D. (2006) Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? *Journal of Economic Literature*, vol. 44, no 4, pp. 973–87. Available at: <https://www.jstor.org/stable/30032391> (accessed 7 April 2020).
- Rodrik D. (2012) *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can’t Coexist*. Oxford: Oxford University Press.
- Rogoff K. (2002) An Open Letter to Joseph Stiglitz, by Kenneth Rogoff, Economic Counsellor and Director of the Research Department, IMF. *IMF Views and Commentaries*, 2 July. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc070202> (accessed 27 June 2017).
- Rogoff K. (2003) The IMF Strikes Back. *IMF Views and Commentaries*, 10 February. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/vc021003> (accessed 27 June 2017).
- Rosenau J.N. (1992) *Governance, Order, and Change in World Politics. Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (J.N. Rosenau O.-E. Czempiel (eds)). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachs J.D. (2015) *The Age of Sustainable Development*. New York: Columbia University Press.
- Schimmelfennig F. (2001) The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union. *International Organization*, vol. 55, no 1, pp. 47–80. Available at: <https://doi.org/10.1162/002081801551414>.
- Scholte J.A. (2004) Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. *Government and Opposition*, vol. 39, no 2, pp. 211–33. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00121.x>.

- Scholz I., Brandi C. (2017) Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development: Achievements and Limitations of the G20 Presidency in 2017. *Global Summitry: Politics, Economics, and Law in International Governance*, vol. 3, no 2, pp. 156–175.
- Seabrooke L. (2014) Epistemic Arbitrage: Transnational Professional Knowledge in Action. *Journal of Professions and Organization*, vol. 1, no 1, pp. 49–64. Available at: <https://doi.org/10.1093/jpo/jot005>.
- Seabrooke L., Tsingou E. (2009) Power Elites and Everyday Politics in International Financial Reform. *International Political Sociology*, vol. 3, no 4, pp. 457–61. Available at: [https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00086\\_4.x](https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00086_4.x).
- Sen A. (2013) The Ends and Means of Sustainability. *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 14, no 1, pp. 6–20. Available at: <https://doi.org/10.1080/19452829.2012.747492>.
- Shambaugh D.L. (2013) *China Goes Global: The Partial Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Sikkink K. (2005) *Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition. Transnational Protest & Global Activism (D. Della Porta, S. Tarrow (eds))*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Singh A., Belaisch A., Collins C., de Masi P., Krieger R., Meredith G., Rennhack R. (2005) Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s. Occasional Paper 238, *International Monetary Fund*. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/> (accessed 9 October 2019).
- Slaughter S. (2013) The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation. *Review of International Studies*, vol. 39, no 1, pp. 71–90. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0260210512000058>.
- Smythe E. (2000) *State Authority and Investment Security: Non-State Actors and the Negotiation of the Multilateral Agreement on Investment at the OECD. Nonstate Actors and Authority in the Global System (R.A. Higgott, G.R.D. Underhill, A. Bieler (eds))*. New York: Routledge.
- Sørensen E., Torfing J. (2017) *The Janus Face of Governance Theory. Depoliticizing or Repoliticizing Public Governance? Anti-Politics, Depoliticization, and Governance (P. Fawcett, M.V. Flinders, C. Hay, M. Wood (eds))*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz J.E. (2001) Failure of the Fund. Rethinking the IMF Response. *Harvard International Review*, vol. 23, no 2, pp. 14–8. Available at: <https://www.jstor.org/stable/42762700> (accessed 7 April 2020).
- Stiglitz J.E. (2002) Participation and Development: Perspectives From the Comprehensive Development Paradigm. *Review of Development Economics*, vol. 6, no 2, pp. 163–82. Available at: <https://doi.org/10.1111/1467-9361.00148>.
- Stiglitz J.E. (2003) Globalization and the Logic of International Collective Action: Re-Examining the Bretton Woods Institutions. *Governing Globalization: Issues and Institutions (D. Nayyar (ed.))*. Oxford: Oxford University Press.
- Stone D. (2015) The Group of 20 Transnational Policy Community: Governance Networks, Policy Analysis and Think Tanks. *International Review of Administrative Sciences*, vol. 81, no 4, pp. 793–811. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F0020852314558035>.
- Widmaier W., Blyth M., Seabrooke L. (2007) Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises. *International Studies Quarterly*, vol. 51, no 4, pp. 747–59. Available at: <https://www.jstor.org/stable/4621740> (accessed 7 April 2020).
- Williamson J. (1990) *What Washington Means by Policy Reform. Latin American Readjustment: How Much Has Happened (J. Williamson (ed.))*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- World Bank (2005). Economic Growth in the 1990s: Learning From a Decade of Reform. Washington DC: World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/664481468315296721/pdf/32692.pdf> (accessed 5 October 2018).
- Wouters J., van Kerckhoven S. (2011) The OECD and the G20: An Ever Closer Relationship. *The George Washington International Law Review*, vol. 43, no 2, pp. 345–75.

# Глобализация 4.0 и новые модели международного сотрудничества<sup>1, 2</sup>

К. Постел-Винай

---

**Постел-Винай Кэролин** – профессор Центра международных исследований Института политических исследований (Sciences Po); France, Paris, rue Saint Guillaume, 27; E-mail: karoline.postelvinay@sciencespo.fr

*С конца XIX в. на международной арене прошло несколько волн глобализации, которые изменили систему сотрудничества между странами. Нынешняя волна, которую экономисты определили как «глобализация 4.0», была сформирована индустриальной революцией. Цифровые технологии оказывают глубокое структурное влияние на государственные и частные отношения в сферах здравоохранения, образования, транспорта и энергетики. Они постепенно разрушают сложившуюся систему организации обществ. По сравнению с предыдущими волнами глобализации нынешняя влияет на международную систему и распространяется по всей глобальной социальной структуре, увеличивая во всем мире уровень неравенства и вызывая поляризацию и фрагментацию. В таком глобальном контексте современные форматы сотрудничества и регулирования сталкиваются с растущими проблемами легитимности и эффективности, которые в настоящее время становятся особенно острыми. Эти вызовы, кроме того, осложняются общим сопротивлением глобализации, увеличением числа тех, кто остался за ее бортом, что можно охарактеризовать как форму аномии на международном уровне. Ответ на этот вызов еще не был сформулирован основными институтами глобального управления. Однако на субглобальном уровне предпринимаются попытки решить накопившиеся проблемы: политика взаимосвязанности, внедряемая Китаем, и схожие инициативы со стороны Европейского союза могут стать примерами потенциального пути решения.*

**Ключевые слова:** волны глобализации; глобализация 4.0; неравенства; политика связности

**Для цитирования:** Постел-Винай К. (2020) Глобализация 4.0 и новые модели международного сотрудничества // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 82–92 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-04

## Введение

Всемирный экономический форум 2019 г. (ВЭФ) в Давосе ознаменовался появлением понятия «глобализация 4.0», которое в настоящее время постепенно проникает в академические дебаты, при этом пока преимущественно в области исследований в цифровой сфере. Также полезно осветить последние тенденции в области глобального управления и международного сотрудничества и обратить пристальное внимание на некоторые острые проблемы и вызовы, с которыми сталкиваются и ученые, занимающиеся международными отношениями, и политики. Согласно официальному документу ВЭФ, опубликованному через несколько месяцев после саммита в Давосе в 2019 г., изучение понятия «глобализация 4.0» – это попытка понять, «насколько глубоко меняется

<sup>1</sup>Статья поступила в редакцию в феврале 2020 г.

<sup>2</sup> Перевод статьи К. Postel-Vinay (2020) “Globalization 4.0 and New Modes of International Cooperation” выполнен с согласия автора И.М. Поповой, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).



контекст управления и сотрудничества в результате четвертой промышленной революции» [WEF, 2019, p. 5]. «Четвертая промышленная революция» – это понятие, которое также было определено в результате концептуального анализа ВЭФ [Schwab, 2016]. Она представляет собой процесс и результат конвергенции цифровых, физических и биологических трансформаций, тогда как Третья промышленная революция определялась, по сути, расширением доступа к цифровым технологиям. Ее динамика представляет собой революцию в более глубоком смысле с более разрушительным воздействием на организацию общества и на отношения между людьми и глобализацией. Процесс разрушения в каком-то смысле определяет «глобализацию 4.0»: то, что экономист Ричард Болдуин называет «переворотом, вызванным усилением технологического аспекта глобализации» (“globotic upheaval”) [Baldwin, 2019], то есть глубокое воздействие цифровых технологий на общественные и частные блага, такие как здравоохранение, образование, транспорт или энергетика, меняющее глобальные условия.

Эта трансформация еще более осложняется экологическими кризисами и геополитическими сдвигами и в то же время отчасти является их причиной. Несмотря на призывы к «деглобализации» [Bello, 2002], националистические тенденции и возврат к суверенитету, глобализация не останавливается, а, скорее, радикально меняет направления развития и быстро эволюционирует. Новая глобализация влечет за собой появление новых способов управления и сотрудничества и поэтому бросает вызов существующему миропорядку.

Как следует из названия, «глобализация 4.0» – это не первая волна глобализации, которая привела к пересмотру отношений между государствами и обществами на мировом уровне. Экономисты-международники Ричард Болдуин и Филипп Мартин [Baldwin, Martin, 1999], разработали структуру анализа, которая позволяет выделить основные волны глобализации, свидетелями которых стали человеческие сообщества в исторической перспективе. Хотя точные начальные и конечные точки этих волн трудно определить, существует общее понимание их хронологического развития. Первая волна глобализации началась в конце XIX в. и была вызвана революцией в области транспорта и связи – развитием паровой и угольной транспортной техники, изобретением средств дальней связи, что привело к тому, что сегменты общества во всем мире испытали на себе как восприятие, так и реальность пространственно-временного сжатия в беспрецедентных масштабах. Эта волна привела к созданию новых инструментов регулирования, которые воплотились в пионерских институтах управления, таких как Международный телеграфный союз, Международная ассоциация железнодорожных конгрессов или Международная санитарная конвенция, прародитель Всемирной организации здравоохранения. Первая волна завершилась приблизительно в 1914 г., когда началась Первая мировая война и значительно сократились транснациональные потоки товаров и людей. Глобализация 2.0 началась примерно в конце Второй мировой войны, когда были задуманы и затем созданы основные международные организации, которые до сих пор регулируют отношения на международном уровне, то есть так называемая Бреттон-Вудская система международных институтов. Технические инновации также стали фактором формирования новой архитектуры регулирования, о чем свидетельствует создание Международного агентства по атомной энергии. Либеральный прорыв 1980-х годов и общее снижение барьеров, которые сопровождали окончание конфронтации США и СССР, вскоре усиленное появлением «всемирной паутины», привели к глобализации 3.0. Она восстановила легитимность и влияние глобальных институтов, таких как Организация Объединенных Наций и системы ее учреждений, а также запустила другие механизмы сотрудничества, в частности, региональные объединения, такие как Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС)

или МЕРКОСУР, а также ознаменовалась созданием глобальных клубов, таких как «Группа двадцати». Каждая волна глобализации с конца XIX в. влекла за собой технологические преобразования и геополитические сдвиги, и требовала глобальных институциональных изменений. В этом смысле глобализация 4.0 существенно не отличается от предыдущих волн, но она порождает уникальные проблемы. Из-за растущего уровня неравенства и последующей поляризации и раздробленности наши нынешние способы сотрудничества и регулирования сталкиваются с проблемами легитимности, эффективности и аномии.

## Вызовы

Проблемы, которые являются неотъемлемой частью глобализации 4.0, необходимо проанализировать в настоящем контексте глобальных изменений и в исторической перспективе. ВЭФ выдвигает аргументы и призывает к созданию новой глобальной архитектуры на фоне продолжающегося преобразования международной среды. Однако эти аргументы, такие как необходимость большей инклюзивности и эффективности, отражают вопросы, которые регулярно поднимались почти с самого момента создания международных институтов, унаследованных от периода после 1945 г. Особая смесь геополитической трансформации и технологической революции, которая характеризует нынешнюю волну, делает эти вопросы и связанные с ними проблемы особенно актуальными в контексте глобализации 4.0.

### Легитимность

Нет сомнений в том, что многие крупные международные организации, так или иначе, находятся в кризисе: например, НАТО, по словам президента Франции Эммануэля Макрона, переживает «смерть мозга», в то время как ВТО для ряда аналитиков, «умерла» [Adlen, 2018]. Глобализация 4.0 на раннем этапе характеризуется фрагментацией и разрушением, а не реструктуризацией и реорганизацией. Подрывной потенциал президента США Дональда Трампа негативно повлиял на договоренности и институты сотрудничества, поставив под сомнение их целесообразность, поскольку для большинства из них исполнение принимаемых решений самой крупной державой мира было ключевым условием эффективности.

Сомнения относительно *raison d'être* или, если выразиться более политически, относительно легитимности глобальной архитектуры, не новы. Однако обеспокоенность до настоящего момента заключалась в проблеме репрезентативности. Объясняя необходимость проведения первого саммита БРИК в Екатеринбурге в 2009 г., президент России Дмитрий Медведев отметил: «Никто из нас не участвовал в создании международной финансовой системы в 1930–1940-х годах. Ни одна из наших стран не участвовала. Все было решено за нас. Мы не можем просто принять эту ситуацию. Мы должны добиться того, чтобы наши страны, в которых проживают миллиарды людей, приняли участие в разработке новых правил игры»<sup>3</sup>. Потребность в более инклюзивных форматах сотрудничества также была причиной появления стран Юга на международной арене в послевоенные десятилетия после завершения процесса деколонизации. Самая большая группа, представляющая развивающиеся страны, «Группа 77» (G77), была

<sup>3</sup> Интервью Дмитрия Медведева Кириллу Клейменову для «Первого канала». 19 июня 2009 г. (<http://archive.kremlin.ru>).

создана в 1964 г. после первой Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД).

Несмотря на разный характер возникающих разногласий, наблюдается постоянное недовольство членством в основных структурах системы международного сотрудничества. Но существование самой системы, поддерживаемой понятием международного сообщества, не ставится под сомнение. Тот факт, что США – главный архитектор системы сотрудничества после 1945 г. – оспаривают ее актуальность, открывает сложные дебаты. Для ряда глобальных акторов это создает возможность усомниться в легитимности либерального международного порядка, доминирование которого было более или менее само собой разумеющимся после 1989 г.

### Эффективность

Легитимность и эффективность тесно связаны в восприятии международных организаций, и эта взаимосвязь играет большую роль, чем когда-либо, в динамике глобализации 4.0. Относительная нехватка легитимности, которая характерна для неформальных институтов управления, таких как «Группа двадцати», как правило, уравновешивалась реальной или предполагаемой эффективностью указанных структур. И наоборот, терпимость к ограниченной эффективности такого института, как Организация Объединенных Наций, вытекает из общего представления о том, что его существенная легитимность вряд ли подлежит сомнению, по крайней мере до недавнего выпада в сторону необходимости многосторонности. Связь легитимности / эффективности представляет собой своего рода устоявшуюся парадигму, четко выраженную президентом Генеральной Ассамблеи ООН (ГА ООН) в 2011 г.: *«Традиционные многосторонние институты, такие как ООН и Бреттон-Вудские учреждения, все чаще подвергаются критике за недостаточную эффективность и репрезентативность»*.

*В результате появились новые акторы, такие как “двадцатка” и другие специальные неформальные группы. <...> Существует риск, что ООН будет отодвинута на задворки. Достаточно напомнить, что когда главы государств и правительств стран “Группы двадцати” встречались в Питтсбурге 24–25 сентября 2009 г. для выработки коллективного ответа на экономический и финансовый кризис, в Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке все еще продолжались общие прения»<sup>4</sup>.*

Это противоречие между концепциями «легитимности» и «эффективности» постепенно было снято в результате введения регулярной оценки исполнения решений, принятых неформальными институтами, такими как «Группа двадцати», которая проводится по разработанной Исследовательской группой по изучению «двадцатки» методологии [Kirton, 2013], и, с другой стороны, благодаря ежегодному признанию незаменимой функции международного пакта, который предусмотрен Генеральной Ассамблей ООН. Несмотря на то что президент Дональд Трамп все-таки присутствовал на заседаниях Генеральной Ассамблеи, а также на саммитах «семерки» и «двадцатки» и использовал их для продвижения своего видения международной политики, он также выразил самый сильный скептицизм в отношении глобального сотрудничества с начала американского изоляционизма начала XX в. Парадокс либерального международного порядка, лидер которого добровольно отступает от своих позиций, а затем поднимает вопрос о мощности механизма, ключевой элемент которого не работает.

<sup>4</sup>“Address given by the President of the United Nations General Assembly H.E. Mr. Joseph Deiss: Global Governance at the Beginning of the 21st Century. What Is the Role of the United Nations?” United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL/UNELAC), Santiago, August 8, 2011.

Однако следует отметить, что сдвиг США в восприятии международного сотрудничества отражает гораздо более значительную тенденцию возвращения к односторонней политике или, в лучшем случае, к сотрудничеству на региональном уровне. Эти тенденции сделали развитие любой глобальной повестки дня – от ядерного сдерживания до борьбы с изменением климата – более сложным.

### **Аномия**

Разрушительное измерение глобализации 4.0 влияет на международную систему и распространяется на глобальную социальную структуру. В 2019 г. мы стали свидетелями многочисленных движений и социальных волнений по всему миру, которые, хотя и происходили в разных контекстах, выражают схожие сомнения в отношении способности существующих институтов обеспечивать материальный и моральный прогресс. Социолог Эмиль Дюркгейм определил «аномию» как состояние общества, характеризующееся распадом норм и ценностей, регулирующих социальное взаимодействие [Durkheim, 1893]. Если говорить в терминах науки о международных отношениях, то сегодня аномия – это оторванность от глобализации, имеющая несколько проявлений. Одним из проявлений стало то, что комментаторы назвали появлением «оставшихся за бортом» глобализации. Это наглядно продемонстрировано решением британцев покинуть Европейский союз и социальной поляризацией, выявленной этим решением. Однако и до Брексита признаки разрыва были очевидны во многих обществах. В упомянутой выше Белой книге ВЭФ говорится о необходимости нового общественного договора и отмечается, что хотя цифровая революция внесла решающий вклад в повышение уровня жизни и сокращение масштабов нищеты, «систематически недооценивается влияние стремительных изменений в экономике, из-за технологий или либерализации политики, в формулировании приоритетов национальной экономической политики и соответствующей международной институциональной архитектуры» [WEF, 2019, p. 26].

Проблема аномии является новым элементом в постоянных дебатах об актуальности международной архитектуры, унаследованной после 1945 г. С положительной стороны это новшество отражает появление возможности расширения прав и возможностей людей в новом масштабе, глобального «голоса», как выразился бы экономист Альберт Хиршман [Hirschman, 1970]. Но, следуя парадигме Хиршмана «уход, протест или лояльность», существует также риск широкомасштабного «ухода» в форме растущего недовольства и недоверия к правительствам и посредническим органам.

### **Ответы на вызовы**

Еще до появления термина «глобализация 4.0» были признаки того, что Четвертая промышленная революция привела к возникновению непредвиденных проблем, требующих новых форм сотрудничества. Например, переход в 2015 г. от Целей развития тысячелетия ООН (ЦРТ) к Целям устойчивого развития (ЦУР) указал на тот факт, что предыдущая Третья промышленная революция заметно повысила уровень экономического развития, вплоть до размывания и сокращения разделения Север – Юг – большинство беднейших людей проживает в странах со средним уровнем дохода. Это привело к появлению призывов к разработке новых подходов к вопросу о перераспределении мирового богатства. Растущее присутствие и видимость «оставшихся за бортом» глобализации как в развивающихся, так и в развитых обществах ставит сложные

вопросы и вызовы, ответы на которые еще не были разработаны и согласованы основными институтами глобального управления. Тем не менее на субглобальном уровне были разработаны первые ответы: наиболее четко сформулированной и далеко идущей стала инициатива Китая «Один пояс – один путь», позднее переименованная в Инициативу «Пояс и путь». Перевернув глобализацию 4.0 с ног на голову, китайские политологи представили новую волну глобализации как возможность и поворотный момент в эволюции мирового порядка и форм сотрудничества. Китайский подход к преодолению и сокращению дисбалансов глобализации и, в частности, ее политики связанности, вызвал аналогичные инициативы в Азии и в Европе. Между тем саммиты «семерки» и «двадцатки» в 2019 г. показали, что в настоящее время четко осознается и признается необходимость возвращения людей и вопросов инклюзивности в центр процесса формирования глобальной повестки.

### **Взаимосвязанность**

Исследование глобализации 4.0 как процесса, посредством которого пересматриваются методы глобального управления, открывает новые и потенциально плодотворные дебаты в эпистемных сообществах в сфере глобальной политики. Оно также возобновило разговоры о «глобализации с китайскими характеристиками» [Henderson, Appelbaum, Ho, 2013]. Согласно Цзя Веншану и Цзян Хаофэну, определение «глобализация 4.0» как порождение понятия «Четвертая промышленная революция» слишком узко сфокусировано на технологиях, в то время как оно также должно учитывать другие аспекты структурного кризиса, сопровождающего четвертую волну глобализации. Для этих двух авторов термин «глобализация 4.0» в том виде, в каком он использовался на Давосском форуме 2019 г., является *«еще одним названием для индустрии 4.0, преуменьшая или даже игнорируя тот факт, что глобализация должна быть всеобъемлющим и намного более широким нарративом, охватывающим политику, экономику, культуру, науку и технологии»* [Jia, Jiang, 2019]. С этой точки зрения глобализация с китайскими характеристиками выглядит как цивилизационный подход к ответу на вызовы четвертой волны глобализации и действительно является важной составляющей повествования Пекина об Инициативе «Пояс и путь», также называемой «Новый шелковый путь». В практическом плане цивилизационный подход был реализован через активное продвижение связности или «политики связанности» [Kohlenberg, Godehardt, 2018]. Гигантский набор проектов, охватываемых Инициативой, направлен на объединение регионов, стран и людей стальной и бетонной инфраструктурой, цифровыми сетями и, в более общем смысле, инструментами, которые обеспечивают потоки внутри страны и за рубежом. Его акцент на «оставшихся за бортом» глобализации, сначала в Китае, в западных и центральных провинциях, а затем за его пределами, в Центральной Азии и Африке, перекликается с глобальной озабоченностью растущим неравенством.

Поэтому политика взаимосвязанности касается не только объединения отдельных обществ и сообществ, но и воссоединения образований, которые были фрагментированы под воздействием динамики быстрого роста в условиях цифровой революции. Разрыв между теми, кто извлек выгоду из глобальной Третьей промышленной революции, и теми, кто остался позади, чаще всего внутри пересекает страны, такие как Китай или другие развивающиеся державы, которые в среднем были менее развитыми, но несколько более сплоченными. В этом смысле политика связанности, которая формирует концепцию и реализацию инициативы «Пояс и путь», является ответом на проблемы инклюзивности, вызванные глобализацией 4.0. Для Ван Хуэй Яо продолжающаяся многосторонняя интеграция инициативы «Пояс и путь», привлечение все

большого числа заинтересованных сторон делает ее более открытой и инклюзивной, и дает этому мегапроекту потенциал «служить вектором глобализации 4.0» [Wang, 2019].

Инициатива «Пояс и путь», однако, все еще находится в стадии разработки, ее развитие не обошлось без проблем и подняло вопросы о прозрачности, подотчетности и долгосрочной жизнеспособности [Lindberg, Lahiri, 2018]. Тем не менее она породила подражание. Европейский союз и Япония разрабатывают собственную политику взаимосвязанности, а также подписали в сентябре 2019 г. «Партнерство между ЕС и Японией в области устойчивой связанности и качественной инфраструктуры». Это партнерство, как видно из его названия, направлено на разработку новых определений условий политики взаимосвязанности путем расширения нормативного аспекта с использованием стандартов устойчивости и качества, основанных на амбициозной программе ООН по ЦУР. Это, в свою очередь, возможно, повлияло на официальный нарратив в рамках инициативы «Пояс и путь». Продвижение экологически ответственных и высококачественных проектов в настоящее время гораздо более значительно, чем в первые дни ОПОП. В своем выступлении на Форуме «Пояс и путь» в 2019 г. президент Китая Си Цзиньпин подчеркнул, что китайская инициатива «защитит общий дом, в котором мы живем», путем создания «высококачественной, устойчивой к рискам, недорогой и инклюзивной инфраструктуры»<sup>5</sup>.

### **Расширение возможностей**

Политика взаимосвязанности может в более долгосрочной перспективе способствовать формированию новой международной архитектуры, за которую выступает ВЭФ, но не является прямым ответом на институциональные проблемы, выдвинутые сообществом Давосского форума. В настоящее время инициативы в области обеспечения связанности предлагают решение проблем эффективности глобализации 4.0 и, более конкретно, необходимости лучшего распределения богатства и инклюзивности в рамках новой динамики Четвертой промышленной революции. Реализация таких инициатив может отличаться от страны к стране и не привела к выработке единого глобального набора норм и практик. Проекты и партнерские отношения, сформированные под ярлыком продвижения взаимосвязанности, часто апеллируют к сходным целям, которые, накладываясь друг на друга, образуют абстрактную и неконкретную общую повестку дня, такую как защита «нашего общего дома», как выразился президент Си Цзиньпин. Но, как подчеркивает программный документ Немецкого института развития, молчаливый или даже формально выраженный консенсус касательно определения глобального общего блага является лишь предварительным условием создания прочной системы международного сотрудничества и не гарантирует ее стабильности. Поэтому будущее многосторонней системы, которая была задумана в течение XX в., неопределенно [GDI, 2020].

Ослабление многосторонности, как правило, связано с ростом популизма, что прекрасно иллюстрируется американским изоляционизмом и избранием Дональда Трампа. Тем не менее, как отмечает Пьер Розанваллон, следует отличать театральные представления, через которые популизм выражает настроение разочарования – с некоторыми реальными политическими последствиями, – от того, что на самом деле питает его. То, что называется популизмом, также является разнообразием проявлений, показывающих широко распространенное ожидание возобновления общественного договора с участием более сильного, более уполномоченного гражданского общества

<sup>5</sup> Xi Jinping's address to the Belt and Road Forum, Beijing. April 26, 2019.

[Rosanvallon, 2019]. Без широкого и систематического признания наличия этого ожидания включение «оставшихся за бортом» людей и сообществ в глобальное развитие может оказаться непосильной задачей. Но чтобы быть эффективным, такое признание не может быть ограничено внутренней периферией или быть лишь дополнением к национальным оценкам. Оно должно быть глобальным, чтобы охватить весь масштаб неравномерности глобализации 4.0 и сопутствующих ей явлений разрушения и фрагментации. И саммит «Группы двадцати» в Осаке в 2019 г., и саммит «Группы семи» в Биаррице поставили на центральное место в повестке проблему глобального неравенства. На саммите в Биаррице президент Франции Эммануэль Макрон подчеркнул важность основанной на правилах системы международного сотрудничества как «*мощного инструмента для борьбы с неравенством*»<sup>6</sup>. С этой точки зрения необходимо пересмотреть не принцип действующей системы сотрудничества – совокупность многосторонних инструментов, а ее цель.

Решение проблем глобализации 4.0 – многомерный процесс, для управления которым не существует заранее определенной дорожной карты. Пределы существующих форматов сотрудничества, унаследованных от Второй мировой войны, даже в трансформированном виде, порождают комбинацию вызовов эффективности, законности и аномии, которые, кажется, достигли своего максимального проявления. Международная архитектура после 1945 г. обеспечивалась набором норм, сформированным западным либерализмом, а также некоторыми дополнениями, порожденными движением деколонизации и учетом позиций глобального Юга. Этот набор международных норм сейчас частично разваливается. Возможно, потребуется определить новые международные нормы, чтобы перезагрузить глобальные институциональные рамки сотрудничества. Политика связанности Китая, Японии и Европейского союза и включение идеи «устойчивости» указывают на то, что ответ на проблему фрагментации, характеризующей глобализацию 4.0, не может быть строго техническим, «свободным от ценностей»: нормативный выбор кажется неизбежным. Принятие этих решений, скорее всего, повлечет за собой глобальную битву идей и влияния, но, как показывает пример политики связанности в пространстве Азии и Европы, эта битва не обязательно приведет к большому разделению и может фактически создать какую-то новую нормативную базу для международного сотрудничества.

## Источники

- Adlen E. (2018) Trump, China, and Steel Tariffs: The Day the WTO Died // Council of Foreign Relations Blog. 9 March. Режим доступа: <https://www.cfr.org/blog/trump-china-and-steel-tariffs-day-wto-died> (дата обращения 19.04.2020).
- Baldwin R. (2019) The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics and the Future of Work. Oxford University Press.
- Baldwin R., Martin P. (1999) Two Waves of Globalisation: Superficial Similarities, Fundamental Differences // NBER Working Paper No. 6904. National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <https://www.nber.org/papers/w6904.pdf> (дата обращения 19.04.2020).
- Bello W. (2002) Deglobalization: Ideas for a New World Economy. Zed Books.
- Durkheim E. (1893) De la Division du Travail Social. Presses Universitaires de France.

<sup>6</sup>“Biarritz Chair’s Summary on Fighting Inequalities”. August 2019.

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2011). Global Governance at the Beginning of the 21st Century: What is the Role of the United Nations? Address Given by the President of the United Nations General Assembly H.E. Mr. Joseph Deiss, Santiago, 8 August. Режим доступа: [https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/6/44196/Deiss\\_cepal-governance-1108.pdf](https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/6/44196/Deiss_cepal-governance-1108.pdf) (дата обращения 19.04.2020).
- Grimm S., Weinlich S. (2020) Multilateralism Without Future – Or the Future of Multilateralism? // German Development Institute Blog, 8 January. Режим доступа: <https://blogs.die-gdi.de/2020/01/08/multilateralism-without-future-or-the-future-of-multilateralism/> (дата обращения 19.04.2020).
- Group of 7 (G7) (2019). Biarritz Chair’s Summary on Fighting Inequalities. Biarritz, 23 August. Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/media/40530/biarritz-chair-s-summary-on-fighting-inequalities.pdf> (дата обращения 19.04.2020).
- Henderson J., Appelbaum R., Ho S.Y. (2013) Globalization With Chinese Characteristics: Externalization, Dynamics and Transformations // *Development and Change*. Vol. 44. No. 6. P. 1221–1253. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/dech.12066> (дата обращения 19.04.2020).
- Jia W., Jiang H. (2019) Globalization 4.0 Should Go Beyond Technology and Economy // *Chinese Social Sciences Today*. 22 August. Режим доступа: <http://www.csstoday.com/Item/7071.aspx> (дата обращения 19.04.2020).
- Hirschman A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press.
- Kohlenberg P., Godehardt N. (2018) China’s Global Connectivity Politics // SWP Comment. No. 17. Stiftung Wissenschaft und Politik. Режим доступа: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C17\\_khb\\_gdh.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C17_khb_gdh.pdf) (accessed 19 April 2020).
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Routledge.
- Lindberg K., Lahiri T. (2018) From Asia to Africa, China’s “Debt-Trap Diplomacy” Was Under Siege in 2018 // *Quartz*. 28 December. Режим доступа: <https://qz.com/1497584/how-chinas-debt-trap-diplomacy-came-under-siege-in-2018/> (дата обращения 19.04.2020).
- Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (2019). Working Together to Deliver a Brighter Future for Belt and Road Cooperation. Keynote Speech by H. E. Xi Jinping President of the People’s Republic of China at the Opening Ceremony of the Second Belt and Road Forum for International Cooperation. Beijing, 26 April. Режим доступа: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1658424.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1658424.shtml) (дата обращения 19.04.2020).
- President of the Russian Federation (2009). Interview With Dimitri Medvedev by Kirill Kleimenov for Channel One Russia. 18 June. Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/4514> (дата обращения 19.04.2020).
- Rosanvallon P. (2019) *Le Siècle du Populisme*. Paris: Seuil.
- Schwab K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution. What It Means, How to Respond*. World Economic Forum. Режим доступа: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/> (дата обращения 19.04.2020).
- World Economic Forum (2019). *Globalization 4.0: Shaping a New Global Architecture in the Age of the Fourth Industrial Revolution. A Call for Engagement*. White Paper. Режим доступа: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Globalization\\_4.0\\_Call\\_for\\_Engagement.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Globalization_4.0_Call_for_Engagement.pdf) (дата обращения 19.04.2020).
- Wang H. (2019) China and Globalization: 40 Years of Reform and Opening-Up and Globalization 4.0 // *Journal of Chinese Economic and Business Studies*. Vol. 17. No. 3. P. 215–20. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/14765284.2019.1667099>.



# Globalization 4.0 and New Modes of International Cooperation

K. Postel-Vinay

---

---

Karoline Postel-Vinay – Research Professor, Center for International Research, Sciences Po; 27 rue Saint Guillaume, Paris, France; E-mail: karoline.postelvinay@sciencespo.fr

## Abstract

Since the late 19<sup>th</sup> century, the international scene has witnessed several waves of globalization that have transformed regulation and cooperation between nations. The current wave – that economists have defined as “globalization 4.0” – is shaped by an industrial revolution that combines digital, physical and biological transformations. Digital technology has a deep structural impact on public and private goods such as health, education, transportation or energy, which changes the terms of the global condition. It disrupts both the organization of societies and the relation between individuals and globalization. Compared to previous waves of globalization, globalization 4.0 affects the international system and runs throughout the global social fabric by increasing throughout the world the level of inequalities and by triggering subsequent polarization and fragmentation. In this global context, our current modes of cooperation and regulation are facing growing issues of legitimacy and efficiency, that are not entirely new, but that are now becoming particularly acute. Those issues of legitimacy and efficiency are furthermore complicated by a shared experience of disconnection from globalization – the rise of the globalization’s so-called “left-behinds” – that could be characterized as a form of anomie at the international level. This complex challenge has not yet been fully embraced by the major institutions of global governance. There have been however responses at the sub-global level: connectivity politics, launched by China and followed by the European Union, is one illustration of the new paths that might be taken by global policy makers.

**Key words:** globalization waves; Globalization 4.0; Inequalities; Connectivity politics

**For citation:** Postel-Vinay K. (2020) Globalization 4.0 and New Modes of International Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 82–92 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-04

## References

- Adlen E. (2018) Trump, China, and Steel Tariffs: The Day the WTO Died. Council of Foreign Relations Blog, 9 March. Available at: <https://www.cfr.org/blog/trump-china-and-steel-tariffs-day-wto-died> (accessed 17 April 2020).
- Baldwin R. (2019) *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics and the Future of Work*. Oxford University Press.
- Baldwin R., Martin P. (1999) Two Waves of Globalisation: Superficial Similarities, Fundamental Differences. NBER Working Paper No 6904, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://www.nber.org/papers/w6904.pdf> (accessed 17 April 2020).
- Bello W. (2002) *Deglobalization: Ideas for a New World Economy*. Zed Books.
- Durkheim E. (1893) *De la Division du Travail Social*. Presses Universitaires de France.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2011). Global Governance at the Beginning of the 21st Century: What is the Role of the United Nations? Address Given by the President of the United Nations General Assembly H.E.Mr. Joseph Deiss, Santiago, 8 August. Available at: [https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/6/44196/Deiss\\_cepal-governance-1108.pdf](https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/6/44196/Deiss_cepal-governance-1108.pdf) (accessed 17 April 2020).
- Grimm S., Weinlich S. (2020) Multilateralism Without Future – Or the Future of Multilateralism? *German Development Institute Blog*, 8 January. Available at: <https://blogs.die-gdi.de/2020/01/08/multilateralism-without-future-or-the-future-of-multilateralism/> (accessed 19 April 2020).

- Group of 7 (G7) (2019). Biarritz Chair's Summary on Fighting Inequalities. Biarritz, 23 August. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/40530/biarritz-chair-s-summary-on-fighting-inequalities.pdf> (accessed 17 April 2020).
- Henderson J., Appelbaum R., Ho S.Y. (2013) Globalization With Chinese Characteristics: Externalization, Dynamics and Transformations. *Development and Change*, vol. 44, no 6, pp. 1221–53. Available at: <https://doi.org/10.1111/dech.12066>.
- Jia W., Jiang H. (2019) Globalization 4.0 Should Go Beyond Technology and Economy. *Chinese Social Sciences Today*, 22 August. Available at: <http://www.csstoday.com/Item/7071.aspx> (accessed 19 April 2020).
- Hirschman A. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press.
- Kohlenberg P., Godehardt N. (2018) China's Global Connectivity Politics. SWP Comment No 17, Stiftung Wissenschaft und Politik. Available at: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C17\\_khb\\_gdh.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2018C17_khb_gdh.pdf) (accessed 19 April 2020).
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Routledge.
- Lindberg K., Lahiri T. (2018) From Asia to Africa, China's "Debt-Trap Diplomacy" Was Under Siege in 2018. *Quartz*, 28 December. Available at: <https://qz.com/1497584/how-chinas-debt-trap-diplomacy-came-under-siege-in-2018/> (accessed 19 April 2020).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2019). Working Together to Deliver a Brighter Future for Belt and Road Cooperation. Keynote Speech by H. E. Xi Jinping President of the People's Republic of China at the Opening Ceremony of the Second Belt and Road Forum for International Cooperation. Beijing, 26 April. Available at: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1658424.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1658424.shtml) (accessed 17 April 2020).
- President of the Russian Federation (2009). Interview With Dimitri Medvedev by Kirill Kleimenov for Channel One Russia, 18 June. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/4514> (accessed 17 April 2020) (in Russian)
- Rosanvallon P. (2019) *Le Siècle du Populisme*. Paris: Seuil.
- Schwab K. (2016) The Fourth Industrial Revolution. What It Means, How to Respond. World Economic Forum. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/> (accessed 19 April 2020).
- World Economic Forum (2019). Globalization 4.0: Shaping a New Global Architecture in the Age of the Fourth Industrial Revolution. A Call for Engagement. White Paper. Available at: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Globalization\\_4.0\\_Call\\_for\\_Engagement.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Globalization_4.0_Call_for_Engagement.pdf) (accessed 19 April 2020).
- Wang H. (2019) China and Globalization: 40 Years of Reform and Opening-Up and Globalization 4.0. *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 17, no 3, pp. 215–20. Available at: <https://doi.org/10.1080/14765284.2019.1667099>.

# Анализ мотивов и институционализации аутрич-практик группы БРИКС<sup>1, 2</sup>

Х. Чжао, Д. Лесаж

---

**Чжао Хуанью** – доктор философии факультета политических наук Гентского института международных исследований (GIIIS); Belgium, Gent, Universiteitstraat 8, B-9000; E-mail: huanyu.zhao@ugent.be

**Лесаж Дрис** – профессор факультета политических наук Гентского института международных исследований (GIIIS); Belgium, Gent, Universiteitstraat 8, B-9000; E-mail: dries.lesage@ugent.be

*В статье рассматриваются и объясняются причины и методы аутрич-практик группы БРИКС. Авторы концентрируются на двух вопросах: 1) мотивации и 2) форме и степени институционализации аутрич-практик БРИКС. Под аутрич-практикой понимается взаимодействие между участниками БРИКС и другими субъектами внутри и за пределами региона БРИКС. Особое внимание уделяется взаимодействию с правительствами стран, не входящих в БРИКС, и высокопоставленными лицами, представляющими региональные организации. Во-первых, авторы предлагают теоретическую базу, основанную на опыте других глобальных групп (Gx), учитывая как общие, так и различные с практикой БРИКС черты. Во-вторых, авторы предоставили подробный эмпирический анализ аутрич-практик БРИКС. Методологически статья опирается на анализ эмпирической информации из официальных документов, средств массовой информации и академической литературы. Авторы утверждают, что аутрич-практики отражают внутреннюю сплоченность группы, а также то, как она определяет собственную позицию в мире и как ее воспринимают другие. Это исследование призвано внести вклад в текущие дебаты вокруг БРИКС, а также пролить свет на недостаточно изученный процесс взаимодействия БРИКС с внешними акторами как часть общей институционализации группы.*

**Ключевые слова:** БРИКС; аутрич; «БРИКС+»; Gx; мотивация; институционализация

**Для цитирования:** Чжао Х., Лесаж Д. (2020) Анализ мотивов и институционализации аутрич-практик группы БРИКС // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. Т. 15. № 2. С. 93–124 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-05

## Введение

На протяжении последнего десятилетия мы наблюдаем превращение группы БРИКС во влиятельную международную силу. Наряду с усилением институционализации БРИКС развивала собственные аутрич-концепции и практики. Такое взаимодействие с мировым сообществом тесно связано с двумя важными аспектами развития группы: определением собственной роли в процессе глобального управления и уровнем ее институционализации. Часть исследователей уже рассматривали взаимодействие БРИКС

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в феврале 2020 г.

<sup>2</sup> Перевод статьи Н. Zhao, D. Lesage (2020) “Explaining BRICS Outreach: Motivations and Institutionalization” выполнен с согласия авторов С.А. Васильковским, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

с геополитическими и многосторонними организациями [Duggan, 2015; Sheleпов, 2018; Dijkhuizen, Onderco, 2019]. Другая же часть сфокусировалась на растущей институционализации как таковой [Cooper, 2016; Kirton, 2015; Larionova, Sheleпов, 2015; Stuenkel, 2015]. При этом сами аутрич-практики БРИКС представляются нам недостаточно изученными.

Под аутрич-практиками БРИКС мы понимаем взаимодействие между странами – участницами объединения (правительствами и комитетами) и другими акторами: правительствами других государств, многосторонними организациями, бизнесом и гражданским обществом. Однако в данной статье мы сфокусируемся на взаимодействии в основном с национальными правительствами стран, не входящих в БРИКС, а также с руководителями и представителями других региональных организаций. При этом мы оставляем за скобками нашего анализа неправительственные организации и секретариаты мультилатеральных организаций, поскольку это привело бы к увеличению исследовательских вопросов и теоретической громоздкости работы.

Тем не менее наше исследование затрагивает два взаимосвязанных вопроса: 1) почему так или иначе группа БРИКС вводит аутрич-практики в свою деятельность? 2) какова форма и степень институционализированности этих практик? Кроме того, во второй части работы мы предложим теоретическую рамку, основанную на опыте «Группы семи/восьми» и «Группы двадцати», с учетом как общих, так и различных подходов с группой БРИКС.

## Теоретические основы аутрич-практик

Для того чтобы построить теоретическую основу для понимания аутрич-практик БРИКС, мы прежде всего обратимся к опыту других глобальных групп, а именно «Группы семи/восьми» и «Группы двадцати» (группы Gх), взаимодействие которых с внешними организациями имеет немного более длинную историю. После того как мы создадим теоретическую базу такого взаимодействия, мы сможем применять ее к аутрич-практикам группы БРИКС, чтобы найти общие и различные черты.

### **Мотивация аутрич-практик групп Gх**

Сначала мы должны ответить на вопрос, почему относительно малое объединение самых мощных государств хотело бы сотрудничать со странами, не являющимися его членами. Конечно, часть функций глобальных групп может выполняться непосредственно участниками: например, координация макроэкономической, энергетической, экологической и другой политики; координация дипломатических позиций по отношению к остальному миру; взаимное обучение. Взаимодействие же с иными акторами требует другого подхода. О его формах мы поговорим в дальнейшем.

### *Групповая гегемония*

Канадская исследовательница Эллисон Бэйлин (Allison Bailin) для осмысления взаимодействия групп стран с внешними акторами предложила концепцию групповой гегемонии, которая изначально была основана на претензии «Глобальной семерки» на доминирование в мировой экономике. Концепция групповой гегемонии основана на теории гегемонистской стабильности. Последняя, в свою очередь, гласит, что функция поддержания мировой экономики в стабильном состоянии посредством предоставления доступа к общественным благам и международным режимам больше не лежит на плечах великих держав, а постепенно переходит к группам стран. В условиях снижаю-

щейся роли сверхдержав на мировой арене (например, США) эти группы – как «Глобальная семерка» – подхватили их функции. Более того, теперь они стали центром концентрации экономической мощи, а также приняли на себя групповую идентичность и приверженность принципам либерализма [Bailin, 2005]. Эта теория перекликается с тем, что Кеохэйн наблюдал в 1980-х годах, когда в условиях упадка гегемонистского порядка управление мировой системой было подхвачено «олигополией» – «Группой семи» [Keohane, 1984].

Такая концентрация власти позволяет групповому гегемону обеспечивать глобальные общественные блага. Так, он поддерживает ликвидность, выступает в роли кредитора последней инстанции, предоставляет инвестиции, занимается безопасностью, а также, по сути, представляет собой крупный рынок потребительских товаров. Исследования, посвященные международному сотрудничеству, утверждают, что важен и размер группы: группы с малым числом участников не могут обеспечить общественные блага, а слишком большие группы сталкиваются с высокими транзакционными издержками и неспособны эффективно реагировать на возникающие проблемы. В группах с оптимальным размером – «условная К-группа» – участники понимают, что цели развития могут быть достигнуты только в том случае, если каждый внесет свой вклад. Групповая идентичность повышает ответственность членов группы. В свою очередь, страны-участницы, будучи мощными экономиками, заинтересованы в увеличении экспорта, иностранных инвестициях, именно поэтому они поддерживают глобальную финансово-экономическую открытость и стабильность [Bailin, 2005; Lake, 1993].

Эллисон Бэйлин в своем исследовании напрямую не затрагивала аутрич-практики «Группы семи», однако рассматривала политический контроль «Группы семи» над многосторонними институтами, такими как Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк [Bailin, 2005]. Благодаря такого рода институциональной власти [Barnett, Duvall, 2005] группа могла косвенно влиять на страны, которые не являются ее непосредственными участниками. Аутрич-практики еще больше увеличивают влияние глобальных групп путем повышения легитимности в глазах других акторов и социализации нечленов внутри самих объединений (подробнее об этом см. ниже).

Данная теория, помимо «Группы семи/восьми» и БРИКС, также применима к «Группе двадцати», в том числе в отношении ее аутрич-практик. «Группа двадцати» была создана на уровне министров финансов и глав центральных банков в 1999 г. после азиатского финансового кризиса. Впоследствии в разгар мирового финансового кризиса поднялась до уровня лидеров государств. «Глобальная семерка», очевидно, стала слишком маленькой, чтобы выполнять функцию группового гегемона в мире, в котором крупные развивающиеся страны стали играть ключевую роль как в начале международных финансовых кризисов, так и в ликвидации их последствий. При этом «Группа двадцати» отличается гораздо менее развитой групповой идентичностью.

Таким образом, теория групповой гегемонии дает нам основу для понимания целей создания групп Gx и их преемственности, а также роли в мировой экономике и политике. Аутрич-практики, в свою очередь, лишь способствуют поддержанию этой роли. Главный вопрос заключается в том, насколько эта теория применима к БРИКС. С точки зрения концентрации экономической мощи группа БРИКС слишком далека от позиции гегемона в формате «условной К-группы». Она никогда не претендовала на эту роль, в отличие от «Группы семи/восьми» до и во время азиатского кризиса. Однако большинство стран БРИКС уже имеют и продолжают наращивать свои интересы за рубежом. Логично, что для этого они также используют платформу организации. Таким образом, в случае БРИКС групповая гегемония может рассматриваться как следующая стадия процесса наращивания влияния на глобальную политическую экономию. Более

того, нам видится еще одна параллель между «Группой семи/восьми» и БРИКС. Так, «Группа семи» была создана для компенсации роли США в мировой политике. В некотором смысле мы можем утверждать, что БРИКС также дополняет возможности преобладающей силы, а именно Китая, который усиливает свою роль в мировой экономике и поддержании мирового порядка.

### *Увеличение возможностей посредством повышения групповой эффективности*

Одной из причин поддержания аутрич-практик является повышение эффективности группы путем привлечения возможностей других стран для дальнейших совместных действий. После того как к «Группе семи» присоединились Канада и ЕС в 1976 и 1977 гг. соответственно, мы зафиксировали рост взаимодействия с Советским Союзом и Россией в 1990-х, что впоследствии привело к полноправному членству Российской Федерации в «Группе восьми» в 1998 г. [Kirton, 2015].

Партнеры по аутрич вносят свой вклад в достижение целей группы своими ресурсами или проведением реформ на национальном уровне. С привлечением большего числа таких партнеров повышаются возможности и самой группы. «Группе восьми» для достижения заявленных целей и поддержания руководящей роли пришлось задействовать страны так называемой «Группы пяти» (Китай, Индия, Бразилия, Мексика, Южная Африка), политика которой оказывает значительное влияние на глобальную экономику, изменение климата и развитие Африки [Shaw et al., 2008]. На саммите «Группы восьми» в Эвиане (2003 г.) было принято решение создать Форум по партнерству с Африкой, в котором впоследствии приняли участие 11 стран – доноров ОЭСР и представители африканских государств [Blake, 2012]. Конечно, порой аутрич-практики имеют лишь материальный аспект: например, в 2010 г. страны, не входящие в «Группу восьми», в частности, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Республика Корея и Швейцария, присоединились к Мускокской инициативе и пообещали выделить средства для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) в области материнства и детского здравоохранения [Bhuskan, Slahub, 2014]. В настоящее время сценарий повышения эффективности путем привлечения других стран менее ощутим в действиях «Группы двадцати».

Однако опыт таких материально мотивированных аутрич-практик групп Gx подводит нас к первой гипотезе: *БРИКС взаимодействует со странами, не являющимися членами объединения, в целях повышения своей эффективности в достижении политических целей (Гипотеза 1).*

### *Групповая легитимность*

Если предыдущая мотивация для поддержания аутрич-практик материально обусловлена, то следующие три имеют конструктивистский характер, то есть направлены на формирование политических позиций, мировоззрений и идентичностей. Однако и «Группа семи/восьми», и «Группа двадцати» столкнулись на этом пути с проблемой легитимности своих действий. Главная причина состоит в том, что группы открыто взяли на себя лидерство в глобальном управлении, тем самым затронув интересы других стран. «Группа семи/восьми» постепенно расширяет повестку дня и вовлекает в свою деятельность многосторонние институты: Международный валютный фонд (МВФ), Группу Всемирного банка (ГВБ) и Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые также включают множество стран, не входящих в эти организации. Обладая политическим влиянием и ресурсами, «Группа семи/восьми» сыграла важную роль в постсоветском транзите, азиатском финансовом кризисе

и развитии Африки. В свою очередь, «Глобальная двадцатка» стала инициатором реакции на финансовый кризис 2008 г., координируя национальную политику 19 крупнейших государств, ЕС и ряда международных финансовых институтов. Приглашение стран, не входящих в данные организации, на саммиты и иные встречи – это способ повысить свою легитимность путем (1) их вовлечения в процесс принятия решений и (2) предоставления их лидерам возможности пользоваться престижем организаций, что повышает их авторитет на национальном и международном уровне.

Начиная с 2000-х годов «Группа восьми» осознала, что должна преодолеть кризис собственной легитимности [Shaw et al., 2008]. Так, в 2000 г. Япония первой из председателей «Глобальной восьмерки» пригласила африканских лидеров на саммит в Окинаве [Cornelissen, 2012]. С тех пор и до настоящего времени такие приглашения стали постоянными (с перерывом в 2013 и 2014 гг.). На саммите в Эвиане в 2003 г. Франция также пригласила лидеров развивающихся держав: Китая, Индии, Бразилии, Южной Африки и Мексики. С 2005 по 2009 г. эти так называемые аутрич-лидеры, или «Группа пяти», участвовали в каждом саммите «Группы восьми». Однако формат G8+5 прекратил существование в 2009 г., когда «Группа двадцати» решила продолжить свою работу в режиме ежегодных саммитов лидеров стран-участниц [Kirton, 2015].

Создание «Группы двадцати» изменило идентичность «Глобальной восьмерки». Однако уход России из-за украинского кризиса в 2014 г. укрепил идентичность обновленной группы, возвратившейся, таким образом, к своим истокам – совещанию западных держав. Эта эволюция снизила амбиции глобального управления со стороны «Группы восьми» и, соответственно, необходимость укрепления легитимности в остальном мире. Тем не менее в 2019 г. Франция – председатель «Группы семи» – вновь пригласила премьер-министра Индии вместе с африканскими и другими лидерами. Это отражает практику последних 16 лет приглашения разных стран, не являющихся членами, в дополнение к ныне не существующей «Группе пяти» и продолжающимся аутрич-практикам в Африке.

«Группа двадцати» также разрабатывала свои аутрич-практики для стран, не являющихся членами данной организации. Так, уже с первого саммита в 2008 г. Испания была приглашена в качестве «постоянного гостя». Премьер-министр Нидерландов приглашался несколько раз, в том числе на все саммиты с 2017 г. Кроме того, «Глобальная двадцатка» ввела практику приглашения стран, председательствующих в различных региональных организациях, таких как Африканский союз, НЕПАД, АСЕАН, а также, нерегулярно, председателей АТЭС и КАРИКОМ (Карибское сообщество). Однако уже в 2009 г. «Группа двадцати» подверглась нападкам со стороны ряда стран, в том числе финансовых центров, которые не согласились с инициативой «Группы двадцати» – ОЭСР на лондонской встрече на высшем уровне по определению юрисдикций некооперативных налоговых гаваней. В ответ Сингапур созвал Глобальную группу управления (3G) из 30 членов, в которую вошли другие финансовые центры, в частности, Швейцария, а также несколько других промышленно развитых и развивающихся стран. Начиная с саммита 2010 г. в Сеуле Сингапур почти всегда присутствовал на саммитах «Группы двадцати» [Cooper, Momani, 2014; Luckhurst, 2016]. Следовательно, мы можем сформулировать вторую гипотезу, касающуюся мотивации аутрич-практик: *БРИКС может обращаться к странам, не являющимся членами, чтобы усилить свою международную легитимность (Гипотеза 2).*

### **Социализация внешних акторов**

Аутрич-практики глобальных групп реализуются для воздействия на правительства других стран, для изменения их политики, взглядов и интересов путем их вовлече-

ния в достижение группового консенсуса. По мнению экспертов и официальных лиц, занимающихся аутич-практиками, такое взаимодействие имело место для «Группы восьми» в Африке и со странами «Группы пяти» [Woodward, 2008; Nafey, 2008].

В июле 2000 г. в кулуарах саммита «Группы восьми» на Окинаве лидеры Алжира, Нигерии и Южно-Африканской Республики (ЮАР) встретились с лидерами «Глобальной восьмерки». Они стали первыми, кто принял участие в разработке новой стратегии развития Африки, которая соответствовала бы политике «Группы восьми» после принятия Вашингтонского консенсуса и следовала бы позиции «Третьего пути» [G8, 2000; Cornelissen, 2012; Black, 2012]. Затем, в 2000–2001 гг., правительства Алжира, Египта, Нигерии, Сенегала и ЮАР выдвигали инициативы по экономическому развитию Африки, которые превратились в Новое партнерство для развития Африки (НЕПАД). НЕПАД был принят Организацией африканского единства (ОАЕ, с 2002 г. Африканский союз) в июле 2001 г. В том же месяце в присутствии лидеров Алжира, Мали, Нигерии и Южной Африки документ был одобрен на саммите «Группы восьми» в Генуе [G8, 2001]. Совместная повестка дня «Группы восьми» и НЕПАД вращалась вокруг идеи собственной ответственности Африки и Вашингтонского консенсуса, включая хорошее правление, рыночные реформы, либерализацию торговли, а также безопасность, социальное развитие, водоснабжение и сельское хозяйство. Хотя новая повестка дня для Африки была частично разработана правительствами африканских стран, доноры «Глобальной восьмерки» всегда принимали активное участие и пытались консолидировать свое влияние для поддержки такой деятельности [Black, 2012; Taylor, 2012; Cornelissen, 2012; Engel, 2012].

В рамках взаимодействия «Группы восьми» с «Группой пяти» (например, в ходе процесса Хайлигендамма) повестка дня была сформирована «Группой восьми» в одностороннем порядке и в значительной степени отражала западные ценности и приоритеты [Leininger, 2009]. Так, она включала: 1) содействие трансграничным инвестициям, включая корпоративную социальную ответственность; 2) содействие исследованиям и инновациям, включая защиту прав интеллектуальной собственности; 3) борьбу с изменением климата в соответствии с принципом общей, но дифференцированной ответственности; 4) сотрудничество в области чистых и возобновляемых источников энергии; 5) развитие, особенно в Африке [G8, 2007]. Цель начала диалога на подобные темы «Группы восьми» заключалась в постепенной социализации «Группы пяти». Эта попытка была подкреплена тем, что координацию процесса доверили Организации экономического сотрудничества и развития. ОЭСР специализируется на мягких формах управления, которые включают взаимное обучение и обмен передовым опытом, в том числе и на технократическом уровне. Это создало благоприятную среду для социализации. Исследователь Вудворд пишет о потенциале социализации при вовлечении ОЭСР в процесс Хайлигендамма: «Более глубокое участие в таком органе, как ОЭСР, может иметь важные эффекты для социализации стран «Группы пяти», делая их более поддающимися нормам мира ОЭСР – «Группа семи/восьми» [Woodward, 2008, p. 274–275]. Приведенный выше анализ приводит нас к другой гипотезе: *аутич-практики БРИКС могут быть направлены на социализацию стран, не входящих в организацию, для вовлечения их в общую систему взглядов (Гипотеза 3).*

### *Инструментализация аутич-практик отдельными членами группы*

Увеличение возможностей группы за счет привлечения внешних акторов, повышение легитимности и социализация аутич-партнеров способствуют укреплению гегемонии всей группы. Однако аутич-практики также могут служить конкретным целям стран. Отдельные государства могут использовать группу для продвижения своих



интересов. Данная мотивация выходит на первый план, если индивидуальные интересы не зависят от группового консенсуса. В этом случае участник использует группу в качестве мультипликатора мощности, поскольку возможности других участников добавляются к собственным.

В ситуации «Группы восьми» и «Группы двадцати» мы видим только мягкую форму такой мотивации. В этих группах постоянная ротация, в частности, например, переход председательства от государства к государству, обеспечивает значительные полномочия по принятию решений в ходе аутрич-практик. Такая ротация позволяет привлекать новые страны, не являющиеся членами, для укрепления двусторонних связей. Приглашенные страны зачастую являются региональными партнерами. Например, Япония (2008, 2016) и Канада (2010, 2018) пригласили страны Азиатско-Тихоокеанского региона и США на свои саммиты. Председатели «Группы двадцати» иногда приглашают региональных партнеров. Так, например, Австралия пригласила Новую Зеландию на саммит 2015 г. в Брисбене, Турция – Азербайджан на саммит 2015 г. в Анталии, Япония – Вьетнам на саммит в Осаке в 2019 г. Следовательно, мы можем сформулировать окончательную гипотезу мотивации аутрич-практик: *БРИКС обращается к странам, не являющимся членами, по инициативе отдельных государств группы в зависимости от их индивидуальных интересов (Гипотеза 4).*

### **Форма и уровень институционализации аутрич-практик**

Под институционализацией аутрич-практик мы понимаем процесс организации группой работы и степень достижения последовательности и преемственности в привлечении стран, не являющихся ее членами. Так, слабая институционализация характеризуется отсутствием организационных механизмов поддержания аутрич-практик в долгосрочной перспективе, а также нерегулярной моделью отбора и привлечения внешних стран. Напротив, сильная институционализация поддерживает стабильность аутрич-моделей.

Сотрудничество «Группы восьми» с Африкой, или «Африка-аутрич», довольно быстро институализировалось. В 2001 г. в Генуе лидеры «Группы восьми» решили назначить личных представителей для Африки [Black, 2012]. В Эвиане в 2003 г. «Глобальная восьмерка» создала Форум партнерства в Африке, в котором приняли участие 11 других стран – доноров ОЭСР и представители африканских государств. Несмотря на то что в Африке никогда не было постоянного аутрич, лидеры Алжира, Египта, Нигерии, Сенегала и ЮАР (которых приглашали несколько раз) и других стран (в разных комбинациях), а также глава Африканского союза приглашались на большинство последующих саммитов «Группы семи/восьми». Развитие Африки долгое время оставалось в повестке дня «Группы восьми» и отвечало всеобъемлющим планам группы. Эта относительно прочная институционализация соответствовала последовательному повашингтонскому консенсусу, или «Третьему пути» (см. п. 4).

«Группа восьми» внутренне разделилась по отношению к формату взаимодействия G8+5 и соответствующему ему процессу Хайлигендамма. Великобритания, Франция и Германия с энтузиазмом восприняли этот подход в целях повышения легитимности и влияния группы. Французский и британский лидеры выразили поддержку полноценной экспансии «Группы восьми», но США были настроены скептически. Так, например, они не пригласили «Группу пяти» на саммит в Си-Айленде в 2004 г. [Shaw et al., 2008, p. 33]. Администрация Буша, как правило, рассматривала форум «Глобальной восьмерки» как избыточный ток-шоу, который подрывал ценность личных связей между небольшим числом западных лидеров. Япония и Канада, не являющиеся

членами постоянной группы в Совете Безопасности ООН, также опасались, что их относительный вес будет уменьшен в более широком формате взаимодействия, особенно после включения азиатского конкурента Японии Китая [Kirton, 2008]. Эти наблюдения приводят нас к первой гипотезе касательно институционализации: *политическая сплоченность внутри группы в отношении аутрич-стратегий укрепляет институционализацию. В свою очередь, на консенсус в отношении аутрич может повлиять общая политическая сплоченность внутри группы (Гипотеза 5).*

Мы предполагаем, что институционализация аутрич-практик отчасти зависит от отношения к аутрич-партнерам. Они не должны рассматриваться как пассивные игроки по отношению к целям основных участников группы. В случае Хайлигендаммского процесса «Группы восьми» стало известно, что некоторые государства «Группы пяти» испытывали дискомфорт от излишнего доминирования «Глобальной восьмерки» в продвижении повестки дня. Она была в одностороннем порядке определена германским председателем и группой без консультаций с «Группой пяти». Предложения по повестке от «Группы пяти» были проигнорированы. Кроме того, роль ОЭСР, которой «восьмерка» поручила облегчить этот процесс, оказалась меньше, чем предполагалось изначально. Китай, Индия, Бразилия и ЮАР не являются членами ОЭСР, а на Глобальном Юге организация часто рассматривается как «клуб богатых людей» [Cooper, 2008, p. 14–15; Leininger, 2009; Nafeu, 2008]. Проблема заключается в том, что «Группа восьми» взаимодействовала с другими крупными державами, которые, идентифицируя себя как равных, таковыми не являлись. В «Глобальной двадцатке» бывшие партнеры по «Группе пяти» стали полноправными членами, что делало формат G8+5 избыточным. Возможно, формат G8+5 так или иначе исчез бы даже без создания «Группы двадцати». Напротив, взаимодействие с небольшими странами характеризуется тем, что они склонны принимать имеющуюся асимметрию в отношениях и зачастую воспринимают с энтузиазмом приглашение за «большой стол переговоров». Кроме того, как было видно из аутрич-практик стран «Глобальной восьмерки» в Африке, некоторые ключевые африканские партнеры активно искали поддержку группы для своей инициативы НЕПАД. Это подводит нас к следующей гипотезе: *без полного вовлечения крупных государств в процесс взаимодействия институционализацию аутрич-практик поддерживать гораздо сложнее, тогда как малые страны менее восприимчивы к существующей асимметрии власти (Гипотеза 6).*

Таблица 1. Теоретические рамки и гипотезы

Положение	Теоретическая основа	Гипотезы
Мотивация аутрич-практик глобальных групп	Повышение эффективности группы за счет привлечения внешних государств	Гипотеза 1: БРИКС взаимодействует со странами, не являющимися членами группы, в целях повышения своей эффективности в достижении политических целей
	Легитимность группы	Гипотеза 2: БРИКС обращается к странам, не являющимся членами группы, для усиления своей международной легитимности
	Социализация стран, не являющихся членами группы	Гипотеза 3: аутрич-практики БРИКС направлены на социализацию внешних акторов для вовлечения их в общую систему взглядов
	Инструментализация аутрич-практик отдельными членами группы	Гипотеза 4: БРИКС обращается к странам, не являющимся членами группы, по инициативе отдельных государств группы для достижения их индивидуальных целей

Положение	Теоретическая основа	Гипотезы
Уровень институционализации аутрич-практик	Политическая сплоченность	Гипотеза 5: политическая сплоченность внутри группы в отношении аутрич-стратегий укрепляет институционализацию. В свою очередь, на консенсус в отношении аутрич может повлиять общая политическая сплоченность внутри группы
	Асимметрия силы	Гипотеза 6: без полного вовлечения крупных государств в процесс взаимодействия институционализацию аутрич-практик поддерживать гораздо сложнее, тогда как малые страны менее восприимчивы к существующей асимметрии силы

## Аутрич-практики БРИКС: эмпирические выводы

### *Аутрич-практики БРИКС в процессе институционализации*

Разработка концепций и аутрич-практик БРИКС должна быть включена в общий процесс институционализации БРИКС. На фоне глобального финансового кризиса 2007–2009 гг. и снижения легитимности «Группы семи/восьми» в процессе глобального управления относительно устойчивые страны БРИК начали укреплять политическое сотрудничество через платформу группы и лучше использовать свою временно возросшую рыночную власть для более эффективной разработки повестки дня [Stuenkel, 2013]. С тех пор аутрич-практики БРИКС постепенно формируются вместе с развитием институционализации группы БРИКС как таковой.

В самом начале сотрудничества в рамках БРИК в 2009 г. концепция аутрич явно не развивалась. Первый случай может быть датирован присоединением к группе ЮАР. В 2010 г. президент Южно-Африканской республики Джейкоб Зума был впервые приглашен в качестве гостя на саммит БРИК в Бразилии. В следующем году под председательством Китая на саммите в Санье было принято важное стратегическое решение – включить ЮАР в качестве полноправного члена и добавить С (S) в конце аббревиатуры.

Хотя экономическая мощь ЮАР едва ли сопоставима с другими четырьмя странами, ее включение имеет важные политические последствия. Из-за ведущей роли Йоханнесбурга в Африке и членства в «Группе двадцати» и других многосторонних соглашениях группа БРИКС расширила свою репрезентативность и геополитическое влияние как группы восходящих держав. БРИКС стала уникальной группой, объединяющей пять различных государств с четырех континентов, без участия США или какой-либо другой авторитетной державы.

Как указано в Саньяской декларации 2011 г., группа БРИКС «открыта для расширения взаимодействия и сотрудничества со странами, не входящими в БРИКС, в частности с развивающимися странами, а также с соответствующими международными и региональными организациями» [БРИКС, 2011]. С тех пор аутрич-практики стали развиваться как часть процесса институционализации БРИКС.

### *Аутрич-практика БРИКС: два формата, два канала*

Начиная с 2013 г. мы наблюдаем, что взаимодействие БРИКС с внешними странами основано на двух основных форматах: региональные аутрич-практики и «БРИКС+».

Региональное аутрич складывается вокруг установления связей с соответствующими субрегионами чередующейся страны-председателя. В рамках такой ротации БРИКС использует свое геополитическое преимущество, укрепляя институциональные связи со своими субрегионами и диалог Юг – Юг. Формат «БРИКС+», напротив, не ограничивается соответствующими субрегионами, а предлагает гибкий, разнообразный, открытый подход к установлению связей с различными партнерами. Кроме того, охват БРИКС происходит по разным каналам, но наиболее заметен на саммитах и в рамках работы собственных институтов.

Таблица 2. Аутрич-практики БРИКС

Аутрич-практика		Налаживание связей со странами, не входящими в БРИКС, в частности, с развивающимися странами, а также с соответствующими международными и региональными организациями	
Форматы взаимодействия	Региональные аутрич-практики	Установление связей с соответствующими субрегионами чередующейся страны-председателя	Африканский союз (АС), Союз южноамериканских наций (УНАСУР), Сообщество государств Латинской Америки и Карибского бассейна (СЕЛАК), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Инициатива стран Бенгальского залива по многоотраслевой технико-экономической кооперации (БИМТЭК)
	«БРИКС+»	Гибкий, разнообразный, открытый подход к установлению связей с различными партнерами	Египет, Гвинея, Мексика, Таджикистан, Таиланд, Аргентина, Индонезия, Ямайка, Турция
Каналы взаимодействия	Саммиты	Проведение совместных саммитов, приглашение партнеров и гостей	БРИКС – Африка, совместный саммит с ШОС – ЕАЭС, совместный саммит с BIMSTEC
	Институты БРИКС	Новый банк развития БРИКС	Членство: Соглашение о НБР гласит, что оно открыто для членов Организации Объединенных Наций и для заимствующих и не заимствующих членов (БРИКС, НДБ, 2014). Региональные офисы: Африканский региональный центр в Йоханнесбурге (Южная Африка), Региональный офис Северной и Южной Америки в Сан-Паулу (Бразилия), дополнительный офис в Бразилиа (Бразилия), Евразийский региональный центр Москва (Россия). Глобальное партнерство: многосторонние банки развития (МБР), национальные банки развития, коммерческие банки, мультилатералы, предприятия, академические круги

## **Аутрич-практики БРИКС / БРИКС + через саммиты**

### *Региональное взаимодействие с Африкой*

Впервые взаимодействие группы БРИКС с региональными партнерами началось в 2013 г. В марте 2013 г. в ЮАР состоялся 5-й саммит БРИКС в Дурбане «БРИКС и Африка: партнерство в целях развития, интеграции и индустриализации». Лидеры БРИКС впервые пригласили Африканский союз (АС) присоединиться к саммиту. На саммите лидеры БРИКС договорились создать Новый банк развития (НБР) и Соглашение об условных резервах БРИКС (CRA). После саммита лидеры БРИКС и 15 африканских государств провели выездную встречу на тему «Раскрытие потенциала Африки: сотрудничество БРИКС и Африки в области инфраструктуры» [BRICS, 2013]. После группа заявила в декларации eThekweni: «Мы открыты для расширения нашего взаимодействия и сотрудничества со странами, не входящими в БРИКС, в частности, с развивающимся рынком и развивающимися странами (EMDC), соответствующими международными и региональными организациями». Впоследствии группа расценила это как «возможность для БРИКС и африканских лидеров обсудить пути укрепления сотрудничества между странами БРИКС и Африканским континентом» [Ibid.]. Таким образом, устойчивое развитие инфраструктуры в Африке было признано крайне важным для содействия ее региональной интеграции и индустриализации и важным направлением аутрич-практик БРИКС.

### *Региональное взаимодействие с Южной и Латинской Америкой*

Следуя тому же формату, в июле 2014 г. Бразилия провела 6-й Саммит БРИКС в Форталезе на тему «Инклюзивный рост: устойчивые решения». Лидеры Союза южноамериканских наций (UNASUR) и Сообщества стран Латинской Америки и Карибского бассейна (CELAC) были приглашены принять участие в Саммите и обсудили «общие интересы» с лидерами БРИКС [Ibid., 2014]. Лидеры БРИКС заявили: «Мы вновь подтверждаем нашу открытость расширению взаимодействия с другими странами, особенно с развивающимися странами и странами с формирующейся рыночной экономикой, а также с международными и региональными организациями, с целью укрепления сотрудничества и солидарности в наших отношениях со всеми нациями и народами [Ibid.]. Лидеры БРИКС считают, что усиленный диалог между странами БРИКС и Южной Америки может сыграть важную роль в укреплении многосторонности и международного сотрудничества. Кроме того, они подтвердили свое обязательство, принятое на встрече лидеров БРИКС и Африки на 5-м саммите БРИКС по расширению и развитию сотрудничества БРИКС с Африкой в поддержку социально-экономического развития последней, а также ее инфраструктуры.

### *Региональное взаимодействие в Евразии*

В июле 2015 г. под девизом «Партнерство стран БРИКС – мощный фактор глобального развития» Россия в Уфе параллельно провела 7-й саммит БРИКС и 15-й саммит Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) [Ibid., 2015]. Саммит представляет собой призму, сквозь которую можно увидеть, как платформа БРИКС и связи с общественностью служат интересам и целям государств – членов БРИКС. На фоне украинского кризиса Российская Федерация оказалась в международной изоляции. ЕС и США ввели санкции против России, а ее членство в «Группе восьми» было приостановлено. Поэтому значимость стран «Группы двадцати», БРИКС, ШОС, ЕАЭС для российской экономической и внешней по-

литики заметно возросла. Совместный саммит предоставил России многоканальный способ заручиться поддержкой, углубить практическое сотрудничество с партнерами (особенно в данном случае с Китаем, так называемое «китайско-российское сближение») и укрепить свой международный статус. Например, 8 мая 2015 г., за два месяца до саммита, Россия и Китай подписали Совместное заявление о сотрудничестве в области инициативы «Один пояс – один путь» (BRI), открывая новые перспективы для углубления практического сотрудничества среди государств – членов ШОС [Kremlin, 2015]. Помимо своих традиционных задач в области безопасности и политики, ШОС начала постепенно развивать экономическое сотрудничество. Кроме того, на саммите дополнительно обсуждалось вовлечение ЕАЭС в инициативу «Один пояс – один путь». После Россия провела совместный бизнес-форум БРИКС – ШОС, а также молодежный форум двух организаций.

### *Региональное взаимодействие с Южной и Юго-Восточной Азией*

В октябре 2016 г. с целью дальнейшего расширения взаимодействия с развивающимися экономиками был проведен аутрич-саммит БРИКС – БИМТЭК (БИМТЭК, Инициатива стран Бенгальского залива по многоотраслевой технико-экономической кооперации, в состав которой входят Бангладеш, Бутан, Индия, Мьянма, Непал, Шри-Ланка и Таиланд). Он был организован Индией в Гоа, тема саммита: «Создание адаптивных, инклюзивных и коллективных решений» [BRICS, 2016]. БРИКС рассматривал выездной саммит как возможность возобновить дружбу со странами БИМТЭК, а также совместно изучить возможности расширения торговых и коммерческих связей и инвестиционного сотрудничества между БРИКС и странами инициативы [Ibid., 2016]. БИМТЭК, иногда называемый мини-СААРК (Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии), не проводит регулярных саммитов. Однако выездной саммит предложил превосходный канал для укрепления связей с новыми державами. Обе группы обсудили вопросы, представляющие взаимный интерес, обменялись мнениями по глобальным и региональным вопросам, включая Повестку дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. После саммита лидеры БИМТЭК опубликовали итоговый документ, в котором подчеркивалась ценность аутрич для формирования доверия и взаимопонимания, а также для содействия дальнейшему сотрудничеству между странами обеих групп [BIMSTEC, 2016].

### *Взаимодействие в формате «БРИКС +»*

Отталкиваясь от привычного формата взаимодействия и опираясь на критику эксклюзивности [de Coning, 2017], группа БРИКС начала выходить за рамки соответствующих субрегионов в своей аутрич-практике. Под председательством Китая в 2017 г. были введены новая концепция и формат взаимодействия – БРИКС+. Впервые он обсуждался 8 марта 2017 г. министром иностранных дел Китая Ван Йи на пресс-конференции 5-й сессии 12-го Всекитайского собрания народных представителей в Пекине. Ван отметил, что БРИКС «создаст новую платформу для сотрудничества Юг – Юг путем введения формата “БРИКС +” для диалога с другими крупными развивающимися странами или группами развивающихся стран, а также для установления более широкого партнерства... расширения круга друзей БРИКС и превращения его в самую влиятельную платформу для сотрудничества Юг – Юг в мире» [Xinhua, 2017]. 30 августа 2017 г., отвечая на вопросы журналистов на брифинге Министерства иностранных дел о 9-м саммите и диалоге БРИКС между ЕМДС, Ван Йи отметил, что идея формата «БРИКС+» – это «открытость, инклюзивность, сотрудничество и кооперация», что со-

ответствует духу БРИКС. Целью формата «БРИКС+» является укрепление диалога и сотрудничества между странами БРИКС и другими развивающимися странами и экономиками, содействие установлению более широких партнерских отношений и содействие общему развитию и процветанию в более широком масштабе [Foreign Ministry PRC, 2017].

Четыре дня спустя, 3 сентября 2017 г., в Сямыне в Китае была проведена 9-я встреча на высшем уровне стран БРИКС на тему «БРИКС: укрепление партнерства во имя безоблачного будущего». Во время саммита формат сотрудничества «БРИКС+» был официально запущен Китаем. С программной речью на церемонии открытия выступил председатель КНР Си Цзиньпин [2017]: «Мы должны расширить охват сотрудничества БРИКС и предоставить его преимущества большему количеству людей. Мы должны продвигать формат сотрудничества “БРИКС+” и создавать открытую и диверсифицированную сеть партнерских отношений в целях привлечения новых развивающихся рынков и стран к нашим совместным усилиям». Лидеры Египта, Гвинеи, Мексики, Таджикистана и Таиланда были приглашены на диалог EMDC, темой которого стало «Укрепление взаимовыгодного сотрудничества для общего развития» [BRICS, 2017]. Формат «БРИКС+» также был отражен в итоговой декларации: «Мы будем стремиться к широкому партнерству с EMDC, будем придерживаться равных и гибких методов и инициатив для диалога и сотрудничества со странами, не входящими в БРИКС, в том числе через сотрудничество “БРИКС+”» [Ibid.].

Продвижение формата «БРИКС+» можно интерпретировать в контексте изменения ориентации политики Китая в БРИКС. Китай хочет объединить БРИКС с концепцией «Один пояс – один путь», тем самым взяв на себя ведущую роль. И БРИКС, и БРИКС+ рассматриваются Китаем как площадка для переговоров [Hooijmaaijers, 2019]. Например, портал Belt, Road Initiative (BRI) упоминает синергию БРИКС с BRI, утверждая, что «хотя экономика Китая превзошла остальные экономики блока БРИКС вместе взятые, Китай готов поделиться своими возможностями с ними и другими развивающимися странами». Одним из проявлений этого является создание Китаем обширной партнерской сети. На сайте инициативы «Один пояс – один путь» отмечается, что «БРИКС и BRI движутся в одном направлении» [Belt, Road Portal, 2017].

Несмотря на усилия Китая по продвижению формата «БРИКС+», другими членами БРИКС он был встречен весьма неоднозначно. Остальные страны-члены по-прежнему опасаются доминирования Китая в БРИКС и его растущего влияния на глобальном Юге, особенно в Индии [Purushothaman, 2019; Siddiqui, 2017; Dasgupta, 2017]. Индия, в свою очередь, опасаясь, что Китай использует группу в качестве мультипликатора власти, учитывая его более широкую глобальную стратегию, особенно через инициативу «Один пояс – один путь», обеспокоена тем, что формат «БРИКС+» усилит влияние Китая, ослабив влияние других членов. В преддверии 9-го саммита БРИКС, состоявшегося в Китае, индийские делегаты, присутствовавшие на научном форуме в Фучжоу, были настроены решительно против стыковки BRI с БРИКС в будущем [Naidu, 2018]. Первоначально Китай предложил список потенциальных членов, который включает разные страны Юга: Бангладеш, Египет, Индонезию, Иран, Мексику, Нигерию, Филиппины, Южную Корею, Турцию и Вьетнам [Mrungose, 2017]. Однако из-за отсутствия полного консенсуса внутри группы только пять стран, упомянутых выше, были приглашены на саммит. Последовательность стратегии аутрич была поставлена под сомнение различными интересами и опасениями членов БРИКС.

*Параллельное региональное взаимодействие с Африкой в формате «Плюс»*

Опираясь на инновации Китая, ЮАР предпочла синтез региональной аутрич-практики с форматом «БРИКС+». С 25 по 27 июля 2018 г. под лозунгом «БРИКС в Африке: сотрудничество для инклюзивного роста и общего процветания в условиях 4-й промышленной революции» в Йоханнесбурге (ЮАР) состоялся 10-й саммит БРИКС [BRICS, 2018].

В последний день саммита была проведена аутрич-сессия БРИКС, а также сессия БРИКС+. В полдень лидеры БРИКС пригласили лидеров Эфиопии, Анголы, Замбии, Намибии, Сенегала, Габона, Того, Уганды, Руанды (Председатель АС), стран САДКК на диалог, посвященный странам Африки. Позже, во второй половине дня, лидерами БРИКС были Аргентина (в качестве председателя «Группы двадцати» и влиятельный член МЕРКОСУР), Индонезия (в качестве сопредседателя Нового африканско-азиатского стратегического партнерства с Южной Африкой и влиятельного члена АСЕАН), Египет (в качестве председателя G77+Китай), Ямайка (в качестве нового председателя Карибского сообщества, КАРИКОМ) и Турция (в качестве председателя Организации исламского сотрудничества, ОИК) на сессии инициативы «БРИКС+». Всего в диалоге лидеров «БРИКС+» участвовало 21 государство, в том числе развивающиеся страны Африки.

После саммита посол Китая в Южной Африке Лин Сонгтян [2018] в своем выступлении подчеркнул ощутимые и нематериальные преимущества БРИКС и механизма «БРИКС+» для принимающей стороны и партнеров. Он отметил, что саммит улучшил механизм «БРИКС+» и расширил развивающуюся партнерскую сеть – «круг друзей» БРИКС. Форматы аутрич и «БРИКС+» стали инструментами для мягкого вовлечения географически удаленных стран, расположенных в разных регионах мира, в совместную деятельность по вопросам, представляющим взаимный интерес. Кроме того, после совместного саммита БРИКС – ШОС – ЕАЭС в 2015 г. под эгидой России 17 мая 2018 г. было заключено соглашение между Китаем и членами ЕАЭС об укреплении торгово-экономического сотрудничества, и многие из предусмотренных проектов являются частью БРИ [ЕАЭС, 2018].

*Замедление взаимодействия?*

На первый взгляд кажется, что с 2013 по 2018 г. аутрич-практика БРИКС – ее региональный формат и формат «БРИКС+» – обрела преэминентность. Такие практики помогли членам БРИКС, и особенно принимающим сторонам, продолжить взаимодействие со своими региональными партнерами. Однако во время 11-го саммита БРИКС 13–14 ноября 2019 г. в Бразилии ни региональная, ни дополнительная сессия не проводились. Правительство Жаира Болсонару настояло на том, чтобы пригласить венесуэльского политика Хуана Гуайдо на саммит. Однако все остальные члены БРИКС не признают Гуайдо президентом. В связи с этим Бразилия решила полностью отменить выездной саммит. Впервые с 2013 г. выездной саммит не состоялся, и этот шаг подвергся критике дипломатов из других стран БРИКС [Stuenkel, 2019].

Эта пауза стала следствием отсутствия единства в стратегиях и приоритетах работы членов БРИКС. Накануне саммита, на различных встречах и мероприятиях, Китай ясно давал понять, что хочет, чтобы «БРИКС+» состоялся в 2019 г. [Foreign Ministry PRC, 2019a, b, c]. Хотя взаимодействие было свернуто, во время саммита, на Деловом форуме БРИКС 13 ноября и в официальном заявлении 14 ноября Си Цзиньпин [2019a, b] призывал членов БРИКС использовать сотрудничество «БРИКС+» в качестве платформы для расширения диалога с другими странами и цивилизациями, чтобы завоевать больше друзей и партнеров.



## **Институциональные аутрич-практики БРИКС+: Новый банк развития**

В последнее десятилетие мы стали свидетелями усиления институционализации БРИКС. Помимо аутрич-практик, реализуемых на саммитах, учреждение собственных институтов создало еще один канал такого взаимодействия.

Так, с 2012 г. БРИКС начала работать над созданием собственных институтов. В 2014 г. был достигнут значительный прогресс в институционализации: лидеры БРИКС на саммите в Форталезе подписали Договор о создании пула условных валютных резервов и Соглашение о Новом банке развития (НБР). Первый документ — это основа для предоставления поддержки с помощью инструментов ликвидности в ответ на фактическое или потенциальное давление краткосрочного платежного баланса [BRICS CRA, 2014]. Однако, поскольку членство в этом договоре не открыто для стран, не входящих в БРИКС, мы оставляем это вне фокуса нашего анализа. Новый банк развития, напротив, был создан для поддержки инфраструктурных проектов и устойчивого развития как стран БРИКС, так и других государств с развивающейся экономикой для ускорения их роста за счет инноваций и передовых технологий [NDB, 2019a]. Первоначальный подписной капитал Банка составлял 50 млрд долл. США, и он начал функционировать в полном объеме в 2016 г. Далее мы обратимся к опыту НБР для анализа его вклада в продвижение аутрич-практик БРИКС.

### **Открытое членство**

Что касается членства, Соглашение о НБР гласит, что он открыт для членов Организации Объединенных Наций, как для заемщиков, так и для не нуждающихся в дополнительных займах государств [Ibid., 2014]. В том виде, в каком оно сформулировано, Соглашение наделяет НБР встроенной аутрич-функцией. В свою очередь, это заложило основу для расширения сотрудничества и взаимодействия со странами, не входящими в БРИКС. На саммите 2019 г., несмотря на отсутствие регионального аутрич и дополнительной сессии, лидеры БРИКС впервые включили вопрос о расширении членства в НБР. Как указано в Бразильской декларации [BRICS, 2019], расширение членского состава НБР в соответствии со статьями Соглашения укрепит роль Банка как глобального института финансирования развития и будет способствовать мобилизации ресурсов для проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития как членов БРИКС, так и других развивающихся государств.

### **Региональное представительство**

Зная, что в странах-членах существуют разные системы создания проектов, НБР с самого начала вкладывал средства в адаптацию работы с ними и начал применять подходы в зависимости от государства [NDB, 2019b]. Как указано в Соглашении, НБР может создавать систему отделений, необходимых для выполнения соответствующих функций [Ibid., 2014]. И, как уточняется в Общей стратегии НБР, идентификация и подготовка проектов, пригодных для банков в БРИКС и других странах-членах, является основной функцией региональных отделений банка [Ibid., 2017a].

После того как в 2016 г. в Шанхае была построена штаб-квартира Банка, из года в год создавалось три региональных отделения. Первое региональное отделение НБР — Африканский региональный центр (ARC) — официально открыто в Йоханнесбурге 17 августа 2017 г. Это стало важной вехой для Банка, который определил ARC как аутрич-офис для устойчивого развития инфраструктуры в ЮАР [Ibid., 2017b]. 26 июля 2018 г. создано второе региональное отделение НБР в Северной и Южной Америке (ARO), в Сан-Паулу [Ibid., 2018]. 13 ноября 2019 г. НБР и Правительство Российской

Федерации подписали Соглашение о размещении Евразийского регионального центра (ERC) Нового банка развития [NDB, 2019c]. Согласно Соглашению, ERC будет находиться в Москве. Исходя из потребностей бизнеса, НБР может также открывать отделения в других городах России [Ibid., 2019d].

Региональные отделения выполняют несколько функций в работе НБР. Так, например, президент банка Кундапур Каматх следующим образом определил роль ARC [Ibid., 2017c]: а) определение и подготовка проектов в Южной Африке в соответствии с Национальным планом развития ЮАР, который правительство приняло в качестве образца будущей стратегии экономического и социально-экономического развития страны. НБР и ARC стремятся сотрудничать с правительством в достижении этих целей. В частности, ARC играет важную роль в подготовке этих проектов для дальнейшего финансирования, а также поддерживает их эффективную реализацию. Кроме того, поскольку деятельность ARC будет с течением времени расширяться, центр б) может сыграть роль в обмене знаниями и опытом развития между странами; в) также может играть роль в координации партнерских отношений НБР с учреждениями на континенте; г) одобряет расширение операций НБР в других странах Африки.

В настоящее время НБР присутствует на четырех континентах со штаб-квартирой в Шанхае, региональными отделениями в Сан-Паулу, Йоханнесбурге и Москве. Подобно ARC, ARO и ERC будут играть важную роль в соответствующем регионе. Эти региональные отделения также являются еще одним свидетельством значительного институционального развития НБР и должны помочь Банку закрепиться на каждом континенте [Ibid., 2018]. Работая со стратегическими партнерами, обладающими широкими возможностями и разделяющими интерес к улучшению инфраструктуры и устойчивому развитию, они могли бы внести свой вклад в усиление аутрич-практик группы [Ibid., 2017a].

### **Глобальное партнерство**

В соответствии с мандатом НБР активно налаживает связи и взаимодействует с различными субъектами с целью объединения усилий для поддержки глобального роста и устойчивого развития. Такое партнерство включает многосторонние банки развития (МБР, в том числе крупные глобальные и региональные организации, а также небольшие субрегиональные учреждения), национальные банки развития, коммерческие банки, предприятия и научные учреждения. Рассмотрим партнерство с МБР в качестве примера. В период с 2016 г. НБР подписал Меморандумы о взаимопонимании и сотрудничестве с 11 МБР. Посредством институционализированного партнерства НБР стремится осуществлять совместные проекты и обмен данными со Всемирным банком и основными региональными МБР (Азиатским банком развития, Европейским инвестиционным банком, Европейским банком реконструкции и развития) для максимального использования их многолетнего опыта. НБР также сотрудничает с институтами развития, контролируемые ЕМДС, в частности, с Азиатским банком инфраструктурных инвестиций (АИБ), Банком развития Латинской Америки (CAF), Евразийским банком развития и Международным инвестиционным банком.

Такие разнообразные партнерства выполняют важные функции в работе НБР: банк использует опыт существующих институтов развития; улучшает доступ к местным знаниям по приоритетам стратегического развития стран-заемщиков, вопросам инфраструктуры и устойчивого развития, национальным законам и политике; также партнерство укрепляет способность НБР оценивать и реализовывать проекты [Ibid.].

## Анализ аутрич-практик БРИКС

### Мотивы аутрич группы БРИКС

В теоретической части статьи мы рассмотрели стремление «Группы семи/восьми» и, в некоторой степени, «Группы двадцати» к групповой гегемонии [Bailin, 2005], исходя из трех гипотез, связанных с групповой эффективностью, проблемой легитимности и социализацией. Амбиции БРИКС до сих пор были более скромными. С одной стороны, подобно «Группе семи/восьми», страны БРИКС хотят внести свой вклад в глобальные общественные блага, которые соответствуют их собственным интересам, с другой стороны, группа никогда не проявляла стремления сидеть в кабине глобального управления. Тем не менее БРИКС – это контргруппа, противопоставляющая себя гегемонии «Глобальной семерки». Как и «Группа семи», страны БРИКС объединены несколькими характерными признаками. Это страны с достаточно огосударственной рыночной экономикой [Nölke et al., 2015], которые заинтересованы в поддержке международного плюрализма для разнообразных политических и экономических систем. Они недовольны системой мирового порядка и управления и находятся в мягком противостоянии с западными державами [Mielniczuc, 2013]. Иными словами, учитывая их различные комплексы на уровне государство – общество [De Graaff, Van Apeldoorn, 2017], эта контргегемония преследует иную «социальную цель» [Ruggie, 1982] по сравнению с «Группой семи». Если «Глобальная семерка» сталкивается с проблемой уменьшения роли США, то группа БРИКС одновременно выигрывает и страдает от преобладания усиливающегося Китая.

Что касается *Гипотезы 1* (эффективность группы), то одним из самых радикальных шагов повышения эффективности посредством аутрич-работы было принятие ЮАР в качестве полноправного члена. В остальных случаях саммиты БРИКС не сопровождались активным сотрудничеством с аутрич-партнерами.

*Гипотеза 2* (легитимность) в большей степени подтверждается. Страны, председательствующие в БРИКС, стремятся пригласить соседей по региону, а также установить связи между группой в целом и региональными форумами. Аналогичная мотивация просматривается в инициативе «БРИКС+» под руководством Китая. Эти информационно-пропагандистские инициативы и участие в них стран, не входящих в группу, легитимизируют БРИКС и укрепляют имидж пяти ее стран-членов как альтернативной группировки основных держав для «Большой семерки».

*Гипотеза 3* (социализация) плохо подтверждается, поскольку отмечается дефицит оперативного сотрудничества, которое может служить каналом для социализации.

*Гипотеза 4* (инструментализация) в значительной степени подтверждается. Отсутствие групповой сплоченности открывает двери для индивидуальных инициатив с использованием платформы БРИКС. На самом деле, как в случае с «Группой семи/восьми» и «Группой двадцати», региональные методы работы хозяев саммитов наглядно демонстрируют, как они используют БРИКС для укрепления своих двусторонних связей с соседями. Кроме того, усилия «БРИКС+» раскрывают индивидуальную стратегию Китая в отношении его инициативы «Один пояс – один путь». БРИКС в таком случае выступает как мультипликатор мощности, несмотря на растущее недоверие со стороны других членов [Nooijmaaijers, 2019]. Аналогичная проблема возникла в 2019 г., когда президент Бразилии Жаир Болсонару хотел пригласить самопровозглашенного президента Венесуэлы Гуайдо, которому бы это принесло повышение международного престижа. Это было четкой целью внешней политики Бразилии, против которой открыто выступали другие члены БРИКС.

В то же время НБР является исключением из сложившейся ситуации. Деятельность НБР – пример сильной мотивации для аутрич-практик. Так, принятие новых членов закреплено в учредительном документе, стратегии и подтверждено на саммите БРИКС в 2019 г. Присоединяющиеся страны могут улучшить показатели НБР и усилить его возможности как с точки зрения нового капитала, так и с точки зрения кредитных рейтингов. Партнерские отношения между НБР и национальным банком развития, коммерческими банками и многосторонними банками развития также следует понимать в этом контексте. Создание НБР региональных отделений и принятие подходов, ориентированных на конкретную страну, позволяет ему повысить свою эффективность [NDB, 2019b] (*Гипотеза 1*). Эта мотивация станет более очевидной, когда произойдет расширение его членства. Кроме того, проекты в развивающихся странах, не являющихся членами, будут вносить вклад в глобальное общественное благо, развитие инфраструктуры и зеленой энергии, параллельно продвигая интересы стран БРИКС прямым и косвенным образом (*Гипотеза 1*).

Что касается легитимности БРИКС (*Гипотеза 2*) и социализации (*Гипотеза 3*), то развивающиеся страны рассматривают НБР как форму более тесного сотрудничества в формате Юг – Юг, что наряду с более гибкими условиями кредитования по сравнению с многосторонними банками развития, в которых доминирует Запад, может укрепить имидж БРИКС как контргегемонического блока. В то же время НБР функционирует в качестве канала для социализации стран. С другой стороны, поскольку НБР поддерживает партнерские отношения с другими сторонами, включая многосторонние банки развития, в которых доминирует Запад, функция социализации других стран в структурах БРИКС размыта [Heldt, Schmidtke, 2019].

### **Институционализация аутрич-практик БРИКС**

Учитывая общие интересы стран БРИКС, группа теоретически может быть мотивирована на усиление и институционализацию своих аутрич-практик. В отличие от стран «Группы восьми» и их аутрич-практик в Африке и с «Группой пяти», которые основывались на более последовательной стратегии и последовательном видении своей роли в мире, мы не можем сказать, что БРИКС работает с относительно фиксированным набором стран в течение нескольких лет подряд.

Одна из причин этого заключается в том, что группа БРИКС еще относительно молодая структура, и на данном этапе ее институционализация менее важна для участников, чем консолидация самой группы. Кроме того, попытки ввести аутрич-практики подняли политические проблемы, которые отражают более глубокие разногласия внутри группы. Наше исследование подтверждает *Гипотезу 5*, которая гласит, что институционализация аутрич-практик БРИКС является функцией согласованности аутрич-стратегии БРИКС, которая, в свою очередь, связана с общей политической сплоченностью группы. Примечательно, что политические расхождения внутри группы объясняют, почему формат «БРИКС+» так и «не выстрелил», как хотелось бы Китаю.

Мы видим, что практика приглашения региональных партнеров хозяевами саммита достаточно хорошо институционализирована. Тем не менее в некоторых случаях фактический выбор стран может стать причиной конфликта и неприятия в группе БРИКС (как в случае с приглашением Гуайдо на саммит в Бразилии).

Напротив, создание и деятельность НБР – пример сильной институционализации БРИКС и политической сплоченности в области финансирования инфраструктурных проектов. В рамках своего целевого мандата и финансовых возможностей Банк имеет явный стимул для расширения аутрич-практик БРИКС. В данном случае выясняется,

что когда крупная группа создает свою автономную многостороннюю организацию, последняя может следовать своей собственной логике, несмотря на политические разногласия на более высоких политических уровнях, даже в тех случаях, когда принятие новых членов вызывает недовольство у высшего руководства БРИКС.

Кроме того, аутрич-партнеры БРИКС не демонстрируют признаков неприятия взаимодействия с группой. Как отмечалось ранее, БРИКС не рискует вступать в патерналистские отношения с другими крупными государствами. Так, ЮАР вскоре была принята в качестве полноправного члена во избежание такого рода отношений. Аутрич-партнеры часто хотят быть приглашенными в этот альтернативный престижный клуб, особенно в мире после холодной войны, в котором развивающиеся страны хотели бы поддерживать хорошие политические и экономические отношения как с западными, так и с незападными крупными государствами. В качестве примера можно привести Турцию, которая в настоящее время сталкивается с рядом серьезных проблем со своими западными союзниками и поэтому рассматривает БРИКС как потенциального партнера. В данном случае отсутствие институционализации не связано с отношением партнеров к аутрич-практике, в отличие от того, что произошло с форматом G8+5.

## Заключение

Будучи относительно небольшой группой, БРИКС углубила свою институционализацию и сделала первые шаги для расширения влияния на глобальную политическую экономию в последнее десятилетие. Тем не менее исследований в области аутрич-практик БРИКС все еще не хватает. Поэтому в этой статье мы рассмотрели причины и методы аутрич группы БРИКС и сосредоточились на двух взаимосвязанных вопросах: а) мотивации и б) форме и степени институционализации аутрич-практик БРИКС. Мы определяем аутрич-практики как совместное взаимодействие между участниками БРИКС (правительствами и учреждениями) и другими субъектами в пределах и за пределами непосредственного региона БРИКС. Мы уделяем особое внимание взаимодействию с правительствами стран, не входящих в БРИКС, и национальными высокопоставленными лицами, представляющими региональные организации.

В статье мы предложили теоретическую базу, основанную на опыте других глобальных групп (Gx), учитывая как общие, так и различные черты с практикой БРИКС. С точки зрения мотивации аутрич-практик мы опираемся на теорию групповой гегемонии. Мы рассматриваем БРИКС как начальную стадию формирования контргрупповой гегемонии в противовес «Группе семи». Мы исходили из трех гипотез, объясняющих продвижение аутрич-практик группы: повышение эффективности, укрепление легитимности и социализация других стран. Четвертая гипотеза относится к инструментализации аутрич-практик БРИКС отдельными членами. С точки зрения формы и степени институционализации, вдохновленной практикой Gx, мы опирались на гипотезы, связанные с политической сплоченностью и асимметрией власти.

На уровне саммитов *Гипотеза 1* (эффективность) обоснована весьма скромно. Включение ЮАР в качестве полноправного члена было самым решительным способом повышения групповой эффективности. В остальном саммиты БРИКС пока не сопровождаются активным сотрудничеством с аутрич-партнерами. *Гипотеза 2* (легитимность) в большей степени подтверждается. Аутрич-практики группы БРИКС и участие в ней стран-членов легитимизируют БРИКС и укрепляют имидж этих пяти государств как альтернативной группы держав в пике «Глобальной семерке». *Гипотеза 3* (социализация) была плохо подтверждена. *Гипотеза 4* (инструментализация) в значительной

степени подтверждается. Отсутствие групповой сплоченности открывает двери для индивидуального использования платформы БРИКС в качестве мультипликатора мощности. Например, «БРИКС+» раскрывает индивидуальную стратегию Китая в отношении инициативы «Один пояс – один путь», а попытка президента Бразилии Болсонару пригласить самопровозглашенного президента Венесуэлы Гуайдо раскрывает интерес внешней политики Бразилии. Что касается канала НБР, *Гипотеза 1* (эффективность) в значительной степени подтверждается, учитывая тот факт, что открытое членство закреплено в учредительном документе, а создание региональных отделений и принятие различных подходов, ориентированных на конкретные страны, вносит свой вклад в глобальное общественное благо прямым и косвенным образом. Что касается *Гипотезы 2* (легитимность) и *Гипотезы 3* (социализация), НБР предлагает странам, не являющимся членами, различные возможности.

С точки зрения формы и степени институционализации аутрич-практик их развитие является неотъемлемой частью общей институционализации БРИКС. Это отражает динамику внутренней сплоченности, то, как группа позиционирует себя в мире и как ее воспринимают другие. Группа теоретически может быть мотивирована на усиление и институционализацию своей работы, однако на саммитах мы обнаруживаем, что БРИКС изо всех сил пытается поддерживать свою деятельность. Наше исследование подтверждает *Гипотезу 5*, которая гласит, что институционализация аутрич-практик БРИКС является функцией согласованности аутрич-стратегии БРИКС, которая, в свою очередь, связана с общей политической сплоченностью группы. В процессе аутрич всплыли некоторые политические проблемы, которые отражают более глубокие разногласия внутри группы. С одной стороны, такое расхождение объясняет, почему формат «БРИКС+» не может «взлететь» так, как хотелось бы Китаю. С другой стороны, говорит о том, что БРИКС относительно молодая структура, которой требуется время для дальнейшей консолидации и институционализации.

НБР, напротив, является выражением сильной институционализации БРИКС и политической сплоченности в области финансирования инфраструктурных проектов. В рамках своего целевого мандата и финансовых возможностей Банк имеет явный стимул для расширения аутрич-практик БРИКС. После будущего расширения членского состава НБР организация сможет инициировать дальнейшее развитие взаимодействия, а ее влияние будет усилено, что способствует усилению роли БРИКС.

В общем и целом наше исследование призвано внести вклад в текущие дебаты вокруг БРИКС, а также пролить свет на недостаточно изученный процесс аутрич БРИКС как часть общей институционализации группы. Прямое и косвенное влияние аутрич-практик БРИКС не следует игнорировать, поскольку это могут быть долгосрочные стратегические инвестиции лидеров стран БРИКС. Это создает дополнительные каналы для консультаций, координации и позиционирования, способствуя достижению консенсуса Юг – Юг по ряду вопросов. И что еще более важно, аутрич-практики помогают БРИКС выйти на более зрелую стадию гегемонии контргруппы. Для более точной оценки эффективности и последствий аутрич-практик БРИКС необходимы более долгосрочные исследования. Кроме того, БРИКС также поддерживает взаимодействие с некоторыми негосударственными субъектами, такими как Бизнес-форум БРИКС, Гражданский форум БРИКС, Молодежный форум БРИКС. Для создания более глубокой картины аутрич-практик БРИКС будущие исследования могут включать взаимодействие БРИКС с негосударственными акторами.

## Источники

Bailin A. (2005) *From Traditional to Group Hegemony: The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap*. Aldershot: Ashgate.

Bhushan A., Slahub J. (2014) *The Muskoka Initiative and Global Health Financing*. North-South Institute.

Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) (2016). *BIMSTEC Leaders' Retreat 2016 Outcome Document*. Режим доступа: [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27501/BIMSTEC\\_Leaders\\_Retreat\\_2016\\_Outcome\\_Document](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27501/BIMSTEC_Leaders_Retreat_2016_Outcome_Document) (дата обращения: 30.11.2019).

Black D. (2012) *The G8 and Africa: A Partial Reckoning*. *Global Governance*. Vol. 18. No. 4. P. 441–447. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/24526381> (дата обращения: 30.11.2019).

BRIC (2009). *Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders*. St. Petersburg, 16 June. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html> (дата обращения: 30.11.2019).

BRICS (2011). *Sanya Declaration*. Sanya, 14 April. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html> (дата обращения: 30.11.2019).

BRICS (2013). *eThekweni Declaration*. Durban, 27 March. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.pdf> (дата обращения: 30.11.2019).

BRICS (2014a). *Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement*. Fortaleza, 15 July. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-treaty.html> (дата обращения: 30.11.2019).

BRICS (2014b). *Agreement on the New Development Bank*. Fortaleza, 15 July. Режим доступа: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> (дата обращения: 30.11.2019).

BRICS (2014c). *Fortaleza Declaration*. Fortaleza, 15 July. Режим доступа: <http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/5705-vi-brics-summit-fortaleza-declaration-july-15-2014> (дата обращения: 30.11.2019).

BRICS (2015). *Ufa Declaration*. Ufa, 9 July. Режим доступа: [http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration\\_en.pdf](http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.pdf) (дата обращения: 30.11.2019).

BRICS (2016). *Goa Declaration*. Goa, 16 October. Режим доступа: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27491/Goa+Declaration+at+8th+BRICS+Summit> (дата обращения: 30.11.2019).

BRICS (2017). *Xiamen Declaration*. Xiamen, 4 September. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.pdf> (дата обращения: 30.11.2019).

BRICS (2018). *Johannesburg Declaration*. Johannesburg, July 25–27. Режим доступа: [http://www.brics.utoronto.ca/docs/180726-JOHANNESBURG\\_DECLARATION-26\\_JULY\\_2018\\_as\\_at\\_07h11.pdf](http://www.brics.utoronto.ca/docs/180726-JOHANNESBURG_DECLARATION-26_JULY_2018_as_at_07h11.pdf) (дата обращения: 29.07.2020).

BRICS (2019). *Brasília Declaration*. Brasília, 14 November. Режим доступа: [http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/Braslia\\_Declaration\\_-\\_hiperlinks\\_como\\_est\\_No.\\_site\\_28-11.pdf](http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/Braslia_Declaration_-_hiperlinks_como_est_No._site_28-11.pdf) (дата обращения: 30.11.2019).

Cooper A.F. (2008) *The Heiligendamm Process: Structural Reordering and Diplomatic Agency // Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process / A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds)*. Waterloo: Wilfrid Laurier Press.

Cooper A.F., Momani B. (2014) *Re-Balancing the G-20 from Efficiency to Legitimacy: The 3G Coalition and the Practice of Global Governance // Global Governance*. Vol. 20. No. 2. P. 213–232. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/24526279> (дата обращения: 30.11.2019).

Cooper A.F. (2016) *The BRICS: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

Cornelissen S. (2012) *Selling Africa: Japan's G8 Politics and Its Africa Diplomacy*. *Global Governance*. Vol. 18. No. 4. P. 461–470. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/24526383> (дата обращения: 30.11.2019).

Dasgupta S. (2017) *China Wants 'BRICS Plus' to Include 'Friendly' Countries, Plan Might Hurt India's Interests*. *Times of India*, 8 March. Режим доступа: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/china/china->

wants-brics-plus-to-include-friendly-countries-plan-might-hurt-indias-interests/articleshow/57542116.cms (дата обращения: 30.11.2019).

De Coning C. (2017) The BRICS: The Last Line of Defence for Globalisation? // *Rising Powers Quarterly*. Vol. 2. No. 4. P. 83–93. Режим доступа: <https://risingpowersproject.com/quarterly/brics-last-line-defence-globalisation/> (дата обращения: 30.11.2019).

De Graaff N., van Apeldoorn B. (2017) US Elite Power and the Rise of “Statist” Chinese Elites in Global Markets // *International Politics*. Vol. 54. No. 3. P. 338–355. Режим доступа: <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0031-2>.

Dijkhuizen F., Onderco M. (2019) Sponsorship Behaviour of the BRICS in the United Nations General Assembly // *Third World Quarterly*. Vol. 40. No. 11. P. 2035–2051. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1622411>.

Duggan N. (2015) BRICS and the Evolution of a New Agenda Within Global Governance // *The European Union and the BRICS: Complex Relations in the Era of Global Governance* / M. Rewizorski (ed.). Springer International.

Embassy of the People’s Republic of China in the Republic of South Africa (2018). Elements of Remarks by H.E. Ambassador Lin Songtian at South African National Editors Forum (SANEF). 22 August. Режим доступа: <http://za.china-embassy.org/eng/sgxw/t1587417.htm> (дата обращения: 30.11.2019).

Engel U. (2012) The G8 and Germany’s Africa Policy: A Case of Hegemonic Mainstreaming // *Global Governance*. Vol. 18. No. 4. P. 471–476. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/24526384> (дата обращения: 30.11.2019).

Eurasian Economic Commission (EEC) (2018). Agreement Signed on Trade and Economic Cooperation Between EAEU and PRC. Режим доступа: <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/17-05-2018-5.aspx> (дата обращения: 30.11.2019).

Group of 8 (G8) (2000). Summit Meeting in Tokyo Among President Olusegun Obasanjo of the Federal Republic of Nigeria, President Thabo Mbeki of the Republic of South Africa, President Abdelaziz Bouteflika of the Democratic People’s Republic of Algeria, Prime Minister Chuan Leekpai of the Kingdom of Thailand and G8 Leaders. Токуо. 20 July. Режим доступа: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2000okinawa/devs.htm> (дата обращения: 30.11.2019).

Group of 8 (G8) (2001). Genoa Summit Programme. Режим доступа: [https://web.archive.org/web/20051217104822/http://www.g8italia.it/\\_en/docs/QKZUPJ11.htm](https://web.archive.org/web/20051217104822/http://www.g8italia.it/_en/docs/QKZUPJ11.htm) (дата обращения: 30.11.2019).

Group of 8 (G8) (2007). Joint Statement by the German G8 Presidency and the Heads of State and/or Government of Brazil, China, India, Mexico and South Africa on the Occasion of the G8 Summit in Heiligendamm, Germany. 8 June. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2007heiligendamm/g8-2007-joint.pdf> (дата обращения: 30.11.2019).

Heldt E.C., Schmidtke H. (2019) Explaining Coherence in International Regime Complexes: How the World Bank Shapes the Field of Multilateral Development Finance // *Review of International Political Economy*. Vol. 26. No. 6. P. 1–27. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1631205>.

Hooijmaaijers B. (2019) China, the BRICS, and the Limitations of Reshaping Global Economic Governance // *The Pacific Review*. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1649298>.

Keohane R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Kirton J.J. (2008) From G8 2003 to G13 2010? The Heiligendamm Process’s Past, Present and Future // *Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process* / A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.

Kirton J.J. (2015) Going Global: The G8’s Adaptation to Rising Powers. *Rising Powers and Multilateral Institutions* / D. Lesage, T. van de Graaf (eds). Springer.

Kirton J.J. (2015) Explaining the BRICS Summit Solid, Strengthening Success // *International Organisations Research Journal*. Vol. 10. No. 2. P. 9–38. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2015-02-09>.

Kremlin (2015). Joint Statement on Cooperation on the Construction of Joint Eurasian Economic Union and the Silk Road Projects. 8 May. Режим доступа: <http://kremlin.ru/supplement/4971> (accessed Novem-



- ber 2019) (in Russian). Press statements following Russian-Chinese talks. 8 May. Режим доступа: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/49433> (дата обращения: 30.11.2019) (in English).
- Lake D.A. (1993) Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch With Potential? // *International Studies Quarterly*. Vol. 37. No. 4. P. 459–489. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/2600841>.
- Larionova M., Shelepov A. (2015) Is BRICS Institutionalization Enhancing Its Effectiveness? // *The European Union and the BRICS* / M. Rewizorski (ed.). Springer.
- Leininger J. (2009) Think Big! Future Prospects of the International Summit Architecture: The G20, G8, G5, and the Heiligendamm Dialogue Process. German Development Institute Discussion Paper No. 6/2009. Режим доступа: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1566959>.
- Li Y. (2017) BRICS' Synergy With Belt and Road Initiative. Belt and Road Portal. 7 September. Режим доступа: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/home/rolling/26990.htm> (дата обращения: 30.11.2019).
- Luckhurst J. (2016) *G20 Since the Global Crisis*. Springer.
- Mielniczuk F. (2013) BRICS in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests // *Third World Quarterly*. Vol. 34. No. 6. P. 1075–1090. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.802506>.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2017a). Wang Yi: "BRICS Plus" Pattern to Fully Release Vitality of BRICS. 30 August. Режим доступа [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1489003.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1489003.shtml) (дата обращения: 30.11.2019); [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb\\_673085/zjzg\\_673183/gjjjs\\_674249/gjzzyhygk\\_674253/ydylyfh\\_692140/zyjh\\_692150/t1461394.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/gjjjs_674249/gjzzyhygk_674253/ydylyfh_692140/zyjh_692150/t1461394.shtml) (in Chinese).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2017b). Full Text of President Xi's Speech at Opening Ceremony of BRICS Business Forum. 3 September. Режим доступа: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1489623.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1489623.shtml) (дата обращения: 30.11.2019).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019a). Xi Jinping Attends the BRICS Leaders' Meeting. 28 June. Режим доступа: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/xjpcxesgjt-fh/t1677647.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpcxesgjt-fh/t1677647.shtml) (дата обращения: 30.11.2019).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019b). Wang Yi Attends the Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs. 27 July. Режим доступа: <https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1683857.shtml> (дата обращения: 30.11.2019) (in Chinese).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019c). Wang Yi Attends the Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs. 27 September. Режим доступа: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1704049.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1704049.shtml) (дата обращения: 30.11.2019).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019d). Xi's Speech at the BRICS Business Forum Closing Ceremony. Режим доступа: [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/xzxzt/xjpdxljxgfw\\_698719/zxxx\\_698721/t1715717.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xjpdxljxgfw_698719/zxxx_698721/t1715717.shtml) (дата обращения: 30.11.2019) (in Chinese).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019e). Xi's Formal Speech at the Meeting of BRICS Leaders' Summit. Режим доступа: [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/xzxzt/xjpdxljxgfw\\_698719/zxxx\\_698721/t1716043.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xjpdxljxgfw_698719/zxxx_698721/t1716043.shtml) (дата обращения: 30.11.2019) (in Chinese).
- Mprungose L. (2017) Op-Ed: Taking BRICS From Economic Pragmatism to Reformed Global Governance // *Daily Maverick*. 5 September. Режим доступа: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2017-09-05-op-ed-taking-brics-from-economic-pragmatism-to-reformed-global-governance/> (дата обращения: 30.11.2019).
- Nafey A. (2008) *India and the G8 // Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process* / A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.
- Naidu S. (2018) As Global Headwinds Batter Countries in BRICS, Can It Stay the Course? // *The Conversation*. 25 July. Режим доступа: <http://theconversation.com/as-global-headwinds-batter-countries-in-brics-can-it-stay-the-course-100470> (дата обращения: 30.11.2019).
- New Development Bank (NDB) (2016). *Towards a Greener Tomorrow. Annual Report 2016*. Режим доступа <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/10/NDB-ANNUAL-REPORT-2016.pdf> (дата обращения: 30.11.2019).

- New Development Bank (NDB) (2017a). NDB's General Strategy: 2017–2021. Режим доступа: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf> (дата обращения: 30.11.2019).
- New Development Bank (NDB) (2017b). NDB Launches Africa Regional Center in Johannesburg, South Africa. Press Release. 17 August. Режим доступа: [https://www.ndb.int/press\\_release/ndb-launches-africa-regional-center-johannesburg-south-africa/](https://www.ndb.int/press_release/ndb-launches-africa-regional-center-johannesburg-south-africa/) (дата обращения: 30.11.2019).
- New Development Bank (NDB) (2017c). Speech of President K.V. Kamath at the Opening Ceremony of the Africa Regional Centre of the New Development Bank, Johannesburg, South Africa. President's Desk. 17 August. Режим доступа: [https://www.ndb.int/president\\_desk/speech-mr-k-v-kamath-opening-ceremony-africa-regional-centre-new-development-bank-johannesburg-south-africa/](https://www.ndb.int/president_desk/speech-mr-k-v-kamath-opening-ceremony-africa-regional-centre-new-development-bank-johannesburg-south-africa/) (дата обращения: 30.11.2019).
- New Development Bank (NDB) (2018). NDB President and Brazil's Minister of Finance and Minister of Foreign Affairs Sign Agreement on Hosting of Banks of the Americas Regional Office in Sao Paulo. Press Release. 26 July. Режим доступа: [https://www.ndb.int/press\\_release/ndb-president-minister-foreign-affairs-brazil-sign-agreement-hosting-banks-americas-regional-office-sao-paulo/](https://www.ndb.int/press_release/ndb-president-minister-foreign-affairs-brazil-sign-agreement-hosting-banks-americas-regional-office-sao-paulo/) Document of the Agreement: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/01/AROAgreement-EN.pdf> (дата обращения: 30.11.2019).
- New Development Bank (NDB) (2019a). Mission. Режим доступа: <https://www.ndb.int/about-us/essence/mission-values/> (дата обращения: 30.11.2019).
- New Development Bank (NDB) (2019b). Opening Address of Mr. K.V. Kamath, President, New Development Bank at the Fourth Annual Meeting. President's Desk. 1 April. Режим доступа: [https://www.ndb.int/president\\_desk/opening-address-mr-k-v-kamath-president-new-development-bank-fourth-annual-meeting-april-1-2019/](https://www.ndb.int/president_desk/opening-address-mr-k-v-kamath-president-new-development-bank-fourth-annual-meeting-april-1-2019/) (дата обращения: 30.11.2019).
- New Development Bank (NDB) (2019c). Agreement Between the Government of the Russian Federation and the New Development Bank on the Hosting of the New Development Bank Eurasian Regional Centre in the Russian Federation. Brasilia. 13 November. Режим доступа: [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/12/HCA\\_Eurasian\\_Regional\\_Centre\\_EN.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/12/HCA_Eurasian_Regional_Centre_EN.pdf) (дата обращения: 30.11.2019).
- New Development Bank (NDB) (2019d). Host Country Agreement for NDB's Eurasian Regional Centre in Moscow, Russia Signed in Brasilia. Press Release. 13 November. Режим доступа: [https://www.ndb.int/press\\_release/host-country-agreement-ndbs-eurasian-regional-center-moscow-russia-signed-brasilia/](https://www.ndb.int/press_release/host-country-agreement-ndbs-eurasian-regional-center-moscow-russia-signed-brasilia/) (дата обращения: 30.11.2019).
- New Development Bank (NDB) (2020). List of Memoranda of Understanding and Cooperation Agreements. Режим доступа: <https://www.ndb.int/partnerships/list-of-partnerships/> (дата обращения: 30.11.2019).
- Nölke A., ten Brink T., Claar S., May C., (2015) Domestic Structures, Foreign Economic Policies and Global Economic Order: Implications From the Rise of Large Emerging Economies // *European Journal of International Relations*. Vol. 21. No. 3. P. 538–567. Режим доступа: <https://doi.org/10.1177%2F1354066114553682>.
- Purushothaman C. (2019) Dinesh Asked: What is 'BRICS Plus' and Its Impact on India? // *Ask an Expert*. Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA). Режим доступа: <https://idsa.in/askan-expert/what-is-BRICS-plus-and-its-impact-on-India> (дата обращения: 30.11.2019).
- Ruggie J.G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order // *International Organization*. Vol. 36. No. 2. P. 379–415. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/S0020818300018993>.
- Shaw T.M., Antkiewicz A., Cooper A.F. (2008) The Logic of the B(R)ICSAM Model for Global Governance // *Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process* / A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.
- Shelepov A. (2018) BRICS Engagement With International Institutions for Better Governance // *BRICS and Global Governance* / J.J. Kirton, M. Larionova (eds). Routledge.
- Siddiqui S. (2017) The BRICS-Plus Paradigm // *China.org.cn*. 26 March. Режим доступа: [http://www.china.org.cn/opinion/2017-03/26/content\\_40501457.htm](http://www.china.org.cn/opinion/2017-03/26/content_40501457.htm) (дата обращения: 30.11.2019).
- Stuenkel O. (2013) The Financial Crisis, Contested Legitimacy, and the Genesis of Intra-BRICS Cooperation // *Global Governance*. Vol. 19. No. 4. P. 611–630. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/24526396> (дата обращения: 30.11.2019).
- Stuenkel O. (2015) *The BRICS and the Future of Global Order*. Lexington Books.

Stuenkel O. (2019) In Spite of Bolsonaro, China Quietly Deepens its Influence in Brazil. *Americas Quarterly*. 12 November. Режим доступа: <https://www.americasquarterly.org/content/spite-bolsonaro-china-quietly-deepens-its-influence-brazil> (дата обращения: 30.11.2019).

Taylor I. (2012) Spinderella on Safari: British Policies Toward Africa Under New Labour// *Global Governance*. Vol. 18. No. 4. P. 449–460. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/24526382> (дата обращения: 30.11.2019).

Woodward R. (2008) Why is the OECD Involved in the Heiligendamm Process? // *Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process* / A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.

Xinhua (2017). BRICS Mechanism Will Shine More Brightly: Chinese FM. Режим доступа: [http://www.xinhuanet.com/english/2017-03/08/c\\_136112470.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-03/08/c_136112470.htm) (дата обращения: 30.11.2019).

## Приложение 1. Список аутрич-партнеров БРИКС / БРИКС+

№	Год	Канал	Формат	Страна	Организация	Регион	Последствие
1	2009	Саммит	Аутрич	ЮАР		Африка	
2	2013	Саммит	Аутрич	15 лидеров Африканских стран		Африка	
3	2013	Саммит	Аутрич		Африканский союз	Африка	
4	2014	Саммит	Аутрич		Союз южноамериканских наций	Южная Америка	
5	2014	Саммит	Аутрич		Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна	Латинская Америка и Карибский бассейн	
6	2015	Саммит	Аутрич		ШОС	Евразия	
7	2015	Саммит	Аутрич		ЕАЭС	Евразия / Центральная и Северная Азия и Восточная Европа	8 мая 2015 г. – Совместное заявление о сотрудничестве по строительству совместного Евразийского экономического союза и проектов Шелкового пути; 17 мая 2018 г. – Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) и Китайской Народной Республикой (КНР); 10 октября 2019 г. – вступило в силу Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) и Китайской Народной Республикой (КНР)
8	2016	Саммит	Аутрич		БИМТЭК	Южная и Юго-Восточная Азия	Подписание итогового документа лидерами БИМТЭК
9	2017	Саммит	БРИКС+	Египет		Африка	
10	2017	Саммит	БРИКС+	Гвинея		Африка	
11	2017	Саммит	БРИКС+	Мексика		Северная Америка	
12	2017	Саммит	БРИКС+	Таджикистан		Центральная Азия	
13	2017	Саммит	БРИКС+	Таиланд		Юго-Восточная Азия	
14	2017	НБР	Аутрич	Африканский региональный центр в Йоханнесбурге		Африка	
15	2018	Саммит	Аутрич	Эфиопия		Африка	

№	Год	Канал	Формат	Страна	Организация	Регион	Последствие
16	2018	Саммит	Аутрич	Ангола		Африка	
17	2018	Саммит	Аутрич	Замбия		Африка	
18	2018	Саммит	Аутрич	Намибия		Африка	
19	2018	Саммит	Аутрич	Сенегал		Африка	
20	2018	Саммит	Аутрич	Габон		Африка	
21	2018	Саммит	Аутрич	Того		Африка	
22	2018	Саммит	Аутрич	Уганда		Африка	
23	2018	Саммит	Аутрич	Руанда		Африка	
24	2018	Саммит	Аутрич		Африканский союз	Африка	
25	2018	Саммит	Аутрич		Сообщество развития Юга Африки	Африка	
26	2018	Саммит	БРИКС+	Аргентина	В качестве председателя G20 и влиятельного члена МЕРКОСУР	Южная Америка	
27	2018	Саммит	БРИКС+	Индонезия	В качестве сопредседателя Нового стратегического партнерства между Африкой и Азией с Южной Африкой и влиятельного члена АСЕАН	Юго-Восточная Азия	
28	2018	Саммит	БРИКС+	Египет	В качестве председателя G77 + Китай	Африка	
29	2018	Саммит	БРИКС+	Ямайка	Как входящий председатель Карибского сообщества	Карибский бассейн	
30	2018	Саммит	БРИКС+	Турция	Как председатель Организации исламского сотрудничества	Западная Азия и Юго-Восточная Европа	
31	2018	НБР	Аутрич	Американский региональный офис в Сан-Паулу		Америки	
32	2019	НБР	Аутрич	Евразийский Региональный Центр в Москве		Евразия	

# Explaining BRICS Outreach: Motivations and Institutionalization

H. Zhao, D. Lesage

---

---

**Huanyu Zhao** – PhD, Researcher, Ghent Institute for International Studies (GIIS), Ghent University – Department of Political Science, Universiteitstraat 8, B-9000 Gent, Belgium; E-mail: huanyu.zhao@ugent.be

**Dries Lesage** – Associate Professor, Ghent Institute for International Studies (GIIS), Ghent University – Department of Political Science, Universiteitstraat 8, B-9000 Gent, Belgium; E-mail: dries.lesage@ugent.be

## Abstract

*This article examines and explains the outreach activity of the BRICS group of Brazil, Russia, India, China and South Africa. We focus on two research puzzles: a) the motivations and b) the form and degree of the institutionalization of BRICS outreach. We define outreach as collaborative interaction among BRICS and other actors within and outside the BRICS area and focus on outreach to governments of non-BRICS countries and national top officials representing regional organizations. First, we offer a theoretical framework based on the experiences of the Group of 7/8 (G7/8) and the Group of 20 (G20), considering both commonalities and differences with BRICS. Second, we provide a detailed empirical analysis of BRICS outreach over time. Third, we explain BRICS outreach in light of the theoretical framework and enrich it based on our findings. Methodologically, we draw empirical information from official documents, news media and academic literature. We argue that the outreach activity of a major power grouping is reflective of its internal cohesion, as well as of how it defines its own position in the world and how it is perceived by others. This research offers a timely contribution to the ongoing debate on BRICS and the under-researched BRICS outreach process as a part of the overall institutionalization of BRICS.*

**Key words:** BRICS; outreach; BRICS Plus; Gx; motivation; institutionalization

**For citation:** Zhao H., Lesage D. (2020) Explaining BRICS Outreach: Motivations and Institutionalization. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 93–124 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-05

## References

- Bailin A. (2005) *From Traditional to Group Hegemony: The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap*. Aldershot: Ashgate.
- Bhushan A., Slahub J. (2014) *The Muskoka Initiative and Global Health Financing*. North-South Institute.
- Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) (2016). BIMSTEC Leaders' Retreat 2016 Outcome Document. Available at: [https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27501/BIMSTEC\\_Leaders\\_Retreat\\_2016\\_Outcome\\_Document](https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27501/BIMSTEC_Leaders_Retreat_2016_Outcome_Document) (accessed 26 November 2019).
- Black D. (2012) The G8 and Africa: A Partial Reckoning. *Global Governance*, vol. 18, no 4, pp. 441–7. Available at: <https://www.jstor.org/stable/24526381> (accessed 26 November 2019).
- BRIC (2009). Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders. St. Petersburg, 16 June. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/090616-leaders.html> (accessed 26 November 2019).
- BRICS (2011). Sanya Declaration. Sanya, 14 April. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/110414-leaders.html> (accessed 26 November 2019).
- BRICS (2013). eThekweni Declaration. Durban, 27 March. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/130327-statement.pdf> (accessed 26 November 2019).
- BRICS (2014a). Treaty for the Establishment of a BRICS Contingent Reserve Arrangement. Fortaleza, 15 July. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/140715-treaty.html> (accessed 26 November 2019).

- BRICS (2014b). Agreement on the New Development Bank. Fortaleza, 15 July. Available at: <https://www.ndb.int/wp-content/themes/ndb/pdf/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf> (accessed 26 November 2019).
- BRICS (2014c). Fortaleza Declaration. Fortaleza, 15 July. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/en/press-releases/5705-vi-brics-summit-fortaleza-declaration-july-15-2014> (accessed 26 November 2019).
- BRICS (2015). Ufa Declaration. Ufa, 9 July. Available at: [http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration\\_en.pdf](http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.pdf) (accessed 26 November 2019).
- BRICS (2016). Goa Declaration. Goa, 16 October. Available at: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/27491/Goa+Declaration+at+8th+BRICS+Summit> (accessed 26 November 2019).
- BRICS (2017). Xiamen Declaration. Xiamen, 4 September. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.pdf> (accessed 26 November 2019).
- BRICS (2018). Johannesburg Declaration. Johannesburg, July 25–27. Available at: [http://www.brics.utoronto.ca/docs/180726-JOHANNESBURG\\_DECLARATION-26\\_JULY\\_2018\\_as\\_at\\_07h11.pdf](http://www.brics.utoronto.ca/docs/180726-JOHANNESBURG_DECLARATION-26_JULY_2018_as_at_07h11.pdf) (accessed June 2020).
- BRICS (2019). Brasília Declaration. Brasília, 14 November. Available at: [http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/Braslia\\_Declaration\\_-\\_hiperlinks\\_como\\_est\\_no\\_site\\_28-11.pdf](http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/Braslia_Declaration_-_hiperlinks_como_est_no_site_28-11.pdf) (accessed 26 November 2019).
- Cooper A.F. (2008) The Heiligendamm Process: Structural Reordering and Diplomatic Agency. *Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process* (A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds)). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.
- Cooper A.F., Momani B. (2014) Re-Balancing the G-20 from Efficiency to Legitimacy: The 3G Coalition and the Practice of Global Governance. *Global Governance*, vol. 20, no 2, pp. 213–32. Available at: <https://www.jstor.org/stable/24526279> (accessed 26 November 2019).
- Cooper A.F. (2016) *The BRICS: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Cornelissen S. (2012) Selling Africa: Japan’s G8 Politics and Its Africa Diplomacy. *Global Governance*, vol. 18, no 4, pp. 461–70. Available at: <https://www.jstor.org/stable/24526383>.
- Dasgupta S. (2017) China Wants ‘BRICS Plus’ to Include ‘Friendly’ Countries, Plan Might Hurt India’s Interests. *Times of India*, 8 March. Available at: <https://timesofindia.indiatimes.com/world/china/china-wants-brics-plus-to-include-friendly-countries-plan-might-hurt-indias-interests/articleshow/57542116.cms> (accessed November 2019).
- De Coning C. (2017) The BRICS: The Last Line of Defence for Globalisation? *Rising Powers Quarterly*, vol. 2, no 4, pp. 83–93. Available at: <https://risingpowersproject.com/quarterly/brics-last-line-defence-globalisation/> (accessed 8 April 2020).
- De Graaff N., van Apeldoorn B. (2017) US Elite Power and the Rise of “Statist” Chinese Elites in Global Markets. *International Politics*, vol. 54, no 3, pp. 338–55. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0031-2>.
- Dijkhuizen F., Onderco M. (2019) Sponsorship Behaviour of the BRICS in the United Nations General Assembly. *Third World Quarterly*, vol. 40, no 11, pp. 2035–51. Available at: <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1622411>.
- Duggan N. (2015) BRICS and the Evolution of a New Agenda Within Global Governance. *The European Union and the BRICS: Complex Relations in the Era of Global Governance* (M. Rewizorski (ed.)). Springer International.
- Embassy of the People’s Republic of China in the Republic of South Africa (2018) Elements of Remarks by H. E. Ambassador Lin Songtian at South African National Editors Forum (SANEF), 22 August. Available at: <http://za.china-embassy.org/eng/sgxw/t1587417.htm> (accessed November 2019).
- Engel U. (2012) The G8 and Germany’s Africa Policy: A Case of Hegemonic Mainstreaming. *Global Governance*, vol. 18, no 4, pp. 471–6. Available at: <https://www.jstor.org/stable/24526384>.
- Eurasian Economic Commission (EEC) (2018). Agreement Signed on Trade and Economic Cooperation Between EAEU and PRC. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/17-05-2018-5.aspx> (accessed December 2019).

- Group of 8 (G8) (2000). Summit Meeting in Tokyo Among President Olusegun Obasanjo of the Federal Republic of Nigeria, President Thabo Mbeki of the Republic of South Africa, President Abdelaziz Bouteflika of the Democratic People's Republic of Algeria, Prime Minister Chuan Leekpai of the Kingdom of Thailand and G8 Leaders. Tokyo, 20 July. Available at: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2000okinawa/devs.htm> (accessed 10 April 2020).
- Group of 8 (G8) (2001). Genoa Summit Programme. Available at: [https://web.archive.org/web/20051217104822/http://www.g8italia.it/\\_en/docs/QKZUPJ11.htm](https://web.archive.org/web/20051217104822/http://www.g8italia.it/_en/docs/QKZUPJ11.htm) (accessed 22 December 2019).
- Group of 8 (G8) (2007). Joint Statement by the German G8 Presidency and the Heads of State and/or Government of Brazil, China, India, Mexico and South Africa on the Occasion of the G8 Summit in Heiligendamm, Germany, 8 June. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2007heiligendamm/g8-2007-joint.pdf> (accessed 2 December 2019).
- Heldt E.C., Schmidtke H. (2019) Explaining Coherence in International Regime Complexes: How the World Bank Shapes the Field of Multilateral Development Finance. *Review of International Political Economy*, vol. 26, no 6. pp. 1–27. Available at: <https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1631205>.
- Hooijmaaijers B. (2019) China, the BRICS, and the Limitations of Reshaping Global Economic Governance. *The Pacific Review*. Available at: <https://doi.org/10.1080/09512748.2019.1649298>.
- Keohane R.O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kirton J.J. (2008) From G8 2003 to G13 2010? The Heiligendamm Process's Past, Present and Future. *Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process* (A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds)). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.
- Kirton J.J. (2015) Going Global: The G8's Adaptation to Rising Powers. *Rising Powers and Multilateral Institutions* (D. Lesage, T. van de Graaf (eds)). Springer.
- Kirton J.J. (2015) Explaining the BRICS Summit Solid, Strengthening Success. *International Organisations Research Journal*, vol. 10, no 2, pp. 9–38. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2015-02-09>.
- Kremlin (2015). Joint Statement on Cooperation on the Construction of Joint Eurasian Economic Union and the Silk Road Projects. 8 May. Available at: <http://kremlin.ru/supplement/4971> (accessed November 2019) (in Russian). Press statements following Russian-Chinese talks. 8 May. Available at: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/49433> (accessed November 2019) (in English).
- Lake D.A. (1993) Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch With Potential? *International Studies Quarterly*, vol. 37, no 4, pp. 459–89. Available at: <https://www.jstor.org/stable/2600841>.
- Larionova M., Shelepov A. (2015) Is BRICS Institutionalization Enhancing Its Effectiveness? *The European Union and the BRICS* (M. Rewizorski (ed.)). Springer.
- Leininger J. (2009) Think Big! Future Prospects of the International Summit Architecture: The G20, G8, G5, and the Heiligendamm Dialogue Process. German Development Institute Discussion Paper no 6/2009. Available at: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1566959>.
- Li Y. (2017) BRICS' Synergy With Belt and Road Initiative. Belt and Road Portal, 7 September. Available at: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/home/rolling/26990.htm> (accessed November 2019).
- Luckhurst J. (2016) *G20 Since the Global Crisis*. Springer.
- Mielniczuk F. (2013) BRICS in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests. *Third World Quarterly*, vol. 34, no 6, pp. 1075–90. Available at: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.802506>.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2017a). Wang Yi: "BRICS Plus" Pattern to Fully Release Vitality of BRICS. 30 August. Available at [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1489003.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1489003.shtml) (accessed 14 November 2019); [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjlb\\_673085/zjzg\\_673183/gjjjs\\_674249/gjzzyhygk\\_674253/ydyfjh\\_692140/zyjh\\_692150/t1461394.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjlb_673085/zjzg_673183/gjjjs_674249/gjzzyhygk_674253/ydyfjh_692140/zyjh_692150/t1461394.shtml) (in Chinese).
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2017b). Full Text of President Xi's Speech at Opening Ceremony of BRICS Business Forum, 3 September. Available at: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1489623.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1489623.shtml) (accessed November 2019).



Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019a). Xi Jinping Attends the BRICS Leaders' Meeting, 28 June. Available at: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/xjpcxesgjtf\\_h/t1677647.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpcxesgjtf_h/t1677647.shtml) (accessed November 2019).

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019b). Wang Yi Attends the Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs, 27 July. Available at: <https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1683857.shtml> (accessed November 2019) (in Chinese).

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019c). Wang Yi Attends the Meeting of BRICS Ministers of Foreign Affairs, 27 September. Available at: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1704049.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1704049.shtml) (accessed November 2019).

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019d). Xi's Speech at the BRICS Business Forum Closing Ceremony. Available at: [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/xzxt/xjpdxljxgfw\\_698719/zxxx\\_698721/t1715717.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxt/xjpdxljxgfw_698719/zxxx_698721/t1715717.shtml) (accessed December 2019) (in Chinese).

Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (PRC) (2019e). Xi's Formal Speech at the Meeting of BRICS Leaders' Summit. Available at: [https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/xzxt/xjpdxljxgfw\\_698719/zxxx\\_698721/t1716043.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxt/xjpdxljxgfw_698719/zxxx_698721/t1716043.shtml) (accessed December 2019) (in Chinese).

Mpungose L. (2017) Op-Ed: Taking BRICS From Economic Pragmatism to Reformed Global Governance. Daily Maverick, 5 September. Available at: <https://www.dailymaverick.co.za/article/2017-09-05-op-ed-taking-brics-from-economic-pragmatism-to-reformed-global-governance/> (accessed November 2019).

Nafey A. (2008) India and the G8. *Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process* (A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds)). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.

Naidu S. (2018) As Global Headwinds Batter Countries in BRICS, Can It Stay the Course? The Conversation, 25 July. Available at: <http://theconversation.com/as-global-headwinds-batter-countries-in-brics-can-it-stay-the-course-100470> (accessed November 2019).

New Development Bank (NDB) (2016). Towards a Greener Tomorrow. Annual Report 2016. Available at <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/10/NDB-ANNUAL-REPORT-2016.pdf> (accessed October 2019).

New Development Bank (NDB) (2017a). NDB's General Strategy: 2017–2021. Available at: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf> (accessed November 2019).

New Development Bank (NDB) (2017b). NDB Launches Africa Regional Center in Johannesburg, South Africa. Press Release, 17 August. Available at: [https://www.ndb.int/press\\_release/ndb-launches-africa-regional-center-johannesburg-south-africa/](https://www.ndb.int/press_release/ndb-launches-africa-regional-center-johannesburg-south-africa/) (accessed November 2019).

New Development Bank (NDB) (2017c). Speech of President K.V. Kamath at the Opening Ceremony of the Africa Regional Centre of the New Development Bank, Johannesburg, South Africa. President's Desk, 17 August. Available at: [https://www.ndb.int/president\\_desk/speech-mr-k-v-kamath-opening-ceremony-africa-regional-centre-new-development-bank-johannesburg-south-africa/](https://www.ndb.int/president_desk/speech-mr-k-v-kamath-opening-ceremony-africa-regional-centre-new-development-bank-johannesburg-south-africa/) (accessed November 2019).

New Development Bank (NDB) (2018). NDB President and Brazil's Minister of Finance and Minister of Foreign Affairs Sign Agreement on Hosting of Banks of the Americas Regional Office in Sao Paulo. Press Release, 26 July. Available at: [https://www.ndb.int/press\\_release/ndb-president-minister-foreign-affairs-brazil-sign-agreement-hosting-banks-americas-regional-office-sao-paulo/](https://www.ndb.int/press_release/ndb-president-minister-foreign-affairs-brazil-sign-agreement-hosting-banks-americas-regional-office-sao-paulo/) Document of the Agreement: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/01/AROAgreement-EN.pdf> (accessed November 2019).

New Development Bank (NDB) (2019a). Mission. Available at: <https://www.ndb.int/about-us/essence/mission-values/> (accessed 26 November 2019).

New Development Bank (NDB) (2019b). Opening Address of Mr. K.V. Kamath, President, New Development Bank at the Fourth Annual Meeting. President's Desk, 1 April. Available at: [https://www.ndb.int/president\\_desk/opening-address-mr-k-v-kamath-president-new-development-bank-fourth-annual-meeting-april-1-2019/](https://www.ndb.int/president_desk/opening-address-mr-k-v-kamath-president-new-development-bank-fourth-annual-meeting-april-1-2019/) (accessed December 2019).

New Development Bank (NDB) (2019c). Agreement Between the Government of the Russian Federation and the New Development Bank on the Hosting of the New Development Bank Eurasian Regional Centre in the

- Russian Federation. Brasilia, 13 November. Available at: [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/12/HCA\\_Eurasian\\_Regional\\_Centre\\_EN.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/12/HCA_Eurasian_Regional_Centre_EN.pdf) (accessed December 2019).
- New Development Bank (NDB) (2019d). Host Country Agreement for NDB's Eurasian Regional Centre in Moscow, Russia Signed in Brasilia. Press Release, 13 November. Available at: [https://www.ndb.int/press\\_release/host-country-agreement-ndbs-eurasian-regional-center-moscow-russia-signed-brasilia/](https://www.ndb.int/press_release/host-country-agreement-ndbs-eurasian-regional-center-moscow-russia-signed-brasilia/) (accessed December 2019).
- New Development Bank (NDB) (2020). List of Memoranda of Understanding and Cooperation Agreements. Available at: <https://www.ndb.int/partnerships/list-of-partnerships/> (accessed January 2020).
- Nölke A., ten Brink T., Claar S., May C. (2015) Domestic Structures, Foreign Economic Policies and Global Economic Order: Implications From the Rise of Large Emerging Economies. *European Journal of International Relations*, vol. 21, no 3, pp. 538–67. Available at: <https://doi.org/10.1177%2F1354066114553682>.
- Purushothaman C. (2019) Dinesh Asked: What is 'BRICS Plus' and Its Impact on India? Ask an Expert, Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA). Available at: <https://idsa.in/askanexpert/what-is-BRICS-plus-and-its-impact-on-India> (accessed November 2019).
- Ruggie J.G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, vol. 36, no 2, pp. 379–415. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818300018993>.
- Shaw T.M., Antkiewicz A., Cooper A.F. (2008) The Logic of the B(R)ICSAM Model for Global Governance. *Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process* (A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds)). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.
- Shelepov A. (2018) BRICS Engagement With International Institutions for Better Governance. *BRICS and Global Governance* (J.J. Kirton, M. Larionova (eds)). Routledge.
- Siddiqui S. (2017) The BRICS-Plus Paradigm. China.org.cn, 26 March. Available at: [http://www.china.org.cn/opinion/2017-03/26/content\\_40501457.htm](http://www.china.org.cn/opinion/2017-03/26/content_40501457.htm) (accessed November 2019).
- Stuenkel O. (2013) The Financial Crisis, Contested Legitimacy, and the Genesis of Intra-BRICS Cooperation. *Global Governance*, vol. 19, no 4, pp. 611–30. Available at: <https://www.jstor.org/stable/24526396>.
- Stuenkel O. (2015) *The BRICS and the Future of Global Order*. Lexington Books.
- Stuenkel O. (2019) In Spite of Bolsonaro, China Quietly Deepens its Influence in Brazil. *Americas Quarterly*, 12 November. Available at: <https://www.americasquarterly.org/content/spite-bolsonaro-china-quietly-deepens-its-influence-brazil> (accessed November 2019).
- Taylor I. (2012) Spinderella on Safari: British Policies Toward Africa Under New Labour. *Global Governance*, vol. 18, no 4, pp. 449–60. Available at: <https://www.jstor.org/stable/24526382>.
- Woodward R. (2008) Why is the OECD Involved in the Heiligendamm Process? *Emerging Powers in Global Governance: Lessons From the Heiligendamm Process* (A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds)). Waterloo: Wilfrid Laurier Press.
- Xinhua (2017) BRICS Mechanism Will Shine More Brightly: Chinese FM. Available at: [http://www.xinhua-net.com/english/2017-03/08/c\\_136112470.htm](http://www.xinhua-net.com/english/2017-03/08/c_136112470.htm) (accessed October 2019).

# Роль БРИКС в содействии международному развитию<sup>1, 2</sup>

Ш. Го, Ю. Сун, П. Демидов

---

---

Го Шуюн – профессор, декан факультета международных отношений и связей с общественностью (SIRPA) Шанхайского университета иностранных языков (SISU); China, Shanghai, 200083, 550 Dalian Road (W); E-mail: syguo@shisu.edu.cn

Сун Юлинь – магистрант Шанхайского университета иностранных языков (SISU); China, Shanghai, 201620, 1550 Wenxiang Road; E-mail: scottsun2716@163.com

Демидов Павел – магистрант Шанхайского университета иностранных языков (SISU); China, Shanghai, 201620, 1550 Wenxiang Road; E-mail: 2req@mail.ru

*На фоне роста своей экономической мощи и международного влияния пять стран БРИКС уделяют все больше внимания содействию международному развитию. Хотя страны БРИКС включились в этот процесс позже, чем развитые западные страны, скорость их развития поражает, а доля в иностранной помощи в целях развития постепенно увеличивается. Страны БРИКС продолжают внедрять новые формы помощи и взаимодействия в рамках содействия международному развитию, укреплять сотрудничество со странами-реципиентами и планируют свою работу по оказанию помощи путем создания соответствующих институтов и публикации соответствующих документов. В то же время страны БРИКС сталкиваются с определенными проблемами в процессе содействия международному развитию. В данной статье рассматривается практика БРИКС в области содействия международному развитию, анализируется роль БРИКС в соответствующих процессах в настоящее время и оцениваются перспективы участия в них в будущем.*

**Ключевые слова:** БРИКС; содействие международному развитию; политика Китая

**Для цитирования:** Го Ш., Сун Ю., Демидов П. (2020) Роль БРИКС в содействии международному развитию // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. Т. 15. № 2. С. 125–140 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-06

## Международная легитимность и содействие международному развитию БРИКС

В данной статье мы исходим из того, что стремление БРИКС повысить свою и общую международную легитимность является одним из ключевых факторов, объясняющих растущую роль стран БРИКС в системе содействия международному развитию (СМР). Мы определяем легитимность как убежденность определенной группы избирателей

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в феврале 2020 г.

<sup>2</sup> Перевод статьи S. Guo, Yu. Sun, P. Demidov “The Role of BRICS in International Development Assistance” выполнен с согласия авторов к.э.н. А.В. Шелеповым, с.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

или иной соответствующей группы граждан в оправданности полномочий политического института [Tallberg, Zürn, 2019]. Другими словами, только легитимный институт может устанавливать нормы и правила, которым будут следовать субъекты. Помимо нормотворчества, основные функции легитимности включают укрепление доверия и определение повестки дня. Последние две функции также служат первой, расширяя возможности института по разработке новых норм.

Существует три основных аспекта международной легитимности: процедурная, исполнительная и субстантивная. Процессуальная легитимность подчеркивает важность правильного процесса в рамках института, в то время как легитимность исполнения фокусируется на правильном способе действий, осуществляемых институтом. Субстантивная легитимность – это значимость ценностей и содержательной повестки дня института. Из всех вышеупомянутых аспектов, как мы считаем, легитимность исполнения наиболее полно соответствует БРИКС, поскольку впечатляющие экономические показатели стран объединения и, следовательно, быстро растущий потенциал «помощника глобального развития» могут рассматриваться в качестве основного легитимизирующего фактора для этого института. Этот фактор также может стимулировать формирование двух других измерений легитимности.

В настоящее время процессуальная и субстантивная легитимность не столь значимы для БРИКС. Во-первых, БРИКС, несомненно, является международным институтом, но не в традиционном смысле, который предполагает, что такой институт должен иметь определенную структуру с совместным руководящим органом или механизмом, который реализует политику и обладает соответствующим набором процедур. БРИКС – это скорее межправительственная платформа, которая предназначена для координации политики стран-членов и не имеет процедурного порядка. Во-вторых, поскольку БРИКС объединяет очень разные страны, им сложнее сформировать общую повестку по различным вопросам или сформулировать общие ценности, поэтому в процессе принятия решений необходим консенсус.

## Обзор политики содействия международному развитию БРИКС

Темпы роста стран БРИКС в целом очень высоки. Темпы экономического развития еще выше. В 2018 г. средний прирост ВВП стран БРИКС составил 5,7%, обеспечив 43,2% роста всей мировой экономики. Доля БРИКС в мировом ВВП по паритету покупательной способности (ППС) увеличилась с 27,2% в 2010 г. до 32,7% в 2018 г., превывсив долю стран «Группы семи» [NDB, 2019]. После создания механизма сотрудничества БРИКС темпы экономического развития стран стремительно увеличивались. Роль стран с формирующимися рынками в СМР становится все более заметной из-за растущей национальной мощи стран БРИКС. По данным Комитета содействия развитию ОЭСР, в период с 2011 по 2014 г. иностранная помощь стран, не входящих в ОЭСР, увеличилась на 17,6 млрд долл. США от уровня 14,1 млрд долл. США, достигнув 18,7% общемирового показателя [Zhao et al., 2018].

Хотя в основе БРИКС лежит торгово-экономическое сотрудничество, со времени первого саммита СМР стало приоритетом для объединения. Этот приоритет занимает 5-е место (6,3%) по частоте упоминаний в документах и 4-е место по доле среди всех обязательств БРИКС<sup>3</sup>. Таблица 1 демонстрирует, как формировались повестка дня и политика БРИКС по содействию развитию.

<sup>3</sup> См.: <https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovaniy/sodejstvie-razvitiyu/osnovnye-organizatsii-v-sfere-sodejstviya-razvitiyu/briks/>

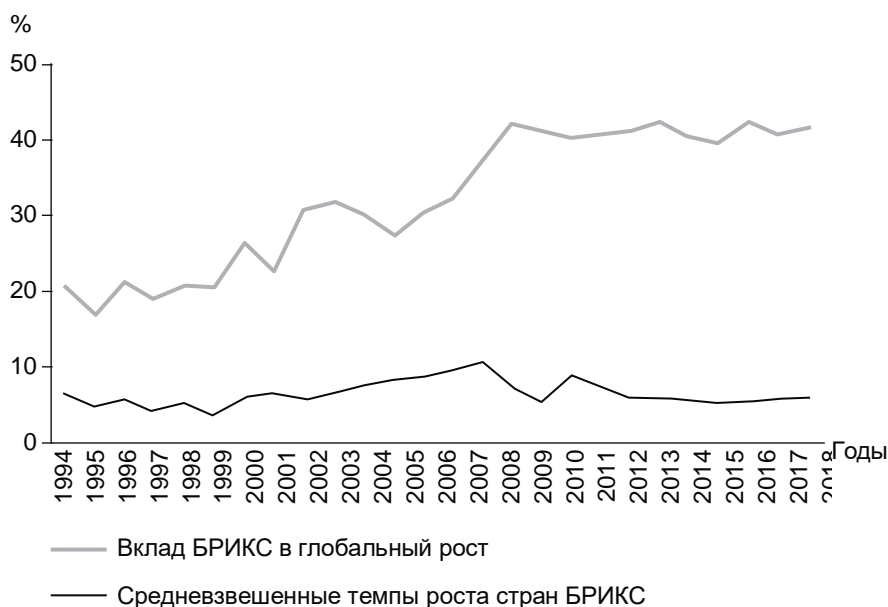


Рис. 1. Темпы роста стран БРИКС и их вклад в мировой экономический рост

Источник: [NDB, 2018].

Таблица 1. Формирование повестки дня и политики БРИКС по содействию развитию

№	Дата	Место проведения	Пункты повестки по тематике СМР
1	16 июня 2009 г.	Екатеринбург, Россия	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Подчеркивание важной роли международной торговли и прямых иностранных инвестиций в восстановлении экономики.</li> <li>2. Реализация концепции устойчивого развития.</li> <li>3. Сотрудничество в ключевых сферах социальной политики</li> </ol>
2	15 апреля 2010 г.	Бразилиа, Бразилия	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Содействие многостороннему, всестороннему и устойчивому развитию мировой экономики.</li> <li>2. Расширение сотрудничества по глобальным вопросам для содействия восстановлению мировой экономики и устойчивому росту.</li> <li>3. Обеспечение достижения Целей развития тысячелетия ООН развивающимися странами к 2015 г.</li> </ol>
3	14 апреля 2011 г.	Санья, Китай	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Осуществление глобального экономического управления на основе взаимного уважения и коллективного принятия решений.</li> <li>2. Укрепление сотрудничества в области экономики, финансов и торговли для обеспечения мощного импульса развития стран БРИКС.</li> <li>3. Призыв к реализации целей реформирования Международного валютного фонда, предложенных «Группой двадцати», и усилению голоса стран с формирующейся рыночной экономикой и развивающихся стран.</li> <li>4. Регулирование товарных рынков</li> </ol>

№	Дата	Место проведения	Пункты повестки по тематике СМР
4	29 марта 2012 г.	Нью-Дели, Индия	<p>1. Работа с развитыми и развивающимися странами для использования возможностей и проблем.</p> <p>2. Изучение возможности создания Нового банка развития и предоставления финансирования для целей развития БРИКС и другим развивающимся странам.</p> <p>3. Содействие росту и устойчивому развитию является целью для стран БРИКС и имеет важнейшее значение для экономического развития, искоренения нищеты и голода во многих развивающихся странах</p>
5	27 марта 2013 г.	Дурбан, ЮАР	<p>1. Поощрение прямых иностранных инвестиций, обмена знаниями, наращивания потенциала и интеграции в сфере торговли в Африке для поддержки индустриализации континента.</p> <p>2. Привлечение странами БРИКС средств и договоренность о создании Нового банка развития. Обеспечение доступа развивающихся стран к долгосрочным и стабильным каналам финансирования из различных источников.</p> <p>3. Центральная роль ООН и выполнение ею обязательств по итогам международной конференции по устойчивому развитию</p>
6	15 июля 2014 г.	Форталеза, Бразилия	<p>1. Стремление стран БРИКС к миру, безопасности, развитию и сотрудничеству, углублению взаимоотношений и реализации нового видения открытости, терпимости, сотрудничества и взаимной выгоды.</p> <p>2. Экономический рост БРИКС и социально инклюзивная политика помогают стабилизировать мировую экономику, сокращать бедность и устранять неравенство.</p> <p>3. Информационные технологии могут использоваться в качестве важного инструмента для достижения устойчивого социального развития, содействия развитию возобновляемых источников энергии и сокращению потребления энергии.</p> <p>4. Поддержка социально-экономического развития Африки, особенно в сфере инфраструктуры, и процесса индустриализации</p>
7	9 июля 2015 г.	Уфа, Россия	<p>1. Развитие отношений между странами БРИКС и другими странами с формирующимся рынком, развивающимися странами и международными и региональными организациями.</p> <p>2. Страны с формирующимися рынками и развивающиеся страны являются важными драйверами будущего социально-экономического развития. Следует сделать акцент на структурных реформах, внутренних корректировках и инновациях</p>
8	16 октября 2016 г.	Гоа, Индия	<p>1. Повестка дня в области развития до 2030 г. направлена на искоренение нищеты и призывает развитые страны выполнить свои обязательства по выделению 0,7% ВВП на официальную помощь развитию и реализовать Повестку устойчивого развития на период до 2030 г. в соответствии с национальными условиями</p>
9	3 сентября 2017 г.	Сямэнь, Китай	<p>1. Подтверждение приверженности реализации Повестки ООН по устойчивому развитию до 2030 г., поддержка инклюзивного развития, моделей сбалансированного и скоординированного развития и сотрудничества, соглашений в рамках ООН</p>

№	Дата	Место проведения	Пункты повестки по тематике СМР
			<p>2. Развитие зеленой и низкоуглеродной экономики на основе усилий по искоренению бедности и устойчивому развитию, укреплению сотрудничества в области климата между БРИКС и другими странами с формирующимися рынками.</p> <p>3. Решимость создать более эффективную структуру экономического управления, усилить авторитет и увеличить представленность стран с формирующимися рынками и развивающихся стран, создать более эффективную налоговую систему</p>
10	25 июля 2018 г.	Йоханнесбург, ЮАР	<p>1. Разделение экономических результатов более действенным и всеобъемлющим образом и создание упорядоченной внешней среды.</p> <p>2. Установление прозрачного, недискриминационного и открытого рыночного порядка, основанного на правилах, и укрепление многосторонней торговой системы.</p> <p>3. Страны БРИКС должны вкладывать значительные средства в инфраструктуру на основе взаимности для поддержки индустриализации в Африке</p>
11	13 ноября 2019 г.	Бразилиа, Бразилия	<p>1. Очередное подтверждение БРИКС важности осуществления Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 г. и призыв удвоить усилия для ее своевременной реализации.</p> <p>2. Призыв к развитым странам полностью выполнить свои обязательства по официальной помощи в целях развития (ОПР) и предоставить развивающимся странам дополнительные ресурсы для развития.</p> <p>3. Призыв БРИКС к развитым странам расширить финансовую и технологическую помощь и содействовать наращиванию потенциала развивающихся стран для поддержки действий по смягчению последствий и адаптации к изменению климата</p>

*Источник:* составлено авторами.

Эта хронология демонстрирует три основных компонента политики стран БРИКС в области международного развития. Во-первых, она строго соответствует глобальным соглашениям, связанным с СМР. Например, приверженность реализации программ ООН в области устойчивого развития, будь то Цели развития тысячелетия (2000–2015) или новое соглашение об устойчивом развитии (2015–2030), начиная с первого саммита является важной частью повестки дня БРИКС по СМР и с годами становится еще важнее.

Во-вторых, «инструментарий» политики БРИКС в сфере СМР расширился от простой гуманитарной помощи и прямых иностранных инвестиций (ПИИ) до более совершенных инструментов, таких как торговля, финансирование развития и т.д. В этом смысле решение БРИКС о создании Нового банка развития (НБР) в 2013 г. стало важнейшим достижением.

В-третьих, сферы СМР БРИКС также менялись. В первые годы существования БРИКС страны объединения в основном подчеркивали важность международной помощи в целях развития в таких областях, как продовольственная безопасность, сокращение бедности, образование и энергетика. Однако начиная с саммитов 2015 и 2016 гг. политика стран БРИКС в области СМР также сосредоточилась на таких вопросах, как

социальное обеспечение, инновации, смягчение последствий и адаптация к изменению климата.

## Роль стран БРИКС в содействии международному развитию

Модель взаимодействия стран БРИКС отошла от старого подхода политических и военных альянсов и создала уникальные новые отношения неприсоединения, которые преодолели ограничения идеологии и встали на новый путь взаимного уважения и общего прогресса. В традиционной модели национальные государства готовы делиться властью с международной системой, но не желают делиться легитимностью, что создает проблемы для этой системы. В прошлом было трудно осуществлять взаимовыгодное сотрудничество, и немногие страны смогли добиться поистине многогранного сотрудничества и координации, но страны БРИКС следуют другой модели. Сотрудничество и помощь развитию стран БРИКС основаны на взаимной выгоде. Основные принципы открыты. Страны БРИКС координируют свои действия, укрепляют сотрудничество и совместно продвигают международную помощь в целях развития. Мы выделяем три основные роли БРИКС в системе СМР: инноватор, усилитель и безопасная гавань. В данном разделе будет рассмотрена роль, которую должны играть страны БРИКС (и особенно Китай) в содействии международному развитию.

### **Инноватор моделей СМР**

28 июня 2019 г. председатель КНР Си Цзиньпин на встрече с другими лидерами «Группы двадцати» в Осаке отметил, что страны БРИКС должны продвигать «инновационную сеть БРИКС», придерживаться многостороннего подхода и стремиться к общему развитию и активизации с другими странами с формирующимся рынком и развивающимися странами [Xinhua wang, 2019]. Прежде всего, страны БРИКС должны и впредь уделять больше внимания равноправному и «зеленому» развитию. Прекрасной возможностью для БРИКС помочь развивающимся странам в устойчивом развитии является финансирование через НБР. НБР применяет обоснованные банковские принципы ко всем клиентам, обеспечивает адекватную компенсацию и учитывает риски, предоставляет кредиты и другую поддержку бизнесу посредством гарантий государственных или частных финансовых инструментов, а также может предоставлять гарантии совместно с международными финансовыми институтами и коммерческими банками без каких-либо политических условий. Согласно годовому отчету НБР за 2017 г., пять стран инвестировали через него за этот период в общей сложности 1,4 млрд долл. Устойчивое развитие и помощь в создании инфраструктуры являются важными приоритетами для будущего развития НБР, и банк направит 3/5 своего финансирования в течение следующих пяти лет на проекты, которые учитывают экономические, экологические и социальные стандарты на протяжении всего жизненного цикла [NDB, 2018]. В годовом отчете за 2018 г. отмечено, что общемировые инвестиции в инфраструктуру к 2030 г. составят 35 трлн долл. США, для своевременного достижения ЦУР они должны увеличиться на 26,3%, а инвестиции в инфраструктуру БРИКС, как ожидается, возрастут с 40,1% от общемировых в 2018 г. до 42,5% в 2030 г., увеличиваясь в среднем на 2,3% в год по сравнению с 1,1% в странах «семерки» и 1,9% в других странах [Ibid., 2019].

Развитые страны также придают большое значение устойчивому развитию, а институты, возглавляемые этими странами, такие как Всемирный банк и МВФ, уже давно проводят политику оказания помощи с дополнительными условиями. В 1990-е годы количество дополнительных условий со стороны МВФ достигло своего пика:



73 рекомендованных структурных изменения для Таиланда, 94 для Южной Кореи и более 140 для Индонезии. Всемирный банк осуществляет аналогичные операции. Чжу Цзецинъ отмечает, что в 1980-е годы Всемирный банк представил план структурной перестройки; его документы о стратегии сокращения масштабов бедности 1999 г. также можно рассматривать в качестве примера дополнительных условий [Fudan daxue jinzhuan..., 2016]. В рамках КСР ОЭСР помощь отделена от торговли и инвестиций, поэтому страны-доноры и страны-получатели находятся в неравном положении. Что касается Китая, то в прошлом он изменил свои методы оказания помощи в соответствии с политическими условиями и помогает бедным странам улучшать условия жизни без навязывания каких-либо требований. В 2015 г. правительство Китая заявило о цели сокращения выбросов углекислого газа на 60–65% от уровня 2005 г. и доведения доли неископаемых источников до 20% потребления первичной энергии. В 2009 г. этот показатель был равен 15%. Объем сбереженного леса в соответствии с целью 2015 г. составит около 4,5 млрд кубометров [Ibid.]. Страны с формирующимся рынком, включая Китай, рассматривают «зеленое» и устойчивое развитие как важные цели в рамках международной помощи, что позволяет им обеспечивать «зеленое» процветание для себя и стран-реципиентов.

### **Усилитель – новая восходящая звезда**

Страны БРИКС являются важными участниками международного сотрудничества в целях развития, и их доля в глобальной помощи развитию постепенно увеличивается. Хотя в некоторых странах БРИКС процесс включения в СМР относительно запоздал, темпы его развития высоки. Страны Юга постепенно накапливали собственный опыт в процессах содействия развитию и начали делиться им. Внешняя помощь традиционных доноров КСР ОЭСР составляла в 2014 г. 0,29% их валового национального дохода, что намного ниже целевого показателя в 0,7%, а также ниже, чем уровень 1990-х годов. Общая официальная помощь в целях развития с 2010 г. начала сокращаться. В 2014 г. объем двусторонней помощи стран КСР ОЭСР развивающимся странам был на 16% ниже, чем в 2013 г. [Huang, 2018]. В то же время страны БРИКС увеличивают свои бюджеты на помощь развитию, повышая тем самым глобальные расходы на СМР. Например, выпущенная Государственным советом КНР в 2014 г. Белая книга о внешней помощи Китая свидетельствует, что объем внешней помощи страны в 2010–2012 гг. составил 89,34 млрд юаней (12,67 млрд долл. США) и постоянно увеличивается в последние годы [Information Office..., 2014].

В основе этого роста лежит экономическая глобализация и политическая поляризация, которая привела к благоприятному экономическому развитию стран БРИКС. Распределение мирового богатства изменилось, и капитал перетекает в страны с формирующейся рыночной экономикой, что способствует его накоплению, в результате чего такие страны, в том числе БРИКС, активно осуществляют иностранную помощь [Li, 2012]. Некоторые страны, например, Россия, успешно трансформировались из стран – получателей помощи в страны-доноры. По данным российского новостного агентства «Спутник», в 2016 г. Россия предоставила помощь в целях развития другим странам или международным организациям на сумму 1 млрд долл. США, что почти в 10 раз больше показателя 2005 г. (101 млн долл. США) и почти равно расходам государства на жилищно-коммунальное хозяйство и медиаиндустрию [Eluosi weixing tongxunshе, 2017]. Кроме того, в статье [Larionova et al., 2016] отмечается, что бюджет СМР России в 2004 г. составлял 100 млн долл. США, а в 2009 г. достиг 785 млн долл. США, то есть вырос почти в 8 раз.

Для улучшения реализации и координации своей политики в области СМР в марте 2018 г. Китай создал Национальное агентство по сотрудничеству в целях международного развития. Оно подотчетно непосредственно Государственному совету и отвечает за разработку стратегии и координацию в вопросах внешней помощи Китая. Проекты, находящиеся в ведении Агентства, в основном осуществляются по четырем направлениям: оказание помощи странам-получателям путем предоставления инженерного оборудования, организации всего или части процесса производства и переработки; предоставление базовых материалов и товаров и техническое обслуживание; оказание технической помощи, направление экспертов и квалифицированных работников для оказания помощи странам-получателям в достижении определенных целей; осуществление проектов по развитию человеческих ресурсов путем сотрудничества в сфере образования, обмена персоналом и экспертами, а также волонтерства. Другой важной функцией Агентства является содействие сотрудничеству между соответствующими учреждениями разных стран. На институциональном уровне в мае 2019 г. Национальное агентство провело консультации со своим японским аналогом – Агентством международного сотрудничества Японии.

### **Безопасная гавань для всех нуждающихся стран**

Эта концепция предложена Мелаку Мулуалемом, директором учебного отдела Эфиопского международного института мира и развития. БРИКС стал одним из самых важных международных институтов в мире и становится «безопасной гаванью» для других развивающихся стран [Melaku, Li, 2017]. Сегодня мир все еще сталкивается с очень серьезными дисбалансами в развитии и бедности. Многие развивающиеся страны по-прежнему испытывают на себе последствия глобализации и «узких мест» развития. В своем выступлении на церемонии открытия Делового форума БРИКС 3 сентября 2017 г. Си Цзиньпин отметил, что мировая экономика восстанавливается, страны с формирующимися рынками и развивающиеся страны демонстрируют хорошие результаты, а новый виток научно-технической революции и промышленной трансформации закладывает основу для реформ и инноваций. Эти тенденции усиливаются. Но, с другой стороны, 700 млн человек страдают от голода, десятки миллионов беженцев покинули свои дома, огромное число людей, включая невинных детей, стали жертвами конфликтов. Мировая экономика находится в стадии корректировки и неуверенного роста. Экономическая глобализация создает множество неопределенностей. Поэтому необходимо углублять сотрудничество в рамках БРИКС, опираться на собственные силы, продвигать структурные реформы, брать на себя социальные обязательства и защищать мир во всем мире [Xinhua wang, 2017].

Страны БРИКС способствуют сбалансированному развитию стран с формирующимися рынками и развивающихся стран через модель сотрудничества «БРИКС+», становясь «безопасной гаванью» для бедных стран. Опыт СМР западных стран задал направление для БРИКС. Большое количество средств в рамках помощи стран ОЭСР было направлено на социальное развитие, например, в сферы сельского и лесного хозяйства, а недостаток внимания к инфраструктурному сектору стал уроком для стран БРИКС [Fudan guoji guanxi..., 2016]. Они приобрели значительный опыт, сосредоточившись на всестороннем развитии, особенно в области инфраструктуры, и в то же время укрепили сотрудничество в области гуманитарной помощи, сделав ее оказание одним из наиболее важных приоритетов повестки дня БРИКС. В 2011–2013 гг. доля БРИКС в мировой гуманитарной помощи выросла с 6% (0,8 млрд долл. США) до 11% (1,4 млрд долл. США). Страны БРИКС придают большое значение искоренению нищеты и го-

лода, особенно в отсталых районах Азии и Африки [Degtereв, 2014]. Кроме того, страны БРИКС реализуют проекты в области здравоохранения, образования и технологического развития в Азии и Африке.

Предоставляя значительную помощь Африке, страны БРИКС также придерживаются инклюзивного подхода и содействуют развитию континента на основе уважения равенства между африканскими странами и собственного пути их развития в противоположность принуждению. Согласно статистическим данным, в 2012 г. общий объем торговли стран БРИКС с Африкой достиг 340 млрд долл. США, что составляет 27% от общего объема торговли Африки. Доля БРИКС в торговле с Африкой возросла почти в 10 раз по сравнению с десятилетием назад. Для сравнения, объем торговли Африки с ЕС составляет 34%. На данном этапе, хотя на развитые страны по-прежнему приходится значительная доля внешней торговли Африки (рис. 2), объем официальной помощи в целях развития развитых стран сокращается, а вклад стран с формирующимися рынками, к которым относятся страны БРИКС, постепенно растет. В 2011 г. среди 20 ведущих торговых партнеров Африки на развитые страны пришелся объем торговли 390,2 млрд евро, а на страны с формирующимися рынками, включая БРИКС, – 277,3 млрд евро [Fudan guoji..., 2016].

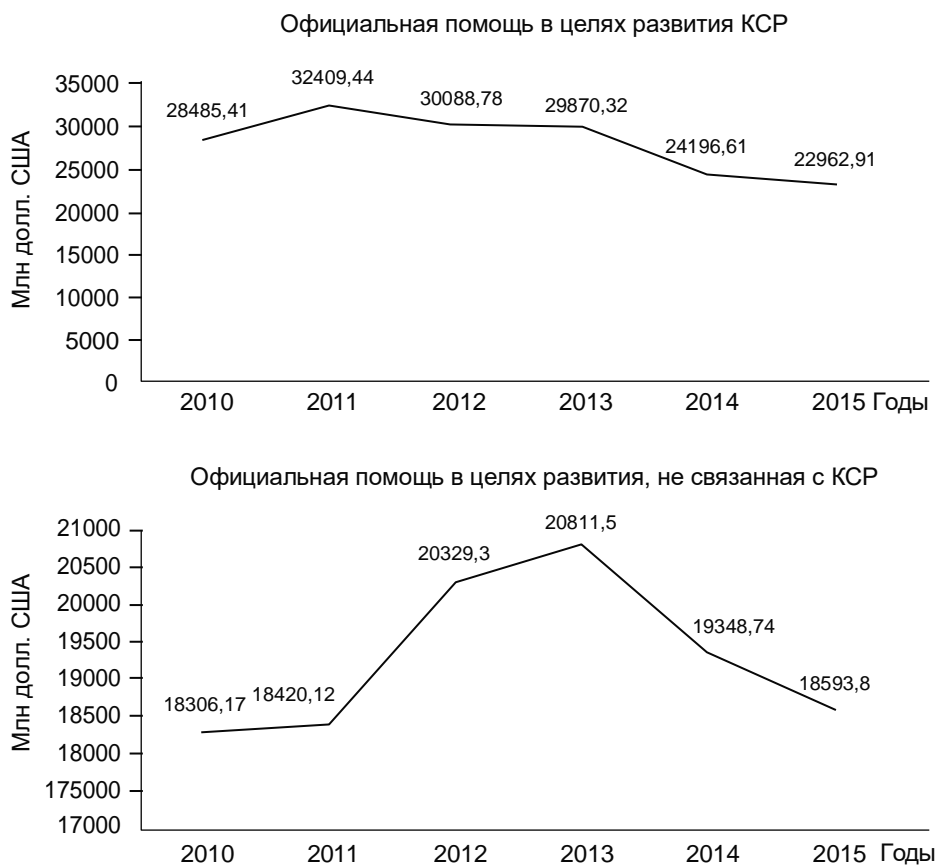


Рис. 2. Помощь Африке со стороны членов КСР ОЭСР и других стран

Источник: [Africa Economic Outlook], данные авторов.

## Будущее участие БРИКС в СМР

### **Перспективы деятельности БРИКС по оказанию международной помощи**

**1. Лидерство в СМР.** Страны БРИКС начали участвовать в оказании помощи в целях развития позднее, чем развитые страны, при этом Россия, Китай и Индия также были получателями помощи. Однако на данном этапе показатели участия стран БРИКС в СМР значительно улучшились, и объединение сформировало модель помощи, которая отличается от традиционной модели западных стран акцентом на торговле, мире и устойчивом развитии. В 2010 г. западные страны достигли пика показателя помощи в целях развития, а в 2011 г. он снизился на 3%. В 2011 г. объем внешней помощи стран ОЭСР составил 133,5 млрд долл. США, но все же не достиг цели ООН – 0,7% ВВП. Из 23 стран ОЭСР 16 сократили свои бюджеты внешней помощи [Huang, 2013]. Однако страны с формирующейся рыночной экономикой, в том числе страны БРИКС, не только используют возможности мирового экономического развития, но и активно развивают собственную экономическую мощь.

Например, в Китае политика реформ и открытости оказалась успешной. Большинство граждан вышли из состояния бедности и создали благополучное общество. Китай также активно участвует в процессе оказания международной помощи в целях развития и становится важной силой в сфере СМР. Страны БРИКС активно отреагировали на Цели развития тысячелетия ООН и Повестку дня в области устойчивого развития до 2030 г., предоставляя возможности для развития и финансирование для бедных стран. В будущем БРИКС продолжит поддерживать открытый, всеобъемлющий и взаимовыгодный подход к оказанию помощи, совершенствуя инфраструктуру и сырьевые рынки стран-получателей и предоставляя помощь на основе развития собственной экономики. Международная помощь в целях развития стран БРИКС как важная часть дипломатической работы демонстрирует общую тенденцию к росту, а ее показатели продолжают приближаться к уровню развитых стран.

**2. Улучшение системы помощи на основе сотрудничества с ООН.** Из-за жесткой конкуренции между развитыми странами и странами с формирующейся рыночной экономикой в области СМР обе группы стремятся расширить свое влияние за счет оказания помощи и получить поддержку международного сообщества. Поэтому они предоставили достойные условия помощи для стран-получателей. Страны-получатели имеют определенные базовые права, поэтому выбор между развитыми странами и БРИКС усилит конкуренцию между двумя сторонами, что приведет к фрагментации всей системы помощи, разработке национальных программ внешней помощи и участию стран в СМР. Это также может привести к растрате ресурсов помощи. В будущем страны БРИКС будут не только сотрудничать друг с другом по внутренним вопросам, но и наращивать совместные усилия в области внешней помощи. Одновременно они продолжат сотрудничать с другими странами с формирующимися рынками в целях содействия искоренению бедности и устойчивому развитию.

И развитые страны, и страны с формирующимися рынками обязуются предоставлять внешнюю помощь в соответствии с Повесткой ООН в области устойчивого развития до 2030 г., выполняя, таким образом, свои обязательства перед другими странами. ООН играет все более важную роль в оказании международной помощи в целях развития. С 2015 г. ООН реализует Повестку в области устойчивого развития до 2030 г., которая предполагает, что устойчивое развитие должно основываться на инклюзивном подходе, равенстве и взаимной выгоде с упором на усилия по искоренению бедности, преодолению растущего экономического неравенства и социальных лишений [Nan pan

hezuo..., 2017]. Страны БРИКС выразили поддержку ООН, включая Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию, а также справедливому, всеобъемлющему и инклюзивному развитию, равноправной и скоординированной модели экономического развития, настоятельно призвав развитые страны своевременно выполнять обязательства по оказанию помощи в целях развития и предоставлять больше ресурсов развивающимся странам.

**3. Стимулирование инвестиций в рамках инициативы «Содействие торговле».** Включение торговли в процесс международной помощи в целях развития является новаторским подходом БРИКС. Согласно статистике ЮНКТАД о неторговой помощи, в 2010 г. объем иностранных инвестиций в Африку составлял 308,74 млрд долл. США, доля развитых стран составляла 77%, а стран БРИКС – 13,8%. Этот период стал начальным этапом участия стран с формирующейся рыночной экономикой, включая БРИКС, в СМР. С 2012 г. объемы слияний и поглощений, осуществляемых развивающимися странами, также значительно превышают показатели развитых стран. Под влиянием финансового кризиса западные страны показали отрицательную динамику в этой области. Хотя показатели стран БРИКС также испытали определенные колебания, они все еще находятся на стадии роста. Доля инвестиций в новые проекты в Африке со стороны стран с формирующимися рынками в 2011 г. увеличилась с 42,5 до 63%, а доля развитых стран снизилась с 54,6 до 36,9% [Fudan guoji..., 2016]. В будущем страны БРИКС должны расширить сферы своих инвестиций, проявляя имеющиеся преимущества в строительстве, электронике, логистике и связи, и в то же время выходить в инновационные сферы инвестиций, придавая важное значение развитию устойчивой энергетики и продолжая продвигать систему помощи в интересах торговли.

### **Трудности и вызовы**

**1. Неразвитость инфраструктуры и недостаточное финансирование.** Страны БРИКС по-прежнему не всегда соответствуют необходимым темпам и масштабам экономического развития. Инфраструктура является важным инструментом поддержки экономического развития страны и качества жизни людей, а также основой для оказания страной внешней помощи. Страны БРИКС сталкиваются с ситуацией недостаточного строительства инфраструктуры, что снижает экономическую конкурентоспособность. Согласно Докладу о глобальной конкурентоспособности за 2014–2015 гг., Китай, Россия, Южная Африка, Бразилия и Индия занимают 28-е, 53-е, 56-е, 57-е и 71-е места по показателю конкурентоспособности. Страны БРИКС, как правило, сталкиваются с ситуацией сильной конкуренции и недостаточного развития инфраструктуры. Чтобы справиться с этой ситуацией, страны БРИКС начали уделять больше внимания инфраструктурному развитию.

Россия представила Стратегию развития железнодорожного транспорта до 2030 г. и планирует построить за этот период железные дороги общей протяженностью 20 тыс. км, из них 5 тыс. км будут высокоскоростными. Планируемые инвестиции составят 14 трлн руб. [Gao et al., 2015]. Китай активно содействует строительству инфраструктуры чистой энергетики и инвестировал 291 млн долл. в проект в этой сфере в Гуандуне, а также развивает муниципальную инфраструктуру, примером которой является метро в городе Лоян. Индия намерена инвестировать около 1 трлн долл. в инфраструктурные проекты, включая энергетику, дороги, порты и коммуникации. Правительство Бразилии также опубликовало профильный документ в 2012 г., в котором содержатся планы инвестировать 65,6 млрд долл. США в строительство высокоскоростных автомобильных и железных дорог в течение следующих 20 лет. В 2015 г. правительство Бразилии

обнародовало планы второго этапа инвестиций в транспортную инфраструктуру в объеме 64 млрд долл. ЮАР будет стремиться преодолеть дефицит инфраструктуры за счет инвестиций в 74 млрд долл. [Gao et al., 2015].

**2. Отсутствие документов и норм в отношении внешней помощи.** БРИКС, в отличие от традиционных международных организаций, не имеет программного документа, служащего руководством по экономическому и политическому развитию пяти стран, из-за уникальной модели сотрудничества на основе неприсоединения и инклюзивности. Такие документы являются необходимым условием для обеспечения соблюдения сформулированных правил. Только нормативные ограничения могут гарантировать, что люди, которые подчиняются правилам, имеют определенную степень сознательности, чтобы соблюдать соответствующие правила или не вмешиваться в дела других. Это проявление права международного управления. Хотя Китай обнародовал «Белую книгу о внешней помощи Китая (2014)», а Россия предложила свою концепцию СМР, по сути, эти документы не являются программными.

Документы стран БРИКС по СМР не имеют юридической силы. Из-за отсутствия программных документов страны БРИКС могут столкнуться с ситуацией, когда страны-получатели заявляют о своих потребностях в помощи, а страны-доноры анализируют и оценивают их и определяют план предоставления помощи. Такая помощь называется «определяемой спросом» [Zhao et al., 2018]. В отсутствие просьб о предоставлении помощи доноры редко добровольно предлагают ее, что мешает странам включать аспекты СМР в собственные планы развития. Китай активно оказывает помощь в сфере здравоохранения 69 странам Азии, Африки, Латинской Америки, Карибского бассейна и Океании.

## Заключение

Мировое сообщество высоко ценит международную помощь в целях развития, и БРИКС становится все более важным игроком в этой области. С момента создания этого формата его роль в системе СМР значительно возросла не только с точки зрения количества, но и с точки зрения качества. Первым из этих качественных изменений стала смена идентичности: большинство стран БРИКС в определенные периоды своей истории были получателями внешней помощи, но сейчас ведут активную деятельность в статусе новых доноров. В то же время страны БРИКС (кроме России) по-прежнему позиционируют себя как развивающиеся и, следовательно, выступают в качестве «безопасной гавани» для других стран с низким уровнем дохода, придавая большое значение экономическому развитию бедных регионов и устанавливая новые стандарты инклюзивной и равноправной помощи. Второе изменение состоит в том, что стратегия внешней помощи БРИКС трансформировалась из приоритета масштабного оказания гуманитарной помощи в осуществление более сложных проектов, которые включают выделение средств, научное сотрудничество и передачу технологий, образование, обмен знаниями, торговлю и другие направления деятельности. Эти новые инструменты, наряду с новыми сферами (такими как изменение климата), которые формируют современную повестку дня СМР, позволяют БРИКС играть роль инноватора и усилителя в международной помощи в целях развития.

Однако следует также отметить, что с участием БРИКС в СМР все еще связаны определенные проблемы, в частности, недостаточное развитие инфраструктуры, дефицит финансирования и отсутствие программных документов и нормативных актов в сфере внешней помощи. Но, несмотря на эти проблемы, БРИКС также сталкивает-

ся с некоторыми благоприятными условиями, как внутренними, так и внешними. Во-первых, страны БРИКС совершенствуют модель сотрудничества и объединяют усилия для создания платформы «БРИКС+». Во-вторых, группа БРИКС получает поддержку со стороны ООН, Всемирного банка и других крупных международных институтов. Участие БРИКС в международной помощи развитию имеет большие перспективы. Пять стран вступили на новый путь наращивания собственного потенциала, используя возможности экономической глобализации, и возглавят работу по совершенствованию системы международной помощи в целях развития в рамках Повестки ООН по устойчивому развитию до 2030 г. При разработке совместной и индивидуальной политики СМР Китай будет опираться на Национальное агентство по сотрудничеству в целях международного развития, которое должно координировать свои действия с другими департаментами для разработки национальных программ внешней помощи. Наконец, помощь в целях развития является для БРИКС действительно важным инструментом формирования международной легитимности, который позволяет противостоять многостороннему конкурентному давлению и односторонним действиям.

## Источники

Дегтерев Д.А. (2014) Российская политика в сфере СМР – контуры партнерства со странами БРИКС // Вестник РУДН. Сер. «Международные отношения». № 1. С. 5–12. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-politika-v-sfere-sodeystviya-mezhdunarodnomu-razvitiyu-kontury-partnerstva-so-stranami-briks/viewer> (дата обращения: 19.04.2020).

African Economic Outlook (n. d.). Statistics. Режим доступа: <https://www.africaneconomicoutlook.org/statistics/> (дата обращения: 19.04.2020).

Eluosi weixing tongxunshu (2017). Eluosi 2016 nian duiwai yuanzhu guimo yuewei 12 nian qian de 10 bei [Russia's Foreign Aid in 2016 Was About 10 Times the Size of 12 Years Ago]. 10 October. Режим доступа: <http://sputniknews.cn/russia/201710101023775741/> (дата обращения: 19.04.2020) (на кит. яз.).

Fudan daxue jinzhuan guojia yanjiu zhongxin (2016). Guoji zhili yu jinzhuan guojia de jie jue fang'an [International Governance and BRICS Solutions]. Shanghai: Shanghai renmin chubanshe (на кит. яз.).

Zheng Y., Li X. (eds). (2016) Guoji fazhan hezuo xin fangxiang [New Directions for International Development Cooperation]. Shanghai: Shanghai renmin chubanshe (на кит. яз.).

Gao X. et al. (2015) Jinzhuan guojia fazhan baogao 2015 [BRICS Development Report 2015]. Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe (на кит. яз.).

Huang C. (2013) Quanqiu yuanzhu zhili de jizhi yu moshi [The Mechanism and Model of Global Aid Governance]. Alabo shijie yanjiu, no 3, pp. 29–39 (на кит. яз.). Режим доступа: <https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2013&filename=ALBJ201303005&v=MTY4MThSOGVYMUx1eFITN0RoMVQzcVRyV00xRnJDVVI3cWZZZVpxRkN2bVdyL05KQ0hKWkxHNEg5TE1ySTIGWVvk=> (дата обращения: 19.04.2020).

Huang C. (2018) Quanqiu fazhan zhili zhuanxing yu Zhongguo de zhanlüe xuanze [Global Development Governance Transformation and China's Strategic Choice]. Guoji zhanwang, vol. 10, no 3, pp. 29–49, pp. 153–154 (на кит. яз.). Режим доступа: <https://www.cnki.net/kcms/doi/10.13851/j.cnki.gjzw.201803003.html> (дата обращения: 19.04.2020).

Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2014). China's Foreign Aid. 21 April. Режим доступа: <http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/201411/document/896900/896900.htm> (дата обращения: 19.04.2020).

Larionova M., Rakhmangulov M., Berenson M.P. (2016) Russia: A Re-Emerging Donor. The BRICS in International Development / J. Gu, A. Shankland, A. Chenoy (eds). L.: Palgrave Macmillan.

Li D. (2012) Jinzhuan guojia – shijie de xiwang [BRICS Countries – The Hope of the World]. Beijing: Beijing gongye daxue chubanshe (на кит. яз.).

- Melaku M., Li J. (2017) Feizhou de jinzhuan jiyu [BRICS Opportunities in Africa] // Zhongguo touzi. No. 18. P. 28–33 (на кит. яз.). Режим доступа: <https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&db-name=CJFDLAST2017&filename=ZGTZ201718011&v=MDA4MzJGQ2psVTc3TIB5cmZkTEc0SDliTnA0OUVaWVI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUjdxZlllWnE=>
- Nan nan hezuo jinrong zhongxin (2017). Maixiang 2030: nan nan hezuo zai quanqiu fazhan tixi zhong de jue-se bianhua [Toward 2030: The Role of South-South Cooperation in the Global Development System]. Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe (на кит. яз.).
- New Development Bank (NDB) (2018). NDB Annual Report 2017: Developing Solutions for a Sustainable Future. Режим доступа: [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB\\_AR2017.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB_AR2017.pdf) (дата обращения: 19.04.2020).
- New Development Bank (NDB) (2019). NDB Annual Report 2018: Investing for Impact. Режим доступа: [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/07/NDB\\_AR2018.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/07/NDB_AR2018.pdf) (дата обращения: 19.04.2020).
- RANEPА СИИР (n. d.). BRICS sodejstvie razvitiyu [BRICS in Development Assistance]. Режим доступа: <https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovanij/sodejstvie-razvitiyu/osnovnye-organizatsii-v-sfere-sodejstviya-razvitiyu/briks/> (дата обращения: 19.04.2020).
- Renmin wang (2015). Zhongguo 60 duo nian xiang 166 ge guojia he guoji zuzhi tigong jin 4000 yi yuan yuanzhu [In More Than 60 Years China Has Provided Nearly 400 Billion Yuan in Aid to 166 Countries and International Organizations]. 16 October. Режим доступа: <http://politics.people.com.cn/n/2015/1016/c1001-27706166.html> (дата обращения: 19.04.2020) (на кит. яз.).
- Tallberg J., Zürn M. (2019) The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework // Review of International Organizations. Vol. 14. P. 581–606. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9330-7>.
- Xinhua wang (2017). Xi Jinping zai jinzhuan guojia gongshang luntan kaimushi shang de jianghua [The Speech of Xi Jinping During the Opening Ceremony of the BRICS Business Forum]. 3 September. Режим доступа: [http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/03/c\\_1121596338.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/03/c_1121596338.htm) (дата обращения: 19.04.2020) (на кит. яз.).
- Xinhua wang (2019). Xi Jinping chuxi ershiguo jituan lingdaoren dishisici fenghui bing fabiao zhongyao jianghua, 28 June [Xi Jinping Visits the 14th Meeting of G20 Leaders and Delivers an Important Speech]. Режим доступа: [http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/28/c\\_1124684861.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/28/c_1124684861.htm) (дата обращения: 19.04.2020) (на кит. яз.).
- Zhao J., Jing Y., Ouyang Z. (2018) Xinxing yuanziegou yanjiu huguo duiwai fazhan yuanzhu de zhili jiegou yanjiu: jiyu bufen jinzhuan guojia de bijiao fenxi [Research on the Governance Structure of New Development Assistance Countries' Foreign Development Assistance: Based on Comparative Analysis of Some BRICS Countries] // Zhongguo xingzheng guanli. No. 2. P. 130–136 (на кит. яз.). Режим доступа: <https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2018&filename=ZXGL201802025&v=MjIwNzVoVzc3TIB6WE1Zckc0SDluTXJZOuhZWVI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUjd xZlllWnFGQ24=> (дата обращения: 19.04.2020).



# The Role of BRICS in International Development Assistance

S. Guo, Yu. Sun, P. Demidov

---

---

**Shuyong Guo** – Professor, Dean of the School of International Relations and Public Affairs (SIRPA) of Shanghai International Studies University (SISU); 550 Dalian Road (W), Shanghai 200083, China; E-mail: syguo@shisu.edu.cn

**Yulin Sun** – LL.M. Candidate at the School of International Relations and Public Affairs (SIRPA) of Shanghai International Studies University (SISU); 1550 Wenxiang Road, Shanghai 201620, China; E-mail: scottsun2716@163.com

**Pavel Demidov** – LL.M. Candidate at the School of International Relations and Public Affairs (SIRPA) of Shanghai International Studies University (SISU); 1550 Wenxiang Road, Shanghai 201620, China; E-mail: 2req@mail.ru

## Abstract

*With their growing economic power and international influence, the BRICS group of Brazil, Russia, India, China and South Africa are paying increasing attention to international development assistance. Although the BRICS countries started later than western developed countries, the speed of their development is staggering and their share in foreign aid is gradually increasing. The BRICS countries continue to innovate forms of assistance and cooperation in their own international development assistance, to strengthen cooperation with recipient countries, and to plan their own foreign aid work through the establishment of relevant institutions and the publication of relevant documents. But, at the same time, the BRICS countries are facing certain challenges in the process of international development assistance. This article examines the historical practice of BRICS' international development assistance, analyzes the role BRICS plays in international development assistance, and considers the future prospects for BRICS' participation.*

**Key words:** BRICS; international development assistance; China's efforts

**For citation:** Guo S., Sun Yu., Demidov P. (2020) The Role of BRICS in International Development Assistance. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 125–140 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-06

## References

African Economic Outlook (n. d.) Statistics. Available at: <https://www.africaneconomicoutlook.org/statistics/> (accessed 19 April 2020).

Degterev D. (2014) Rossiiskaya politika v sfere SMR – konturi partnyorstva so stranami BRICS [Russia IDA Policy – Contours of BRICS Partnership]. *Journal of Peoples Friendship University of Russia*, no 1, pp. 5–12 (in Russian). Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-politika-v-sfere-sodeystviya-mezhdunarodnomu-razvitiyu-kontury-partnerstva-so-stranami-briks/viewer> (accessed 19 April 2020).

Eluosi weixing tongxunshu (2017). Eluosi 2016 nian duiwai yuanzhu guimo yuewei 12 nian qian de 10 bei [Russia's Foreign Aid in 2016 Was About 10 Times the Size of 12 Years Ago]. 10 October. Available at: <http://sputniknews.cn/russia/201710101023775741/> (accessed 19 April 2020) (in Chinese).

Fudan daxue jinzhuan guojia yanjiu zhongxin (2016). Guoji zhili yu jinzhuan guojia de jie jue fang'an [International Governance and BRICS Solutions]. Shanghai: Shanghai renmin chubanshe (in Chinese).

Zheng Y., Li X. (ed.) (2016) Guoji fazhan hezuo xin fangxiang [New Directions for International Development Cooperation]. Shanghai: Shanghai renmin chubanshe (in Chinese).

- Gao X. et al. (2015) Jinzhuan guojia fazhan baogao 2015 [BRICS Development Report 2015]. Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe (in Chinese).
- Huang C. (2013) Quanzhou yuanzhu zhili de jizhi yu moshi [The Mechanism and Model of Global Aid Governance]. *Alabo shijie yanjiu*, no 3, pp. 29–39 (in Chinese). Available at: <https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFD2013&filename=ALBJ201303005&v=MTY4MThSOGVYMUx1eFITN0RoMVQzcVRyV00xRnJDVVI3cWZZZVpxRkN2bVdyL05KQ0hKWkxHNEg5TE1ySTIGWVvk=>
- Huang C. (2018) Quanzhou fazhan zhili zhuanxing yu Zhongguo de zhanlüe xuanze [Global Development Governance Transformation and China's Strategic Choice]. *Guoji zhanwang*, vol. 10, no 3, pp. 29–49, pp. 153–154 (in Chinese). Available at: <https://www.cnki.net/kcms/doi/10.13851/j.cnki.gjzw.201803003.html>
- Information Office of the State Council of the People's Republic of China (21.04.2014). China's Foreign Aid. Available at: <http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2011/document/896900/896900.htm> (accessed 19 April 2020).
- Larionova M., Rakhmangulov M., Berenson M.P. (2016) Russia: A Re-Emerging Donor. The BRICS in International Development (J. Gu, A. Shankland, A. Chenoy (eds)). London: Palgrave Macmillan.
- Li D. (2012) Jinzhuan guojia – shijie de xiwang [BRICS Countries – The Hope of the World]. Beijing: Beijing gongye daxue chubanshe (in Chinese).
- Melaku M., Li J. (2017) Feizhou de jinzhuan jiyu [BRICS Opportunities in Africa]. *Zhongguo touzi*, no 18, pp. 28–33 (in Chinese). Available at: <https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2017&filename=ZGTZ201718011&v=MDA4MzJGQ2psVTc3TIB5cmZkTEc0SDliTnA0OUVaWV14ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUjdxZllWnE=>
- Nan nan hezuo jinrong zhongxin (2017). Maixiang 2030: nan nan hezuo zai quanzhou fazhan tixi zhong de jue se bianhua [Toward 2030: The Role of South-South Cooperation in the Global Development System]. Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe (in Chinese).
- New Development Bank (NDB) (2018). NDB Annual Report 2017: Developing Solutions for a Sustainable Future. Available at: [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB\\_AR2017.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2018/07/NDB_AR2017.pdf) (accessed 19 April 2020).
- New Development Bank (NDB) (2019). NDB Annual Report 2018: Investing for Impact. Available at: [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/07/NDB\\_AR2018.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/07/NDB_AR2018.pdf) (accessed 19 April 2020).
- RANEPa CIIR (n. d.). BRICS sodejstvie razvitiyu [BRICS in Development Assistance]. Available at: <https://www.ranepa.ru/ciir/sfery-issledovaniy/sodejstvie-razvitiyu/osnovnye-organizatsii-v-sfere-sodejstviya-razvitiyu/briks/> (accessed 19 April 2020) (in Russian).
- Renmin wang (16.10.2015). Zhongguo 60 duo nian xiang 166 ge guojia he guoji zuzhi tigong jin 4000 yi yuan yuanzhu [In More Than 60 Years China Has Provided Nearly 400 Billion Yuan in Aid to 166 Countries and International Organizations]. 16 October. Available at: <http://politics.people.com.cn/n/2015/1016/c1001-27706166.html> (accessed 19 April 2020) (in Chinese).
- Tallberg J., Zürn M. (2019) The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework. *Review of International Organizations*, vol. 14, pp. 581–606. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9330-7>.
- Xinhua wang (03.09.2017). Xi Jinping zai jinzhuan guojia gongshang luntan kaimushi shang de jianghua [The Speech of Xi Jinping During the Opening Ceremony of the BRICS Business Forum]. 3 September. Available at: [http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/03/c\\_1121596338.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-09/03/c_1121596338.htm) (accessed 19 April 2020) (in Chinese).
- Xinhua wang (28.06.2019). Xi Jinping chuxi ershiguo jituan lingdaoren dishisici fenghui bing fabiao zhongyao jianghua [Xi Jinping Visits the 14th Meeting of G20 Leaders and Delivers an Important Speech]. Available at: [http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/28/c\\_1124684861.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/28/c_1124684861.htm) (accessed 19 April 2020) (in Chinese).
- Zhao J., Jing Y., Ouyang Z. (2018) Xinxing yuanziegou yanjiu huguo duiwai fazhan yuanzhu de zhili jiegou yanjiu: jiyu bufen jinzhuan guojia de bijiao fenxi [Research on the Governance Structure of New Development Assistance Countries' Foreign Development Assistance: Based on Comparative Analysis of Some BRICS Countries]. *Zhongguo xingzheng guanli*, no 2, pp. 130–136 (in Chinese). Available at: <https://kns.cnki.net/KCMS/detail/detail.aspx?dbcode=CJFQ&dbname=CJFDLAST2018&filename=ZXGL201802025&v=MjIwNzVoVzczT1B6WE1Zckc0SDluTXJZOUhZWVI4ZVgxTHV4WVM3RGgxVDNxVHJXTTFGckNVUjdxZllWnFGQ24=> (accessed 19 April 2020).

# Глобальное управление в сфере кибербезопасности: взгляд с позиции международного права и права ЕС<sup>1, 2</sup>

Э. Верхелст, Я. Ваутерс

---

---

**Верхелст Энн** – соискатель степени доктора философских наук в области международного права, Лёвенский центр изучения глобального управления и Института международного права, Лёвенский католический университет, н.с. Исследовательского фонда – Фландрия (FWO); Belgium, Leuven, Oude Markt, 13; E-mail: anne.verhelst@kuleuven.be

**Ваутерс Ян** – профессор по международному праву и международным организациям, директор Лёвенского центра исследований в области глобального управления и Института международного права при Лёвенском католическом университете; Belgium, Leuven, Oude Markt, 13; E-mail: jan.wouters@ggs.kuleuven.be

*Множественные киберинциденты, зафиксированные в последние годы, наглядно показывают, что кибербезопасность стала частью международной повестки. Несколько международных организаций выдвинули инициативы в области управления киберпространством, в частности, Организация Объединенных Наций и Европейский союз. ООН и ЕС стремятся играть ведущую роль в сфере политики по обеспечению устойчивости перед киберугрозами. Тем не менее указанные инициативы до сих пор не обеспечили создание надлежащих регулирующих норм. В представленной статье рассматриваются факторы, осложняющие развитие нормотворчества в киберпространстве и управление киберпространством в международном измерении, а также схожие проблемы, характерные для права Европейского союза. Авторы отвечают на вопрос, являются ли данные препятствия неотъемлемой характеристикой нормотворческого процесса в рамках ООН или ЕС или же их возникновение обусловлено природой киберпространства, в частности, его опорой на передовые технологии. В рамках статьи инициативы ООН рассматриваются в контексте деятельности Группы правительственных экспертов ООН. Более ранние отчеты Группы можно рассматривать в качестве предтечи некоего *opinio juris* в сфере международного права по вопросам регулирования киберпространства, а дискуссия на площадке Генеральной Ассамблеи ООН демонстрирует отсутствие консенсуса в международном сообществе по рассматриваемому вопросу. В статье также рассматриваются две законодательные инициативы ЕС: Директива ЕС по сетевой и информационной безопасности 2016 г. и Закон о кибербезопасности ЕС 2019 г.*

**Ключевые слова:** кибербезопасность; глобальное управление; международное право; Европейский союз; законодательство; нормативно-правовое регулирование; Группа правительственных экспертов ООН; Рабочая группа открытого состава; Директива ЕС по кибербезопасности; закон о кибербезопасности ЕС

**Для цитирования:** Верхелст Э., Ваутерс Я. (2020) Глобальное управление в сфере кибербезопасности: взгляд с позиции международного права и права ЕС // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 141–172 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-07

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в феврале 2020 г.

<sup>2</sup> Перевод статьи A. Verhelst, J. Wouters “Filling Global Governance Gaps in Cybersecurity: International and European Legal Perspectives” выполнен с согласия авторов А.А. Игнатовым, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

## Введение

В последние два десятилетия кибербезопасность стала неотъемлемым компонентом международных отношений. Несмотря на политическую природу проблемы обеспечения кибербезопасности, в данной сфере до сих пор не созданы надлежащие механизмы международного регулирования. К перечню наиболее очевидных причин, объясняющих подобную инертность, относятся неопределенность масштаба, природы, сущности и понятийного аппарата кибербезопасности [Futter, 2018, p. 202, 209; Nye, 2017, p. 68]<sup>3</sup>. Не существует универсального подхода к определению кибербезопасности [European Court of Auditors, 2019]. Эксперты используют этот термин по-разному, в зависимости от контекста [Futter, 2018, p. 205; Kosseff, 2018, p. 995; Kshetri, 2016, p. 3; Schartz, Bashroush, Wall, 2017, p. 53–57]. Авторы обращаются к понятию «кибербезопасность» *sensu stricto*, то есть далее не будут рассматриваться такие вызовы безопасности, как киберпреступность<sup>4</sup>, кибертерроризм [Dinniss, 2018; Ivanov, 2015; Fidler, 2015, p. 10–11] и использование кибертехнологий в военных целях [Shmitt, 2017]<sup>5</sup>.

Данная статья не нацелена на изучение институтов, занимающихся разработкой государственной политики или правовых норм, касающихся перечисленных вызовов кибербезопасности [Council of Europe, 2001]<sup>6</sup>. Определение кибербезопасности, которое использует Организация Объединенных Наций (ООН), было предложено Международным союзом электросвязи (МСЭ), а позднее доработано Н. Кшетри (N. Kshetri):

*«Кибербезопасность подразумевает технологии, концепции, меры государственной политики, процедуры и практики, направленные на защиту активов (компьютеров, инфра-*

<sup>3</sup> Терминологическая неопределенность имеет практическое измерение: определение кибербезопасности в рассматриваемом контексте зависит от того, что, от кого и каким образом пытаются защитить, а также от того, возможна ли атрибуция возможностей. Расплывчатость определений означает, что не в каждом случае возможно определить, кто должен принимать ответственность за обеспечение кибербезопасности, что наверняка приведет ко всевозможным затруднениям практического и правового характера.

<sup>4</sup> Понятие «киберпреступность» может быть определено как «преступная деятельность, осуществляемая в основном при помощи компьютеров или компьютерных сетей». Примерами могут служить совершаемые таким образом кражи, нарушение тайны частной жизни, распространение нежелательного контента и вымогательство. Согласно некоторым источникам, к киберпреступности могут быть отнесены кибератаки на критическую инфраструктуру [Kshetri, 2016, p. 3; 2009, p. 141–144]. В рамках данной статьи мы рассмотрим Директиву ЕС по сетевой и информационной безопасности, направленную на защиту критической инфраструктуры; Директива не делает различий между тем, подпадают ли подобные атаки под определение «киберпреступность» или нет. Примерами региональных механизмов, предназначенных для борьбы с киберпреступностью, могут служить Будапештская конвенция о киберпреступности от 23 ноября 2001 г. (вступила в силу 1 июля 2004 г.) и Конвенция Африканского союза о кибербезопасности и защиты персональных данных от 27 июня 2014 г. (вступила в силу 3 июня 2019 г.) [Council of Europe, 2001; African Union, 2014; Orji, 2018].

<sup>5</sup> Далее мы убедимся, что многочисленные инициативы в области обеспечения кибербезопасности охватывают лишь небольшую часть обширной правовой системы, например, защиту критической инфраструктуры (Директива ЕС по сетевой и информационной безопасности), защита частных данных в сети (Генеральный регламент ЕС о защите персональных данных), ведение войны с применением кибертехнологий [Shmitt, 2017]. Следовательно, определение или концепция кибербезопасности зачастую определяются конкретной правовой средой [Kosseff, 2018, p. 985].

<sup>6</sup> Спустя 19 лет после официального подписания 64 государства ратифицировали данную конвенцию [Pupillo, 2018, p. 4].

структуры, приложений, услуг, систем связи и информации) и киберпространства от атак, нанесения ущерба и неавторизованного доступа» [ITU, 2008]<sup>7</sup>.

В тексте Закона о кибербезопасности Европейского союза (ЕС) используется следующее определение:

«Кибербезопасность означает деятельность, необходимую для защиты сетей и информации, пользователей информационных сетей и иных сторон, которые могут быть затронуты киберугрозами» [European Union, 2019, p. 1].

В последнее время с подачи ООН<sup>8</sup> и ЕС<sup>9</sup> было выдвинуто множество инициатив, затрагивающих различные аспекты кибербезопасности. ООН и ЕС стремятся играть ведущую роль в сфере политики по обеспечению устойчивости перед киберугрозами. Оба института демонстрируют исключительно интересные – и во многом несовпадающие – подходы к нормотворчеству, так как первый является уникальной в своем роде международной организацией, а второй – региональной<sup>10</sup> организацией<sup>11</sup> особого типа. В рамках статьи авторы сравнили подходы указанных институтов к обеспечению кибербезопасности *sensu stricto*.

Авторы статьи пытаются найти ответ на вопрос, как и до какой степени могут быть восполнены лакуны в системе глобального управления в сфере кибербезопасности путем изучения современных тенденций в области международного киберправа и инициатив ООН и ЕС. На уровне общих понятий авторы проанализировали способность международного права адекватно решать проблемы кибербезопасности, в частности, какие препятствия возникают на данном направлении. Далее авторы отвечают на вопрос о том, каким образом кибербезопасность может быть вписана в систему международного права. Вслед за этим авторы рассматривают деятельность Группы правительственных экспертов ООН по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций (далее – ГПЭ ООН) на предмет наличия в них правового консенсуса. Наряду с проблематикой регулирования киберпространства в глобальном масштабе в рамках статьи рассматриваются региональные инициативы в данной области. ЕС представил множество решений, связанных с различными аспектами обеспечения кибербезопасности. Следует отметить две законодательные инициативы: Директиву ЕС о сетевой и информационной безопасности 2016 г. (далее – Директива) [European Union,

<sup>7</sup> Определение было принято в ходе Полномочной конференции МСЭ в Гвадалахаре (Мексика) в 2010 г. [Kshetri, 2016, p. 3].

<sup>8</sup> Например, Глобальная программа УНП ООН по борьбе с киберпреступностью, Глобальный индекс кибербезопасности МСЭ, Программа «Цифровые “голубые каски” ООН», а также доклады ГПЭ ООН Первого комитета Генеральной Ассамблеи ООН.

<sup>9</sup> Примерами могут служить Стратегия кибербезопасности ЕС 2013 г., создание ENISA (Европейское агентство по сетевой и информационной безопасности), Рамочная концепция ЕС о защите от киберугроз 2014 г. с дополнениями 2018 г., проекты в области защиты от киберугроз в рамках Постоянного структурного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны (PESCO), Совместные рамки борьбы с гибридными угрозами 2016 г., Сообщение об усилении системы устойчивости ЕС к киберугрозам и развитии конкурентоспособной и инновационной отрасли кибербезопасности (2016) и Рамочная концепция совместного дипломатического противодействия незаконной деятельности в киберпространстве 2017 г. («Набор инструментов кибердипломатии Европейского союза»).

<sup>10</sup> Особую роль здесь играют наднациональные институты ЕС, подробнее об этом см. в разд. V. См. также: [Schemers, Blokker, 2018, para 60–61, 60–62].

<sup>11</sup> Сейчас уже можно обнаружить тенденции к регионализации повестки в области кибербезопасности, см.: [Henriksen, 2019, p. 5–7].

2016, р. 1] и Закон о кибербезопасности ЕС 2019 г. Проведенный анализ позволил сделать вывод о том, какие препятствия существуют на международном уровне и в рамках законодательства ЕС. В заключительном разделе авторы представляют несколько выводов относительно самой необходимости регулирования киберпространства силами ООН и ЕС. Авторы отвечают на вопрос, являются ли выявленные затруднения неотъемлемой характеристикой нормотворческого процесса в рамках ООН и ЕС или же их возникновение обусловлено природой киберпространства, в частности, его опорой на передовые технологии. Кроме того, статья представляет вывод о том, какая форма регулирования отношений в киберпространстве является наиболее эффективной, обоснованной и перспективной.

## Кибербезопасность и международное право: заклятые друзья

### **Факторы, обуславливающие трудности применения норм международного права в сфере кибербезопасности**

К настоящему моменту ООН еще не выработала международную конвенцию по кибербезопасности. Несколько факторов объясняют трудности, которые возникают при попытке совместить существующий порядок создания норм международного права и реалии киберпространства [Tranter, 2007, р. 449].

### *Высокий темп и технологичность киберреволюции*

Цифровизация мира идет небывалыми темпами [Niemann, 2018]. Ожидается, что к концу 2020 г. в мире будет более 20 млрд цифровых устройств [Reuters, 2018]<sup>12</sup>. В отличие от того, как создатели норм международного права действовали в XX в., создавая, например, концепцию «исключительной экономической зоны» [United Nations, 1982]<sup>13</sup> в рамках морского права и обеспечивая защиту морского дна, определяя его статус как «общего наследия человечества» [United Nations, 1970], киберреволюция идет с такой скоростью и настолько непредсказуемо, что законодатели не успевают за инновациями [Kittichaisaree, 2017, р. 336].

### *Суверенность, территориальность, фрагментация юрисдикции и юридической атрибуции*

Основой международного права является государственный суверенитет, который, однако, с трудом вписывается в реальность киберпространства [Vergne, Duran, 2014, р. 126–139]. Несмотря на достигнутый консенсус относительно реализации государственного суверенитета в киберпространстве [United Nations, 2017, р. 11], за что нужно поблагодарить ГПЭ ООН, ни одно из существующих государств не может претендовать на суверенитет, который бы охватывал все киберпространство [Schmitt, 2017; Sandage et al., 2013, р. 184]. Так происходит потому, что многие элементы инфраструктуры, на базе которых существует киберпространство, находятся в пределах разных суверенных территорий [Schmitt, 2017] и, следовательно, согласно международному праву, относятся к разным юрисдикциям. Тем не менее Дж. Трачтмэн справедливо отмечает, что раз-

<sup>12</sup> Подсчеты исследовательской компании Gartner [Reuters, 2018; Sandage et al., 2013, р. 1].

<sup>13</sup> Конвенция ООН по морскому праву принята в Монтего-Бэй 10 декабря 1982 г. и вступила в силу 16 ноября 1994 г.

деление юрисдикций не должно быть основанием для отказа от регулирования всего киберпространства: в конце концов, действия в киберпространстве все равно осуществляются на конкретной территории, равно как и их последствия ощущаются в конкретной области [Trachtman, 2013, p. 88]. Тот факт, что отдельные проблемы выходят за рамки конкретных юрисдикций, не является чем-то новым для международного права (вспомним, например, международное морское право, открытый космос, изменение климата). Основные проблемы связаны с юридической атрибуцией: зачастую нелегко определить, кто ответственный, откуда исходит кибератака или кто играет роль посредника [Kshetri, 2016, p. 7; Wheeler, Larsen, 2003, p. 1]. Именно атрибуция представляет наибольшую трудность [Trachtman, 2013, p. 26, 88; Shackelford, Russel, Kuehn, 2016, p. 10; Healey, 2012]. Даже уже существующие нормы киберправа могут утратить свою эффективность, столкнувшись с проблемой атрибутирования [Fidler, 2015, p. 6, 15]<sup>14</sup>.

### *Государство vs частный сектор*

Третьим фактором, усложняющим взаимоотношения между кибербезопасностью и международным правом, является проблема совместимости ролей государства и частного сектора в киберпространстве [Groupe UMP Assemblée nationale, 2009]. В киберпространстве ведущая роль принадлежит производящим отраслям и частному капиталу. Негосударственные институты осуществляют управление киберпространством в отсутствие каких-либо формальных рамок, что сужает поле деятельности для субъектов нормотворчества (национальных государств) [Hoisington, 2017, p. 95]. М. Хойзингтон (М. Hoisington) утверждает, что неформальное управление представляет собой не что иное, как реликт *lex mercatoria*, частного предпринимательского права времен Средневековья. В этой связи уместен вопрос, должны ли государства контролировать частные компании в киберпространстве, и если да, то до какого предела необходимо расширять рамки правового регулирования деятельности частного сектора в данной области. С другой стороны, нужно определить границы эффективности регулирования кибербезопасности в случае, если в подготовке и имплементации данных правил не участвуют негосударственные акторы.

Роль государства как арбитра киберпространства является предметом ожесточенных дискуссий. С одной стороны, можно утверждать, что национальные государства обязаны устанавливать правовые рамки, ограничивающие или иным способом направляющие деятельность частных компаний в киберпространстве. В данном случае аргументом «за» является перечень обязанностей государств в соответствии с нормами международного права: защита прав человека, поддержание международного мира и безопасности, следование принципу «не навреди» [United Nations, 2006], защита критической инфраструктуры<sup>15</sup> и т.д. Данные обязательства могут быть соблюдены в киберпространстве только при условии, если соответствующие права и обязанности возлагаются и на негосударственных акторов [Kittichaisaree, 2017, p. 22, 335–352].

С другой стороны, существуют доводы против широкого участия государств в регулировании киберпространства: (i) для частного сектора не существует серьезных стимулов для сотрудничества с государственными инстанциями, так как последние могут помешать реализации коммерческих интересов первых [Teplinsky, 2013, p. 310] (репутационный ущерб, прямое воздействие со стороны конкурентов при помощи создавае-

<sup>14</sup> Автор рассуждает об этой проблеме в контексте применения соглашений о киберпреступности для защиты критической инфраструктуры от киберугроз.

<sup>15</sup> См. разд. IV настоящей статьи.

мых технологий); (ii) меры контроля замедляют инновационное развитие [Contreras et al., 2013, p. 1115, 1119]; а также (iii) частный сектор предпочитает иметь дело с нормами частного права как альтернативы уголовному праву [Wall, 2007, p. 25–27]. Альтернативным решением может стать регулирование киберпространства на базе юридически обязательных (или не являющихся таковыми) норм корпоративной этики, которые будут выработаны непосредственно работающими в киберпространстве негосударственными институтами<sup>16</sup>.

Описанные подходы не должны восприниматься как взаимоисключающие [Trachtman, 2013, p. 90]: вывод о том, нужно ли в принципе и насколько активно следует участвовать государствам в регулировании киберпространства, зависит от рассматриваемой сферы. «Выбор в пользу того или иного института зависит от предполагаемой эффективности рыночных механизмов, частных компаний, государств или международного права в решении той или иной проблемы» [Ibid.]<sup>17</sup>. Немаловажно и то, что Директива налагает обязательства на отдельных представителей частного бизнеса, фактически признавая, что в киберпространстве невозможно обойтись без подобного рода партнерства.

### *Доводы в пользу применения существующих норм и создания новых*

Нужно ли применять существующие нормы международного права в киберпространстве или же должны быть созданы новые, более подходящие для современных вызовов? М. Хойзингтон определил три варианта разрешения обозначенной дилеммы: i) проблемы кибербезопасности должны решаться в соответствии с существующими нормами и в рамках уже созданных структур международного права; ii) киберпространство построено на фундаментально иных законах и, следовательно, требует создания новых правовых норм и структур; iii) существующие нормы могут применяться для обеспечения кибербезопасности, но те из них, которые не соотносятся с уникальной природой отношений в киберпространстве, должны быть отброшены [Hoisington, 2017, p. 87]. Уже представленные международные инициативы больше всего соответствуют первому утверждению: ГПЭ ООН заявила, что международное право, включая Устав ООН, может применяться в киберпространстве (разд. III). *Tallinn Manual* в своей второй редакции переносит основные концепции международного права в киберпространство (следует отметить пункты 1–24), в частности, применяет их в отношении кибервойны.

### *Кибермания*

Кибермания – еще один феномен, осложняющий установление взаимопонимания между международным правом и кибербезопасностью [von Heinegg, 2012, p. 5; Kshetri, 2016, p. 2]. Последние достижения в области киберправа как такового можно охарактеризовать как ограниченные, тогда как со стороны академического сообще-

<sup>16</sup> Над подобным сводом корпоративных норм работает НИСТ (Национальный институт стандартов и технологий). НИСТ сводит воедино согласованные стандарты и наилучшие корпоративные практики в интересах выработки гибкого и экономически эффективного подхода для обеспечения безопасности в киберпространстве для оказания поддержки владельцам и операторам критически важной инфраструктуры в противодействии киберугрозам. Кроме того, НИСТ сотрудничает с правительствами Великобритании, Японии, Южной Кореи, Эстонии, Израиля и Германии. Тем не менее в деятельности НИСТ есть существенный недостаток: его рекомендации недостаточно эффективны для защиты предприятий от целенаправленных и хорошо спланированных кибератак. См.: [Shackelford, Russell, Kuehn, 2016, p. 42].

<sup>17</sup> Выбор в данном случае отражает «истинный смысл понятия “субсидиарность”».



ства и политиков «законам кибервойны» уделяется огромное внимание. М. О'Коннел утверждает, что кибератаки в Эстонии, получившие широкое медийное освещение (2007), киберинциденты во время российско-грузинского конфликта (2008) и ситуация вокруг сетевого червя Stuxnet (2010) создали вокруг мер, принимаемых в интересах кибербезопасности, ореол милитаризованности [O'Connell, 2012, p. 191]. Большинство киберинцидентов на самом деле не пересекают условный рубеж, за которым их можно отнести к «вооруженному нападению» в терминах ст. 51 Устава ООН [ENISA, 2015]<sup>18</sup>. Киберугрозы имеют более сложную и многогранную природу и чаще всего угрожают частным компаниям<sup>19</sup>.

### Промежуточные выводы

Учитывая рассмотренные выше вызовы, становится понятно, почему до сих пор не представлена международная конвенция по вопросам кибербезопасности *sensu stricto*. Ближе всего к категории международной конвенции в рассматриваемой области подходит инициатива ООН, выработанная ГПЭ ООН. Далее мы рассмотрим правовую сущность докладов Группы правительственных экспертов.

## Группа правительственных экспертов ООН

Проблематика обеспечения информационной безопасности впервые была включена в повестку ООН в 1998 г., когда Российская Федерация представила Первому комитету ГА ООН проект соответствующей резолюции. Генеральная Ассамблея приняла Резолюцию 53/70 без голосования [United Nations, 1998]. Начиная с 2004 г. ГПЭ ООН анализирует угрозы, возникающие вследствие расширения сферы применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в контексте обеспечения международной безопасности, и меры противодействия этим угрозам. Работа ГПЭ сфокусирована на проблемах международного права параллельно с изучением существующих и возникающих вызовов, норм, правил и принципов, мер по укреплению доверия и наращивания потенциала [Ibid., 2020]. Отчеты ГПЭ ООН за 2013 и 2015 гг. в данном контексте наиболее важны. В отчете 2013 г. ГПЭ ООН заявила, что международное право, в частности, Устав ООН, следует применять и в физическом, и в киберпространстве [Ibid., 2013, para 19]. Под этим подразумевается государственный суверенитет и принципы, связанные с понятием «суверенитет». Например, государство обладает юрисдикцией над цифровой инфраструктурой на своей территории, следовательно, государство несет ответственность за международные противоправные действия в киберпространстве, исходящие с его территории [Ibid., para 20; Schmitt, 2017, para 1–13]. В отчете 2015 г. ГПЭ ООН выделила следующие принципы Устава ООН и международного права, применимые в отношении поведения государств в киберпространстве: «государственный суверенитет, суверенное равенство, разрешение споров мирными средствами и невмешательство во внутренние дела других государств» [Ibid., 2015, para 28b]. Перемещение в киберпространство основных принципов международного права, которые в большинстве своем имеют обязательный характер и/или были закреплены решениями Международного суда ООН, должно происходить при соблюдении широкого консенсуса [Henriksen,

<sup>18</sup> Следует также учитывать вышедшие позже доклады.

<sup>19</sup> Преамбула Директивы ЕС, п. 2. См. также: [D'Elia, 2014].

2019, р. 4]<sup>20</sup>. Некоторые государства, включая «сверхдержавы», спустя время подтвердили применимость международного права в своих комментариях к докладам ГПЭ ООН и отдельными пунктами стратегий кибербезопасности [Républic Français, 2018, para 82, 85, 87; Australian Government, 2016, para 7, 28, 40–41; Government of the Russian Federation, 2016, para 34; Gov.UK, 2016, para 63]. «Группа двадцати» одобрила применимость норм международного права в киберпространстве в 2015 г. [G20, 2015, para 26]. Доклады ГПЭ ООН свидетельствуют о формировании консенсуса и определенного *opinio juris* по рассматриваемой проблеме, что важно для создания полноценных международных норм [Wouters, Ryngaert, De Baere, Ruys, 2018, pp. 149–152; Haggenmacher, 1986, р. 5; Bedeman, 2010; Bradley, 2016]<sup>21</sup>. Следует отметить, что деятельность государств в киберпространстве, как правило, осуществляется скрытно и имеет противоречивый характер [Väljätaga, 2018, р. 4–5].

Тем не менее в июне 2017 г. по итогам 50-й встречи ГПЭ ООН все более или менее значимые зачатки *opinio juris* были окончательно растоптаны. Проявились фундаментальные противоречия между 25 членами ГПЭ, в частности, по вопросам о праве на самооборону и о применении международного гуманитарного права в ходе столкновений в киберпространстве. Делегация Кубы не поддержала прямую отсылку к праву государства на самооборону применительно к киберпространству, заявив, что это приведет к «легитимизации войн с применением ИКТ» [Soesanto, D’Incau, 2017]. Кубинская, российская и китайская делегации выступили с инициативой о создании принципиально нового свода международных правил и о созыве специальной Рабочей группы Генеральной Ассамблеи, открытой для участия всех государств и руководствующейся в принятии решений принципами «прозрачности, инклюзивности и полноценного участия». Делегация США интерпретировала это как попытку обнулить достигнутый ГПЭ ООН прогресс [Bowcott, 2017]. Как отмечалось ранее, в 2013 г. ГПЭ ООН заявила о применимости Устава ООН в киберпространстве, в частности ст. 51, которая утверждает право государств на индивидуальную и коллективную самооборону. Схожее утверждение содержится и в докладе 2015 г.<sup>22</sup> Аргументация кубинской делегации имела не юридический, а скорее политический характер. В 2017 г. итоговый доклад так и не был опубликован. К концу 2018 г. стало очевидно, что ГПЭ ООН зашла в тупик [Soesanto, D’Incau, 2017; Bowcott, 2017; Henriksen, 2019, р. 6–13].

В декабре 2018 г. ГА ООН нашла выход из ситуации, инициировав два независимых процесса для обсуждения проблем безопасности при использовании ИКТ на период с 2019 по 2021 г. Резолюцией 73/27, активно поддержанной Россией [Ruhl et al., 2020], ГА ООН учредила Рабочую группу открытого состава (РГОС), что приветствовали представители Кубы и Китая [United Nations, 2018a]. Одиннадцать дней спустя Генеральная Ассамблея приняла резолюцию по результатам работы шестой Группы правительственных экспертов ООН, которая теперь известна как «Группа правительственных экспертов ООН на 2019–2021 гг. по поощрению ответственного поведения государств

<sup>20</sup> Эти фундаментальные принципы раз за разом воспроизводятся в Tallinn Manual 2.0 как своего рода базовая правовая доктрина киберпространства.

<sup>21</sup> Следует отметить, что состав членов ГПЭ ООН ограничен, однако в 2013 и 2015 гг. в работе Группы принимали участие представители наиболее влиятельных держав: США, Великобритании, Китая и России.

<sup>22</sup> В 2015 г. ГПЭ ООН в следующих выражениях подтвердила применимость международного гуманитарного права: «(d) Группа отмечает существующие принципы международного права, в том числе, в соответствующих случаях, принципы гуманности, необходимости, пропорциональности и индивидуализации» [ООН, 2015, para 28.d].

в киберпространстве в контексте международной безопасности» [United Nations, 2018b]. Эту резолюцию поддержали США. Необходимо отметить, что хотя РГОС открыта для участия представителей всех заинтересованных сторон<sup>23</sup>, в 2019–2021 гг. в ее работе принимают участие представители 25 государств: Австралии, Бразилии, Китая, Эстонии, Франции, Германии, Индии, Индонезии, Японии, Иордании, Казахстана, Кении, Маврикия, Мексики, Марокко, Нидерландов, Норвегии, Румынии, Российской Федерации, Сингапура, ЮАР, Швейцарии, Великобритании, США и Уругвая [Ibid., para 3; Ruhl et al., 2020]. В то время как ГПЭ ООН занимается нормами, правилами, принципами, мерами укрепления доверия и наращивания потенциала, а также тем, как международное право может применяться в киберпространстве<sup>24</sup>, РГОС может продолжить разработку или менять существующие нормы, правила и принципы, упомянутые в Резолюции 73/27, меры укрепления доверия и наращивания потенциала, изучать применимость международного права в киберпространстве, существующие и потенциальные угрозы, создать постоянную диалоговую площадку на базе ООН и соответствующие международные механизмы для защиты глобальных информационных систем [United Nations, 2018a, para 5]. Следует подчеркнуть, что «пересекающиеся сферы полномочий ГПЭ ООН и РГОС потенциально могут повысить их эффективность, однако нужно помнить, что РГОС была создана в соответствии с предложением России, замещая, таким образом, предложение США о создании еще одной ГПЭ» [Ruhl et al., 2020]<sup>25</sup>.

На рис. 1 представлен график работы Группы правительственных экспертов ООН (ГПЭ) и Рабочей группы открытого состава (РГОС) на 2019–2021 гг.

<sup>23</sup> Некоторые эксперты считают, что это свидетельствует о стремлении России привлечь к участию как можно больше государств, разделяющих ее цели в киберпространстве, см.: [Grisby, 2018; Iasiello, 2019].

<sup>24</sup> См.: Geneva Internet Platform, Digital Watch Observatory (<https://dig.watch/processes/un-gge#view-7541-3>).

<sup>25</sup> Авторы считают, что указанные форматы работы не только конкурируют между собой, но рискуют перейти к открытому конфликту. Они утверждают, что «США и их союзники рассматривают РГОС как площадку для взаимодействия с новыми стейкхолдерами, которые будут поддерживать существующие нормы, разработанные Группой правительственных экспертов. Россия, напротив, скорее склоняется к ревизии устоявшихся норм через механизмы РГОС в соответствии со своими интересами. В то время как в 2015 г. ГПЭ заявила о применимости норм международного гуманитарного права в киберпространстве, РГОС создавалась без учета данного положения». См.: [Iasiello, 2019]: «РГОС провела общую встречу в середине сентября 2019 г. Многие разногласия, связанные, например, с международным гуманитарным правом, которые ранее препятствовали достижению консенсуса, проявились вновь. Представители Китая и России в Группе правительственных экспертов не поддерживали развитие данного направления, однако другие государства-члены, например, Египет, выступили в ее поддержку, в меньшей степени педалируя важность данной проблематики в сравнении с остальными. Гораздо важнее то, что государства, лишённые возможности выразить свою позицию в рамках ГПЭ, обрели голос. Такие государства, как Иран, получили возможность заявить о своей позиции по обсуждаемому вопросу. Расширение состава членов РГОС отвечает интересам Китая, Ирана и России, которые демонстрируют схожесть позиций в вопросах регулирования киберпространства. Кроме того, формат дискуссии, открытый для каждого государства – члена ООН, дает им возможность выдвигать на передний план приоритетные вопросы, например, цифровой суверенитет (и все связанные с данной концепцией явления, например, контроль над нежелательной информацией), заручаясь поддержкой малых государств, которые не имели бы права голоса в рамках ГПЭ. Именно поэтому авторитарные или закрытые государства поддерживают предложения Китая и России. Неудивительно, что страны Запада, такие как Австралия, Великобритания и США, выступили против создания РГОС».

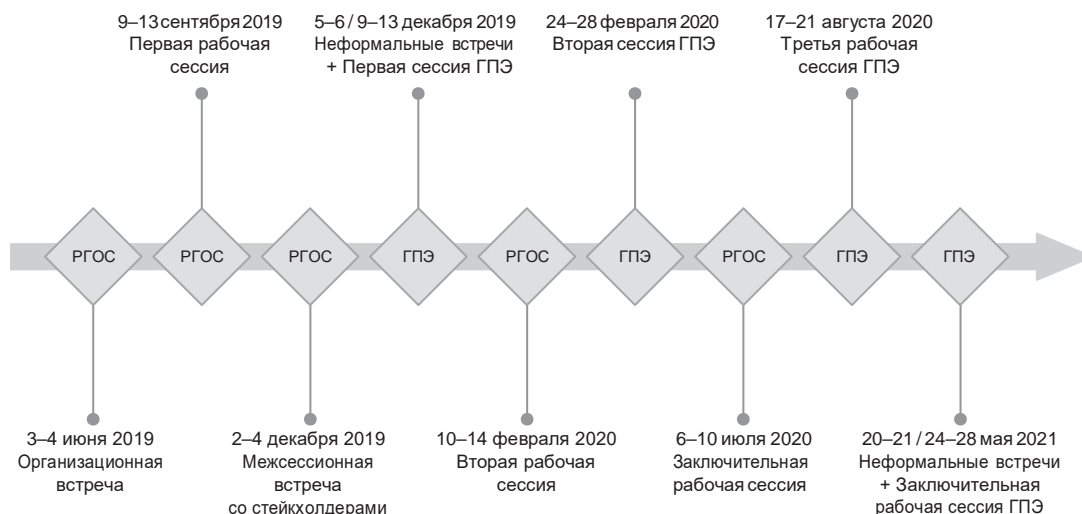


Рис. 1. График работы ГПЭ и РГОС на 2019–2021 гг.

Источник: Управление ООН по вопросам разоружения (<https://www.un.org/disarmament/ict-security/>).

В контексте деятельности РГОС мы анализируем документы, принятые по итогам рабочих встреч и находящиеся в свободном доступе: i) организационная встреча 3–4 июня 2019 г. [United Nations, 2019a; 2019b]; ii) первая рабочая встреча 9–13 сентября 2019 г. [Ibid., 2019c; 2019d]<sup>26</sup>; iii) неформальная встреча со стейкхолдерами 2–4 декабря 2019 г.<sup>27</sup> и iv) вторая рабочая встреча 10–14 февраля 2020 г.<sup>28</sup> Анализ документов показал, что РГОС в настоящее время находится на этапе обмена мнениями по вопросу о приоритетах деятельности Рабочей группы. В частности, представители стран-членов высказали мнение, что «новые (существующие) ГПЭ и РГОС должны оказывать взаим-

<sup>26</sup> См. также: OEWG Chair’s letter to Member States on the First Substantive Session; Updated list of experts for the presentations on the six areas outlined in paragraph 5 (a) – (f) of the provisional agenda of the OEWG (A/AC.290/2019.1) as of 28 August 2019 (<https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/09/280819-Updated-list-of-experts-first-substantive-session-OEWG-on-developments-in-the-field-of-information-and-telecommunications.pdf>).

<sup>27</sup> OEWG Chair’s letter to the Member States for the intersessional meeting (1 November 2019); Chair’s letter to the Participants of the OEWG informal intersessional consultative meeting (26 November 2019); Calendar of Side Events; OEWG Chair’s letter on the summary report of the informal intersessional consultative meeting from 2–4 December 2019 (28 January 2020). См.: Open-ended Working Group. United Nations Office for Disarmament Affairs (<https://www.un.org/disarmament/open-ended-working-group/>).

<sup>28</sup> Неполный список документов включает: The OEWG Chair’s letter to Member States on the second substantive session; Chair’s working paper for the second substantive session; Draft Programme of Work for the second substantive session; Tentative draft structure of the report (substantive component); Background paper on existing UN bodies and processes related to the mandate; Background paper on International Law in the GGEs; Background paper on Regular institutional dialogue; OEWG Chair’s letter to Member States for the second substantive session (4 February 2020); Draft Organization of Work of the second substantive session. См.: Open-ended Working Group. United Nations Office for Disarmament Affairs (<https://www.un.org/disarmament/open-ended-working-group/>). Следует также обратить внимание на опубликованные материалы, представленные отдельными странами, а также неформальные предложения со стороны международных организаций. См. также: [Kaspar, Kumar, 2019].

ную поддержку и сглаживать противоречия»<sup>29</sup>. Анализ документов, опубликованных по итогам неформальной встречи и первой рабочей сессии ГПЭ в декабре 2019 г., приводит к схожим результатам<sup>30</sup>. Подобный исход ожидаем, поскольку РГОС обязана предоставить отчет о своей деятельности к 75-й сессии Генеральной Ассамблеи, которая состоится во второй половине 2020 г.<sup>31</sup> Группа правительственных экспертов ООН предоставит свой отчет в ходе 76-й сессии ГА ООН в 2021 г. [United Nations, 2018b, para 3].

Сегодня никто не возьмется утверждать, особенно в свете последних событий, что в 2013 и 2015 гг. ГПЭ ООН своими отчетами представила некий *opinio juris* от лица всего международного сообщества, однако эти отчеты доказывают применимость международного права в киберпространстве. Пока трудно сказать, к каким результатам придут РГОС и ГПЭ, в частности, будут ли пересмотрены принципы международного права, что в конечном счете приведет к выработке международного консенсуса, или, напротив, изначально существующие политические противоречия сведут на нет любые попытки выработать взаимоприемлемое решение. А. Хенриксен утверждает, что стагнация процесса по линии ГПЭ ООН в 2017 г. приведет к появлению региональных инициатив, например, на уровне ЕС<sup>32</sup>. Насколько это утверждение может соответствовать действительности, мы рассмотрим в следующем разделе.

## Директива ЕС 2016 г. и Закон о кибербезопасности 2019 г.

Анализ документов ЕС по проблемам кибербезопасности доказывает стремление Евросоюза занять в данной сфере лидирующую позицию<sup>33</sup>.

Директива ЕС стала первым в своем роде юридически обязательным документом горизонтального прямого действия в сфере кибербезопасности *sensu stricto*. Целью Директивы является защита критической инфраструктуры (поставщиков жизненно важных и цифровых услуг) от кибератак, которые могут оказать «существенный разрушительный эффект» [European Union, 2016, article 6]. Европейский Парламент и Совет ЕС приняли Директиву 6 июля 2016 г. со сроком имплементации странами-членами до

<sup>29</sup> OEWG, Chair's working paper in view of the Second substantive session (10–14 February 2020) (<https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2020/01/191231-oeeg-chair-working-paper-second-substantive-session.pdf>).

<sup>30</sup> На момент написания данной статьи документы второй сессии ГПЭ ООН (24–28 февраля 2020 г.) еще не были опубликованы.

<sup>31</sup> United Nations Office for Disarmament Affairs, Fact Sheet Intergovernmental Processes On The Use Of Information And Telecommunications In The Context Of International Security 2019–2021 (<https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2019/03/2019+03+26+-+Fact+Sheet+Cyber+-+OEWG+and+GGE+processes+-+2.pdf>).

<sup>32</sup> Хенриксен утверждает, что регионализация систем обеспечения кибербезопасности в виде правовых подсистем различной глубины является нежелательной с учетом глобального распространения сети Интернет. Тем не менее он признает, что регионализация повестки кибербезопасности дает определенные преимущества, позволяя, например, избежать продолжительного периода обсуждения, способствуя достижению консенсуса по более сложным вопросам и т.п. [Henriksen, 2019, p. 6]. Незадолго до провала ГПЭ в 2017 г., советник президента США по внутренней безопасности Том Боссерт заявил, что «настало время рассмотреть иные подходы <...> США продолжают работать с небольшой группой партнеров-единомышленников» [Bossert, 2017].

<sup>33</sup> См., например: [European Union, 2019, recital 15; European Commission, 2013a, p. 7, 11; 2013b, p. 5; 2018, p. 1; Westby, 2019; Fantin, 2019; Niebler, 2019]. См. также примечание 7 (номера сносок в английском оригинале и в данной статье расходятся, в исходной версии ссылка была под номером 13. – Примеч. пер.).

9 мая 2018 г. Цель Директивы была сформулирована следующим образом: «...обеспечить высокий средний уровень сетевой и информационной безопасности» [European Union, 2016]<sup>34</sup>. Принятие Директивы было обусловлено отсутствием правовых норм в области кибербезопасности в законодательстве стран ЕС. Даже после принятия соответствующих норм между странами – членами Евросоюза сохранялись значительные расхождения. Европейские законодатели были обеспокоены тем, что «масштаб, частотность и организованность кибератак возрастают; они могут привести к неспособности частного бизнеса выполнять свои функции, существенным финансовым потерям в масштабах всей экономики ЕС и создать угрозы в социальной сфере» [Ibid.]<sup>35</sup>.

Директива накладывает множество обязательств на страны-члены, включая обеспечение минимального уровня национальной готовности путем назначения компетентных органов, ответственных за выполнение положений Директивы, создания групп быстрого реагирования, разработки национальных стратегий и планов взаимодействия<sup>36</sup>. Немаловажно, что Директива накладывает обязательства на две категории частных компаний: поставщиков жизненно важных и цифровых услуг<sup>37</sup>. Для них список обязательств включает: i) принятие соответствующих технических и организационных мер для противодействия угрозам информационной безопасности; ii) подготовку и внедрение планов обеспечения непрерывности деловой деятельности; iii) информи-

<sup>34</sup> Преамбула Директивы, разд. 4.

<sup>35</sup> Преамбула Директивы, разд. 2.

<sup>36</sup> Каждое государство-член обязуется поддерживать минимальный уровень готовности, для этого они обязаны назначить ответственные за реализацию Директивы органы [European Union, 2016, article 8], создать группы реагирования на компьютерные кризисы (“Computer Emergency Response Teams” – CERTs или “Computer Security Incident Response Teams” – CSIRTs) [Ibid., 2016, article 9], а также разработать и принять соответствующие национальные стратегии сетевой и информационной безопасности и планы взаимодействия [Ibid., article 7]. Национальные органы должны сотрудничать друг с другом в сетевом формате, обеспечивающем безопасность и эффективность взаимодействия, включая обмен информацией, обнаружение и реагирование на сетевые и информационные угрозы на всем пространстве ЕС. Государства-члены должны обмениваться информацией и сотрудничать в интересах предотвращения сетевых и информационных угроз согласно Плану взаимодействия Европейского союза для обеспечения сетевой и информационной безопасности [Ibid., article 11]. Важнейшей обязанностью государств-членов является составление списка поставщиков жизненно важных услуг [Ibid., article 5]. Кроме того, требуется развитие культуры риск-менеджмента [Ibid., part 4, 44]; частный сектор и государственные институты должны взаимодействовать и обмениваться информацией [Ibid., part 35]. См. также: [Roex, 2016].

<sup>37</sup> Директива фокусируется на двух типах частных компаний (ст. 1, 4, 5, 14, 16): (i) поставщики жизненно важных услуг и (ii) поставщики цифровых услуг. Согласно п. 2 ст. 15 Директивы, поставщики жизненно важных услуг определены как «компании, обеспечивающие предоставление услуг, критически важных для поддержания социальной и/или экономической активности, при этом предоставление данных видов услуг опирается на сетевые и информационные системы, а инциденты, связанные с нарушением безопасности данных систем, могут препятствовать предоставлению данных услуг». Приложение II Директивы содержит приблизительный список секторов, в которых государства-члены должны определить ключевых поставщиков жизненно важных услуг. Список включает: банковский сектор, фондовый рынок, транспортировку и распределение энергии, воздушный, железнодорожный и морской транспорт, здравоохранение, интернет-услуги и государственные услуги. Вне правовых рамок Директивы остаются объекты применения ядерной энергии [Lemmens, 2018]. К поставщикам цифровых услуг, на которых также распространяются обязательства в рамках Директивы, отнесены онлайн-торговые площадки, поисковые системы и «облачные» сервисы. Все они указаны в Приложении III Директивы. При подготовке документа остальные виды цифровых услуг были оценены как не столь важные [Roex, 2019]. Директива не обязывает государства-члены составлять список ключевых поставщиков цифровых услуг, оставляя им свободу действий [Markopoulou et al., 2019, p. 4].

рование групп реагирования о всех значимых инцидентах, связанных с информационной безопасностью. До сих пор не ясно, что в рамках Директивы включается в понятие «существенный разрушительный эффект»<sup>38</sup>. Остается открытым вопрос о том, как это понятие будет применяться на практике.

Далее мы переходим к Закону о кибербезопасности ЕС, принятому Постановлением 2019/881 Европейского парламента и Совета ЕС от 17 апреля 2019 г. о Европейском агентстве по кибербезопасности (ENISA) и о сертифицировании технологий в области информационной и коммуникационной безопасности [European Union, 2019]. Постановление вступило в силу 27 июня 2019 г. Правовым базисом Постановления выступает ст. 114 Договора о функционировании Европейского союза (TFEU). Постановление тем самым направлено на реализацию задачи построения функционирующего внутреннего рынка согласно ст. 26 Договора [Ibid., 2012; Mitrakas, 2018, p. 411]. Принятие закона о кибербезопасности было обусловлено рядом факторов, в частности, стремлением ЕС занять лидирующую позицию на международном рынке технологий безопасности наряду с осознанием того, что существующая система не может обеспечить своевременное противодействие определенным угрозам, о чем свидетельствуют недавние кибератаки [Fantin, 2019]. По сути, данный закон впервые представил систему сертифицирования технологий цифровой безопасности на всем пространстве ЕС<sup>39</sup>. Подобная система призвана снизить риск фрагментации единого рынка<sup>40</sup> и повысить конкурентоспособность ЕС на глобальном уровне [Mitrakas, 2018, p. 411]. Наличие сертификата будет свидетельствовать о том, что продукт или услуга соответствуют заданным критериям и обеспечивают определенный уровень защищенности от киберугроз [Ibid., p. 413]<sup>41</sup>. Одним из важных положений Закона является требование к государствам-членам о назначении одного или более компетентных органов для выполнения задач по сертифицированию, либо о наделении соответствующими функциями органов другого государства при наличии соответствующей договоренности<sup>42</sup>. Кроме того, Закон наделяет ENISA постоянным мандатом и более широким набором функций<sup>43</sup>. Статья 6 Закона о кибербезопасности указывает, что ENISA будет содействовать государствам-членам в развитии их потенциала (например, в разработке и внедрении принципов распространения информации об уязвимостях<sup>44</sup> и создании национальных групп экстренного реагирования, что напрямую связывает Закон о кибербезопасности с Директивой<sup>45</sup>, однако указанные меры не являются юридически обязательными.

<sup>38</sup> Отдельные указания относительно того, что следует понимать под «существенным разрушительным эффектом», содержатся в ст. 6, 14 и 16 Директивы, а также в разд. 27, 28 и 38 Преамбулы.

<sup>39</sup> Это было сделано в интересах создания единого рынка ИКТ-продукции и услуг, на что указано в ст. 51 Закона о кибербезопасности. Следует также обратить внимание на цели системы сертификации, перечисленные в той же статье.

<sup>40</sup> Например, во Франции уже существует собственная система сертификации “Certification Sécurité de Premier Niveau”. См.: [Mitrakas, 2018, p. 412].

<sup>41</sup> Отметим, что указанные меры в настоящее время имеют статус добровольных. По истечении четырехлетнего периода Европейская комиссия будет вправе наделить их обязательным статусом. См. [Fantin, 2019].

<sup>42</sup> Пункт 1 ст. 58 Закона о кибербезопасности.

<sup>43</sup> Таким образом, ЕС рассматривает ENISA как надежную инстанцию при решении вопросов, связанных с внедрением стандарта связи 5G. См.: [Fantin, 2019].

<sup>44</sup> Пункт 1.b ст. 6 Закона о кибербезопасности.

<sup>45</sup> Пункт 1.d ст. 6 Закона о кибербезопасности.

## Кибербезопасность и право ЕС: непреодолимый антагонизм?

Ранее мы выделили пять факторов, обосновывающих трудности, связанные с созданием норм международного права в сфере кибербезопасности. Далее мы рассмотрим, какие из этих факторов имеют место в правовой системе ЕС.

### *Высокий темп и технологичность киберреволюции*

Высокий темп и технологичность являются неотъемлемыми элементами киберреволюции, и этот факт находит отражение как в инициативах ООН, так и в решениях Европейского союза. Очевидно, что географическая ограниченность, эксклюзивность состава членов, а также принципиальность соблюдения определенных стандартов при вступлении в состав объединения, отсутствие за столом переговоров крупных кибердержав наряду с уже существующими правовыми инструментами, компетенциями и наднациональными структурами Евросоюза помогают объединению идти в ногу с киберреволюцией.

### *Суверенность, территориальность, фрагментация юрисдикции и юридической атрибуции*

Отсутствие в киберпространстве каких-либо территориальных ограничений является его базовой характеристикой; предложения ООН и ЕС учитывают это обстоятельство. В контексте рассмотренной ранее Директивы следует отметить следующее: поскольку критическая инфраструктура стран Евросоюза в основном располагается внутри его границ (например, системы очистки воды, больницы, ж/д пути)<sup>46</sup> и, следовательно, внутри его собственной юрисдикции, страны ЕС могут обеспечивать ее защиту без опоры на международное право [Fidler, 2015, p. 9–10], тем самым не испытывая затруднений, связанных с фрагментацией юрисдикции. Схожий принцип заложен и в Законе о кибербезопасности, ст. 58 которого гласит:

*«Каждое государство-член назначает один или несколько национальных органов по сертификации кибербезопасности на своей территории или, с согласия другого государства-члена, назначает один или несколько национальных органов по сертификации кибербезопасности, созданных в этом другом государстве-члене, для выполнения указанных задач. Национальные органы по сертификации кибербезопасности обязуются: (а) контролировать и применять правила... для мониторинга соответствия продуктов ИКТ, услуг ИКТ и процессов ИКТ требованиям европейских сертификатов кибербезопасности, которые были выданы на их соответствующих территориях...; контролировать и обеспечивать соблюдение производителями и поставщиками продуктов ИКТ, услуг ИКТ или процессов ИКТ правил, установленных на соответствующих территориях...»<sup>47</sup>.*

Юридическая атрибуция и в данном контексте представляет наиболее проблемную область. Эта проблема характерна и для ЕС; в перспективе она может ослабить эффективность европейских инициатив в области кибербезопасности.

<sup>46</sup> Приложение II Директивы ЕС.

<sup>47</sup> Статья 58.1, ст. 58.7(а) и ст. 58.7(б) Закона о кибербезопасности.



### *Государство vs частный сектор*

Киберпространство управляется частными институтами согласно неформальным правилам и нормам, что создает трудности как для ЕС, так и для ООН. Авторы Директивы указали на важность введения обязательств как для государственных органов, так и для представителей частного сектора, в частности, на поставщиков жизненно важных и цифровых услуг, перечисленных в Приложении II и Приложении III Директивы соответственно. ЕС обладает соответствующим опытом, правовыми инструментами и достаточно развитым внутренним рынком для внедрения подобных требований. Директива и Закон о кибербезопасности позволяют государствам – членам ЕС вводить меры наказания в случае несоблюдения положений упомянутых документов<sup>48</sup>, но при этом нет никаких гарантий, что частный бизнес будет заинтересован сотрудничать с государством в ущерб своим коммерческим интересам, а новые правила не станут препятствием инновационному развитию. Все еще не ясно, как страны ЕС будут интерпретировать понятие «киберинцидент со значительным разрушительным воздействием» и смогут ли они добиться от поставщиков жизненно важных и цифровых услуг соблюдения обязательства об информировании соответствующих инстанций о подобных инцидентах<sup>49</sup>, без чего Директива будет лишена смысла.

### *Доводы в пользу применения существующих норм и создания новых*

Директива и Закон о кибербезопасности являются примерами норм, созданных после того, как проблема кибербезопасности приобрела политический оттенок. Евросоюз с его широкими возможностями в сфере нормотворчества может задавать геополитические параметры рассматриваемого вопроса, что в данной ситуации имеет определяющее значение.

### *Кибермания*

Для Европейского союза всепроникающая сущность кибертехнологий представляет меньшую проблему, нежели для ООН, и, следовательно, данный фактор не нуждается в подробном разборе. ЕС не наделен подобным ООН мандатом в отношении поддержания международного мира и безопасности; различаются они и количеством государств-членов. ООН, в свою очередь, не имеет схожих с ЕС полномочий в области экономической политики и конкуренции, а также внутреннего рынка.

### *Юридическая обязательность*

Как и любой закон ЕС, Закон о кибербезопасности носит юридически обязательный характер на всем пространстве Евросоюза с момента вступления в силу 27 июня 2019 г.<sup>50</sup> Директива ЕС также является юридически обязательным документом<sup>51</sup>. Тем не менее юридическая сила Закона и Директивы никак не превозносит их над не самы-

<sup>48</sup> Статья 21 Директивы ЕС и ст. 65 Закона о кибербезопасности.

<sup>49</sup> Статья 14.3 и ст. 16.3 Директивы ЕС.

<sup>50</sup> Статья 288, §2 Договора о функционировании Европейского союза: Art 288, para 2 TFEU: «Регламент имеет общее действие. Он является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах».

<sup>51</sup> Статья 288, §3 Договора о функционировании Европейского союза: «Директива имеет обязательную силу для каждого государства-члена, кому она адресована, в отношении результата, которого требуется достичь, но оставляет в компетенции национальных инстанций выбор формы и способов достижения».

ми удачными инициативами ООН в сфере кибербезопасности. Нет ничего сложного в том, чтобы объяснить, каким образом в ЕС достигается консенсус относительно юридически обязательных мер. Помимо вполне очевидных причин (правовые инструменты в распоряжении ЕС, компетенции, наднациональные институты, клубный характер объединения), тот факт, что Директива вводит юридически обязательные меры для защиты критической инфраструктуры, не является чем-то чуждым для европейского права<sup>52</sup>; кроме того, подобные меры обеспечения кибербезопасности широко обсуждаются на международном уровне [European Commission, 2005; 2009; 2013c; United Nations, 2004; Melzer, 2011]. Директива и Закон о кибербезопасности стали продуктами отлаженного за долгие годы и прекрасно функционирующего внутреннего нормотворческого механизма ЕС.

На данный момент многое указывает на то, что практически все описанные факторы, которые затрудняют разработку мер в области кибербезопасности, являются неотъемлемыми свойствами кибербезопасности как таковой. Следовательно, они присутствуют как на международном, так и на региональном уровне, и воздействуют на нормотворческий процесс как на уровне ООН, так и в ЕС, несмотря на различия между институтами. Это не означает, что только ООН или только ЕС должен заниматься созданием норм в области кибербезопасности *sensu stricto*. Совсем недавно в ходе второй рабочей встречи РГОС представитель ЕС заявил:

*«Европейский союз и страны – члены ЕС поддерживают дальнейшее взаимодействие в данной сфере с ключевыми международными и региональными партнерами и организациями, представителями гражданского, научного и делового сообществ в интересах избежания дублирования усилий и поиска возможностей для синергии и распределения ответственности для поддержания скоординированности и согласованности наших коллективных действий»<sup>53</sup>.*

## Заключение

В данной статье мы определили пять факторов, обуславливающих длительность процесса создания международной системы регулирования киберпространства и трудности применения международного права для обеспечения кибербезопасности. К этим факторам относятся высокая скорость осуществления деятельности в киберпространстве и цифровизации в международном масштабе; фрагментированная юрисдикция и сложность юридической атрибуции; проблематика соотношения роли государства и частного сектора в управлении киберпространством; целесообразность адаптирования существующих норм международного права к реалиям киберпространства; а также феномен «кибермании».

Европейский союз представил два юридически обязательных документа по вопросам кибербезопасности *sensu stricto*. До сих пор нет ясности, насколько эффективно будет осуществляться внедрение и исполнение обязательств, накладываемых данными

<sup>52</sup> См. ст. 2 п. (а) в [Совет Европейского союза, 2008, р. 78], а также Приложение II в [European Commission, 2005, р. 20].

<sup>53</sup> EU Non-Paper on Capacity Building to Advance Peace and Stability in Cyberspace, for the Work of the Open-Ended Working Group on 'Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security', submitted to the second substantive session of the OEWG (10–14 February 2020) (<https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/09/eu-non-paper-submission-oewg-2019.pdf>).

ми документами<sup>54</sup>. Юридически обязательный характер Директивы ЕС и Закона о кибербезопасности ЕС не означает, что инициативы ООН в данной сфере обернулись провалом. Напротив, «мягкое право» может быть эффективнее любых формальных обязательств, что очень характерно для международного права [Wouters et al., 2018, p. 165–167; Pauwelyn et al., 2012, p. 159–160; Boyle, 1999, p. 901–912; Virally, 1983; Reisman, 1988]. Результаты работы ГПЭ ООН в 2004–2017 гг. доказывают, что международное право может применяться как для регулирования деятельности государств в киберпространстве, так и для достижения консенсуса между ведущими государствами (Китай, Россия, США). Тем не менее, ответив на вопрос «возможно ли», ГПЭ ООН зашла в тупик при ответе на вопрос «каким образом» [Henriksen, 2019, p. 2]. В настоящее время существует реальная опасность дробления процесса на платформе ООН на два направления – ГПЭ и РГОС, что снизит вероятность достижения консенсуса. Развитие системы обеспечения кибербезопасности на уровне ООН стагнирует скорее из-за политических, нежели правовых причин. В то же время для Европейского союза открывается «окно возможностей». В любом случае, неверно рассматривать вопрос о предпочтительной площадке для выработки норм в области кибербезопасности в рамках дихотомии ООН – ЕС. Вместо этого следует искать возможности для объединения усилий и синергии. Крайне неблагоприятным представляется исход, при котором политическая борьба и прочие разногласия поставят точку в данном процессе.

## Источники

- African Union (2014). Convention on Cyber Security and Personal Data Protection of 27 June 2014, entry into force on 3 June 2019. Режим доступа: [https://au.int/sites/default/files/treaties/29560-treaty-0048\\_-\\_african\\_union\\_convention\\_on\\_cyber\\_security\\_and\\_personal\\_data\\_protection\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/29560-treaty-0048_-_african_union_convention_on_cyber_security_and_personal_data_protection_e.pdf) (дата обращения: 09.03.2020).
- Albrecht D. (2018) Chinese Cybersecurity Law Compared to EU-NIS-Directive and German IT-Security Act // *Computer Law Review International*. Vol. 19. No. 1. P. 1–6. Режим доступа: <https://doi.org/10.9785/crl-2018-190102>.
- Australian Government (2016). Australia’s Cyber Security Strategy: Enabling Innovation, Growth and Prosperity. Department of Home Affairs. Режим доступа: <https://cybersecuritystrategy.pmc.gov.au/assets/img/PMC-Cyber-Strategy.pdf> (дата обращения: 09.03.2020).
- Bederman D. (2010) *Custom as a Source of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowcott O. (2017) Dispute Along Cold War Lines Led to Collapse of UN Cyberwarfare Talks // *The Guardian*. 23 August. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/23/un-cyberwarfare-negotiations-collapsed-in-june-it-emerges> (дата обращения: 09.03.2020).
- Boyle E. (1999) Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law // *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 48. No. 4. P. 901–913. Режим доступа: <https://doi.org/10.1017/S0020589300063739>.
- Bradley C. (ed.) (2016) *Custom’s Future: International Law in a Changing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Contreras J., de Nardis L., Teplinsky M. (2013) Mapping Today’s Cybersecurity Landscape. *American University Law Review*. Vol. 62. No. 5. P. 1113–1130. Режим доступа: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1883&context=aulr> (дата обращения: 09.03.2020).

<sup>54</sup> Причиной этому служат не только правовые особенности, которые мы рассмотрели в настоящей статье, но и политические мотивы. См., например: [Ducuing, 2019, p. 23–24; Albrecht, 2018, p. 1–6; Markaroulou et al., 2019, p. 1–11; Mitrakas, 2018, p. 411–441 : 4; Pupillo, 2018, p. 1–6; Fantin, 2019].

Council of Europe (2001). Budapest Convention on Cybercrime, ETS No 185, open for signature 23 November 2001, entry into force 1 July 2004. Режим доступа: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680081561> (дата обращения: 09.03.2020).

D'Elia D. (2014) La guerre économique à l'ère du cyberspace [Economic Warfare in the Cyberspace Era] // Hérodote. Vol. 152/153. No. 1. P. 240–260. Режим доступа: <https://www.cairn.info/revue-herodote-2014-1-page-240.htm> (дата обращения: 09.03.2020).

Ducuing C. (2019) On the Edge of the NIS Directive: The Proposed CITS Delegated Regulation, Friend or Foe? CiTiP Working Paper, KU Leuven Centre for IT & IP Law. Режим доступа: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3486978>.

European Commission (EC) (2005). Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection. COM/2005/0576 final/. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0576> (дата обращения: 09.03.2020).

European Commission (EC) (2009). Protecting Europe From Large-Scale Cyber Attacks and Disruptions: Improving Preparedness, Security and Resilience. Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Critical Information Infrastructure Protection. COM (2009) 149 final. Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0149:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 21.04.2020).

European Commission (EC) (2013a). Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Concerning Measures to Ensure a High Common Level of Network and Information Security Across the Union. COM (2013) 48 final 2013/0027 (COD). Режим доступа: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-48-EN-F1-1.Pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

European Commission (EC) (2013b). Making European Critical Infrastructures More Secure. Commission Staff Working Document on a New Approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection. SWD (2013) 318 final. Режим доступа: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130828\\_epcip\\_commission\\_staff\\_working\\_document.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130828_epcip_commission_staff_working_document.pdf) (дата обращения: 21.04.2020).

European Commission (EC), High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (2013). Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, JOIN (2013) 1 final. Режим доступа: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec\\_comm\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf) (дата обращения: 21.04.2020).

European Commission (EC) (2018). Building Strong Cybersecurity in Europe. State of the Union, 12 September. Режим доступа: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-cybersecurity\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-cybersecurity_en.pdf) (дата обращения: 21.04.2020).

European Court of Auditors (2019). Challenges to Effective EU Cybersecurity Policy. Briefing Paper, March. Режим доступа: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP\\_CYBERSECURITY/BRP\\_CYBERSECURITY\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_CYBERSECURITY/BRP_CYBERSECURITY_EN.pdf) (дата обращения: 21.04.2020).

European Union (EU) (2008). Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European Critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve Their Protection // Official Journal of the European Union, L 345/75. Vol. 51. P. 75–82. Режим доступа: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2008.345.01.0075.01.ENG&toc=OJ.L:2008:345:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2008.345.01.0075.01.ENG&toc=OJ.L:2008:345:TOC) (дата обращения: 21.04.2020).

European Union (EU) (2012). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union C 326. Vol. 55. P. 47–200. Режим доступа: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2012.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC#C\\_2012326EN.01004701](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC#C_2012326EN.01004701) (дата обращения: 21.04.2020).

European Union (EU) (2016). Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 Concerning Measures for a High Common Level of Security of Network and Information Systems Across the Union (NIS Directive) // Official Journal of the European Union, L 194/1. Режим доступа: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj> (дата обращения: 21.04.2020).

European Union (EU) (2018). Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on Information and Com-

munications Technology Cybersecurity Certification and Repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act) // Official Journal of the European Union, L 151/1. Режим доступа: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj> (дата обращения: 21.04.2020).

European Union (EU) (2019). EU Non-Paper on Capacity Building to Advance Peace and Stability in Cyberspace, for the Work of the Open-Ended Working Group on “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” Submitted to the Second Substantive Session of the OEWG (10–14 February 2020). Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/09/eu-non-paper-submission-oewg-2019.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

European Union Agency for Cybersecurity (ENISA) (2015). Annual Incident Reports 2015. Режим доступа: [www.enisa.europa.eu/publications/annual-incident-reports-2015](http://www.enisa.europa.eu/publications/annual-incident-reports-2015) (дата обращения: 21.04.2020).

Fantin S. (2019) Weighting the EU Cybersecurity Act: Progress or Missed Opportunity? CiTiP Blog, KU Leuven Centre for IT & IP Law. 19 March. Режим доступа: <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/weighting-the-eu-cybersecurity-act-progress-or-missed-opportunity/> (дата обращения: 21.04.2020).

Fidler D. (2015) Wither the Web? International Law, Cybersecurity and Critical Infrastructure Protection // Georgetown Journal of International Affairs. Vol. 8. P. 8–20. Режим доступа: <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/2452> (дата обращения: 21.04.2020).

Futter A. (2018) Cyber Semantics: Why We Should Retire the Latest Buzzword in Security Studies // Journal of Cyber Policy. Vol. 3. No. 2. P. 201–216. Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/23738871.2018.1514417>.

Geneva Internet Platform, Digital Watch Observatory (n. d.). UN GGE and OEWG. Режим доступа: <https://dig.watch/processes/un-gge#view-7541-3> (дата обращения: 21.04.2020).

Gov.UK (2016). National Cyber Security Strategy 2016–2021. Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/publications/national-cyber-security-strategy-2016-to-2021> (дата обращения: 21.04.2020).

Government of the Russian Federation (2016). Doctrine of Information Security of the Russian Federation. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 5 December. Режим доступа: [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2563163](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6BZ29/content/id/2563163) (дата обращения: 21.04.2020).

Grigsby A. (2018) The United Nations Doubles Its Workload on Cyber Norms, and Not Everyone Is Pleased. Net Politics Blog. 15 November. Council on Foreign Relations. Режим доступа: <https://www.cfr.org/blog/united-nations-doubles-its-workload-cyber-norms-and-not-everyone-pleased> (дата обращения: 21.04.2020).

Group of 20 (G20) (2015). G20 Leaders’ Communiqué. Antalya, 15–16 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-draft-communication.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Groupe UMP Assemblée nationale (2009). Le législateur et les questions de société: quelle méthode pour quels choix? Rapport d’étape du groupe de travail animé par Hervé Mariton, député de la Drôme à la demande de Jean-François Copé [The Legislator and Questions for Society: Which Method for Which Choices? Progress Report for the Working Group Led by Hervé Mariton, Member of the Drôme at the Request of Jean-François Copé]. 12 May. Режим доступа: [https://www.unaf.fr/IMG/pdf/rapport\\_d\\_etape\\_mai\\_2009.pdf](https://www.unaf.fr/IMG/pdf/rapport_d_etape_mai_2009.pdf) (дата обращения: 21.04.2020).

Haggenmacher P. (1986) La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour Internationale [The Doctrine of the Two Elements of Customary Law in the Practice of the International Court] // *Révue générale de droit international public*. Vol. 90.

Harrison Dinniss A. (2018) The Threat of Cyber Terrorism and What International Law Should (Try To) Do About It // Georgetown Journal of International Affairs. Vol. 19. P. 43–50. Режим доступа: <https://doi.org/10.1353/gia.2018.0006>.

Healey J. (2012) Beyond Attribution: Seeking National Responsibility for Cyberattacks. Issue Brief, Atlantic Council. Режим доступа: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/beyond-attribution-seeking-national-responsibility-in-cyberspace/> (дата обращения: 21.04.2020).

Henriksen A. (2019) The End of the Road for the UN GGE Process: The Future Regulation of Cyberspace // Journal of Cybersecurity. Vol. 5. No. 1. Режим доступа: <https://doi.org/10.1093/cybsec/tyy009>.

Hoisington M. (2017) Regulating Cyber Operations Through International Law: In, Out or Against the Box? Ethics and Policies for Cyber Operations / M. Taddeo, L. Glorioso (eds). Oxford: Springer International.

- Iasiello E. (2019) OEWG or GGE: Which Has the Best Shot of Succeeding? // *Technative*. 5 December. Режим доступа: <https://www.technative.io/oewg-or-gge-which-has-the-best-shot-of-succeeding/> (дата обращения: 21.04.2020).
- International Telecommunications Union (ITU) (2008). Overview of Cybersecurity, Recommendation ITU–T X.1205. Режим доступа: <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1205-200804-I> (дата обращения: 21.04.2020).
- Ivanov E. (2015) Combating Cyberterrorism Under International Law // *Baltic Yearbook of International Law Online*. Vol. 14. No. 1. P. 55–69. Режим доступа: <https://doi.org/10.1163/22115897-90000120>.
- Kaspar L., Kumar S. (2019) Cyber Norms in NYC: Take-Aways From the OEWG Meeting and UNIDIR Cyber Stability Conference. *Global Partners Digital*. 12 June. Режим доступа: <https://www.gp-digital.org/cyber-norms-in-nyc-takeaways-from-the-oewg-meeting-and-unidir-cyber-stability-conference/> (дата обращения: 21.04.2020).
- Kittichaisaree K. (2017) *Future Prospects of Public International Law of Cyberspace*. Public International Law of Cyberspace / K. Kittichaisaree (ed.). Switzerland: Springer International.
- Kosseff J. (2018) Defining Cybersecurity Law // *Iowa Law Review*. Vol. 103. No. 3. Режим доступа: <https://ilr.law.uiowa.edu/print/volume-103-issue-3/defining-cybersecurity-law/> (дата обращения: 21.04.2020).
- Kshetri N. (2009) Positive Externality, Increasing Returns and the Rise in Cybercrimes // *Communications of the ACM*. Vol. 52. No. 12. Режим доступа: <https://doi.org/10.1145/1610252.1610288>.
- Kshetri N. (2016) *Global Cybersecurity: Key Issues and Concepts. The Quest to Cyber Superiority: Cybersecurity Regulations, Frameworks, and Strategies of Major Economies* / N. Kshetri (ed.). Springer International Publishing.
- Lemmens L. (2018) België werkt aan omzetting NIS-richtlijn voor uniforme beveiliging netwerk- en informatiesystemen [Belgium is Working on the Transposition of the NIS Directive for Uniform Security of Network and Information Systems] // *Wolters Kluwer Online*. 22 November. Режим доступа: <https://polinfo.kluwer.be/newsview.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300653460&lang=nl> (дата обращения: 21.04.2020) (in Dutch).
- Markopoulou D., Papakonstantinou V., de Hert P. (2019) The New EU Cybersecurity Framework: The NIS Directive, ENISA's Role and the General Data Protection Regulation // *Computer Law & Security Review*. Vol. 35. No. 6. P. 1–11. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.06.007>.
- Melzer N. (2011) *Cyberwarfare and International Law*. UNIDIR Resources, UN Institute for Disarmament Research. Режим доступа: <http://unidir.org/files/publications/pdfs/cyberwarfare-and-international-law-382.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).
- Mitrakas A. (2018) The Emerging EU Framework on Cybersecurity Certification // *Datenschutz und Datensicherheit*. Vol. 42. P. 411–444. Режим доступа: <https://doi.org/10.1007/s11623-018-0969-2>.
- Niebler A. (2019) Cybersecurity Act: New Momentum for Europe // *The European Files*. 25 March. Режим доступа: <https://www.europeanfiles.eu/industry/cybersecurity-act-new-momentum-for-europe> (дата обращения: 21.04.2020).
- Niemann K. (2018) Unternehmensarchitektur und Digitalisierung: Eine Disziplin im Wandel [Enterprise Architecture and Digitalization: A Discipline in Change] // *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*. Vol. 55. No. 5. P. 907–927. Режим доступа: <https://link.springer.com/article/10.1365/s40702-018-00441-1> (дата обращения: 21.04.2020).
- Nye J. (2016/17) Deterrence and Dissuasion in Cyberspace // *International Security*. Vol. 41. No. 3. P. 44–71. Режим доступа: [https://doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00266](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00266).
- O'Connell M. (2012) Cyber Security Without Cyber War // *Journal of Conflict & Security Law*. Vol. 17. No. 2. P. 187–209. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/26296226>.
- Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019a). Updated List of Experts for the Presentations on the Six areas Outlined in Paragraph 5 (a)–(f) of the Provisional Agenda of the OEWG (A/AC.290/2019.1) as of 28 August 2019. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/09/280819-Updated-list-of-experts-first-substantive-session-OEWG-on-developments-in-the-field-of-information-and-telecommunications.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019b). Chair's Letter to the Member States for the Intersessional Meeting. 1 November. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/11/oewg-chair-letter-to-member-states-for-intersessional-meeting.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019c). Chair's Letter to the Participants of the OEWG Informal Intersessional Consultative Meeting. 26 November. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/11/chairs-letter-to-participants-of-oewg-meeting-26-11-19.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019d). Calendar of Side Events. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/11/oewg-side-events-calendar.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019e). Chair's Letter to Member States on the Second Substantive Session. 31 December. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/191231-oewg-chair-letter.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019f). Chair's Letter to Member States on the First Substantive Session. 21 August. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/08/210819-OEWG-Chairs-letter-to-the-member-states-for-the-first-substantive-session.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020a). Chair's Letter on the Summary Report of the Informal Intersessional Consultative Meeting from 2–4 December 2019. 28 January. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/200128-OEWG-Chairs-letter-on-the-summary-report-of-the-informal-intersessional-consultative-meeting-from-2-4-December-2019.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020b). Chair's Working Paper for the Second Substantive Session in View of the Second Substantive Session (10–14 February 2020). Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/191231-oewg-chair-working-paper-second-substantive-session.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020c). Draft Programme of Work. Second Substantive Session – New York, 10–14 February 2020. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/191231-oewg-chair-draft-pow-second-substantive-session.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020d). Tentative Structure of the Substantive Component of the Report. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/191231-oewg-chair-tentative-draft-structure-of-report-substantive-component.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020e). An Initial Overview of the UN System Actors, Processes and Activities on ICT-Related Issues of Interest to the OEWG, by Theme. Background Paper. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/background-paper-on-existing-un-bodies-processes-related-to-mandate.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020f). International Law in the Consensus Reports of the United Nations Groups of Governmental Experts. Background Paper. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/background-paper-on-international-law-in-the-gges.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

- Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020g). “Regular Institutional Dialogue” in the Consensus Reports of the United Nations Groups of Governmental Experts and the Mandate of the OEWG. Background Paper. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/background-paper-on-regular-institutional-dialogue.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).
- Orji U.J. (2018) The African Union Convention on Cybersecurity: A Regional Response Towards Cyber Stability // Masaryk University Journal of Law and Technology. Vol. 12. No. 2. P. 91–129. Режим доступа: <https://doi.org/10.5817/MUJLT2018-2-1>.
- Pauwelyn J., Wessel R., Wouters J. (eds) (2012) *Informal International Lawmaking*. Oxford: Oxford University Press.
- Pupillo L. (2018) EU Cybersecurity and the Paradox of Progress. CEPS Policy Insights No. 2018/06, Centre for European Policy Studies. Режим доступа: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-cybersecurity-and-paradox-progress/> (дата обращения: 21.04.2020).
- Reisman M. (1988) Remarks in Panel: A Hard Look at Soft Law // *Proceedings of the American Society of International Law*. Vol. 82. P. 373–377. Режим доступа: [https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1747&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1747&context=fss_papers) (дата обращения: 21.04.2020).
- Républic Français (2018). *Revue stratégique de cyberdéfense* [Cyber Defence Strategic Review]. Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale. 12 February. Режим доступа: <http://www.sgdsn.gouv.fr/evenement/revue-strategique-de-cyberdefense/> (дата обращения: 21.04.2020).
- Reuters Plus (2018). The Internet of Things Era: 6 Ways to Stay Safe. 7 June. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/idUSWAOA6XIH2J6Z1858> (accessed 10 March 2020).
- Roex R. (2016) EU keurt eerste algemene cybersecurity-wet goed [EU Adopts First General Cybersecurity Law] // Wolters Kluwer Online. 16 August 2016. Режим доступа: <https://legalworld.wolterskluwer.be/nl/nieuws/domein/strafrecht/eu-keurt-eerste-algemene-cybersecurity-wet-goed/> (дата обращения: 21.04.2020) (in Dutch).
- Ruhl C., Hollis D., Hoffman W., Maurer T. (2020) *Cyberspace and Geopolitics: Assessing Global Cybersecurity Norm Processes at a Crossroads*. Paper No. 26, Carnegie Endowment for International Peace. Режим доступа: <https://carnegieendowment.org/2020/02/26/cyberspace-and-geopolitics-assessing-global-cybersecurity-norm-processes-at-crossroads-pub-81110> (дата обращения: 21.04.2020).
- Sandage J. et al. (2013) *Comprehensive Study on Cybercrime*. United Nations Office on Drugs and Crime. Режим доступа: [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/UNODC\\_CCPCJ\\_EG.4\\_2013/CYBERCRIME\\_STUDY\\_210213.pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/UNODC_CCPCJ_EG.4_2013/CYBERCRIME_STUDY_210213.pdf) (дата обращения: 21.04.2020).
- Schatz D., Bashroush R., Wall J. (2017) Towards a More Representative Definition of Cyber Security // *The Journal of Digital Forensics, Security and Law*. Vol. 12. No. 2. P. 53–74. Режим доступа: <https://doi.org/10.15394/jdfsl.2017.1476>.
- Schermers H., Blokker N. (2018) *International Institutional Law*. Amsterdam: Brill Nijhoff.
- Schmitt M. et al. (2017) *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shackelford S., Russell J., Kuehn A. (2016) Unpacking the International Law on Cybersecurity Due Diligence: Lessons From the Public and Private Sectors // *Chicago Journal of International Law*. Vol. 17. No. 1. Режим доступа: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1700&context=cjil> (дата обращения: 21.04.2020).
- Soesanto S., D’Incau F. (2017) The UN GGE is Dead: Time to Fall Forward. Commentary. 15 August. European Council on Foreign Relations. Режим доступа: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_time\\_to\\_fall\\_forward\\_on\\_cyber\\_governance](https://www.ecfr.eu/article/commentary_time_to_fall_forward_on_cyber_governance) (дата обращения: 21.04.2020).
- Teplinsky M. (2013) Fiddling on the Roof: Recent Developments in Cybersecurity // *American University Business Law Review*. Vol. 2. No. 2. P. 225–322. Режим доступа: <https://pdfs.semanticscholar.org/bf5d/e28421900aa225e054fd92e5f0a5bf9e03a0.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).
- The White House (2017). Remarks by Homeland Security Advisor Thomas P. Bossert at Cyber Week 2017. Tel Aviv. 26 June. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-homeland-security-advisor-thomas-p-bossert-cyber-week-2017/> (дата обращения: 21.04.2020).



Trachtman J. (2013) *Cyberspace and Cybersecurity. The Future of International Law: Global Government* / J. Trachtman (ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

Tranter K. (2007) *Nomology, Ontology, and Phenomenology of Law and Technology* // *Minnesota Journal of Law Science & Technology*. Vol. 8. No. 2. P. 449–474. Режим доступа: <https://scholarship.law.umn.edu/mjlst/vol8/iss2/7> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (1970). *Declaration of Principles That Control the Sea-Bed and Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, Beyond the Limits of National Jurisdiction*. General Assembly Resolution A/RES/2749 (XXV). Режим доступа: <https://digitallibrary.un.org/record/201718?ln=en> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (1982). *Convention on the Law of the Sea. Concluded at Montego Bay on 10 December 1982, entry into force on 16 November 1994*. United Nations Treaty Series. Vol. 1833. I-31363. Режим доступа: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1833-A-31363-English.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (1998). *Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. General Assembly Resolution A/RES/53/70. Режим доступа: <https://undocs.org/A/RES/53/70> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2004). *Creation of a Global Culture of Cybersecurity and the Protection of Critical Information Infrastructures*. General Assembly Resolution A/RES/58/199. Режим доступа: [https://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/UN\\_resolution\\_58\\_199.pdf](https://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/UN_resolution_58_199.pdf) (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2013). *Report of Group of Governmental Experts on Information and Telecommunications Developments in the Context of International Security*. General Assembly Document A/68/98. Режим доступа: <https://undocs.org/A/68/98> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2015). *Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. General Assembly Document A/70/174. Режим доступа: <https://undocs.org/A/70/174> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2018a). *Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. General Assembly Resolution A/RES/73/27. Режим доступа: <https://undocs.org/A/RES/73/27> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2018b). *Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security*. General Assembly Resolution A/RES/73/266. Режим доступа: <https://undocs.org/A/RES/73/266> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2018c). *Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, With Commentaries*. Режим доступа: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1\\_13\\_2018.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf) (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2019a). *Provisional Agenda. Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. General Assembly Document A/AC.290/2019/1. Режим доступа: <https://undocs.org/A/AC.290/2019/1> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2019b). *Note by the Secretariat: Organization of the Work of the Open-Ended Working Group. Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. General Assembly Document A/AC.290/2019/ORG/CRP.1. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/07/sec-note-oewg-crp.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2019c). *Note by the Secretariat: Organization of Work of the First Substantive Session. Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security*. General Assembly Document A/AC.290/2019/2. Режим доступа: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/08/A-AC.290-2019-2.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).

United Nations (UN) (2020h). *Draft Organization of Work of the Second Substantive Session. Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG)*. General Assembly Document A/AC.290/2020/1. Режим доступа: <https://undocs.org/en/A/AC.290/2020/1> (дата обращения: 21.04.2020).

- United Nations (UN) Office for Disarmament Affairs (n. d.). Open-Ended Working Group. Режим доступа: <https://www.un.org/disarmament/open-ended-working-group/> (дата обращения: 21.04.2020).
- United Nations (UN) Office for Disarmament Affairs (2019). Intergovernmental Processes on the Use of Information and Telecommunications in the Context of International Security 2019–2021. Fact Sheet. Режим доступа: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2019/03/2019+03+26+-+Fact+Sheet+Cyber+-+OEWG+and+GGE+processes+-+2.pdf> (дата обращения: 21.04.2020).
- Väljataga A. (2018) Tracing Opinio Juris in National Cyber Security Strategy Documents. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence Paper. Режим доступа: <https://ccdcoc.org/library/publications/tracing-opinio-juris-in-national-cyber-security-strategy-documents/> (дата обращения: 21.04.2020).
- Vergne J., Duran R. (2014) Cyberspace et Organisations “Virtuelles”: L’ état Souverain a-t-Il Encore un Avenir? [Cyberspace and “Virtual” Organizations: Does the Sovereign State Still Have a Future?] // Regards Croisés sur L’Économie. Vol. 1. No. 14. P. 126–139. Режим доступа: <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2014-1-page-126.htm> (дата обращения: 21.04.2020).
- Virally M. (1983) La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique (à l’exception des textes émanant des organisations internationales). *Annuaire de l’Institut de Droit International Session de Cambridge*. Vol. 60. P. 166–327.
- von Heinegg W. (2012) *The Tallinn Manual and International Cyber Security Law*. Yearbook of International Humanitarian Law. The Hague: TMC Asser Press.
- Wall D. (2007) *Cybercrime: The Transformation of Crime in the Information Age*. Cambridge: Polity.
- Westby J. (2019) Why the EU Is About to Seize the Global Lead on Cybersecurity // *Forbes*. 31 October. Режим доступа: <https://www.forbes.com/sites/jodywestby/2019/10/31/why-the-eu-is-about-to-seize-the-global-lead-on-cybersecurity/#6dd3771b2938> (дата обращения: 21.04.2020).
- Wheeler D., Larsen G. (2013) Techniques for Cyberattack Attribution. IDA Paper P-3792, Institute for Defense Analysis. Режим доступа: [https://www.researchgate.net/publication/235170094\\_Techniques\\_for\\_Cyber\\_Attack\\_Attribution](https://www.researchgate.net/publication/235170094_Techniques_for_Cyber_Attack_Attribution) (дата обращения: 21.04.2020).
- Wouters J., Ryngaert C., De Baere G., Ruys T. (2018) *International Law: A European Perspective*. Oxford. Hart Publishing.

# Filling Global Governance Gaps in Cybersecurity: International and European Legal Perspectives

A. Verhelst, J. Wouters

---

**Anne Verhelst** – PhD Researcher in International Law, Leuven Centre for Global Governance Studies and Institute for International Law, KU Leuven and Fellow of Research Foundation – Flanders (FWO); 13 Oude Markt, Leuven, Belgium; E-mail: anne.verhelst@kuleuven.be

**Jan Wouters** – Full Professor of International Law and International Organizations, Director of the Leuven Centre for Global Governance Studies and Institute for International Law, KU Leuven; 13 Oude Markt, Leuven, Belgium; E-mail: jan.wouters@ggs.kuleuven.be

## Abstract

*The many recent cyber incidents have shown how cybersecurity has entered the realm of international relations. Several international organizations have taken cybersecurity policy initiatives, notably the United Nations (UN) and the European Union (EU). Both organizations aspire to a leading role in enhancing cybersecurity resilience. To date, however, these initiatives have not resulted in much regulation. This article examines which factors make lawmaking and the regulation of cybersecurity difficult at the international level, and whether some of these impediments are shared at the EU legislative level. Are difficulties in regulating cybersecurity embedded in the normative processes at the UN or the EU, or are they inherent to the high-tech phenomenon of cyber? As for the UN, the article looks at the work of the UN Group of Governmental Experts (GGE). While previous reports of the UN GGE seemed to point to an emerging international opinio juris, recent developments in the UN General Assembly (UNGA) show a strongly divided international community. At the EU level, the article discusses the two main legislative initiatives on cybersecurity that have seen the light of day: the 2016 Directive on Network and Information Security and the 2019 Regulation on the EU Cybersecurity Act.*

**Key words:** cybersecurity; global governance; international law; European Union; lawmaking; regulation; policy; UN GGE; Open-ended Working Group; NIS Directive; EU Cybersecurity Act

**For citation:** Verhelst A., Wouters J. (2020) Filling Global Governance Gaps in Cybersecurity: International and European Legal Perspectives. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 141–172 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-07

## References

- African Union (2014). Convention on Cyber Security and Personal Data Protection of 27 June 2014, entry into force on 3 June 2019. Available at: [https://au.int/sites/default/files/treaties/29560-treaty-0048\\_-\\_african\\_union\\_convention\\_on\\_cyber\\_security\\_and\\_personal\\_data\\_protection\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/29560-treaty-0048_-_african_union_convention_on_cyber_security_and_personal_data_protection_e.pdf) (accessed 9 March 2020).
- Albrecht D. (2018) Chinese Cybersecurity Law Compared to EU-NIS-Directive and German IT-Security Act. *Computer Law Review International*, vol. 19, no 1, pp. 1–6. Available at: <https://doi.org/10.9785/cr-2018-190102>.
- Australian Government (2016). Australia’s Cyber Security Strategy: Enabling Innovation, Growth and Prosperity. Department of Home Affairs. Available at: <https://cybersecuritystrategy.pmc.gov.au/assets/img/PMC-Cyber-Strategy.pdf> (accessed 9 March 2020).
- Bederman D. (2010) *Custom as a Source of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowcott O. (2017) Dispute Along Cold War Lines Led to Collapse of UN Cyberwarfare Talks. *The Guardian*, 23 August. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/23/un-cyberwarfare-negotiations-collapsed-in-june-it-emerges> (accessed 7 March 2020).

- Boyle E. (1999) Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 48, no 4, pp. 901–13. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020589300063739>.
- Bradley C. (ed.) (2016) *Custom's Future: International Law in a Changing World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Contreras J., de Nardis L., Teplinsky M. (2013) Mapping Today's Cybersecurity Landscape. *American University Law Review*, vol. 62, no 5, pp. 1113–30. Available at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1883&context=aulr> (accessed 21 April 2020).
- Council of Europe (2001). Budapest Convention on Cybercrime, ETS No 185, open for signature 23 November, entry into force 1 July 2004. Available at: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680081561> (accessed 20 April 2020).
- D'Elia D. (2014) La guerre économique à l'ère du cyberspace [Economic Warfare in the Cyberspace Era]. *Hérodote*, vol. 152/153, no 1, pp. 240–60. Available at: <https://www.cairn.info/revue-herodote-2014-1-page-240.htm> (accessed 21 April 2020).
- Ducuing C. (2019) On the Edge of the NIS Directive: The Proposed CITS Delegated Regulation, Friend or Foe? CiTiP Working Paper, KU Leuven Centre for IT & IP Law. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3486978>.
- European Commission (EC) (2005). Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection. COM/2005/0576 final/. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52005DC0576> (accessed 21 April 2020).
- European Commission (EC) (2009). Protecting Europe From Large-Scale Cyber Attacks and Disruptions: Improving Preparedness, Security and Resilience. Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Critical Information Infrastructure Protection. COM (2009) 149 final. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0149:FIN:EN:PDF> (accessed 21 April 2020).
- European Commission (EC) (2013a). Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Concerning Measures to Ensure a High Common Level of Network and Information Security Across the Union. COM (2013) 48 final 2013/0027 (COD). Available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-48-EN-F1-1.Pdf> (accessed 21 April 2020).
- European Commission (EC) (2013b). Making European Critical Infrastructures More Secure. Commission Staff Working Document on a New Approach to the European Programme for Critical Infrastructure Protection. SWD (2013) 318 final. Available at: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130828\\_epcip\\_commission\\_staff\\_working\\_document.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130828_epcip_commission_staff_working_document.pdf) (accessed 21 April 2020).
- European Commission (EC) (2018). Building Strong Cybersecurity in Europe. State of the Union, 12 September. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-cybersecurity\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-cybersecurity_en.pdf) (accessed 21 April 2020).
- European Commission (EC), High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy (2013). Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, JOIN (2013) 1 final. Available at: [https://eas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec\\_comm\\_en.pdf](https://eas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf) (accessed 21 April 2020).
- European Court of Auditors (2019). Challenges to Effective EU Cybersecurity Policy. Briefing Paper, March. Available at: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP\\_CYBERSECURITY/BRP\\_CYBERSECURITY\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_CYBERSECURITY/BRP_CYBERSECURITY_EN.pdf) (accessed 20 April 2020).
- European Union (EU) (2008). Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European Critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve Their Protection. *Official Journal of the European Union*, L 345/75, vol. 51, pp. 75–82. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2008.345.01.0075.01.ENG&toc=OJ:L:2008:345:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2008.345.01.0075.01.ENG&toc=OJ:L:2008:345:TOC) (accessed 21 April 2020).
- European Union (EU) (2012). Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union* C 326, vol. 55, pp. 47–200. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/>

legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\_.2012.326.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2012:326:TOC#C\_2012326EN.01004701 (accessed 21 April 2020).

European Union (EU) (2016). Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 Concerning Measures for a High Common Level of Security of Network and Information Systems Across the Union (NIS Directive). *Official Journal of the European Union*, L 194/1. Available at: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/1148/oj> (accessed 20 April 2020).

European Union (EU) (2018). Regulation (EU) 2019/881 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on Information and Communications Technology Cybersecurity Certification and Repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act). *Official Journal of the European Union*, L 151/1. Available at: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj> (accessed 22 April 2020).

European Union (EU) (2019). EU Non-Paper on Capacity Building to Advance Peace and Stability in Cyberspace, for the Work of the Open-Ended Working Group on “Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security,” Submitted to the Second Substantive Session of the OEWG (10–14 February 2020). Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/09/eu-non-paper-submission-oewg-2019.pdf> (accessed 8 March 2020).

European Union Agency for Cybersecurity (ENISA) (2015). Annual Incident Reports 2015. Available at: [www.enisa.europa.eu/publications/annual-incident-reports-2015](http://www.enisa.europa.eu/publications/annual-incident-reports-2015) (accessed 7 March 2020).

Fantin S. (2019) Weighting the EU Cybersecurity Act: Progress or Missed Opportunity? CiTiP Blog, KU Leuven Centre for IT & IP Law, 19 March. Available at <https://www.law.kuleuven.be/citip/blog/weighting-the-eu-cybersecurity-act-progress-or-missed-opportunity/> (accessed 6 March 2020).

Fidler D. (2015) Wither the Web? International Law, Cybersecurity and Critical Infrastructure Protection. *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 8, pp. 8–20. Available at: <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/2452> (accessed 23 April 2020).

Futter A. (2018) Cyber Semantics: Why We Should Retire the Latest Buzzword in Security Studies. *Journal of Cyber Policy*, vol. 3, no 2, pp. 201–16. Available at: <https://doi.org/10.1080/23738871.2018.1514417>.

Geneva Internet Platform, Digital Watch Observatory (n. d.). UN GGE and OEWG. Available at: <https://dig.watch/processes/un-gge#view-7541-3> (accessed 7 March 2020).

Gov.UK (2016). National Cyber Security Strategy 2016–2021. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/national-cyber-security-strategy-2016-to-2021> (accessed 9 March 2020).

Government of the Russian Federation (2016). Doctrine of Information Security of the Russian Federation. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, 5 December. Available at: [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2563163](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2563163) (accessed 9 March 2020).

Grigsby A. (2018) The United Nations Doubles Its Workload on Cyber Norms, and Not Everyone Is Pleased. Net Politics Blog, 15 November. Council on Foreign Relations. Available at: <https://www.cfr.org/blog/united-nations-doubles-its-workload-cyber-norms-and-not-everyone-pleased> (accessed 11 March 2020).

Group of 20 (G20) (2015). G20 Leaders’ Communiqué. Antalya, 15–16 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-draft-communicue.pdf> (accessed 21 April 2020).

Groupe UMP Assemblée nationale (2009). Le législateur et les questions de société: quelle méthode pour quels choix? Rapport d’étape du groupe de travail animé par Hervé Mariton, député de la Drôme à la demande de Jean-François Copé [The Legislator and Questions for Society: Which Method for Which Choices? Progress Report for the Working Group Led by Hervé Mariton, Member of the Drôme at the Request of Jean-François Copé]. 12 May. Available at: [https://www.unaf.fr/IMG/pdf/rapport\\_d\\_etape\\_mai\\_2009.pdf](https://www.unaf.fr/IMG/pdf/rapport_d_etape_mai_2009.pdf) (accessed 6 March 2020).

Haggenmacher P. (1986) La doctrine des deux éléments du droit coutumier dans la pratique de la Cour Internationale [The Doctrine of the Two Elements of Customary Law in the Practice of the International Court]. *Révue générale de droit international public*, vol. 90.

- Harrison Dinniss A. (2018) The Threat of Cyber Terrorism and What International Law Should (Try To) Do About It. *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 19, pp. 43–50. Available at: <https://doi.org/10.1353/gia.2018.0006>.
- Healey J. (2012) Beyond Attribution: Seeking National Responsibility for Cyberattacks. Issue Brief, Atlantic Council. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/beyond-attribution-seeking-national-responsibility-in-cyberspace/> (accessed 9 March 2020).
- Henriksen A. (2019) The End of the Road for the UN GGE Process: The Future Regulation of Cyberspace. *Journal of Cybersecurity*, vol. 5, no 1. Available at: <https://doi.org/10.1093/cybsec/tyy009>.
- Hoisington M. (2017) Regulating Cyber Operations Through International Law: In, Out or Against the Box? Ethics and Policies for Cyber Operations (M. Taddeo, L. Glorioso (eds)). Oxford: Springer International.
- Iasiello E. (2019) OEWG or GGE: Which Has the Best Shot of Succeeding? *Technative*, 5 December. Available at: <https://www.technative.io/oewg-or-gge-which-has-the-best-shot-of-succeeding/> (accessed 22 April 2020).
- International Telecommunications Union (ITU) (2008). Overview of Cybersecurity, Recommendation ITU–T X.1205. Available at: <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1205-200804-I> (accessed 22 April 2020).
- Ivanov E. (2015) Combating Cyberterrorism Under International Law. *Baltic Yearbook of International Law Online*, vol. 14, no 1, pp. 55–69. Available at: <https://doi.org/10.1163/22115897-90000120>.
- Kaspar L., Kumar S. (2019) Cyber Norms in NYC: Take-Aways From the OEWG Meeting and UNIDIR Cyber Stability Conference. Global Partners Digital, 12 June. Available at: <https://www.gp-digital.org/cyber-norms-in-nyc-takeaways-from-the-oewg-meeting-and-unidir-cyber-stability-conference/> (accessed 21 April 2020).
- Kittichaisaree K. (2017) Future Prospects of Public International Law of Cyberspace. Public International Law of Cyberspace (K. Kittichaisaree (ed.)). Switzerland: Springer International.
- Kosseff J. (2018) Defining Cybersecurity Law. *Iowa Law Review*, vol. 103, no 3. Available at: <https://ilr.law.uiowa.edu/print/volume-103-issue-3/defining-cybersecurity-law/> (accessed 20 April 2020).
- Kshetri N. (2009) Positive Externality, Increasing Returns and the Rise in Cybercrimes. *Communications of the ACM*, vol. 52, no 12. Available at: <https://doi.org/10.1145/1610252.1610288>.
- Kshetri N. (2016) Global Cybersecurity: Key Issues and Concepts. The Quest to Cyber Superiority: Cybersecurity Regulations, Frameworks, and Strategies of Major Economies (N. Kshetri (ed.)). Springer International Publishing.
- Lemmens L. (2018) België werkt aan omzetting NIS-richtlijn voor uniforme beveiliging netwerk- en informatiesystemen [Belgium is Working on the Transposition of the NIS Directive for Uniform Security of Network and Information Systems]. Wolters Kluwer Online, 22 November. Available at: <https://polinfo.kluwer.be/newsview.aspx?contentdomains=POLINFO&id=VS300653460&lang=nl> (accessed 21 April 2020) (in Dutch).
- Markopoulou D., Papakonstantinou V., de Hert P. (2019) The New EU Cybersecurity Framework: The NIS Directive, ENISA's Role and the General Data Protection Regulation. *Computer Law & Security Review*, vol. 35, no 6, pp. 1–11. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2019.06.007>.
- Melzer N. (2011) Cyberwarfare and International Law. UNIDIR Resources, UN Institute for Disarmament Research. Available at: <http://unidir.org/files/publications/pdfs/cyberwarfare-and-international-law-382.pdf> (accessed 9 March 2020).
- Mitrakas A. (2018) The Emerging EU Framework on Cybersecurity Certification. *Datenschutz und Datensicherheit*, vol. 42, pp. 411–4. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11623-018-0969-2>.
- Niebler A. (2019) Cybersecurity Act: New Momentum for Europe. *The European Files*, 25 March. Available at: <https://www.europeanfiles.eu/industry/cybersecurity-act-new-momentum-for-europe> (accessed 21 April 2020).
- Niemann K. (2018) Unternehmensarchitektur und Digitalisierung: Eine Disziplin im Wandel [Enterprise Architecture and Digitalization: A Discipline in Change]. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, vol. 55, no 5, pp. 907–27. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1365/s40702-018-00441-1> (accessed 21 April 2020).
- Nye J. (2016/17) Deterrence and Dissuasion in Cyberspace. *International Security*, vol. 41, no 3, pp. 44–71. Available at: [https://doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00266](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00266).

O'Connell M. (2012) Cyber Security Without Cyber War. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 17, no 2, pp. 187–209. Available at: <https://www.jstor.org/stable/26296226>.

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019a). Updated List of Experts for the Presentations on the Six areas Outlined in Paragraph 5 (a) – (f) of the Provisional Agenda of the OEWG (A/AC.290/2019.1) as of 28 August 2019. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/09/280819-Updated-list-of-experts-first-substantive-session-OEWG-on-developments-in-the-field-of-information-and-telecommunications.pdf> (accessed 9 March 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019b). Chair's Letter to the Member States for the Intersessional Meeting. 1 November. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/11/oewg-chair-letter-to-member-states-for-intersessiona-meeting.pdf> (accessed 22 April 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019c). Chair's Letter to the Participants of the OEWG Informal Intersessional Consultative Meeting. 26 November. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/11/chairs-letter-to-participants-of-oewg-meeting-26-11-19.pdf> (accessed 22 April 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019d). Calendar of Side Events. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/11/oewg-side-events-calendar.pdf> (access 22 April 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019e). Chair's Letter to Member States on the Second Substantive Session. 31 December. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/191231-oewg-chair-letter.pdf> (access 22 April 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2019f). Chair's Letter to Member States on the First Substantive Session. 21 August. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/08/210819-OEWG-Chairs-letter-to-the-member-states-for-the-first-substantial-session.pdf> (accessed 22 April 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020a). Chair's Letter on the Summary Report of the Informal Intersessional Consultative Meeting from 2-4 December 2019. 28 January. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/200128-OEWG-Chairs-letter-on-the-summary-report-of-the-informal-intersessional-consultative-meeting-from-2-4-December-2019.pdf> (accessed 10 March 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020b). Chair's Working Paper for the Second Substantive Session in View of the Second Substantive Session (10–14 February 2020). Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/191231-oewg-chair-working-paper-second-substantive-session.pdf> (accessed 22 April 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020c). Draft Programme of Work. Second Substantive Session – New York, 10–14 February 2020. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/191231-oewg-chair-draft-pow-second-substantive-session.pdf> (accessed 22 April 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020d). Tentative Structure of the Substantive Component of the Report. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/191231-oewg-chair-tentative-draft-structure-of-report-substantive-component.pdf> (accessed 22 April 2020).

Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020e). An Initial Overview of the UN System Actors, Processes and Activities on ICT-Related Issues of Interest to the OEWG, by Theme. Background Paper. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/background-paper-on-existing-un-bodies-processes-related-to-mandate.pdf> (accessed 22 April 2020).

- Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020f). *International Law in the Consensus Reports of the United Nations Groups of Governmental Experts. Background Paper*. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/background-paper-on-international-law-in-the-gges.pdf> (accessed 22 April 2020).
- Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG) (2020g). “Regular Institutional Dialogue” in the Consensus Reports of the United Nations Groups of Governmental Experts and the Mandate of the OEWG. *Background Paper*. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2020/01/background-paper-on-regular-institutional-dialogue.pdf> (accessed 22 April 2020).
- Orji U.J. (2018) *The African Union Convention on Cybersecurity: A Regional Response Towards Cyber Stability*. *Masaryk University Journal of Law and Technology*, vol. 12, no 2, pp. 91–129. Available at: <https://doi.org/10.5817/MUJLT2018-2-1>.
- Pauwelyn J., Wessel R., Wouters J. (eds) (2012) *Informal International Lawmaking*. Oxford: Oxford University Press.
- Pupillo L. (2018) *EU Cybersecurity and the Paradox of Progress*. CEPS Policy Insights No 2018/06, Centre for European Policy Studies. Available at: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/eu-cybersecurity-and-paradox-progress/> (accessed 20 April 2020).
- Reisman M. (1988) Remarks in Panel: A Hard Look at Soft Law. *Proceedings of the American Society of International Law*, vol. 82, pp. 373–7. Available at: [https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1747&context=fss\\_papers](https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1747&context=fss_papers) (accessed 21 April 2020).
- Républic Français (2018). *Revue stratégique de cyberdéfense [Cyber Defence Strategic Review]*. Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale, 12 February. Available at <http://www.sgdsn.gouv.fr/evenement/revue-strategique-de-cyberdefense/> (accessed 9 March 2020).
- Reuters Plus (2018). *The Internet of Things Era: 6 Ways to Stay Safe*. 7 June. Available at: <https://www.reuters.com/article/idUSWAOA6XIH2J6Z1858> (accessed 10 March 2020).
- Roex R. (2016) *EU keurt eerste algemene cybersecurity-wet goed [EU Adopts First General Cybersecurity Law]*. Wolters Kluwer Online, 16 August 2016. Available at: <https://legalworld.wolterskluwer.be/nl/nieuws/domein/strafrecht/eu-keurt-eerste-algemene-cybersecurity-wet-goed/> (accessed 21 April 2020) (in Dutch).
- Ruhl C., Hollis D., Hoffman W., Maurer T. (2020) *Cyberspace and Geopolitics: Assessing Global Cybersecurity Norm Processes at a Crossroads*. Paper No 26, Carnegie Endowment for International Peace. Available at: <https://carnegieendowment.org/2020/02/26/cyberspace-and-geopolitics-assessing-global-cybersecurity-norm-processes-at-crossroads-pub-81110> (accessed 22 April 2020).
- Sandage J. et al. (2013) *Comprehensive Study on Cybercrime*. United Nations Office on Drugs and Crime. Available at: [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/UNODC\\_CCPCJ\\_EG.4\\_2013/CYBER-CRIME\\_STUDY\\_210213.pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/UNODC_CCPCJ_EG.4_2013/CYBER-CRIME_STUDY_210213.pdf) (accessed 21 April 2020).
- Schatz D., Bashroush R., Wall J. (2017) *Towards a More Representative Definition of Cyber Security*. *The Journal of Digital Forensics, Security and Law*, vol. 12, no 2, pp. 53–74. Available at: <https://doi.org/10.15394/jdfsl.2017.1476>.
- Schermers H., Blokker N. (2018) *International Institutional Law*. Amsterdam: Brill Nijhoff.
- Shackelford S., Russell J., Kuehn A. (2016) *Unpacking the International Law on Cybersecurity Due Diligence: Lessons From the Public and Private Sectors*. *Chicago Journal of International Law*, vol. 17, no 1. Available at: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1700&context=cjil> (accessed 21 April 2020).
- Schmitt M. et al. (2017) *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soesanto S., D’Incau F. (2017) *The UN GGE is Dead: Time to Fall Forward*. Commentary, 15 August. European Council on Foreign Relations. Available at: [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_time\\_to\\_fall\\_forward\\_on\\_cyber\\_governance](https://www.ecfr.eu/article/commentary_time_to_fall_forward_on_cyber_governance) (accessed 22 April 2020).



- Teplinsky M. (2013) Fiddling on the Roof: Recent Developments in Cybersecurity. *American University Business Law Review*, vol. 2, no 2, pp. 225–322. Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/bf5d/e28421900aa225e054fd92e5f0a5bf9e03a0.pdf> (accessed 21 April 2020).
- The White House (2017). Remarks by Homeland Security Advisor Thomas P. Bossert at Cyber Week 2017. Tel Aviv, 26 June. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-homeland-security-advisor-thomas-p-bossert-cyber-week-2017/> (accessed 10 March 2020).
- Trachtman J. (2013) *Cyberspace and Cybersecurity. The Future of International Law: Global Government* (J. Trachtman (ed.)). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tranter K. (2007) Nomology, Ontology, and Phenomenology of Law and Technology. *Minnesota Journal of Law Science & Technology*, vol. 8, no 2, pp. 449–74. Available at: <https://scholarship.law.umn.edu/mjlst/vol8/iss2/7> (accessed 21 April 2020).
- United Nations (UN) (1970). Declaration of Principles That Control the Sea-Bed and Ocean Floor, and the Subsoil Thereof, Beyond the Limits of National Jurisdiction. General Assembly Resolution A/RES/2749 (XXV). Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/201718?ln=en> (accessed 21 April 2020).
- United Nations (UN) (1982). Convention on the Law of the Sea. Concluded at Montego Bay on 10 December 1982, entry into force on 16 November 1994. United Nations Treaty Series, vol. 1833, I-31363. Available at: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201833/volume-1833-A-31363-English.pdf> (accessed 22 April 2020).
- United Nations (UN) (1998). Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security. General Assembly Resolution A/RES/53/70. Available at: <https://undocs.org/A/RES/53/70> (accessed 21 April 2020).
- United Nations (UN) (2004). Creation of a Global Culture of Cybersecurity and the Protection of Critical Information Infrastructures. General Assembly Resolution A/RES/58/199. Available at: [https://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/UN\\_resolution\\_58\\_199.pdf](https://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/UN_resolution_58_199.pdf) (accessed 21 April 2020).
- United Nations (UN) (2013). Report of Group of Governmental Experts on Information and Telecommunications Developments in the Context of International Security. General Assembly Document A/68/98. Available at: <https://undocs.org/A/68/98> (accessed 21 April 2020).
- United Nations (UN) (2015). Report of the Group of Governmental Experts on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security. General Assembly Document A/70/174. Available at: <https://undocs.org/A/70/174> (accessed 21 April 2020).
- United Nations (UN) (2018a). Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security. General Assembly Resolution A/RES/73/27. Available at: <https://undocs.org/A/RES/73/27> (accessed 22 April 2020).
- United Nations (UN) (2018b). Advancing Responsible State Behaviour in Cyberspace in the Context of International Security. General Assembly Resolution A/RES/73/266. Available at: <https://undocs.org/A/RES/73/266> (accessed 22 April 2020).
- United Nations (UN) (2018c). Draft Conclusions on Identification of Customary International Law, With Commentaries. Available at: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1\\_13\\_2018.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/1_13_2018.pdf) (accessed 29 May 2020).
- United Nations (UN) (2019a). Provisional Agenda. Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security. General Assembly Document A/AC.290/2019/1. Available at: <https://undocs.org/A/AC.290/2019/1> (accessed 22 April 2020).
- United Nations (UN) (2019b). Note by the Secretariat: Organization of the Work of the Open-Ended Working Group. Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security. General Assembly Document A/AC.290/2019/ORG/CRP.1. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/07/sec-note-owwg-crp.pdf> (accessed 22 April 2020).
- United Nations (UN) (2019c). Note by the Secretariat: Organization of Work of the First Substantive Session. Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the

- Context of International Security. General Assembly Document A/AC.290/2019/2. Available at: <https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2019/08/A-AC.290-2019-2.pdf> (accessed 22 April 2020).
- United Nations (UN) (2020h). Draft Organization of Work of the Second Substantive Session. Open-Ended Working Group on Developments in the Field of Information and Telecommunications in the Context of International Security (OEWG). General Assembly Document A/AC.290/2020/1. Available at: <https://undocs.org/en/A/AC.290/2020/1> (accessed 22 April 2020).
- United Nations (UN) Office for Disarmament Affairs (n. d.). Open-Ended Working Group. Available at: <https://www.un.org/disarmament/open-ended-working-group/> (accessed 10 March 2020).
- United Nations (UN) Office for Disarmament Affairs (2019). Intergovernmental Processes on the Use of Information and Telecommunications in the Context of International Security 2019–2021. Fact Sheet. Available at: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2019/03/2019+03+26+-+Fact+Sheet+Cyber+-+OEWG+and+GGE+processes+-+2.pdf> (accessed 8 March 2020).
- Väljataga A. (2018) Tracing Opinio Juris in National Cyber Security Strategy Documents. NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence Paper. Available at: <https://ccdcoc.org/library/publications/tracing-opinio-juris-in-national-cyber-security-strategy-documents/> (accessed 22 April 2020).
- Vergne J., Duran R. (2014) Cyberspace et Organisations “Virtuelles”: L’ état Souverain a-t-Il Encore un Avenir? [Cyberspace and “Virtual” Organizations: Does the Sovereign State Still Have a Future?] *Regards Croisés sur L’Économie*, vol. 1, no 14, pp. 126–39. Available at: <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2014-1-page-126.htm> (accessed 21 April 2020).
- Virally M. (1983) La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique (à l’exception des textes émanant des organisations internationales). *Annuaire de l’Institut de Droit International Session de Cambridge*, vol. 60, pp. 166–327.
- von Heinegg W. (2012) *The Tallinn Manual and International Cyber Security Law*. Yearbook of International Humanitarian Law. The Hague: TMC Asser Press.
- Wall D. (2007) *Cybercrime: The Transformation of Crime in the Information Age*. Cambridge: Polity.
- Westby J. (2019) Why the EU Is About to Seize the Global Lead on Cybersecurity. *Forbes*, 31 October. Available at: <https://www.forbes.com/sites/jodywestby/2019/10/31/why-the-eu-is-about-to-seize-the-global-lead-on-cybersecurity/#6dd3771b2938> (accessed 21 April 2020).
- Wheeler D., Larsen G. (2013) Techniques for Cyberattack Attribution. IDA Paper P-3792, Institute for Defense Analysis. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/235170094\\_Techniques\\_for\\_Cyber\\_Attack\\_Attribution](https://www.researchgate.net/publication/235170094_Techniques_for_Cyber_Attack_Attribution) (accessed 21 April 2020).
- Wouters J., Rynjaert C., De Baere G., Ruys T. (2018) *International Law: A European Perspective*. Oxford. Hart Publishing.

# Финансовые рынки: от «трагедии общин» к сбалансированному регулированию<sup>1</sup>

А.В. Подругина, А.В. Табах

---

**Подругина Анастасия Викторовна** – преподаватель департамента мировой экономики факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: apodrugina@hse.ru

**Табах Антон Валерьевич** – к.э.н., доцент департамента прикладной экономики факультета экономических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: atabah@hse.ru

*Сегодня глобальная финансовая система сталкивается с необходимостью реагировать на тройной вызов: угрозу нового системного финансового кризиса на глобальном и региональном уровне; трудности постоянной адаптации существующих практик финансового бизнеса и регулирования к интенсивным технологическим инновациям; последствия излишнего политического влияния на финансовую систему посредством санкций и избирательно применяемых практик в санкционных целях. Для улучшения качества финансового регулирования потребуются более глубокая кооперация между регуляторами лидирующих экономик и проактивная позиция финансовой индустрии, а также децентрализация финансового регулирования. Однако маловероятно, что это произойдет на глобальном уровне.*

*Финансовая стабильность, которая в период после Великой рецессии стала ключевой целью глобального финансового регулирования, рассматривается в статье с точки зрения «трагедии общин»<sup>2</sup>. В статье рассмотрены основные тенденции в регулировании финансовых рынков в посткризисный период: трансформация мировой финансовой архитектуры, борьба с отмыванием доходов и финансированием терроризма, применение финансовых санкций. Проанализированы существующие провалы современного посткризисного финансового регулирования: кредитное сжатие, снижение эффективности монетарной политики, регуляторный арбитраж, повышение издержек на соблюдение требований (законодательства по борьбе с отмыванием доходов и финансированием терроризма, налогового законодательства, санкционного режима).*

*По мнению авторов, в будущем в сфере финансового регулирования будут одновременно наблюдаться тенденции гармонизации и стандартизации требований в традиционных секторах финансовых рынков (в том числе в традиционных институтах теневого банковского сектора), но в то же время продолжит развиваться «регуляторный арбитраж»<sup>3</sup> с использованием новых финансовых технологий с целью снижения регуляторных издержек. Начавшийся в 2020 г. кризис, спровоцированный пандемией коронавируса, хотя имеет нефинансовую природу, практически неизбежно окажет большое влияние на финансовые рынки и формат их регулирования.*

*Предложены возможные шаги, направленные на устранение провалов системы финансового регулирования, в том числе в контексте деятельности международных организаций.*

**Ключевые слова:** финансовое регулирование; финансовый надзор; глобальное регулирование; международная финансовая архитектура; провалы финансового регулирования; финансовая стабильность; системный риск

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в феврале 2020 г.

<sup>2</sup> «Трагедия общин» – проблема истощения блага общего пользования (общего ресурса) вследствие того, что издержки пользования размыты между всеми потребителями.

<sup>3</sup> Регуляторный арбитраж – практика перемещения бизнеса в менее регулируемую отрасль или юрисдикцию.

Для цитирования: Подругина А.В., Табах А.В. (2020) Финансовые рынки: от «трагедии общин» к сбалансированному регулированию // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 173–190 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-08

## Введение

Устаревшие, непоследовательные и технологически отсталые практики финансового регулирования заслуженно считаются одной из ключевых причин «Великой рецессии» и последующих значительных потерь для мировой экономики. На фоне широкой и непродуманной либерализации рынков в 1990–2000 гг. они способствовали процессу накопления многослойных рисков. С 2009 г. в глобальных механизмах координации произошли системные изменения, но жесткая система финансового регулирования стала и дорогой, и обременительной, что снизило эффективность деятельности традиционных финансовых институтов. Сегодня на эту систему все активнее возлагаются несвойственные ей функции, а правительства используют финансовое регулирование для решения правоохранительной (растущая сеть мер по борьбе с отмыванием денег) и политической задач (финансовые санкции). В результате процесс глобализации и унификации финансовых рынков остановился, а в отдельных сегментах рынка начались процессы регионализации. Банкам и корпорациям ограничивается доступ к капиталу, в принятии финансовых решений все большую роль играют нерыночные и нефинансовые соображения. В условиях зарегулированности традиционных финансовых институтов стимулы для развития получил «теневой банкинг».

После «Великой рецессии» 2008–2009 гг. глобальное регулирование финансовой системы столкнулось с серьезным вызовом – необходимостью поддерживать баланс между накоплением системного риска и эффективностью финансовых рынков и институтов. Кроме того, дополнительные возможности и трудности для регуляторов создали технологические нововведения, изменения подхода к финансовому регулированию и повышению влияния на финансовые рынки издержек комплаенса (соблюдения регуляторных требований) в сфере борьбы с отмыванием денег, терроризмом, уходом от налогов, а также взаимные санкции. Перечисленные нововведения увеличили прозрачность финансовых рынков, но значительно повысили регуляторные издержки, разрушили существующие деловые практики и во многих случаях, напротив, снизили скоординированность действий регуляторов и участников рынка. Таким образом, распад глобальной финансовой системы на отдельные составляющие – результат избыточного регуляторного бремени.

Поддержание целостности глобальной финансовой системы и развитие грамотно скоординированного финансового регулирования – трудная задача, несмотря на снижение транзакционных издержек и значительно упростившуюся коммуникацию [Claessens, Kodres, 2014]. Спрос на криптовалюты и смещение финансовой активности из зарегулированных сфер в менее регулируемые – признак значительных структурных и регуляторных проблем и жесткости регуляторных практик.

В настоящей статье анализируются перспективы регулирования финансовых рынков после глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. с использованием концепции общего ресурса, в частности, рассматривается сформировавшаяся архитектура глобального финансового регулирования и ее провалы. Кроме того, рассматриваются перспективы регулирования финансовых рынков в условиях глобального экономического кризиса, вызванного пандемией коронавируса.

## Зачем нужно гармонизировать финансовое регулирование?

Современные финансовые рынки отличаются высокой степенью связанности – как между секторами, так и между странами. Высокая интеграция приводит к более быстрой трансмиссии шоков и финансовых кризисов, а регуляторы не всегда способны предотвратить наступающий кризис.

Высокий уровень мобильности капитала приводит к повышению волатильности в потоках капитала. Страдают от этого явления и развивающиеся, и развитые экономики – повышается нестабильность потребления, инвестиций, обменного курса [ЕСВ, 2016].

Финансовая стабильность, по своей сути, – общественное благо, или общий ресурс<sup>4</sup>, поэтому государство и международные организации должны регулировать и осуществлять надзор за финансовыми рынками на разных уровнях, чтобы обеспечить бесперебойную работу и избежать крупных нарушений в их функционировании. Сегодня финансовые рынки все больше функционируют на глобальном уровне, поэтому национальные правительства не могут обеспечить достаточный уровень регулирования и надзора, что подтверждается серьезными финансовыми потерями и усилением дестабилизации финансовых рынков в результате противоречивых подходов к «бэйлауту» и банкротству крупных инвестиционных фондов в США и Великобритании в 2008 г. или неоднозначных правил для банков еврозоны в 2010–2013 гг.

Скоординированная монетарная, фискальная и макропруденциальная политика в разных странах может обеспечить снижение волатильности потоков капитала. В свою очередь, нескоординированная макроэкономическая политика приводит к негативным внешним эффектам для других стран (особенно развивающихся экономик) и увеличивает уязвимость в отношении финансовых шоков [IMF, 2014].

Одним из следствий отсутствия или ограниченности координации между регулирующими органами является «регуляторный арбитраж» – практика перевода финансовых активов либо определенных сделок с ними из жестко регулируемой среды в менее регулируемую. Регуляторный арбитраж может происходить как между секторами финансового рынка, так и между различными юрисдикциями. Вследствие этого риски накапливаются в слабо регулируемой среде, что угрожает финансовой стабильности. Накопление огромных забалансовых обязательств по CDS и использование страховых компаний, имеющих меньше ограничений и требований по сделкам такого рода, оказались значительными факторами краха Lehman Brothers и AIG. С ростом взаимозависимости финансовых рынков регуляторный арбитраж стал проще и тем самым опаснее. В частности, существуют эмпирические доказательства того, что американские банки предпочитают открывать дочерние компании в менее регулируемой среде [Frame, Mihov, Sanz, 2017]; что доля «теневых» банковского сектора значительно увеличилась за 2007–2015 гг., и по крайней мере на треть это увеличение объясняется дополнительным регуляторным бременем, возложенным на традиционные финансовые институты [Buchak et al., 2018]. Таким образом, требования к банковским и небанковским финансовым институтам, а также требования к финансовым институтам в разных странах должны быть максимально гармонизированы, чтобы снизить выгоды от регуляторного арбитража.

Гармонизированное регулирование особенно необходимо в отношении внебиржевых сделок, которые исторически регулируются крайне слабо из-за офшорной природы существенной части этого рынка. Без адекватного регулирования межстрановой

<sup>4</sup> Common-pool resource.

регуляторный арбитраж будет осуществляться с минимальными препятствиями, и финансовые активы будут накапливаться в стране со слабым регулированием или «кэптивным регулятором»<sup>5</sup>. Кризис одного из таких «финансовых казино» распространится по мировой экономике очень быстро из-за высокой степени взаимосвязи внебиржевых рынков. Некоторые эксперты воспринимают внебиржевой рынок как частный случай «трагедии общин», которая может быть решена интернализацией издержек [Coffee, 2014].

## Трансформация модели глобального финансового регулирования

Посткризисное усиление координации финансового надзора за рынками и гармонизации финансового регулирования началось на саммите «Группы двадцати» в Лондоне в 2009 г. На саммите было принято решение о трансформации Форума финансовой стабильности (Financial Stability Forum, FSF) в постоянно действующий Совет по финансовой стабильности (Financial Stability Board, FSB). Основная цель Совета по финансовой стабильности (СФС) – координация работы национальных финансовых властей и международных нормотворческих организаций для повышения финансовой стабильности.

Создание СФС стало первым шагом к формированию *института финансовой стабильности*. Институт финансовой стабильности – набор правил и стандартов, принятых с целью увеличения финансовой стабильности. Его инфраструктура включает все международные организации, стимулирующие финансовую стабильность: Банк международных расчетов (Bank of International Settlement, BIS), Международный валютный фонд (International Monetary Fund, IMF), Всемирный банк (World Bank, WB) и др. Мы считаем, что этот институт финансовой стабильности – часть глобальной системы регулирования.

СФС как главный координатор финансовой стабильности должен обеспечить решение четырех важнейших задач:

- формирование устойчивых финансовых институтов;
- решение проблемы крупных системно значимых финансовых институтов (“too big-to-fail”);
- повышение безопасности рынка деривативов;
- повышение устойчивости небанковских финансовых институтов.

Банк международных расчетов (БМР) и Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН) играют ключевую роль в решении первых двух задач – формировании устойчивых финансовых институтов и решении проблемы “too-big-to-fail”. Базель III сфокусирован на ужесточении требований к капиталу, ликвидности и леввереджу, покрытию риска, а также повышении устойчивости системно значимых банков (международных и национальных). Международная ассоциация органов страхового надзора (International Association of Insurance Supervisors, IAIS) также принимает участие в повышении устойчивости финансовых институтов, разрабатывая глобальные стандарты капитала (Insurance Capital Standard, ICS) и другие надзорные стандарты.

Ключевой игрок в достижении последних двух задач – Международная организация комиссий по ценным бумагам (International Organization of Securities Commissions, IOSCO). IOSCO разработала Принципы инфраструктуры финансового рынка (Prin-

<sup>5</sup> Кэптивный регулятор (captive regulator) – регулятор, принимающий решения в интересах игроков регулируемой отрасли, а не с целью эффективного регулирования.

principles for Financial Market Infrastructures (PFMI) (вместе с Комитетом по платежам и рыночным инфраструктурам BIS (Committee on Payments and Market Infrastructures)), а также рекомендации для фондов денежного рынка (money market funds, MMF's).

Помимо внедрения принципов финансовой стабильности, Совет по финансовой стабильности постоянно наблюдает за состоянием национальных финансовых систем. Кроме того, с этими же целями существует совместная программа МВФ и Всемирного банка по оценке финансового сектора (IMF – World Bank Financial Sector Assessment Program (FSAP)).

В задачи МВФ входит также координация макроэкономических политик в разных странах, но МВФ имеет ограниченные возможности для прямой реализации этой задачи, потому что выбор макроэкономической политики – зачастую выбор между национальным благосостоянием и снижением внешних эффектов для остальных стран.

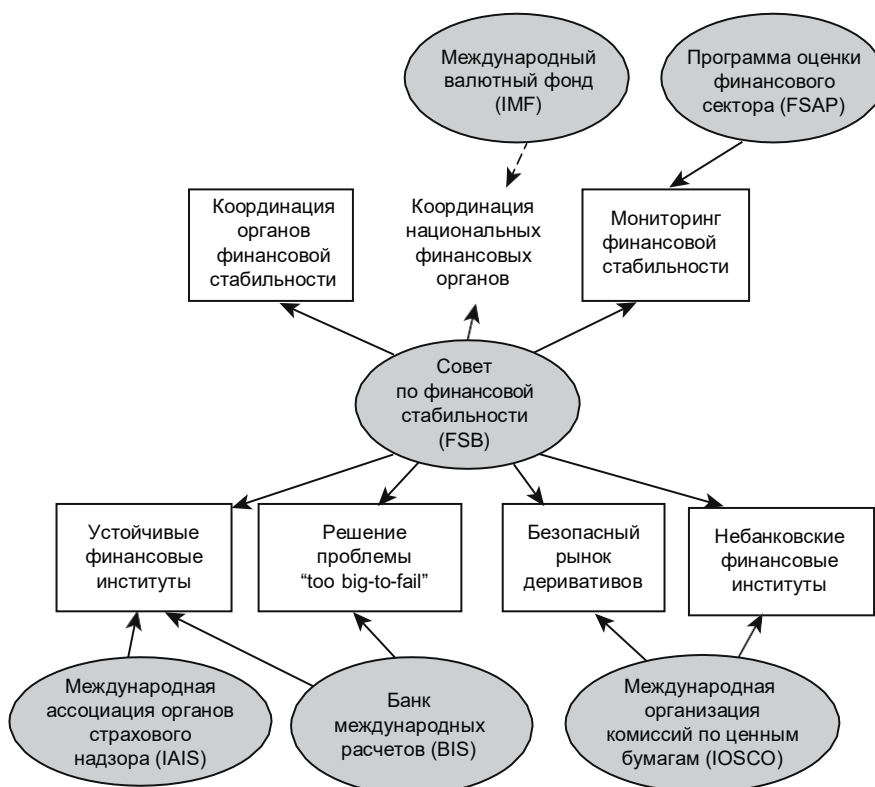


Рис. 1. Структура современного института финансовой стабильности

Источник: составлено авторами.

В соответствии с четвертым отчетом Совета по финансовой стабильности по вопросам внедрения реформ финансового регулирования и их последствий [FSB, 2018], за прошедшие годы была создана новая институциональная основа финансового регулирования и проведены главные реформы; финансовая система стала более устойчивой, однако остались элементы реформ, которые еще предстоит внедрить.

Большинство исследователей согласны с тем, что Базель III имел положительное влияние на стабильность финансовой системы [IMF, 2018] как в развитых экономиках

[Gehrig, Iannino, 2017], так и в развивающихся [Hossain et al., 2018]. При этом экономический рост замедлился вследствие введения Базельских требований. Хотя, в соответствии с новым метаанализом [Fidrmuc, Lind, 2018], ущерб для национального экономического роста оказался меньше ожидаемого – ВВП снижался всего на 0,2% в ответ на повышение требований к капиталу на 1 п.п. в год.

В соответствии с тем же отчетом Совета по финансовой стабильности был достигнут «хороший прогресс» в реформе внебиржевых рынков деривативов: внедрены требования к отчетам о торговых операциях, системы центральных контрагентов (Clearing Counterparty Clearing, CCP), требования к норме прибыли, требования к капиталу для деривативов, которые не проходят через систему центральных контрагентов. Более того, реформа регулирования внебиржевых деривативов позитивно сказалась на объеме и ликвидности рынка. Однако реформа все еще находится в стадии внедрения, поэтому оценить долгосрочный эффект пока невозможно.

Повышение устойчивости небанковских финансовых институтов также не доведено до конца: происходит внедрение рекомендаций IOSCO для фондов денежного рынка, внедрение выравнивающих стимулы подходов для секьюритизации. Внедрение регуляторных практик для «теневое банкинг» находится на ранней стадии, в том числе по причине несогласованности определений этого явления и отсутствия правовых рамок.

Таким образом, в настоящее время изменения в регулировании банковского сектора находятся в активной стадии, его элементы быстро внедряются в разных странах, в то время как прочим секторам финансовых рынков уделяется значительно меньше внимания.

## Провалы института финансовой стабильности

Институт финансовой стабильности несовершенен – существует ряд так называемых провалов (failures), то есть ситуаций, в которых работа института приводит к неэффективному состоянию, в определенной мере мешающему развитию экономики. Среди них традиционные регулятивные провалы, такие как регулятивная ловушка; провалы, обусловленные деятельностью самого института (перекос в сторону регулирования именно банковского сектора); провалы, связанные со взаимодействиями с новыми технологиями.

Регулятивная ловушка (regulatory capture) – провал, характерный для любой регулятивной практики, в том числе для финансового регулирования. Это ситуация, при которой регулятор начинает действовать не в интересах общества (повышения эффективности экономики), а в интересах устойчивости и доходности регулируемого сектора, и принимает решения исходя из коммерческих и даже посторонних (политических) соображений.

Регулятивную ловушку считают важным фактором глобального финансового кризиса как на национальном, так и на глобальном уровне; после кризиса проблема сохраняется, несмотря на позитивные изменения в глобальном финансовом регулировании [Baker, 2010].

Более того, как можно видеть из предыдущего раздела, система мер по повышению финансовой стабильности имеет существенный перекос в сторону ужесточения банковского регулирования. В то же время рынок деривативов и «теневой банкинг» до сих пор подпадают под минимальные требования регуляторов. Такой перекос создает три ключевые проблемы.



1) **Кредитное сжатие.** Высокие требования к банкам наряду с высокими издержками исполнения этих требований [Deloitte, 2017] приводят к сокращению банковских возможностей кредитования и, следовательно, к кредитному сжатию за счет сокращения предложения кредитов в условиях низких процентных ставок. Более того, после глобального финансового кризиса можно наблюдать аномально длительное кредитное сжатие – восстановление кредитной и инвестиционной активности заняло семь лет (2010–2017 гг.).

2) В результате кредитного сжатия был нарушен **кредитный канал передачи монетарной политики.** Ключевой механизм кредитного канала – влияние на предложение банковских кредитов за счет воздействия на депозиты, но в условиях Базельских требований эффективность этого канала снижена.

3) **Регуляторный арбитраж (по большей части межсекторальный, однако и межстрановой тоже).** Существенная часть банковских активов и множество финансовых активностей (маркетмейкинг, торговля деривативами) смещаются в сектор «теневое банкинга». Многие заемщики используют альтернативные источники фондирования: малый бизнес и компании с краткосрочными потребностями в финансировании используют возможности «теневое банкинга», крупный бизнес для получения долгосрочного финансирования переходит на рынок облигаций. Реформы рынка внебиржевых деривативов также имеют побочные последствия. Небольшие компании испытывают трудности в достижении клиринговых договоренностей и несут высокие издержки по исполнению регуляторных требований, поэтому происходит межстрановой арбитраж [FSB, 2017a].

Еще один провал института финансовой стабильности – регулирование новых финансовых технологий в целом и криптовалют в частности. Финтех размывает границы между финансовыми рынками, снижает издержки финансовых операций и барьеров входа на рынки. Вероятно, существенная часть финансовых услуг, предоставляемых сейчас банковским и небанковским финансовыми секторами, будет вытеснена услугами с использованием новых технологий (машинное обучение, прогнозный анализ, децентрализованные сети, блокчейн и др.). Например, в 2019 г. Facebook попытался запустить криптовалюту Libra в рамках одноименной платежной системы, однако столкнулся с интенсивным противодействием: в частности, президент Бундесбанка и член правления ЕЦБ Йенс Вайдман призвал банки еврозоны бороться с Libra<sup>6</sup>. Также претензии высказали Конгресс США и Еврокомиссия. По данным агентства Bloomberg, в начале 2020 г. Facebook принял решение переориентировать платежную систему Libra на работу с различными цифровыми валютами<sup>7</sup>.

Финтех развивается стремительно, но институт финансовой стабильности не может отреагировать на инновации своевременно и адекватно. В опубликованном в 2017 г. отчете Совета по финансовой стабильности отмечается: «Совет по финансовой стабильности разработал концепцию, которая определяет объем деятельности с использованием финансовых технологий, а также потенциальные выгоды и риски для финансовой стабильности. Это обеспечит основу для будущего анализа и мониторинга» [FSB, 2017b]. То есть Совет по финансовой стабильности признал невозможность поспеть за инновациями, и за прошедшие два года положение не улучшилось.

<sup>6</sup> ECB's Weidmann Urges Euro-Area Banks to Battle Facebook's Libra, Paul Gordon, Bloomberg, 02.01.2020 (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-02/ecb-s-weidmann-urges-euro-area-banks-to-battle-facebook-s-libra>).

<sup>7</sup> Facebook Weighs Libra Revamp to Address Regulatory Concerns, Joe Light, Benjamin Bain, and Olga Kharif, 04.03.2020 (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-03/facebook-weighs-libra-revamp-to-win-over-reluctant-regulators>).

Таким образом, структура глобальной финансовой системы меняется под воздействием инструментов, предотвращающих потенциальный шок. Однако меняется и возможная реакция мировой финансовой системы на возможный шок: уязвимые места системы смещаются [Knight, 2018].

Источники финансовой нестабильности, действия, предпринятые для устранения этой нестабильности, и последствия представлены в табл. 1 (жирным выделены позитивные последствия, курсивом – негативные; нейтральные последствия не выделены).

Таблица 1. Источники финансовой нестабильности, решение, последствия

Источник нестабильности	Решение	Последствия
Банковский сектор	Базель II, Базель III	<b>Финансовая стабильность повысилась</b>
		<i>Кредитное сжатие. Снижение эффективности монетарной политики. Регуляторный арбитраж (заемщики и капитал сдвигаются на долговой рынок и в «теневой» банковский сектор)</i>
Рынок деривативов	Повышение прозрачности. Стимулирование системы центральных контрагентов	<b>Снижение кредитных рисков контрагента. Снижение системного риска. Сжатие спредов</b>
		<i>Издержки на соблюдение требований</i>
«Теневой» банковский сектор	Система мониторинга	Рост сектора за счет сокращения банковского сектора
Финтех	Анализ	<b>Снижение транзакционных издержек</b>
		Неконтролируемое развитие
		<i>Безнадзорный источник риска</i>

Источник: составлено авторами.

Многие исследователи и эксперты регулярно критикуют систему управления внутри организаций, входящих в институт финансовой стабильности, и их координацию. Негосударственная организация “New Rules for Global Finance” описала качество глобального финансового управления как «неадекватное, неудовлетворительное». Критериями для оценки были прозрачность, инклюзивность, подотчетность, ответственность; оценивались «Группа двадцати», Совет по финансовой стабильности, МВФ и Всемирный банк. Та же организация в том же году описала влияние глобального финансового регулирования как очень ограниченное, особенно в бедных странах. Европейский аналитический центр “Bruegel” в 2014 г. также утверждал, что «Группа двадцати» не справились с установлением адекватной финансовой институциональной инфраструктуры [Véron, 2014].

Споры о качестве глобального финансового регулирования продолжаются. Некоторые эксперты не соглашаются с тем, что регулирование можно охарактеризовать как «неудовлетворительное» [Sheets, 2017]. Другие эксперты лишь частично соглашаются с тем, что финансовое регулирование имеет ограниченное влияние [Knight, 2018]. При этом США, будучи крупнейшим источником капитала, сами имеют несколько отдельных плохо скоординированных органов финансового регулирования, решения кото-

рых имели глобальные последствия. Тем не менее маловероятно, что этот источник неопределенности исчезнет.

В будущем можно ожидать дальнейшей гармонизации практик финансового регулирования и финансовых стандартов. Вероятно, перекося в сторону банковского сектора будет сохраняться. В частности, имплементация финальных элементов Базеля III (детальных принципов оценки рыночного, операционного и кредитного риска) воспринимается рынком как Базель IV [KPMG, 2018] в силу высоких потенциальных издержек для банков по внедрению модификаций.

Высокий уровень издержек на соблюдение регуляторных требований в банковском секторе в некоторой степени вытеснил финансовые инновации в менее регулируемый теневой банковский сектор.

Модель глобального финансового регулирования значимо трансформировалась с введением новой институциональной среды. Оценка эффективности новой модели достаточно трудна, мы никогда не сможем с уверенностью сказать, стала ли финансовая система более устойчивой благодаря работе этого института или вопреки, а также стала ли она более устойчивой к каким-то конкретным шокам или ко всем. Однако можно предложить некоторые шаги, которые тем или иным образом помогут улучшить институт финансовой стабильности.

## Иные источники проблем для финансовых рынков

**Борьба с отмыванием доходов и финансированием терроризма.** Отмывание доходов – сокрытие происхождения нелегально полученных доходов, обычно с помощью переводов через иностранные банки или легальный бизнес – считается проблемой на протяжении десятилетий. С 2000 г. глобальная система по борьбе с отмыванием доходов постепенно переносила бремя доказательства незаконных действий с правоохранительных органов на финансовые институты.

Главный актер глобальной борьбы с отмыванием доходов – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF), сформированная в 1989 г. участниками «Группы семи», а в настоящее время включающая 36 стран и две международные организации. FATF – это международная организация, цель деятельности которой заключается в развитии и стимулировании международных действий по борьбе с отмыванием доходов. С октября 2001 г. в задачи FATF также включили борьбу с финансированием терроризма. Сегодня FATF формирует международное законодательство и разрабатывает реформы национального законодательства и регулирования борьбы с отмыванием доходов и борьбы с финансированием терроризма. К настоящему моменту FATF разработала 40 рекомендаций, касающихся отмывания доходов, и 9 рекомендаций, касающихся финансирования терроризма. На страны, которые не полностью соблюдают рекомендации FATF, организация может оказывать давление вплоть до рекомендаций для стран-членов не поддерживать отношения с финансовыми и нефинансовыми институтами страны (так происходит, например, в случае Северной Кореи и частично в случае Ирана).

Многочисленные штрафы для крупных банков (например, Deutsche Bank или Societe Generale, а также «зачистка» банковских систем Латвии и Кипра) за нарушения законодательства и международных соглашений по борьбе с отмыванием денег, так же как и потенциальный отзыв лицензии, добавляют стимулов для всестороннего соблюдения законодательства: финансовым институтам весьма желательно избегать подозрений и репутационных рисков.

Развивающиеся экономики также находятся под давлением – соглашения обязывают их вводить аналогичные правила на национальном уровне. В результате издержки на соблюдение требований и необходимое для этого количество сотрудников значительно возрастают, так же как и трудность получения финансовых услуг для клиентов с использованием практики “know-your-client” (KYC): в соответствии с требованиями FATF информация о каждом клиенте финансового института должна быть подробно проанализирована; о каждой подозрительной транзакции необходимо сообщить.

Еще одной проблемой стало формирование «черных списков» с миллионами потенциально токсичных компаний и частных лиц, которые не могут получить традиционные финансовые услуги из-за сложных процедур, что становится глобальной проблемой по мере расширения обмена данными между организациями и странами. Процедуры взаимного признания включения в «черные списки» и реабилитации их участников пока только формируются.

**Уход от налогов.** Национальные налоговые органы сотрудничают друг с другом для предотвращения ухода от налогов, однако глобальный обмен налоговыми данными и введение требований к финансовым институтам по проверке сомнительных операций относительно новы. В США с этой целью в 2010 г. принят закон FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) – закон о налоговой отчетности по зарубежным счетам. FATCA предусматривает серьезные наказания для иностранных финансовых институтов, которые не сообщают о финансовой активности американских клиентов. Для иностранных финансовых институтов, которые не соблюдают строгие требования раскрытия информации, установлен налог в 30% в сторону США на все платежи из США. FATCA определяет зарубежные финансовые институты чрезвычайно широко – под определение попадают все возможные типы финансовых институтов вне США. Иностранные финансовые институты обязаны отчитываться напрямую перед Налоговой службой США.

Практически все страны в настоящий момент подписали с США соглашение в соответствии с FATCA, в том числе страны, которые находятся под американскими санкциями. FATCA и подобные законы имеют весьма ограниченное влияние на эффективность сбора налогов, однако налагают дополнительное регулятивное бремя и давление на финансовые институты: в среднем бремя соответствия требованиям составляет около 1,2% активов финансового института [Belnap, Thornock, Williams, 2018].

**Санкции и контрсанкции: новый источник издержек и требований.** Финансовые санкции, в частности, запрет финансовых транзакций, имеют долгую историю, активно использовались в период холодной войны и предполагают давление на другие страны с целью изменения их политики. В последние годы важность санкций значительно возросла. И Евросоюз, и США используют широкий набор запретов и ограничений против Ирана, России и в меньшей степени против других стран за действия, не связанные с финансовым сектором. Санкции вводятся в одностороннем порядке, выбор мер при этом непрозрачен и слабо регулируется, в том числе между странами, вводящими санкции.

В такой ситуации финансовые институты вынуждены подстраивать бизнес-практики и процесс принятия решений о распределении риска, чтобы избежать не только запрещенной транзакции, но и транзакций потенциально токсичных в будущем. Это само по себе повышает издержки на соблюдение требований, к тому же требует создания дорогостоящей и медленно функционирующей внутренней инфраструктуры для борьбы с регулятором в сложных случаях. На системном уровне требуется поддержание или создание альтернативных инфраструктур (например, платежных систем), чтобы избежать возможных препятствий для финансовых потоков.

Подобные нарушения (реальные или ожидаемые) и общая неопределенность повышают издержки для бизнеса и регулирования даже в юрисдикциях, не подпадающих под санкции напрямую. Так, например, китайские банковские институты испытывают трудности из-за антироссийских санкций. Для соблюдения санкционного режима и требований национального регулятора китайские банки блокируют и отменяют российские транзакции, закрывают банковские аккаунты, затягивают процедуру верификации платежа. В соответствии с требованиями США санкции должны быть наложены на каждую компанию как минимум с 50%-м участием лица или компании, находящихся под санкциями. Также санкции должны быть наложены на каждое физическое или юридическое лицо, которое, «будучи осведомленным, способствовало проведению значительной транзакции для или от лица одного из лиц под санкциями». Оценка риска одобрения российской транзакции для китайских банков затруднена, она требует дополнительных ресурсов и знаний российской конъюнктуры и аффилиаций. В этой ситуации, конечно, в первую очередь страдают российские банки и компании, но потери с китайской стороны также присутствуют.

## Влияние пандемии коронавируса на регулирование финансовых рынков

В первом квартале 2020 г. ВОЗ объявила о пандемии коронавируса, что привело к спаду экономики уже на момент написания статьи и приведет к глобальному экономическому кризису в 2020 и, возможно, 2021 г.

□ Вероятность краха банковской системы невелика. С одной стороны, регулирование банковского сектора повысило его устойчивость к разного рода шокам, с другой стороны, в марте 2020 г. центральные банки по всему миру объявили о смягчающих монетарных и регулятивных мерах, направленных на обеспечение финансовых рынков ликвидностью. Близкие к нулю или отрицательные процентные ставки значительно снижают трудность обслуживания долга. Такие ставки наблюдаются на всех рынках развитых стран.

□ Кредитный цикл развитых стран, скорее всего, вернется к периоду кредитного сжатия. На фоне снижения ставок по государственному долгу доходности по корпоративным облигациям и ставки по кредитам выросли и в относительном, и в абсолютном выражении (вне специальных государственных программ поддержки бизнеса). Искусственное ограничение спроса вследствие введения мер противодействия распространению эпидемии и принудительной остановки хозяйственной деятельности нанесет значительный ущерб малому и среднему бизнесу, а также крупным компаниям ряда отраслей, в совокупности с политикой около нулевых или нулевых процентных ставок усилит степень сокращения кредита и затруднит выход из этого состояния после кризиса.

□ При реализации государственных программ поддержки, в том числе льготных кредитов, рacionamento кредитных ресурсов будет осуществляться не через процентные ставки или оценку рисков, а с помощью нефинансовых инструментов. Побочным результатом вирусной рецессии (пандециссии) может стать радикальное увеличение доли государства и его агентов на кредитном рынке даже в тех странах, где удалось избежать этого в 2008–2010 гг.

□ Повышается вероятность деофшоризации национальных экономик. Вывод капитала из офшоров приведет к более равномерному распределению количества рисков в экономиках, снижению количества высокорискованных активов в «фи-

нансовых казино». Также, вероятно, снизится волатильность потоков капитала между развитыми и развивающимися экономиками.

□ Темп развития финтеха возрастет. Отрасль практически гарантированно выигрывает от кризиса, ее подъем уже начался: согласно исследованию deVere Group, за последнюю неделю марта использование финансовых приложений в странах Европы возросло на 72%<sup>8</sup>.

## Способы модернизации регулирования финансовых рынков

**Децентрализация финансового регулирования.** Малые экономики с развитыми финансовыми рынками не имеют достаточно стимулов для сопротивления системному риску, потому что они могут получать выгоду от регуляторного арбитража и одновременно с этим избежать больших потерь, если случится финансовый кризис. Как отмечалось ранее, финансовая стабильность – это общий ресурс, так что имеет место «трагедия общин». Нобелевский лауреат Элинор Остром доказала, что малые группы могут эффективно и стабильно управлять ресурсами. Возможно, двухсторонние или групповые (при условии небольшого размера группы) соглашения могут успешно работать не только для пастбищ, но и для финансовых рынков.

В отличие от мультилатерального подхода к финансовому регулированию, соглашения между небольшим количеством стран могут достигаться и обновляться значительно быстрее, а значит, своевременно реагировать на инновации. Юрисдикциям, которые в наибольшей степени пострадают в случае финансового кризиса, стоит занять проактивную позицию и сформулировать требования к тому или иному финансовому рынку. В таком случае эти страны смогут настоять на распространении этих требований на другие юрисдикции напрямую или через организации института финансовой стабильности.

Элинор Остром также сформулировала необходимые условия для устойчивости подобных соглашений: ясность закона, однозначные процедуры принятия решений, правила разрешения конфликта [Ostrom, 2015]. Следовательно, институт финансовой стабильности должен сыграть значительную роль в этом процессе, создав прозрачную институциональную среду.

Таким образом, в рамках существующей системы было бы эффективно финансовое регулирование в малых группах. Одним из примеров такой малой группы может выступить ЕАЭС.

На данный момент в пространстве ЕАЭС продолжается работа над концепцией формирования общего финансового рынка, которая предполагает постепенную гармонизацию законодательств в сфере финансового рынка стран – членов ЕАЭС (в том числе гармонизацию требований к участникам финансового рынка, создание единого биржевого пространства, создание единого надзорного органа). Приоритетным для первого этапа формирования общего финансового рынка выбран банковский сектор, он доминирует в институциональной структуре финансовых рынков стран – членов ЕАЭС. Однако предполагается выработать общий подход к регулированию всех секторов финансового рынка, вплоть до регулирования криптовалют.

«Пандемия» дополнительно поспособствует децентрализации финансового регулирования. Закрытие границ в рамках мер по снижению скорости распространения вируса снизит волатильность потоков капитала и степень регуляторного арбитража.

<sup>8</sup> Coronavirus lockdown: Massive surge in the use of fintech apps, deVere Group. 30.03.2020 (<https://www.devere-group.com/news/Coronavirus-lockdown-Massive-surge-in-the-use-of-fintech-apps.aspx>).

Однако открытие границ может спровоцировать новую волну перемещения капиталов, поэтому гармонизация мер финансового регулирования остается необходимой.

**Саморегулирование** – один из эффективных элементов регулирования на финансовых рынках. Саморегулируемая организация (СРО) – некоммерческая организация, объединяющая участников какой-либо отрасли, – способна более оперативно и эффективно реагировать на изменения практик финансового рынка или внешней среды. Установление стандартов и требований, адекватных существующим деловым практикам, позволит обеспечить больший уровень исполнения таких требований. Государственный регулятор для эффективной работы СРО должен обеспечивать баланс между надзором за саморегулируемыми организациями и определенной свободой действий СРО.

Создание международных саморегулируемых организаций для крупнейших участников финансовых рынков позволит обеспечивать эффективное финансовое регулирование на микроуровне.

Один из примеров успешной международной саморегулируемой организации – Международная ассоциация свопов и деривативов (International Swaps and Derivatives Association, ISDA). Основные цели деятельности ассоциации – снижение риска контрагента, повышение прозрачности в соответствующем секторе финансового рынка, совершенствование институциональной среды на рынке внебиржевых деривативов. Ассоциация разработала стандартизированные условия для внебиржевого контракта по сделкам в виде свопов и деривативов, который успешно используется более чем 900 участниками рынка из 71 страны.

**Финансовая регулятивная «песочница»** – специальный правовой режим, устанавливаемый финансовым регулятором для апробирования финансовых инноваций в контролируемой среде. Главная цель «песочниц» – поиск баланса между снижением рисков, подавлением экономического роста, издержками на соблюдение требований регулятора и защитой прав потребителей в новых, по большей части финансово-технологических, бизнес-моделях. Первая финансовая регулятивная песочница была создана в Великобритании в 2016 г. для поддержания разрушительных финансовых инноваций<sup>9</sup> [FCA, 2015]. На сегодняшний день более 25 стран создали или планируют создать подобные «песочницы».

Финансовые регулятивные «песочницы» могут способствовать улучшению коммуникации между регулятором и фирмами, внедряющими финансовые инновации, для установления оптимального правового режима для таких фирм. Более того, финансовые регулятивные «песочницы» поощряют действия и инновации финтех-компаний на финансовых рынках.

В условиях ограничения или приостановки экономической деятельности в рамках борьбы с пандемией коронавируса важно, по возможности, не приостанавливать деятельность регулятивных «песочниц» (на момент написания статьи ни одна из стран не приостановила действие «песочниц»).

**Регулятивные технологии (регтех, RegTech).** Стремительная эволюция технологий не только создает проблемы для финансового регулирования, но и предлагает решения. Современные технологии могут упростить финансовое регулирование в контексте регуляторного мониторинга, предоставления информации и соблюдения требований.

Ключевая область фокуса регтеха сегодня – это соответствие требованиям «антиотмывочного» законодательства и правила “know-your-client” (KYC). Кроме того, регтех позволяет упрощать соблюдение требований раскрытия информации для органов

<sup>9</sup> Disruptive financial innovations.

пруденциального регулирования: объем информации, которую необходимо раскрывать каждый день, огромен для крупного банка, а современные технологии позволяют автоматизировать этот процесс. Таким образом, регтех позволяет значительно снизить издержки раскрытия информации и соблюдения требований.

В скором времени регтех сможет искоренить проблему регулятивной ловушки путем внедрения автоматизированного доступа к данным и автоматизированного управления и анализа этими данными. Возможно, в будущем регтех позволит устанавливать финансовые стандарты в соответствии с пропорциональным подходом с учетом факторов риска [Arner et al., 2016].

**Новые источники капитала.** Поиск новых источников капитала вне ЕС и США может быть решением проблем для стран, в той или иной степени испытывающих санкционное давление. Примером подобного капитала могут быть новые банки развития – они могут помочь снизить негативные последствия от санкционного режима в будущем, однако в настоящее время часто затрудняют осуществление эффективного регулирования финансовой системы.

**Снижение регуляторного бремени на время «пандемии».** Текущий экономический кризис имеет нефинансовую природу, поэтому отсутствует проблема морального риска в помощи банкам – кризис в финансовом секторе не связан с чрезмерно рискованным поведением банков или недостатком их регулирования. Снижение регуляторного бремени для банковского сектора вместе с прочими стимулирующими мерами для финансового сектора поможет выходу экономики из кризиса. Такой позиции придерживается и Банк международных расчетов. «Банки должны быть частью решения, а не частью проблемы»<sup>10</sup>, – заявил Агустин Карстенс, генеральный директор Банка международных расчетов.

## Заключение

Регуляторные практики в последнее десятилетие, вооружившись новыми технологиями, получили серьезное развитие, что может в значительной степени снизить уровень риска для финансовых институтов. Однако отсутствие крупных финансовых потрясений с 2009 г. скорее результат низких процентных ставок и смягченной фискальной политики на крупных рынках, нежели заслуга более качественного регулирования. Мы наблюдаем, как крупные экономики расходятся в подходе к регулированию финансовых рынков, сохраняя одну общую тенденцию – рост издержек на соблюдение требований регуляторов. Медиа и общественность уже больше десяти лет воспринимают финансовый сектор не как источник возможностей для развития, а как болото, которое необходимо осушить, – это приводит к еще большей озабоченности потенциальными рисками транзакций, которые считались рутинными еще несколько лет назад.

В ближайшие годы, скорее всего, нас ждет постепенная координация и гармонизация регуляторных практик, гармонизация требований законодательства по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, а также установление финансовых стандартов регуляторами и крупными институтами. В то же время технологии позволят некоторым секторам финансовых рынков уйти от регулирования в нерегулируемые сферы деятельности.

«Пандемия» усилит часть тенденций – кредитное сжатие, гармонизацию регуляторных практик, развитие финтеха. Другая часть тенденций смягчится – ослабнет

<sup>10</sup> Bold steps to pump coronavirus rescue funds down the last mile, BIS. 30.03.2020 (<https://www.bis.org/speeches/sp200330.htm>).



давление на банковский сектор, проблема борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, скорее всего, отойдет на задний план.

Существует набор мер, который может помочь эффективнее осуществлять регулирование финансовых рынков.

□ Продолжение гармонизации правил и практик заинтересованными регуляторами и большая опора на современные технологии и саморегулирование. Базельские требования – одно из направлений, другой шаг, который потребует кооперации крупных институтов, – унификация стандартов оценки клиентов и создание клиентских профилей, переносимых на разные рынки. Стандартизация может позволить более эффективно использовать огромные потоки данных.

□ Методы работы с проблемными финансовыми институтами, которые создали значительные проблемы в 2008–2009 гг. и во время Греческого долгового кризиса в еврозоне, должны быть унифицированы. Системно значимые “too-big-to-fail” банки и инвестиционные компании должны не только соблюдать дополнительные требования к капиталу, но и в случае системного кризиса методы работы с такими организациями должны быть скоординированы. В рамках экономического кризиса нефинансовой природы давление на системно значимые финансовые институты должно быть ослаблено и скоординировано.

□ Современные технологии позволяют усовершенствовать подход к оценке риска, поэтому финансовым институтам для определения проблемных зон следует опираться на независимые инструменты риск-менеджмента, как, например, рейтинговые агентства. Однако в таком случае следует применить дополнительные меры по защите независимости таких инструментов.

□ Создание альтернативной инфраструктуры для снижения последствий санкций – хотя, скорее всего, это будет непростой процесс – или формирование более прозрачных и конкретных правил их установления поможет снизить риски финансовых институтов и их клиентов.

## Источники

Arner D.W., Barberis J., Buckley R.P. (2016) FinTech, RegTech, and the reconceptualization of financial regulation // *Northwestern Journal of International Law and Business*. 37. P. 371–414.

Baker A. (2010) Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance // *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944–)*. Vol. 86 (3). P. 647–663.

Belnap A., Thornock J., Williams B. (2018) The Long Arm of the US Tax Law: Compliance Rates and Costs related to FATCA. Working paper.

Buchak G. et al. (2018) Fintech, regulatory arbitrage, and the rise of shadow banks // *Journal of Financial Economics*. Vol. 130. No. 3. P. 453–483.

Claessens S., Kodres L. (2014) The Regulatory Responses to the Global Financial Crisis: Some Uncomfortable Questions, IMF.

Coffee J.C. Jr (2014) Extraterritorial Financial Regulation: Why E.T. Can't Come Home // *Cornell L. Rev.* 99 (2013). P. 1259.

Deloitte (2017). The Future of Regulatory Productivity, powered by RegTech.

ECB (2016). Dealing with large and volatile capital flows and the role of the IMF.

FCA (2015). Regulatory sandbox.

Fidrmuc J., Lind R. (2018) Macroeconomic impact of Basel III: Evidence from a meta-analysis // *Journal of Banking & Finance*.

Frame W.S., Mihov A., Sanz L. (2017) Foreign investment, regulatory arbitrage, and the risk of US banking organizations // *Journal of Financial and Quantitative Analysis*. P. 1–71.

FSB (2017a). Review of OTC derivatives market reforms. Effectiveness and broader effects of the reforms.

FSB (2017b). Financial Stability Implications from FinTech Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention.

FSB (2018). Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms. 4th Annual Report.

Gehrig T., Iannino M.C. (2017) Did the Basel Process of Capital Regulation Enhance the Resiliency of European Banks? Conference on Systemic Risk and the Organization of the Financial System, Chapman University.

Hossain M.Z., Khan M.A.R., Sadique M.S. (2018) Basel III and perceived resilience of banks in the BRICS economies // *Applied Economics*. Vol. 50. No. 19. P. 2133–2146.

IMF (2014). Monetary Policy Coordination and the Role of Central Banks, Rakesh Mohan and Muneesh Kapur.

IMF (2018). Global Financial Stability Report. A Decade after the Global Financial Crisis: Are We Safer?

Knight M.D. (2018) The G20's Reform of Bank Regulation and the Changing Structure of the Global Financial System // *Global Policy*. Vol. 9. Supplement 1. P. 21–33.

KPMG (2018). Basel 4: A Brief Overview.

Ostrom E. (2015) *Governing the commons*. Cambridge University Press.

Sheets N. (2017) Race to the Top: The Case for the Financial Stability Board. Peterson Institute for International Economics. No. PB17-12.

Véron N. (2014) The G20 financial reform agenda after five years (No. 2014/11) // *Bruegel Policy Contribution*.

ECB's Weidmann Urges Euro-Area Banks to Battle Facebook's Libra, Paul Gordon, Bloomberg (2020). 2 January. Режим доступа: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-02/ecb-s-weidmann-urges-euro-area-banks-to-battle-facebook-s-libra> (дата обращения: 01.04.2020).

Facebook Weighs Libra Revamp to Address Regulatory Concerns, Joe Light, Benjamin Bain, and Olga Kharif (2020). 4 March. Режим доступа: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-03/facebook-weighs-libra-revamp-to-win-over-reluctant-regulators> (дата обращения: 01.04.2020).

Coronavirus lockdown: Massive surge in the use of fintech apps (2020). De Vere Group. 30 March. Режим доступа: <https://www.devere-group.com/news/Coronavirus-lockdown-Massive-surge-in-the-use-of-fintech-apps.aspx> (дата обращения: 01.04.2020).

Bold steps to pump coronavirus rescue funds down the last mile (2020). BIS. 30 March. Режим доступа: <https://www.bis.org/speeches/sp200330.htm> (дата обращения: 01.04.2020).

# Financial Markets: From the “Tragedy of Commons” to Balanced Regulation

A.V. Podrugina, A.V. Tabakh

---

Anastasia V. Podrugina – Lecturer, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: apodrugina@hse.ru

Anton V. Tabakh – PhD, Assistant Professor, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: atabah@hse.ru

## Abstract

Nowadays the global financial system faces a triple challenge: the threat of a new systemic financial crisis at both global and regional levels; difficulties of constant adaptation of existing financial business and regulatory practices to intensive technological innovations; direct and hidden consequences of excessive political influence on the financial system through sanctions and selectively applied practices for sanction purposes. Improving the quality of financial regulation will require deeper cooperation between regulators of leading economies and a proactive position of the financial industry, as well as the decentralization of financial regulation. However, it is unlikely that this will happen at the global level.

Financial stability became a key goal of global financial regulation in the post-crisis period. We consider financial stability as the «tragedy of commons». The article describes the main trends of financial markets regulation after the crisis: transformation of global financial architecture, anti-money laundering and counter-terrorism financing practices (AML/CT), financial sanctions. The article analyzes the existing failures of modern post-crisis financial regulation: credit crunch, reduction in the effectiveness of monetary policy, regulatory arbitrage, and increased compliance costs (AML/CT legislation, tax legislation, and the sanctions regime).

In the future we expect simultaneous trends of harmonization and standardization of requirements in traditional sectors of financial markets (including traditional institutions of the shadow banking sector), but at the same time regulatory arbitrage<sup>1</sup> will induce new financial technologies in order to reduce regulatory costs. The crisis triggered by the coronavirus pandemic in 2020 despite its non-financial nature will almost inevitably have a major impact on financial markets and their regulation.

Possible steps to eliminate failures in the financial regulation system are proposed, including recommendations for international organizations.

**Key words:** financial regulation; financial supervision; global governance; international financial architecture; financial regulatory failures; financial stability; systemic risk

**For citation:** Podrugina A.V., Tabakh A.V. (2020) Financial Markets: From the “Tragedy of Commons” to Balanced Regulation. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 173–190 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-08

## References

- Arner D.W., Barberis J., Buckley R.P. (2016) FinTech, RegTech, and the reconceptualization of financial regulation. *Northwestern Journal of International Law and Business*, 37, pp. 371–414.
- Baker A. (2010) Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944–)*, vol. 86 (3), pp. 647–663.
- Belnap A., Thornock J., Williams B. (2018) The Long Arm of the US Tax Law: Compliance Rates and Costs related to FATCA. Working paper.

---

<sup>1</sup>Regulatory arbitrage – practice of transfer of assets to less-regulated environment or jurisdiction.

- Bold steps to pump coronavirus rescue funds down the last mile (2020). BIS. March 30. Available at: <https://www.bis.org/speeches/sp200330.htm> (01 April 2020).
- Buchak G. et al. (2018) Fintech, regulatory arbitrage, and the rise of shadow banks. *Journal of Financial Economics*, vol. 130, no 3, pp. 453–483.
- Claessens S., Kodres L. (2014) The Regulatory Responses to the Global Financial Crisis: Some Uncomfortable Questions, *IMF*.
- Coffee J.C. Jr (2014) Extraterritorial Financial Regulation: Why E.T. Can't Come Home. *Cornell L. Rev.* 99 (2013): 1259.
- Coronavirus lockdown: Massive surge in the use of fintech apps (2020). DeVere Group. 30 March. Available at: <https://www.devere-group.com/news/Coronavirus-lockdown-Massive-surge-in-the-use-of-fintech-apps.aspx> (01 April 2020).
- Deloitte (2017). The Future of Regulatory Productivity, powered by RegTech.
- ECB (2016). Dealing with large and volatile capital flows and the role of the IMF.
- ECB's Weidmann Urges Euro-Area Banks to Battle Facebook's Libra, Paul Gordon (2020). Bloomberg. 2 January. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-02/ecb-s-weidmann-urges-euro-area-banks-to-battle-facebook-s-libra> (01 April 2020).
- Facebook Weighs Libra Revamp to Address Regulatory Concerns, Joe Light, Benjamin Bain, and Olga Kharif (2020). 4 March. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-03/facebook-weighs-libra-revamp-to-win-over-reluctant-regulators> (01 April 2020).
- FCA (2015). Regulatory sandbox.
- Fidrmuc J., Lind R. (2018) Macroeconomic impact of Basel III: Evidence from a meta-analysis. *Journal of Banking & Finance*.
- Frame W.S., Mihov A., Sanz L. (2017) Foreign investment, regulatory arbitrage, and the risk of US banking organizations. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, pp. 1–71.
- FSB (2017a). Review of OTC derivatives market reforms. Effectiveness and broader effects of the reforms
- FSB (2017b). Financial Stability Implications from FinTech Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention
- FSB (2018). Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms. 4th Annual Report.
- Gehrig T., Iannino M.C. (2017) Did the Basel Process of Capital Regulation Enhance the Resiliency of European Banks? Conference on Systemic Risk and the Organization of the Financial System, Chapman University.
- Hossain M.Z., Khan M.A.R., Sadique M.S. (2018) Basel III and perceived resilience of banks in the BRICS economies. *Applied Economics*. vol. 50, no 19, pp. 2133–2146.
- IMF (2014). Monetary Policy Coordination and the Role of Central Banks, Rakesh Mohan and Muneesh Kapur.
- IMF (2018). Global Financial Stability Report. A Decade after the Global Financial Crisis: Are We Safer?
- Knight M.D. (2018) The G20's Reform of Bank Regulation and the Changing Structure of the Global Financial System. *Global Policy*, vol. 9, Supplement 1, pp. 21–33.
- KPMG (2018). Basel 4: A Brief Overview.
- Ostrom E. (2015) *Governing the commons*. Cambridge University Press.
- Sheets N. (2017) Race to the Top: The Case for the Financial Stability Board. Peterson Institute for International Economics. Number PB17–12.
- Véron N. (2014) The G20 financial reform agenda after five years (no 2014/11). *Bruegel Policy Contribution*.

# Предпосылки мирового экономического кризиса и его начало весной 2020 г. в связи с пандемией COVID-19<sup>1</sup>

А.П. Портанский, Ю.М. Судакова, А.В. Ларионов

---

**Портанский Алексей Павлович** – к.э.н., профессор факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН; Российская Федерация, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17; E-mail: aportanskiy@hse.ru

**Судакова Юлия Михайловна** – к.э.н., доцент факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: yukukushkina@hse.ru

**Ларионов Александр Витальевич** – к.н.г.м.у., ведущий научный сотрудник Центра стратегического прогнозирования и планирования Института экономической политики и проблем экономической безопасности Финансового университета при Правительстве РФ; Российская Федерация, 125993, Москва, Ленинградский просп., д. 49; E-mail: alarionov@hse.ru

*В статье рассматриваются различные подходы, позволяющие спрогнозировать начало нового мирового финансового кризиса. К концу 2019 г. значительная часть аналитических агентств, а также прогнозы международных организаций свидетельствовали о высокой степени вероятности начала нового мирового финансового кризиса в 2020 – начале 2021 гг. Систематизируются основные прогнозы аналитических агентств в отношении роста мировой экономики, а также рассматриваются различные теоретические концепции, применение которых позволяет выявить симптомы надвигающегося мирового финансового кризиса. В конечном счете исследование предлагает возможность минимизации негативного воздействия от кризисных явлений для России. В связи с начавшейся весной 2020 г. пандемией коронавируса сделаны предварительные оценки вероятного ущерба для мировой экономики и перспектив ее восстановления.*

**Ключевые слова:** экономический рост; мировой финансовый кризис; мировая экономика; мировая торговля; торговые войны; теории экономических циклов

**Для цитирования:** Портанский А.П., Судакова Ю.М., Ларионов А.В. (2020) Предпосылки мирового экономического кризиса и его начало весной 2020 г. в связи с пандемией COVID-19 // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 191–212 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-09

## Введение

В последние годы в экспертном сообществе активизировалось обсуждение вопроса о вероятном начале мирового экономического кризиса в 2020–2021 гг. Среди его причин назывались дисбалансы в мировой торговле, обусловленные торговыми войнами

---

<sup>1</sup>Статья поступила в редакцию в феврале 2020 г.

между США и Китаем, общим возросшим уровнем протекционизма; политические и экономические проблемы в Европейском союзе, в частности, связанные с Брекситом; замедление темпов роста китайской экономики и др. При этом никто до поры не мог сказать, откуда именно прилетит «черный лебедь». В конце 2019 – начале 2020 гг. резко возросла озабоченность экспертов и мирового сообщества в целом изменением климата и деградацией окружающей среды. Стало формироваться устойчивое мнение, что неспособность противостоять этим бедам в конечном счете спровоцирует всеобщий кризис.

Однако эти факторы так и не стали триггером мирового кризиса. Между тем практически без внимания оставались тревожные сигналы со стороны эпидемиологов, предупреждавших об угрозе глобальных пандемий после 2015 г. Как выяснилось, они были правы – в начале весны 2020 г. стало очевидным, что причиной нового кризиса становится пандемия нового коронавируса. Произошедший в марте 2020 г. обвал цен на нефть стал дополнительным шоком для экономик многих стран. Таким образом, глобальная экономика оказалась под двойным ударом. Опубликованные в конце марта 2020 г. прогнозы допускали серьезное сокращение мирового ВВП к концу года.

За ожидаемым падением экономики в 2020 г. может наступить рецессия в 2021 г., и тогда ее последствия могут быть значительно более масштабными и разрушительными, чем в результате мирового финансового кризиса 2008 г. (многие экономисты полагают, что реальные причины кризиса 2008 г. не были устранены, а долговые обязательства стран просто были «залиты» денежными средствами).

Опыт мировых финансовых кризисов продемонстрировал, что в каждый период возникают некие общие симптомы, свидетельствующие о начале нового кризиса. Такие симптомы стали заметны и в рассматриваемый период. В частности, на биржах США в 2019 г. доходность ценных бумаг на короткие сроки оказалась выше доходности облигаций с более длинными сроками погашения. Наличие такого симптома в течение определенного времени, согласно прошлому опыту, свидетельствует о вероятном приближении нового мирового финансового кризиса.

Различные индикаторы экономического кризиса отражают рост негативных ожиданий со стороны инвесторов, которые в конечном счете и приводят к обвалу рынка. На основе анализа теоретических работ экономистов возможно выделить другие признаки, свидетельствующие о возможности начала мирового экономического кризиса. Усиление политических разногласий наряду с ростом дисбалансов мировой экономики способно усугубить влияние негативных факторов, что в итоге усилит риск начала нового мирового кризиса.

В представленной работе исследуются основные показатели, которые отражают степень вероятности начала нового экономического кризиса. Формирование системы индикаторов основано на результатах анализа существующих теоретических концепций, а также закономерностей, выявленных по итогам различных кризисов. История возникновения кризисов демонстрирует наличие стандартных ситуаций, индикаторов, позволяющих предсказать начало нового мирового кризиса. Таким образом, представленное исследование нацелено на анализ теоретических концепций, а также эмпирических данных. После выявления основных характеристик, отражающих высокую степень вероятности начала кризиса, проводится анализ схожих элементов.

Исследование состоит из трех основных частей. В первой части рассматриваются основные прогнозы международных организаций и аналитических агентств о состоянии мировой экономики. Во второй части систематизируются главные индикаторы, позволяющие предсказать возникновение кризиса. Наконец, в третьей части рассмат-

риваются первые негативные эффекты от наступившей пандемии COVID-19 и предварительные оценки ее вероятных последствий.

## Подходы международных организаций и аналитических агентств к прогнозам роста мировой экономики в 2020 г.

Систематизация прогнозов международных организаций и аналитических агентств позволяет определить основные ожидания потенциальных инвесторов по поводу динамики мировой экономики в 2020 г. и далее. Как видно из табл. 1, прогнозы международных организаций остаются достаточно умеренными как в части роста мирового ВВП, так и в части роста мировой торговли. При этом все прогнозы предсказывают общий рост мировой экономики.

Таблица 1. Прогнозы развития мировой экономики

Международная организация/ компания	Дата публикации	Прогнозируемый рост мирового ВВП, %		Прогнозируемый рост мировой торговли, %	
		2019 г.	2020 г.	2019 г.	2020 г.
МВФ	Октябрь 2019 г.	3	3,4	1,1	3,2
Всемирный банк	Июнь 2019 г.	2,6	2,7	1,5	2
ВТО	Октябрь 2019 г.	1,2	2,6	2,6	3
ЮНКТАД	Июль 2019 г.	3	3,5	4	4,9
ОЭСР	Ноябрь 2019 г.	2,91	2,94	1,2	1,6
Barclays	Ноябрь 2019 г.	3,1	3,2	—	—
Credit Suisse	Ноябрь 2019 г.	2,5	2,5	—	—
Goldman Sachs	Ноябрь 2019 г.	3,1	3,4	—	—

*Источник:* составлено авторами на основе официальных данных международных организаций и компаний.

Согласно прогнозу Международного валютного фонда (МВФ), в 2019 г. произойдет замедление темпов роста мировой экономики по сравнению с 2018 г. При этом прогнозы по разным группам стран значительно различаются. Рост совокупного ВВП развитых стран ожидает замедление, в то время как развивающиеся экономики в совокупности увеличат темпы экономического роста по сравнению с 2018 г. Обозначенный МВФ рост мировой экономики на 3% в 2019 г. является самым низким показателем со времен мирового финансового кризиса 2008–2009 гг. Торговые войны между США и Китаем становятся ключевой причиной снижения темпов роста мировой экономики. Также, по прогнозам МВФ, рост объемов мировой торговли не будет опережать прирост мирового ВВП, как это было в последние десятилетия XX в., и составит примерно 3,2% в 2020 г. [IMF, 2019b].

Экспертные оценки Всемирного банка (ВБ), как видно из табл. 1, подтверждают оценки МВФ [World Bank, 2020]. Прогноз ВБ, на наш взгляд, заслуживает отдельного внимания. На основе анализа тенденций в экономиках нескольких десятков государств

аналитики ВБ пришли к выводу, что новый экономический кризис может превзойти кризисы 1998 и 2008 гг. по своим разрушительным последствиям.

Главную проблему ВБ видит в резком росте долговой нагрузки во всем мире как в частном, так и в государственном секторе. В 2018 г. объем мирового долга составил 230% от мирового ВВП [Meredith, 2020]. Причиной увеличения мирового долга стали невыполненные обязательства развивающихся стран. За 2010–2018 гг. отношение долга к ВВП увеличилось более чем в 2 раза [Куденко, 2019].

При этом с 2010 по 2019 г. возникновение долга было связано с экономической политикой Китая [Там же]. В указанный период соотношение невыполненных обязательств к ВВП достигло 255%. Их фактический объем превысил 20 трлн долл. США. В последнее время в рамках известной программы China-2025 с целью получения доступа к новейшим технологиям в стране поощрялась массовая покупка западных компаний. Данная политика обеспечивалась за счет предоставления возможностей по привлечению кредитов, что способствовало значительному увеличению корпоративного долга. Рост долга был связан с активным развитием в Китае теневого банкинга. К концу 2019 г. объем теневого банкинга достиг почти 7 трлн долл., в связи с чем МВФ предупредил, что этот пузырь способен обрушить экономику страны и запустить новый азиатский кризис, аналогичный обвалу 1997–1998 гг. [Там же].

Таким образом, эксперты ВБ приходят к выводу, что именно Китай станет источником нового глобального кризиса, который обещает стать более масштабным и разрушительным, чем все предшествующие.

В течение 2019 г. Всемирная торговая организация (ВТО) снизила свой прогноз роста мировой торговли с 2,6 до 1,2% [WTO, 2019]. Снижение прогноза роста ВТО также связала с торговыми войнами и вводимыми торговыми ограничениями по отдельным группам стран. Соответственно, устранение этих ограничений и ориентация на приоритет свободы торговли оказали бы положительное воздействие на рост мировой торговли, что, в свою очередь, способствовало бы росту мирового ВВП.

Неопределенность в торговле как ключевой негативный фактор влияния на рост мировой экономики также отмечается Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД). Рост торговых конфликтов снижает возможности роста мировой торговли, что ведет к дисбалансам в мировой экономике. В результате, полагают в ЮНКТАД, мировое производство будет расти заметно быстрее, чем мировая торговля [ЮНКТАД, 2019]. Данная тенденция содержит реальный риск перепроизводства в некоторых отраслях, что также способно привести к новому мировому кризису.

Еще один авторитетный институт, обновивший в течение года свой макроэкономический прогноз в сторону понижения, – Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В качестве главных причин замедления экономического роста в мире указан все тот же усиливающийся протекционизм, а также Брексит. Так, ноябрьский прогноз ОЭСР 2019 г. предсказал снижение темпов роста глобального ВВП до 2,9% в 2019 и 2020 гг. [ОЭСР, 2019]. Обострение торговых войн оказывает существенное негативное воздействие на ожидания бизнеса и инвесторов. В результате снижаются темпы роста инвестиций и объемов мирового экспорта. Снижение темпов роста мирового экспорта также наблюдалось накануне мирового финансового кризиса 2008 г.

Помимо прогнозов роста мировой экономики до 2020 г. от международных экономических организаций, отдельные банки и аналитические агентства предлагали собственные варианты прогнозов. По оценкам указанной группы организаций, ситуация может быть несколько лучше, чем та, что ожидают эксперты международных органи-



заций. Например, специалисты Barclays<sup>2</sup>, оценили снижение темпов экономического роста лишь до 3,1–3,2% в 2019–2020 гг., что несколько ниже темпов роста, наблюдающихся за последние 20 лет (среднее значение составило 4,1%). При этом указанный тренд, по мнению аналитиков банка, необязательно свидетельствует о предпосылках начала нового мирового финансового кризиса [Barclays, 2019].

Примерно такой же точки зрения придерживаются и аналитики Credit Suisse<sup>3</sup>, называя рост глобальной экономики в 2,5% в 2019–2020 гг. скромным, но рецессию маловероятной [Credit Suisse, 2019].

По оценкам Goldman Sachs<sup>4</sup>, в 2020 г. можно ожидать значимого замедления темпов роста мировой экономики. В то же время в 2020 г. Goldman Sachs прогнозирует значительный рост экономики США. В связи с этим ожидается ускорение темпов роста мировой экономики в 2020 г. по сравнению с 2019 г. [Goldman Sachs, 2019].

В целом можно констатировать, что ожидания экспертов на 2020 г. оставались достаточно заниженными, что связано со значительными колебаниями в мировой торговле и инвестициях. Усиление торговых войн, по общему мнению, будет оказывать существенное негативное воздействие на темпы роста мировой экономики, что способно приблизить новый мировой экономический кризис.

Поскольку начало нового кризиса может быть связано с экономическими дисбалансами, их идентификация является важным источником информации о состоянии мировой экономики. Для корректного определения индикаторов кризиса целесообразно провести анализ существующих теоретических концепций, позволяющих выявить нарастающие диспропорции на ранней стадии.

## Систематизация индикаторов начала нового мирового финансового кризиса

Кризис в мировой экономике становится следствием нарастания дисбалансов спроса и предложения, а также значительных изменений в ожиданиях инвесторов. О наличии таких дисбалансов свидетельствует ряд показателей. Для характеристики различных подходов к определению начала мирового финансового кризиса целесообразно провести их анализ наряду с анализом различных экономических концепций, а также попытаться систематизировать основные явления, возникновение которых отражает высокую степень вероятности начала нового экономического кризиса.

### **Изменения доходности ценных бумаг в США**

Одним из ключевых индикаторов, свидетельствующих о начале нового мирового кризиса, является изменение доходности краткосрочных и долгосрочных облигаций в США [Forbes, 2019]. В нормальных условиях доходность долгосрочных облигаций должна быть выше, чтобы инвесторы могли реализовывать долгосрочные проекты. Ситуация, при которой рост доходности краткосрочных облигаций превышает доходность долгосрочных облигаций на протяжении длительного периода, всегда была симптомом надвигающегося кризиса.

С позиций экономической теории и практики инвестор при принятии решения сравнивает ожидаемые доходности, включающие показатели дохода и вероятности

<sup>2</sup> Британская финансовая корпорация.

<sup>3</sup> Швейцарский инвестиционный банк.

<sup>4</sup> Американский транснациональный инвестиционный банк.

его получения. Долгосрочные инвестиции обычно характеризуются большей доходностью, однако рост неопределенности в долгосрочном периоде приводит к тому, что ожидаемая доходность начинает расти в краткосрочном периоде. Из-за значительных колебаний в мировой экономике инвесторы не могут прогнозировать доходность своих инвестиций на длительные сроки, в связи с чем растет привлекательность краткосрочных вложений. Увеличение продолжительности подобной ситуации влияет на поведение инвесторов – они становятся более «нетерпеливыми», так как из-за растущей неопределенности не могут ожидать с достаточной степенью вероятности получения более высокого дохода от вложения в долгосрочные ценные бумаги. Возникает парадоксальная ситуация: предоставление денежных средств в долг на короткий период становится более выгодным, чем на длительный период. Таким образом, *превышение доходности коротких ценных бумаг над длинными может служить индикатором приближения кризиса*.

Если посмотреть на ситуацию во второй половине 2019 г., то очевидны определенные негативные тенденции. 14 августа 2019 г. доходность двухлетних облигаций превысила доходность десятилетних облигаций на 1,2 базисного пункта [РБК, 2019]. То есть в 2019 г. сработал индикатор, свидетельствующий о вероятном скором начале нового мирового финансового кризиса. Анализ доступных реальных данных о доходности по государственным облигациям США показывает наличие определенного дисбаланса [Investing.com, 2019]. Доходность годовых облигаций США ниже, чем доходность более краткосрочных облигаций.

Иными словами, в доходности облигаций наблюдались определенные перекосы (дисбалансы). В стабильной ситуации доходность должна возрастать со сроком погашения. Периодические провалы в доходности наблюдаются по ряду облигаций. Эта тенденция дает основания говорить об ухудшении ожиданий инвесторов.

### **Снижение доходности в сфере логистики**

Важным индикатором снижения деловой активности является сокращение доходности от операций, связанных с перевозками. Замедление темпов экономического взаимодействия прежде всего оказывает воздействие на компании, занятые в сфере организации взаимодействия бизнеса. Сокращение прибыли в таких компаниях приводит к сокращению всего данного сектора, что неминуемо оказывает воздействие на показатели роста экономики в целом.

Таким образом, предкризисным индикатором можно считать *снижение спроса на логистические услуги*, которое является следствием падения объемов торговли и торговых дисбалансов. Убедительной иллюстрацией значимости данного индикатора можно считать ухудшение динамики акций компании FedEx в конце 2019 г. [A2 Finance, 2019]. Компания ориентируется на предоставление логистических услуг и обладает достаточно широкой клиентской базой. В последнее время у данной компании наблюдалось сокращение прибыли, что означает снижение спроса на ее услуги.

### **Проблема ограниченности экономических инструментов**

Одним из возможных симптомов наличия экономических неурядиц является слабая эффективность финансовых институтов. «Основная проблема в том, что мы не сможем выступить с эффективным ответом, если экономика замедлится. Регионом, в котором быстрее всего может наступить кризис, является зона евро», – полагает Пол Кругман [Кругман, 2019].

Проблема в том, что сокращение возможностей по модернизации государственной политики связано с достаточно низкими показателями экономической политики и, в частности, с ключевыми ставками центральных банков. В случае высокого значения ключевой ставки центральный банк может ее снизить, чтобы увеличить активность на рынке. Однако возможность применения данного инструмента сильно ограничена в странах, где значение этой ставки составляет около 1%, так как ее просто некуда дальше снижать. Другим инструментом может стать снижение требований к обеспечению, увеличению сроков кредитования, однако такая политика не учитывает возможные риски и приводит к возникновению «пузырей» на рынке.

Из сказанного следует, что в относительно более выигрышной ситуации находятся страны, которые не исчерпали возможности государственного регулирования экономики.

*Таким образом, снижение возможностей государственного стимулирования экономики, в особенности средствами монетарной политики, также может служить индикатором кризиса.*

В последние годы ряд экономик переживает проблему нулевых процентных ставок, что, естественно, оказывает негативное воздействие на возможности государственных политик по стимулированию экономического роста. Важнейшим ориентиром является значение ключевой ставки в ЕС. В частности, согласно табл. 2, Европейский центральный банк (ЕЦБ) продолжает сохранять отрицательные процентные ставки по депозитным операциям (18 сентября 2019 г. размер процентной ставки составлял  $-0,5\%$ ) [ЕСВ, 2019].

Таблица 2. Ставки по депозитным и кредитным операциям Европейского центрального банка (ЕЦБ)

Дата	Ставки по депозитным операциям	Ставки по кредитному механизму (Marginal lending facility)
18.09.2019	-0,50	0,25
16.03.2016	-0,40	0,25
09.12.2015	-0,30	0,3
10.09.2014	-0,20	0,3
11.06.2014	-0,10	0,4
13.11.2013	0	0,75
08.05.2013	0	1
11.07.2012	0	1,5
14.12.2011	0,25	1,75

Источник: составлено авторами на основе данных ЕЦБ [ЕСВ, 2019].

В Евросоюзе наблюдается нестандартная ситуация, связанная с формированием отрицательных процентных ставок на протяжении длительного периода. Отрицательные процентные ставки свидетельствуют о том, что центральный банк старается минимизировать операции абсорбирования ликвидности, стимулируя вкладывать деньги в экономику. Размещение денежных средств в ЕЦБ под отрицательные процентные ставки невыгодно, однако кредитные организации все равно продолжают использовать данный механизм. Указанные тренды в монетарной политике ЕЦБ демонстрируют вы-

сокую степень вероятности снижения деловой активности на европейском финансовом рынке, что в известной мере связано с некоторым сокращением инвестиционных возможностей.

### **Теория М.И. Туган-Барановского**

Михаил Иванович Туган-Барановский указывал, что получаемый доход в экономике распределяется между потреблением и сбережением [Туган-Барановский, 1997]. Доход, направляемый на потребление, стимулирует производителей увеличивать производимую продукцию. Сбережения направляются в свободный капитал и капитал в промышленности. Капиталом в промышленности являются инвестиции в производство, в то время как свободный капитал размещается с помощью финансовых инструментов. Свободный капитал перемещается между различными отраслями. В случае накопления капитала в отрасли происходит снижение его доходности. Кризис возникает, когда иссякает поток свободного капитала, направляемого в промышленность. Снижение объемов свободного капитала связано со снижением доходности от его размещения. Данная концепция подтверждает предположения, связанные с изменениями доходности ценных бумаг на американском рынке. Для развития реального сектора экономики необходимо получение средств на длительный период, однако такие средства привлечь сложно из-за снижения доходности от операций на длительный срок.

### **Циклы Н.Д. Кондратьева**

Николай Дмитриевич Кондратьев разработал теоретическое объяснение динамики циклов [Кондратьев, 1989]. Цикличность экономики зависит от уровня технологического развития. Кондратьев определил существование эмпирических правильностей. Понижительная фаза экономического цикла, согласно эмпирической правильности Кондратьева, характеризуется депрессией сельского хозяйства. Еще одна эмпирическая правильность Кондратьева связана с преобладанием определенных этапов в развитии кризиса. Если рассматривать большие циклы, то в период повышательных фаз наблюдаются годы подъема, в то время как в период понижительных фаз больших циклов наблюдается депрессия в экономическом развитии. Таким образом, одним из индикаторов кризиса можно считать *наличие определенных кризисных явлений в сфере сельского хозяйства*.

Данный индикатор также находит подтверждение. Если проанализировать данные по балансу спроса и предложения сельскохозяйственной продукции, то становится очевидным существование определенных дисбалансов. По данным ОЭСР, в течение последних лет наблюдается превышение роста производства над объемами потребления, что оказывает негативное воздействие на цены сельскохозяйственной продукции [OECD – FAO, 2019].

### **Технологические революции в концепции К. Перес**

Значительное влияние на развитие концепции длинных волн оказали исследования Карлоты Перес [Перес, 2011]. Перес отмечает решающее значение технологических революций и финансового капитала для динамики экономического развития. В экономике постоянно происходит смена технологических решений, вызывающих изменение социально-экономической организации общества. Смена технологических парадигм невозможна без изменений в управлении, образовании и государственном

регулировании. В своих исследованиях Перес проводит периодизацию технологических революций. Согласно проведенным расчетам, последняя технологическая революция произошла в 1971 г. при значительном развитии информационных технологий. Применение концепции Перес позволяет считать, что мировой финансовой кризис 2008 г. можно рассматривать в качестве переломного момента в хозяйственной жизни стран. Поскольку смена технологических систем происходит в среднем каждые 50 лет, фаза зрелости должна наступить в 2020–2021 гг.

Согласно концепции Перес, фазу зрелости характеризуют следующие тенденции:

— *Сокращение жизненного цикла появившихся технологий.* В настоящее время мы можем наблюдать сокращение периодов появления новых высокотехнологичных продуктов. Сокращение периода высокой окупаемости продуктов приводит к снижению прибыльности их производства.

— *Рост социальной напряженности.* Богатые люди продолжают извлекать прибыль, однако бедные теряют доходы. Это вызывает социальную напряженность в обществе. Указанные тенденции находили подтверждение в последние годы (к примеру, протестное движение «желтых жилетов» во Франции в 2019 г.).

Сокращение прибылей и рост социальной напряженности (которая, вероятно, усилится в условиях пандемии коронавируса) приведут к возникновению кризисных явлений, связанных со сменой действующей технологической парадигмы. Концепция Перес однозначно подтверждается в том числе периодизацией кризисов, представленной в ее исследованиях.

### **Низкая обеспеченность кредитных операций**

Хайман Мински определял финансовые кризисы как связь между колебаниями инвестиций и получением информации [Minsky, 1987]. В экономике существует три категории фирм: аккуратные фирмы, спекулятивные фирмы и понци-фирмы. Аккуратные фирмы привлекают денежные средства. Они могут выплачивать как тело кредита, так и его проценты. Спекулятивные фирмы принимают кредит и также способны выплачивать самостоятельно денежные средства как по телу кредита, так и по процентам. Понци-фирмы берут кредит, но они не могут выплачивать ни проценты, ни тело кредита. Если понци-фирмы не могут выплатить денежные средства по кредитам, они осуществляют рефинансирование кредита. На стадии подъема это сделать достаточно просто, так как у кредиторов значения процентных ставок находятся на достаточно низком уровне. Механизм продолжает работать до момента, пока не возникает какая-то новость, изменяющая ожидания кредиторов, увеличивающих процентные ставки. В результате происходит банкротство понци-фирм, а также части спекулятивных фирм. После сжатия экономики механизм повторяется. Индикатором кризиса является *чрезмерное кредитование, которое не является в значительной степени обеспеченным.*

Если посмотреть на размер отношений частных долгов к ВВП, то во Франции, Германии, Великобритании и США их значение превышает фактический размер ВВП (аналогичные данные по Китаю были приведены выше). Значительное увеличение частных долгов наблюдается во Франции по сравнению с 2013 г. (рис. 1).

Указанные тенденции демонстрируют существенный рост вероятности невозврата кредита, что в конечном счете может привести к возникновению ситуации нестабильности, связанной с ростом негативных ожиданий кредиторов. *Таким образом, вероятность неисполнения обязательств по кредитам может являться существенным индикатором, демонстрирующим возможность реализации нового глобального финансового кризиса в 2020 г.*

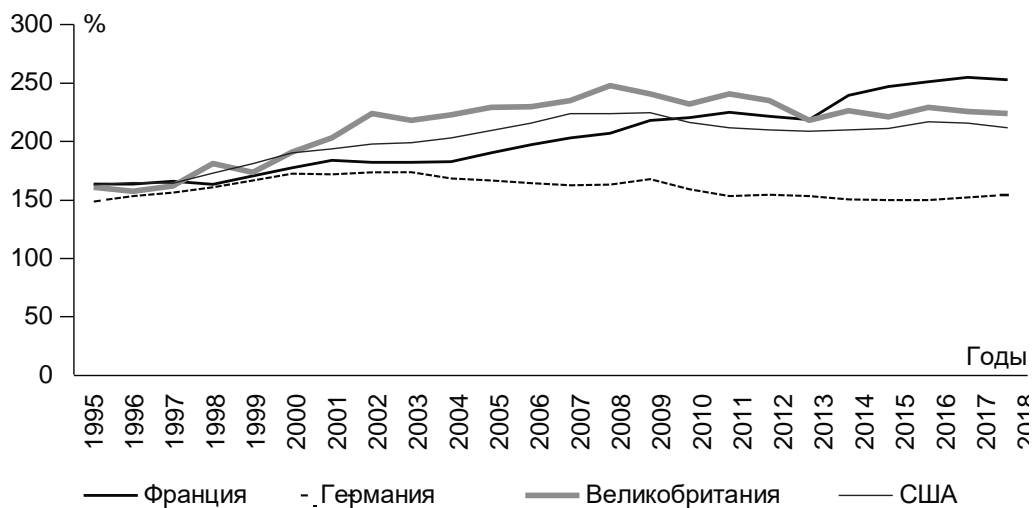


Рис. 1. Отношение частных долгов к ВВП

Источник: построено авторами на основе данных [IMF, 2019a].

Проведенный анализ показывает, что на начало 2020 г. большая часть индикаторов вероятного наступления нового мирового экономического кризиса присутствовала в мировой экономике. Эти индикаторы систематизированы в табл. 3.

Из приведенных индикаторов наиболее существенным с точки зрения негативного воздействия является отсутствие реальных инструментов стабилизации ситуации в случае начала финансового кризиса. Далеко не во всех государствах при наступлении кризисных явлений центральные банки способны в должной мере произвести стимулирование экономической активности за счет снижения ключевых ставок. В связи с этим возможно повышение роли обязательных резервных требований. Важным фактором проводимой политики выступает высокая вероятность возникновения ситуации нехватки обеспечения для привлечения кредитов. С учетом такого развития событий центральные банки будут вынуждены расширить практику применения необеспеченных кредитов (что может привести к дополнительным рискам), а также специализированных кредитных инструментов.

К неучтенным в международных прогнозах на начало 2020 г. факторам можно отнести пандемию коронавируса, которая способна оказывать существенное негативное воздействие на мировую экономику. Снижение негативного воздействия можно ожидать в случае создания эффективной вакцины против вируса (см. также в следующем разделе). Вместе с тем нельзя исключать, что в течение последующих 1–1,5 лет он будет оказывать сдерживающее воздействие на состояние мировой экономики.

Учитывая появление в ряде стран низких процентных ставок, а также увеличение количества депозитов необходимо констатировать наличие достаточного объема свободного капитала для обеспечения роста мировой экономики. В связи с этим нехватка свободного капитала не может рассматриваться в качестве источника начала мирового финансового кризиса. Однако может возникнуть ситуация с распределением средств между спекулятивными инвестициями и инвестициями в производство. Потенциальные кризисные явления могут быть связаны с изменением ожиданий экономических

агентов относительно перспектив экономического роста. Примером реализации негативных ожиданий выступает изменение доходности долгосрочных и краткосрочных ценных бумаг, снижение доходности от логистических услуг, что в совокупности способно оказать прямое негативное воздействие на деловую активность в мировой экономике.

Таблица 3. Индикаторы начала нового мирового экономического кризиса

Индикатор	Статус на начало 2020 г.	Краткая характеристика
Изменение доходности ценных бумаг в США	Наблюдается	Доходность краткосрочных облигаций превысила доходность долгосрочных облигаций в конце 2019 г.
Эпидемия коронавируса	Наблюдается	На начало 2020 г. пик негативного воздействия от эпидемии коронавируса не был пройден. Можно ожидать ухудшения ситуации в части сокращения экономического взаимодействия с Китаем
Снижение доходности в сфере логистики	Наблюдается	По некоторым товарным группам наблюдается снижение доходности от перевозок. Негативное воздействие на данный процесс также оказывает эпидемия коронавируса в Китае
Ограниченность экономических инструментов	Наблюдается	У некоторых центральных банков наблюдается отсутствие реальной возможности стимулирования экономики в случае начала мирового кризиса (например, у ЕЦБ)
Снижение наличия свободного капитала (теория М.И. Туган-Барановского)	Не наблюдается	Низкие процентные ставки, а также наличие структурных профицитов ликвидности демострируют существование достаточного объема свободного капитала для инвестирования
Дисбалансы в развитии сельского хозяйства (циклы Н.Д. Кондратьева)	Наблюдается	По некоторым сферам сельского хозяйства наблюдается возникновение дисбалансов
Технологические революции в концепции К. Перес	Наблюдается	Наблюдается рост социальной напряженности, а также снижение периода жизненного цикла создаваемой продукции
Низкая обеспеченность кредитных операций	Наблюдается	В мировой экономике наблюдается наличие чрезмерного уровня кредитования, что увеличивает вероятность наступления дефолтов

Источник: составлено авторами.

## Предварительные оценки воздействия пандемии COVID-19 на глобальную экономику

К началу первого квартала 2020 г. в экспертном сообществе еще не сложилось однозначного мнения о неизбежности начала мирового экономического кризиса. Триггер, способный обрушить мировые рынки, еще не просматривался. Многие международные агентства и авторитетные эксперты прогнозировали рост мировой экономики

в 2020 г. [Гуриев, 2020]. В свою очередь, Всемирный банк в конце 2019 г. отмечал значительный рост мирового долга, общий объем которого достиг 246 трлн долл. США. Этот факт оказал негативное воздействие на ожидания инвесторов, которые в конце 2019 г. оставались достаточно настороженными [Куденко, 2019].

Начало эпидемии COVID-19 в первом квартале 2020 г., признанного Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) 11 марта пандемией, явилось триггером глобального кризиса. До появления эпидемии COVID-19 эксперты ВОЗ регулярно говорили о высокой вероятности возникновения пандемии на глобальном уровне. Последнее было связано с предыдущим опытом борьбы с эпидемиями атипичной пневмонии SARS, вируса MERS, свиного гриппа H1N1, Эболы и т.д. [Родрик, 2020]. Однако предупреждения экспертов-эпидемиологов фактически были проигнорированы.

В результате даже развитые государства оказались неподготовленными к пандемии ни в санитарно-эпидемиологическом, ни в организационно-административном, ни в экономическом, ни в морально-политическом плане. В частности, президент США Дональд Трамп вначале категорически исключал распространение эпидемии в Америке, а спустя несколько недель, к концу марта, страна вышла на первое место в мире по числу зараженных коронавирусом и была вынуждена принять иностранную помощь. Стали очевидными грядущие социально-экономические последствия: число поданных заявлений на получение пособия по безработице подскочило в начале апреля до исторически рекордного уровня – за три недели в США работы лишились почти 17 млн человек [DW, 2020].

Задержки с тестированием и введением карантина усугубили ситуацию в странах Евросоюза, в частности в Италии, Испании, Франции и Великобритании. Индекс деловой активности PMI в зоне евро показал рекордное снижение за месяц – с 51,6 в феврале до 29,7 в марте [Normand, 2020]. Тайвань, Южная Корея, Сингапур и Гонконг, согласно данным на начало апреля 2020 г., остановили распространение болезни. Этого удалось достичь за счет результативного мониторинга цепочек заражения, а также введения и соблюдения строгих карантинных мер [Родрик, 2020].

В марте – апреле 2020 г. были даны первые оценки возможных экономических последствий пандемии. Как отметил генеральный директор ОЭСР Анхель Гурриа в рамках виртуального саммита «Группы двадцати» в марте 2020 г., каждый месяц изоляции будет стоить снижения на 2 п. п. годового экономического роста в развитых странах, что в итоге негативно отразится на трети их ВВП [OECD, 2020].

Об ожидании беспрецедентного спада мировой торговли в 2020 г. предупредили во Всемирной торговой организации. Согласно прогнозам экспертов ВТО, снижение объемов торговли товарами может составить к концу года 13% – это по оптимистическому сценарию. Пессимистичный сценарий, в случае неудачи в борьбе с эпидемией, предполагает снижение торговли более чем на 32% [WTO, 2020b].

Широкий разброс между двумя сценариями объясняется прежде всего самой природой нынешнего кризиса, связанной со здоровьем людей и значительной неопределенностью в мировой экономике в ближайшем будущем. Неопределенность приведенных сценарных оценок обусловлена еще и тем, что нельзя исключать появления иных, неизвестных пока факторов, воздействие которых на торговые потоки окажется существенным. К примеру, могут осложниться условия на кредитном рынке, что неизбежно сузит возможности финансирования торговли. В результате, по оценкам ВТО, спад в объемах экспорта составит более 10% практически во всех регионах. Наибольший спад будет наблюдаться в объемах экспорта из Северной Америки и Азии. Значительный урон будет нанесен отраслям, обладающим развитыми цепочками добавленной стоимости. Последнее будет особенно заметно в экспорте продукции электроники и ав-



томобильной промышленности. Пандемия обусловила необходимость введения ограничений на перемещение между странами, что оказывает существенное негативное воздействие на торговлю транспортными и туристическими услугами [Портанский, 2020].

По мнению главы ВТО Роберто Азеведо, начавшийся кризис имеет существенное отличие от кризиса 2008 г. и даже Великой депрессии 1930-х годов. Банковская система обладает значительным объемом свободного капитала, способного поддержать устойчивое функционирование мировой экономики. Несмотря на беспокойство экономистов, до возникновения пандемии мировая экономика демонстрировала устойчивый рост. Именно пандемия, как выразился глава ВТО, «перерезала линии подачи топлива к экономическому двигателю» [WTO, 2020a]. Перед мировым сообществом стоит задача восстановления «топливных линий», что позволит перейти к стабилизации ситуации в мировой экономике. Для реализации оптимистического сценария необходима результативная политика правительств по обеспечению контроля над распространением пандемии. Также необходима разработка мер экономической политики, направленных на сохранение рабочих мест и бизнеса в период пандемии [Портанский, 2020]. При этом ни в коем случае не следует вводить протекционистские меры, так как они приводят к возникновению новых шоков для мировой экономики. Поддержание политики открытости рынков поможет восстановить цепочки формирования стоимости, что, в свою очередь, приведет к восстановлению прежних объемов мировой торговли и инвестиций [WTO, 2020a].

Развитые государства к началу апреля объявили о мерах поддержки экономики в связи с пандемией. Так, министры финансов стран Евросоюза согласовали антикризисный план по спасению экономики ЕС, в соответствии с которым на стабилизацию ситуации в свете пандемии коронавируса будет выделена рекордная сумма 500 млрд евро. Из них 300 млрд пойдут на поддержку безработных, а также малого и среднего бизнеса [Газета.ру, 2020].

В США в конце марта Конгресс принял пакет экономических мер на сумму 2,2 трлн долл. В дополнение к этой сумме должна быть принята программа защиты выплаты зарплат стоимостью 350 млрд долл. [Голос Америки, 2020]. В целом в Соединенных Штатах объявленная помощь, выделяемая на поддержку экономики в связи с пандемией, к началу апреля составила около 12,5% ВВП. Германия на борьбу с пандемией выделила объем средств, составляющий треть национального ВВП. В России, на начало апреля, на противодействие негативным воздействиям от пандемии было выделено 1,4 трлн руб., то есть 1,2% от российского ВВП [Чевтаева, 2020].

По данным на апрель 2020 г., в большинстве стран переломная точка, позволяющая говорить о сокращении негативного влияния коронавируса на хозяйственную жизнь стран, не была пройдена.

## Заключение

С учетом быстрого изменения обстановки в мире в начале 2020 г. авторы считают оправданным представить выводы в двух основных частях: (1) результат исследования различных подходов, позволявших к концу 2019 г. спрогнозировать начало нового мирового финансового кризиса, и (2) анализ предварительных оценок последствий пандемии коронавируса и перспектив ее преодоления.

1) Проведенное исследование продемонстрировало, что к концу 2019 г. некоторые экономические индикаторы уже предвещали наступление мирового кризиса, в то

время как другие – нет. Из этой картины следовало, что начало мирового финансового кризиса возможно, к примеру, при условии наступления банкротства крупного игрока, типа Lehman Brothers в 2008 г. В отсутствие подобного события мировая экономика имела высокие шансы избежать начала нового глобального кризиса, тем более что большинство известных международных агентств и авторитетных экспертов прогнозировали ее рост в 2020 г. Тем не менее предчувствие глобального кризиса присутствовало, о чем свидетельствовала, к примеру, заметная напряженность в настроениях инвесторов. Никто, однако, не решался дать ответ на вопрос, откуда прилетит «черный лебедь», то есть что станет триггером кризиса.

Проведенное исследование дает определенные основания полагать, что на начало 2020 г. существовала возросшая вероятность наступления нового мирового экономического кризиса в 2020 – начале 2021 гг.

Учитывая, что последствия предыдущего мирового кризиса 2008 г. были в значительной мере «залиты» денежными средствами, новый кризис, скорее всего, должен вскрыть все старые проблемы. В результате по своему негативному воздействию он может быть сильнее и разрушительнее всех предшествующих кризисов XX и XXI вв. Решение кризисных проблем за счет повторного кредитования экономики вряд ли приведет к желаемому результату, так как страны – лидеры мирового экономического развития сталкиваются с необходимостью модернизации структуры национальных экономик. Ситуация усугубляется усилением протекционизма в торговой политике прежде всего Соединенных Штатов, результатом которой стало торговое противостояние США с рядом стран, в первую очередь с Китаем. Продолжение торговой войны США – Китай, с учетом веса этих государств в мировой экономике, несет реальную угрозу мировой торговле и глобальной экономике в целом и остается важнейшей потенциальной причиной начала мирового кризиса.

Для России ранняя идентификация признаков приближающегося глобального кризиса крайне актуальна в связи с высокой зависимостью от внешних факторов, которая обусловила тяжелую рецессию в стране в связи с шоками на мировых рынках в 2008–2009 гг.

Что касается антикризисной политики России, то, как представляется, она должна включать несколько основных направлений. В частности, необходимо продолжить формирование фондов, которые в период начала кризиса можно использовать для поддержания требуемого уровня государственных расходов. Вторым важным элементом видится проведение государственной политики, направленной на развитие внутреннего конкурентоспособного производства. Последнее предполагает перераспределение части государственных расходов в определенные отрасли. Выбор таких отраслей является задачей отдельного экономического исследования.

2) Реальным триггером глобального кризиса явилось начало эпидемии нового коронавируса, признанного ВОЗ 11 марта 2020 г. Первые недели пандемии показали, что даже развитые государства, начиная с США, оказались неподготовленными к ней ни в санитарно-эпидемиологическом, ни в организационно-административном, ни в экономическом, ни в морально-политическом плане. Соответствующие предупреждения эпидемиологов о реальной опасности пандемии, сделанные после 2015 г., фактически были проигнорированы. Несколько лучше отреагировали на пандемию некоторые страны Восточной Азии: Тайвань, Южная Корея, Сингапур и Гонконг. Судя по всему, они смогли к началу апреля 2020 г. взять под контроль распространение болезни [Родрик, 2020].

Первый анализ вероятных последствий пандемии коронавируса для глобальной экономики и торговли, сделанный, в частности, ОЭСР и ВТО, дал приблизительные

оценки возможных последствий бедствия. Согласно полученным оценкам, мировую экономику и торговлю ожидает к концу 2020 г. значительное падение как в случае оптимистического (до 10%), так и в случае пессимистического сценария (около 30% и более). Значительный разброс цифр между сценариями обусловлен, с одной стороны, возможностью появления иных, неизвестных пока факторов, воздействие которых на производство и торговлю окажется существенным, с другой стороны, невозможностью заранее оценить эффективность мер борьбы с пандемией, которые будут приняты правительствами.

По мнению ряда авторитетных источников, в частности, главы ВТО Роберто Азеведо, начавшийся кризис имеет в силу своей природы существенные отличия от всех предшествующих, включая кризис 2008 г. и Великую депрессию 1930-х годов. Принятые вынужденные меры изоляции фактически блокируют значительную часть производственно-экономических связей как внутри государств, так и между ними. Поэтому успех в минимизации ущерба будет определяться скоростью установления правительствами контроля над распространением пандемии и способностью выбрать наиболее рациональную экономическую политику. Губительным в сложившихся обстоятельствах был бы выбор в пользу введения новых протекционистских барьеров под видом спасения национальной экономики, которые в конечном итоге неминуемо приведут к новым шокам для экономик в дополнение к уже существующим. Напротив, поддержание открытости рынков для международной торговли и инвестиций способствует быстрейшему восстановлению.

Кризис, связанный с пандемией нового коронавируса, вызвал немало разнообразных оценок и мнений относительно будущего устройства глобальной экономики и мира в целом, которые условно можно разделить на две группы: «мир станет иным» и «мир в основном останется прежним, где существующие тренды будут закреплены». При этом и те, и другие будут склонны видеть в катастрофе коронавируса подтверждение собственной точки зрения, отыскивая первые признаки того будущего экономического и политического порядка, которого они давно желали.

Те, кто желал увидеть расширение роли государства, получают массу аргументов полагать, что этот кризис оправдал их убеждения. Возможно возникновение разговоров о неэффективности сложившейся системы глобального регулирования, вызванной ошибками ВОЗ в борьбе с COVID-19. В свою очередь, эксперты, критикующие систему государственного управления, также будут говорить о недостаточном уровне ее эффективности. Последние будут ходатайствовать об изменении подходов в глобальном регулировании, требуя создания единой системы мирового здравоохранения, позволяющей повысить эффективность противодействия будущим пандемиям. Таким образом, по ряду направлений будет наблюдаться рост государственного управления при одновременном развитии процесса глобализации [Родрик, 2020]. В итоге COVID-19 вряд ли заметно изменит основные тенденции развития современного мира, но вполне может ускорить его.

## Источники

Газета.ру (2020). Щит из денег: Еврогруппа согласовала антикризисный пакет. 10 апреля. Режим доступа: [https://www.gazeta.ru/politics/2020/04/10\\_a\\_13043401.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2020/04/10_a_13043401.shtml) (дата обращения: 10.04.2020).

Конгрессмены торопятся утвердить дополнительное финансирование для американских граждан (2020). 9 апреля. Режим доступа: <https://www.golos-ameriki.ru/a/lawmakers-race-approve-financing/5365355.html> (дата обращения: 10.04.2020).

Гуриев С. (2020) Экономист Сергей Гуриев оценил возможность мирового кризиса. Режим доступа: <https://www.mk.ru/economics/2020/01/01/ekonomist-sergey-guriev-ocenil-vozmozhnost-mirovogo-krizisa-2020.html> (дата обращения: 17.02.2020).

Евразийская экономическая комиссия (2019). Режим доступа: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/analytics/Documents/2018/Analytics\\_E\\_201812\\_180.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Documents/2018/Analytics_E_201812_180.pdf) (дата обращения: 17.02.2020).

Коммерсантъ (2020). Коронавирус подрежет крылья. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4242192> (дата обращения: 17.02.2020).

Кондратьев Н.Д. (1989) Большие циклы экономической конъюнктуры: доклад // Проблемы экономической динамики. М.: Экономика. С. 172–226.

Кругман П. (2019) Пол Кругман: мировой кризис может наступить уже в конце года. Режим доступа: <https://ktovkurse.com/mirovaya-ekonomika/pol-krugman-mirovoj-krizis-mozhet-nastupit-uzhe-v-kontse-goda> (дата обращения: 17.02.2020).

Куденко А. (2019) Всемирный банк заявил о начале нового кризиса из-за китайцев // РИА Новости. 29 декабря. Режим доступа: <https://ria.ru/20191229/1562884543.html> (дата обращения: 17.02.2020).

Перес К. (2011) Технологические революции и финансовый капитал. Динамика пузырей и периодов процветания. М.: Издательский дом «Дело».

Портанский А.П. (2020) Пандемия приведет к небывалому падению мировой торговли. ИМЭМО РАН. Режим доступа: <https://www.imemo.ru/news/events/text/pandemiya-privedet-k-nebivalomu-padeniyu-mirovoyu-torgovli> (дата обращения: 10.04.2020).

РБК (2019). На рынке госдолга США сработал последний индикатор будущей рецессии. Август 2019. Режим доступа: [https://www.rbc.ru/economics/14/08/2019/5d53e34e9a79471e0a1a3ba5?utm\\_source=uxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://www.rbc.ru/economics/14/08/2019/5d53e34e9a79471e0a1a3ba5?utm_source=uxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews) (дата обращения: 17.02.2020).

Родрик Д. (2020) Project Syndicate (США): COVID-19 радикально изменит мир? // Inosmi.ru. Режим доступа: <https://inosmi.ru/politic/20200407/247214715.html> (дата обращения: 10.04.2020).

Туган-Барановский М.И. (1997) Периодические промышленные кризисы. Москва.

Цветков В.А. (2012) Циклы и кризисы: теоретико-методологический аспект. М.; СПб.: Нестор-История.

Чевтаева И. (2020) Власти зарезервировали 1,4 трлн руб. на борьбу с коронавирусом // Ведомости. 1 апреля.

ЮНКТАД (2019). Международная торговля и развитие. Доклад Генерального секретаря. 25 июля. Режим доступа: [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a74d221\\_ru.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a74d221_ru.pdf) (дата обращения: 17.02.2020).

Eurosport (2020). В Китае до апреля отменили все спортивные мероприятия из-за нового коронавируса. Режим доступа: [https://www.eurosport.ru/all-sports/story\\_sto7625788.shtml](https://www.eurosport.ru/all-sports/story_sto7625788.shtml) (дата обращения: 17.02.2020).

A2 Finance (2019). Режим доступа: <https://a2-finance.com/ru/issuers/fedex-corp> (дата обращения: 17.02.2020).

Barclays (2019). Outlook 2020. November. P. 5.

BIS (2019). Режим доступа: <https://stats.bis.org/statx/srs/table/b1?m=S&p=20182&c=#> (дата обращения: 17.02.2020).

Credit Suisse (2019). Investment Outlook 2020. P. 16.

DW (2020). В США зарегистрировано еще 6,6 млн безработных. 9 апреля. Режим доступа: <https://www.dw.com/ru/%D0%B2-%D1%81%D1%88%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BE-%D0%B5%D1%89%D0%B5-66-%D0%BC%D0%BB%D0%BD-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%85-%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BD%D1%8B%D1%85/a-53077786> (дата обращения: 10.04.2020).

ECB (2019). Режим доступа: [https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/key\\_ecb\\_interest\\_rates/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html) (дата обращения: 17.02.2020).

Forbes (2019). Новые старые грабли: будет ли в России банковский кризис? Режим доступа: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/385921-novye-starye-grabli-budet-li-v-rossii-bankovskiy-krizis> (дата обращения: 17.02.2020).

Geanakoplos J. (2010) The Leverage Cycle. Cowles Foundation Discussion Paper No. 1715R. Режим доступа: <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/d17/d1715-r.pdf> (дата обращения: 17.02.2020).

Goldman Sachs (2019). Global Economics Analytics 2020. Режим доступа: <https://www.goldmansachs.com/insights/pages/global-outlook-2020-f/report.pdf> (дата обращения: 17.02.2020).

IMF (2019a). Режим доступа: [https://www.imf.org/external/datamapper/PrivateDebt\\_all@GDD/USA/DEU/FRA/GBR](https://www.imf.org/external/datamapper/PrivateDebt_all@GDD/USA/DEU/FRA/GBR) (дата обращения: 17.02.2020).

IMF (2019b). World Economic Outlook. Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers. October 2019. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019> (дата обращения: 17.02.2020).

Investin.com (2019). Режим доступа: <https://ru.investing.com/rates-bonds/usa-government-bonds> (дата обращения: 17.02.2020).

Meredith S. (2020) World Bank warns of global debt crisis following the fastest increase in borrowing since the 1970s. 9 January. Режим доступа: <https://www.cnn.com/2020/01/09/economy-world-bank-warns-of-global-debt-crisis-as-borrowing-increases.html> (дата обращения: 17.02.2020).

Minsky P.H. (1987) Stabilizing an Unstable Economy // Journal of Economic Issues. No. 1. P. 502–509.

Normand G. (2020) En Europe, l'onde de choc du COVID-19 pourrait être dévastatrice. La Tribune. 03.04.20. Режим доступа: <https://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/en-europe-l-onde-de-choc-du-covid-19-pourrait-etre-devastatrice-844286.html> (дата обращения: 10.04.2020).

OECD (2019). Economic Outlook. November. Режим доступа: <http://www.oecd.org/economic-outlook/> (дата обращения: 17.02.2020).

OECD (2020). OECD updates G20 summit on outlook for global economy. Режим доступа: <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-updates-g20-summit-on-outlook-for-global-economy.htm> (дата обращения: 10.04.2020).

OECD – FAO (2019). Agricultural Outlook 2019–2028. June. Режим доступа: <http://www.fao.org/3/ca4076en/ca4076en.pdf> (дата обращения: 10.04.2020).

The Guardian (2019a). IMF warns there is “limited ammunition” to fight recession. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/business/2019/oct/15/imf-recession-world-growth-forecast-central-banks> (дата обращения: 17.02.2020).

The Guardian (2019b). The global economy is slowing down. What can governments do about it? Режим доступа: <https://www.theguardian.com/business/2019/feb/23/global-economy-slowing-down-what-can-governments-do> (дата обращения: 17.02.2020).

The Guardian (2020a). IMF boss says global economy risks return of Great Depression. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/business/2020/jan/17/head-of-imf-says-global-economy-risks-return-of-great-depression> (дата обращения: 17.02.2020).

The Guardian (2020b). IMF: climate crisis threatens global economic recovery. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/business/2020/jan/20/imf-us-sanctions-threat-will-limit-global-economic-recovery> (дата обращения: 17.02.2020).

WHO (2020). US\$675 million needed for new coronavirus preparedness and response global plan. Режим доступа: <https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-us-675-million-needed-for-new-coronavirus-preparedness-and-response-global-plan> (дата обращения: 17.02.2020).

World Bank (2019). Global Economic Prospects. June. Режим доступа: <file:///D:/Downloads/9781464813986.pdf> (дата обращения: 17.02.2020).

World Bank (2020). Global Economic Prospects. January. Режим доступа: <file:///D:/Downloads/9781464814693.pdf> (дата обращения: 17.02.2020).

WTO (2019). WTO lowers trade forecast as tensions unsettle global economy. 840 Press Release. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres19\\_e/pr840\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr840_e.htm) (дата обращения: 17.02.2020).

WTO (2020a). Remarks by DG Azevêdo, 08.04.20. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra303\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra303_e.htm) (дата обращения: 10.04.2020).

WTO (2020b). Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy. 8 April. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm) (дата обращения: 10.04.2020).

# Assumptions of the Global Economic Crisis and Its Inception in the Spring of 2020 Due to the COVID-19 Pandemic

A. Portanskiy, Yu. Sudakova, A. Larionov

---

**Alexey Portanskiy** – PhD, Professor, Department of World Economy, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russian Federation.

**Yulia Sudakova** – PhD, Associate Professor, Department of World Economy, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russian Federation.

**Alexander Larionov** – Doctor of Philosophy in Public Administration, Leading Researcher, Center for Strategic Forecasting and Planning, Institute of Economic Policy and Economic Security Problems, Financial University under the Government of the Russian Federation; 49 Leningradsky Prospect, Moscow, 125993, Russian Federation.

## Abstract

*Analytical agencies, as well as international organizations, have identified significant threats to the development of the world economy, increasing the likelihood of a new global financial crisis in late 2020–early 2021. The main challenges to the system come from trade wars that could lead to a crisis in the international system of trade regulation, a decrease in the effectiveness of public policy instruments, and a deterioration in the dynamics of global economic growth. An important factor leading to a slowdown in the global economy in 2020 will also be the coronavirus pandemic, although it is difficult, in the first half of 2020, to assess its final impact. The combination of these negative factors, coupled with the unresolved problems of the 2008 global financial crisis, significantly increases the likelihood of a new global economic crisis which could surpass the Great Depression of the 1930s. This study systematizes the main forecasts by international organizations and analytical agencies for the growth of the world economy and considers various theoretical concepts to identify the symptoms of the impending crisis. Ultimately, this article offers options for reducing the negative impact of the crisis on Russia. In connection with the coronavirus pandemic, preliminary estimates have been made of the likely damage to the world economy and the prospects for its recovery.*

**Key words:** Economic growth; global financial crisis; world economy; world trade; trade wars; theories of economic cycles

**For citation:** Portanskiy A., Sudakova Yu., Larionov A. (2020) Assumptions of the Global Economic Crisis and Its Inception in the Spring of 2020 Due to the COVID-19 Pandemic. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 191–212 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-09

## References

A2Finance (n.d.). FedEx Corp. Available at: <https://a2-finance.com/ru/issuers/fedex-corp> (accessed 17 February 2020) (in Russian).

Barclays (2019). Outlook 2020. Available at: <https://privatebank.barclays.com/news-and-insights/2019/november/outlook-2020/> (accessed 8 May 2012).

Chevtvaeva I. (2020) Vlasti zarezervirovali 1,4 trln rublej na bor'bu s koronavirusom [The Authorities Have Reserved 1.4 Trillion Roubles to Fight Against Coronavirus]. *Vedomosti*, 1 April. Available at: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/04/01/826818-vlasti-zarezervirovali-14-trln> (accessed 8 May 2020) (in Russian).

- Credit Suisse (2019). Investment Outlook 2020. Available at: <https://www.credit-suisse.com/microsites/private-banking/investment-outlook/en.html> (accessed 8 May 2020).
- Cvetkov V.A. (2012) *Cikly i krizisy: teoretiko-metodologicheskij aspekt* [Cycles and Crises: Theoretical and Methodological Aspects]. Moscow, St. Petersburg: Nestor-History (in Russian).
- Elliott L. (2019) IMF Warns There Is 'Limited Ammunition' to Fight Recession. *The Guardian*, 15 October. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2019/oct/15/imf-recession-world-growth-forecast-central-banks> (accessed 17 February 2020).
- Elliott L., Inman P. (2019) The Global Economy Is Slowing Down. What Can Governments Do About It? *The Guardian*, 23 February. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2019/feb/23/global-economy-slowing-down-what-can-governments-do> (accessed 17 February 2020).
- European Central Bank (ECB) (n. d.). Key Interest Rates. Available at: [https://www.ecb.europa.eu/stats/policy\\_and\\_exchange\\_rates/key\\_ecb\\_interest\\_rates/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/stats/policy_and_exchange_rates/key_ecb_interest_rates/html/index.en.html) (accessed 17 February 2020).
- Eurosport (2020). V Kitae do aprilja otmenili vse sportivnye meroprijatija iz-za novogo koronavirusa [In China, All Sporting Events Were Cancelled Before April Due to the New Coronavirus]. 23 January. Available at: [https://www.eurosport.ru/all-sports/story\\_sto7625788.shtml](https://www.eurosport.ru/all-sports/story_sto7625788.shtml) (accessed 17 February 2020) (in Russian).
- Evrazijskaja jekonomicheskaja komissija (2019). Ob itogakh vneshney torgovli tovarami Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza [On the Results of Foreign Trade in Goods of the Eurasian Economic Union]. Available at: [http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr\\_i\\_makroec/dep\\_stat/tradestat/analytics/Documents/2018/Analytics\\_E\\_201812\\_180.pdf](http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/analytics/Documents/2018/Analytics_E_201812_180.pdf) (accessed 17 February 2020) (in Russian).
- Gazeta.ru (2020). Shhitizdeneg: Evrogruppasoglasovala antikrizisnyj paket [Shield of Money: Eurogroup Agreed on an Anti-Crisis Package]. 10 April. Available at: [https://www.gazeta.ru/politics/2020/04/10\\_a\\_13043401.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2020/04/10_a_13043401.shtml) (accessed 10 April 2020) (in Russian).
- Geanakoplos J. (2010) The Leverage Cycle. Cowles Foundation Discussion Paper No. 1715R, Cowles Foundation for Research in Economics. Available at: <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/d17/d1715-r.pdf> (accessed 17 February 2020).
- Hatzius J., Struyven D., Walker R. (2019) A Break in the Clouds. Global Economics Analyst. *Goldman Sachs Economic Research*. Available at: <https://www.goldmansachs.com/insights/pages/global-outlook-2020-f-report.pdf> (accessed 8 May 2020).
- Inman P. (2020a) IMF Boss Says Global Economy Risks Return of Great Depression. *The Guardian*, 17 January. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2020/jan/17/head-of-imf-says-global-economy-risks-return-of-great-depression> (accessed 17 February 2020).
- Inman P. (2020b) IMF: Climate Crisis Threatens Global Economic Recovery. *The Guardian*, 20 January. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2020/jan/20/imf-us-sanctions-threat-will-limit-global-economic-recovery> (accessed 17 February 2020).
- International Monetary Fund (IMF) (2019). World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers. *World Economic Outlook Reports*. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019> (accessed 17 February 2020).
- International Monetary Fund (IMF) (n. d.). Private Debt, All Instruments, % of GDP. Available at: [https://www.imf.org/external/datamapper/PrivateDebt\\_all@GDD/USA/DEU/FRA/GBR](https://www.imf.org/external/datamapper/PrivateDebt_all@GDD/USA/DEU/FRA/GBR) (accessed 17 February 2020).
- Investing.com (n. d.). USA – Government Bonds. Available at: <https://ru.investing.com/rates-bonds/usa-government-bonds> (accessed 17 February 2020).
- Kommersant (2020). Koronavirus podrezhet kryl'ja [Coronavirus Pruning Wings]. 2 April. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4242192> (accessed 17 February 2020) (in Russian).
- Kondratiev N.D. (1989) *Bol'shie cikly jekonomicheskoy konjunktury: Doklad // Problemy jekonomicheskoy dinamiki* [Large Cycles of Economic Conditions: Report: Problems of Economic Dynamics]. Moscow: Economics (in Russian).
- Kto v Kurse (2019). Pol Krugman: mirovoj krizis mozhet nastupit' uzhe v konce goda [Paul Krugman: The Global Crisis Could Come at the End of the Year]. 12 February. Available at: [210](https://ktovkurse.com/mirovaya-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)



ekonomika/pol-krugman-mirovoj-krizis-mozhet-nastupit-uzhe-v-kontse-goda (accessed 17 February 2020) (in Russian).

Kudenko A. (2019) Vsemirnyj bank zajavil o nachale novogo krizisa iz-za kitajcev [The World Bank Announced the Beginning of a New Crisis Over the Chinese]. *RIA Novosti*, 29 December. Available at: <https://ria.ru/20191229/1562884543.html> (accessed 17 February 2020) (in Russian).

Meredith S. (2020) World Bank Warns of Global Debt Crisis Following the Fastest Increase in Borrowing Since the 1970s. *CNBC*, 9 January. Available at: <https://www.cnbc.com/2020/01/09/economy-world-bank-warns-of-global-debt-crisis-as-borrowing-increases.html> (accessed 17 February 2020).

Minsky P.H. (1987) Stabilizing an Unstable Economy. *Journal of Economic Issues*, vol. 21, no 1, pp. 502–9. Available at: <https://doi.org/10.1080/00213624.1987.11504632>.

MKRU (2020). Jekonomist Sergej Guriev ocenil vozmozhnost' mirovogo krizisa 2020 [Economist Sergei Guriev Assessed the Possibility of a Global Crisis of 2020]. 1 January. Available at: <https://www.mk.ru/economics/2020/01/01/ekonomist-sergey-guriev-ocenil-vozmozhnost-mirovogo-krizisa-2020.html> (accessed 17 February 2020) (in Russian).

Normand G. (2020) En Europe, l'onde de choc du COVID-19 pourrait être dévastatrice [COVID-19 Shock Wave in Europe Could Be Devastating]. *La Tribune*, 3 April. Available at: <https://www.latribune.fr/economie/union-europeenne/en-europe-l-onde-de-choc-du-covid-19-pourrait-etre-devastatrice-844286.html> (accessed 10 April 2020) (in French).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019). Rethink Policy for a Changing World. *OECD Economic Outlook*, November. Available at: <http://www.oecd.org/economic-outlook/november-2019/> (accessed 8 May 2020).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020). OECD Updates G20 Summit on Outlook for Global Economy. 27 March. Available at: <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-updates-g20-summit-on-outlook-for-global-economy.htm> (accessed 10 April 2020).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)–Food and Agriculture Organization (FAO) (2019). OECD – FAO Agricultural Outlook 2019–2028. Available at: <http://www.fao.org/3/ca4076en/ca4076en.pdf> (accessed 8 May 2020).

Perez K. (2011) *Tehnologicheskie revoljucii i finansovij kapital. Dinamika puzyrej i periodov procvetaniya [Technological Revolutions and Financial Capital: Bubble and Prosperity Dynamics]*. Moscow: Publishing House “Delo” (in Russian).

Portanskiy A.P. (2020) Pandemiya privedet k nebyvalomu padeniju mirovoj trgovli [A Pandemic Will Lead to an Unprecedented Drop in World Trade]. *IMEMO*, 10 April. Available at: <https://www.imemo.ru/news/events/text/pandemiya-privedet-k-nebivalomu-padeniyu-mirovoy-torgovli> (accessed 10 April 2020) (in Russian).

RBC (2019). Na rynke gosdolga SShA srabotal poslednij indikator budushhej recessii [On the US Government Debt Market, the Last Indicator of a Future Recession Has Triggered]. 14 April. Available at: [https://www.rbc.ru/economics/14/08/2019/5d53e34e9a79471e0a1a3ba5?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop&utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews](https://www.rbc.ru/economics/14/08/2019/5d53e34e9a79471e0a1a3ba5?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews) (accessed 17 February 2020) (in Russian).

Rodrik D. (2020) Project Syndicate (SShA): COVID-19 radikal'no izmenit mir? [Project Syndicate (USA): COVID-19 Will Radically Change the World?]. Available at: <https://inosmi.ru/politic/20200407/247214715.html> (accessed 10 April 2020) (in Russian).

Romashenko S. (2020) V SShA zaregistrovano eshhe 6,6 mln. bezrabotnyh [Another 6.6 Million New Unemployed Are Registered]. *DW*, 9 April. Available at: <https://p.dw.com/p/3ahxK> (accessed 10 April 2020) (in Russian).

Samiev P. (2019) Novye starye grabli: budet li v Rossii bankovskij krizis? [New Old Rake: Will There Be a Banking Crisis in Russia?] *Forbes*, 23 October. Available at: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/385921-novye-starye-grabli-budet-li-v-rossii-bankovskiy-krizis> (accessed 17 February 2020) (in Russian).

Tugan-Baranovskij M.I. (1997) *Periodicheskie promyshlennye krizisy [Periodic Industrial Crises]*. Moscow: Science (in Russian).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2019). *Mezhdunarodnaja trgovlja i razvitie. Doklad General'nogo sekretarja* [International Trade and Development. Report of the Secretary-General]. Available at: [https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a74d221\\_ru.pdf](https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a74d221_ru.pdf) (accessed 17 February 2020) (in Russian).

Voice of America (2020). *Kongressmeny toropjatsja utverdit' dopolnitel'noe finansirovanie dlja amerikanskih grazhdan* [Congressmen Are in a Hurry to Approve Additional Funding for US Citizens]. 9 April. Available at: <https://www.golos-ameriki.ru/a/lawmakers-race-approve-financing/5365355.html> (accessed 10 April 2020) (in Russian).

World Bank (2019). *Global Economic Prospects*. June. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31655> (accessed 8 May 2020).

World Bank (2020). *Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges*. January. Available at: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/01/08/january-2020-global-economic-prospects-slow-growth-policy-challenges> (accessed 8 May 2020).

World Health Organization (WHO) (2020). *US\$675 Million Needed for New Coronavirus Preparedness and Response Global Plan*. News Release, 5 February. Available at: <https://www.who.int/news-room/detail/05-02-2020-us-675-million-needed-for-new-coronavirus-preparedness-and-response-global-plan> (accessed 17 February 2020).

World Trade Organization (WTO) (2019). *WTO Lowers Trade Forecast as Tensions Unsettle Global Economy*. 840 Press Release, 1 October. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres19\\_e/pr840\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr840_e.htm) (accessed 17 February 2020).

World Trade Organization (WTO) (2020a). *Remarks by DG Azevêdo. Speeches*, 8 April. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/spra\\_e/spra303\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra303_e.htm) (accessed 10 April 2020).

World Trade Organization (WTO) (2020b). *Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy*. 855 Press Release, 8 April. Available at: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres20\\_e/pr855\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm) (accessed 10 April 2020).

# Торговая война Китая и США: что будет с китайской экономикой?<sup>1, 2</sup>

С. Пак

---

**Пак Санчжун** – профессор Высшей школы наукоемких технологий и энергетики Политехнического университета Республики Корея; Korea, 429–793, Kyonggi-Do, Siheung-City, 2121 Jeongwang-Dong; E-mail: scpark@kpu.ac.kr

*Рост объемов мировой торговли замедлился после глобального финансового кризиса 2008 г. В 2017 г. наблюдался рост, однако после введения администрацией Дональда Трампа протекционистских мер, затронувших основных торговых партнеров страны – Канаду, Китай, Японию, Мексику, Южную Корею и Европейский союз, рост вновь замедлился. Путем переговоров США добились пересмотра соглашений о свободной торговле с Канадой, Мексикой и Южной Кореей, однако в отношении Китая американская администрация заняла жесткую позицию, введя таможенные пошлины на импортируемые китайские товары. В качестве ответной меры Китай также ввел импортные пошлины на американские товары. В результате разгорелся конфликт, в котором позиция США сводится к защите национальных интересов, а Китай отстаивает принципы свободной торговли. Торговая война между США и Китаем оказывает негативное влияние не только на экономики этих стран, но и на мировую экономику в целом, поскольку на долю «большой двойки» приходится порядка 40% мировых доходов. Данное обстоятельство является определяющим фактором мирового экономического роста в долгосрочной перспективе. В статье анализируются предпосылки возникновения и перспективы разрешения торгового конфликта США и Китая, влияние конфликта на мировую экономику и экономику Китая в частности, а также стратегию руководства Китая в контексте торговых переговоров с США.*

**Ключевые слова:** торговый протекционизм; экономическое воздействие; экономика Китая; мировая экономика

**Для цитирования:** Пак С. (2020) Торговая война Китая и США: что будет с китайской экономикой? // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 213–235 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-10

## Введение

Начиная с 2010 г., когда Китай стал второй по размеру экономикой мира, США сталкиваются с рядом трудностей. После экономических реформ 1978 г. китайская экономика и внешняя торговля росли быстрыми темпами. В результате в 2009 г. Китай опередил экономику Германии, а в 2010 г. – экономику Японии. После мирового финансового кризиса 2008 г. роль Китая в мировой экономике возросла особенно заметно. Широко признается, что отношения Китая и США будут ключевым фактором мирового раз-

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в феврале 2020 г.

<sup>2</sup> Перевод статьи S. Park “Trade Conflict Between the U.S. and China: What Are the Impacts on the Chinese Economy?” выполнен с согласия автора А.А. Игнатовым, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

вития в XXI в. Китай, предлагая в 2013 г. США создать «большую двойку», стремился построить новую платформу взаимодействия по политическим и экономическим вопросам. В период администрации Барака Обамы встречи в формате «двойки» проходили ежегодно, однако после прихода администрации Трампа они прекратились [Hsieh, 2009; Kirton, 2013; Park, 2017].

В 2009 г. на саммите «Группы двадцати» Китай потребовал предоставить ему дополнительные голоса в Международном валютном фонде (МВФ), которые повысили бы его политическое влияние и расширили воздействие на принятие Фондом решений. В 2016 г. китайский юань пополнил валютную корзину специальных прав заимствования (СПЗ) и стал одной из резервных валют МВФ наряду с американским долларом, британским фунтом, евро и японской иеной. В 2017 г. доля Китая в СПЗ возросла до 30,5 млрд против 1,8 млрд в 1980 г. В результате на данный момент Китай имеет 6,09% голосов в МВФ. Соотношение валют в корзине СПЗ пересматривается каждые пять лет и сейчас на долю американского доллара приходится 41,73%, на долю евро – 30,93%, на долю китайского юаня – 10,92%, японской иены – 8,33%, британского фунта – 8,09% [Mamani, 2016; IMF, 2015].

Несмотря на то что влияние Китая в МВФ все еще уступает США и Европейскому союзу (ЕС), с 2010 г. Китай является второй экономикой мира. Принимая во внимание итоговый показатель роста китайской экономики в 2018 г., который достиг 6,6%, США и ЕС закрепили за Китаем двойной статус экономического соперника, преследующего цель технологического превосходства, и системного оппонента, продвигающего собственную альтернативную модель управления. ЕС заявил, что Китай более не может считаться развивающейся экономикой и что он должен рассматриваться в качестве глобального игрока и технологического лидера. Следовательно, Китай должен нести больше ответственности за поддержание международного порядка и обеспечение его большей открытости, взаимовыгодности и недискриминационности. Для выполнения этой задачи Китай должен обеспечить реализацию заявленной программы реформ, а его действия должны соответствовать заданному уровню ответственности [European Commission, 2019].

В контексте возвышения Китая как полноценного участника «большой двойки» необходимо проанализировать торговые отношения США и Китая и влияние растущей взаимозависимости двух стран на мировую экономику. В середине 2000-х годов появилось несколько негативных сценариев возникновения торговых конфликтов между США и Китаем. В качестве основной предпосылки торговых войн между членами «большой двойки» рассматривался значительный дефицит торгового баланса между США и Китаем. Под торговой войной в данном случае подразумевается экономический конфликт, вызванный введением одним государством торговых ограничений против другого государства и ответными мерами в виде роста тарифных или нетарифных ограничений. Результатом подобного конфликта является ухудшение торговых отношений [Stewart, 2006; Bezlova, 2007; Hsieh, 2009; Park, 2017].

Данная тенденция сохранялась в течение всех сменявших друг друга американских администраций и с приходом Трампа привела к введению протекционистских мер. США и Китай рассматривают торговый конфликт как полноценную торговую войну, что не мешает им продолжать переговорный процесс для его разрешения. Со своей стороны Китай отмечает кардинальные перемены в политике США, вызванные ростом его политического и экономического влияния. США, в свою очередь, воспринимают Китай как серьезную угрозу своим глобальным интересам. Все это исключает возможность постепенной интеграции Китая в сообщество стран Запада, а в последние десятилетия привело к пересмотру американской политики в отношении Китая. Сле-

довательно, корни торгового конфликта между двумя государствами лежат не только в сфере экономики, но и в их стремлении обеспечить собственную глобальную гегемонию. Это означает, что эскалация конфликтов и углубление соперничества между Китаем и США неизбежны в долгосрочной перспективе [Chin et al., 2018].

Настоящая статья анализирует предпосылки торгового конфликта между Китаем и США. Автор также рассматривает вероятные последствия торгового конфликта между двумя странами для мировой экономики в целом и экономики Китая в частности наряду с вероятными путями его разрешения. Кроме того, автор приводит рекомендации относительно предупреждения связанных с ростом протекционизма торговых конфликтов в будущем. В поиске ответов на данные вопросы был проведен критический анализ литературы, а также применены методы сравнительного и структурного анализа на базе доступной статистики.

## Анализ литературы

Большинство экономистов признают факт растущего скептицизма относительно либерального торгового порядка в контексте усиления протекционизма по всему миру. Вместе с тем наблюдается ослабление поддержки концепции свободной торговли со стороны политических и академических кругов в США и в других странах мира после глобального финансового кризиса (ГФК) 2008 г. Рост протекционизма также связан с ГФК, хотя члены «Группы двадцати» и договорились противодействовать росту барьеров свободной торговле на саммите в Вашингтоне. Называть современный мировой торговый порядок свободным – значит, выдавать желаемое за действительное, особенно в контексте политики администрации Трампа в США [Hufbauer, Schott, 2008].

Экономическая теория утверждает, что сравнительные преимущества и экономия на масштабе создают экономические выгоды на базе эффективности. Введение тарифных ограничений приводит к симметричной реакции, а она, в свою очередь, к снижению динамики международной торговли и мирового экономического роста. При этом из экономической теории не следует, что свободная торговля одинаково выгодна для всех участников торговых отношений, однако те, кто выигрывает в условиях свободной торговли, могут позволить компенсировать потери остальных. Таким образом, все участники торговых отношений могут стать богаче, а совокупные выгоды перевесят убытки [O'Rourke, Williamson, 2001; Rosen, 2008].

Экономическая теория также утверждает, что ресурсы всегда находят наиболее эффективное применение. Однако это правило не работает в условиях недостаточной эффективности государственных институтов и рынков. В 1972 г. П. Самуэльсон заявил, что торговля приносит неравнозначные выгоды участвующим в ней странам. Далее он развил свою идею, заявив, что экономический рост других государств может нанести вред экономике конкретной страны в случае, если рост наблюдается в секторах, в которых экспортные товары этой страны обладают меньшими сравнительными преимуществами. В подобных условиях относительный и даже абсолютный показатели ВВП на душу населения этой страны могут снизиться. Тезис Самуэльсона получил развитие в работах Р. Гомори и У. Баумоля: они утверждают, что в условиях свободной торговли достижение равновесия гораздо более вероятно, чем при других условиях, однако свободная торговля по-разному влияет на вовлеченные стороны. Вполне возможно или даже типично достижение равновесного торгового баланса страны ниже показателя самообеспечения. Следовательно, положительное равновесие торгового баланса создается искусственно, а не обеспечивается природой свободной торговли. В результате

страны мира фактически вынуждены идти на различные меры для получения торговых выгод. В этом контексте введение США протекционистских мер является рациональной стратегией [Samuelson, 2004; Gomory, Baumol, 2009].

Дж. Бхагвати критикует подход Самуэльсона и утверждает, что подобная трактовка не объясняет введение США протекционистских мер. Он также не соглашается с доводами Гомори и Баумоля, обосновывая это тем, что США не способны одновременно с протекционизмом осуществлять эффективную производственную политику для компенсации возникающих негативных эффектов, хотя Бхагвати и не отрицает обоснованность выводов своих коллег. В поддержку Бхагвати выступают П. Кругман и М. Обстфельд, которые считают, что негативное влияние экономического роста развивающихся стран на рост экономики США еще не доказано эмпирическими данными, хотя теоретически такая вероятность существует [Bhagwati, 2009; Krugman, Obsfeld, 2009].

Экономисты разработали теоретические модели, позволяющие оценить выгоды, которые приносит свободная торговля и введение или снятие торговых барьеров. Основываясь на результатах применения данных моделей, Кругман, а также Брода и Вайнштейн сделали предположение, что торговля приносит общественные выгоды через поддержание качества и разнообразия, однако рост, обеспечиваемый свободной торговлей, оставляет проводников политики свободной торговли в уязвимом положении, так как модели статического роста учитывают только краткосрочные выгоды в условиях неустойчивого равновесия, при этом сами выгоды практически несущественны [Krugman, 1997; Broda, Weinstein, 2006].

Для того чтобы качественно улучшить теоретические модели, обосновывающие долгосрочный рост эффективности и объясняющие воздействие свободной торговли на экономический рост, экономисты разработали динамические модели оценки воздействия либерализующих мер, используемые при построении межстрановых регрессий. Применив данные модели, Брэдфорд с соавторами сделали вывод о том, что по итогам 2005 г. американская экономика могла бы достичь более высоких темпов экономического роста без послевоенной либерализации торговли. В то же время Д. Аджемоглу утверждает, что взаимосвязь между торговлей и экономическим ростом не очевидна ввиду наличия моделей, которые одновременно показывают как позитивное, так и негативное воздействие; следовательно, требуется проведение дополнительных эмпирических исследований. Схожей позиции придерживаются Льюер и Ван ден Берг, которые указывают на необходимость дальнейшего развития динамических моделей и накопления эмпирических данных. Кроме того, необходимо исследовать взаимосвязи между торговлей, технологическим развитием и качеством институциональной среды [Bradford et al., 2006; Acemoglu, 2009; Lewer, Van den Berg, 2007; Feenstra et al., 2009].

Применение динамических, а не статических моделей при подготовке настоящей статьи обусловлено тем, что они лучше подходят для иллюстрации долгосрочных выгод свободной торговли. Консервативный дуализм теории торговли способен объяснить переход США к политике протекционизма после глобального финансового кризиса, и именно этот подход следует применять при анализе торговой политики администрации Трампа. Протекционизм не может обеспечить стабильный рост в масштабе мировой экономики, следовательно, динамические модели могут выступать обоснованием необходимости перехода от протекционизма к свободной торговле. Именно ожидание долгосрочных выгод побудило США и Китай начать в 2018 г. переговоры по вопросам торговли, которые могут принести результаты уже в ближайшем будущем.

## Торговый конфликт между США и Китаем

### Контекст

Значительный показатель дефицита торгового баланса между США и Китаем уже долгое время влияет на отношения между двумя странами. Администрация Трампа рассматривает дефицит торгового баланса с Китаем как результат деятельности последнего, хотя этот дефицит возник еще в 1980-е годы. Американское правительство в свое время потребовало от Китая разработать план снижения дефицита торгового баланса на 100 млрд долл. США; в этой ситуации проявилась разность подходов сторон к анализу официальной торговой статистики. Согласно американской статистике за 2017 г., дефицит товарной торговли с Китаем составил 375,3 млрд долл. США, тогда как профицит торгового баланса Китая за тот же период составил 275,8 млрд долл. США. Погрешность в расчетах в 100 млрд долл. США может привести к серьезным разногласиям. Несмотря на то что в 2004 г. совместная китайско-американская комиссия по торговле и коммерции (ЖССТ) определила причины расхождений, это не отменяет вероятность ошибки в расчетах одного из статистических ведомств [Martin, 2018].

Показатель дефицита торгового баланса США является крупнейшим в мире начиная с 1970-х годов. Только в середине 1970-х годов торговый баланс США ненадолго достигал профицитных значений. В 2005 г. дефицит торгового баланса США составлял 5% ВВП, а к 2017 г. снизился до 2,9%. Вину за последующий рост дефицита администрация Трампа возложила на торговых партнеров, в частности на Китай. США требуют от Китая отказа от несправедливой торговой политики, создающей существенный торговый профицит ценой разбалансировки торговых отношений двух стран [Genereux, 2017; WTO, 2018; Park, 2018].

### Развитие и текущее состояние торгового конфликта

Достижения шести десятилетий движения за свободную торговлю оказались под угрозой, когда после прихода к власти Дональда Трампа в 2017 г. США наложили импортные тарифы на товары из Китая и других стран-партнеров. Торговые конфликты между США и их основными торговыми партнерами, в частности с Китаем, начались сразу же после того, как в октябре – ноябре 2017 г. Международная торговая комиссия США (USITC) представила заключения о том, что импорт солнечных батарей и стиральных машин вредит американским компаниям. Представители указанных отраслей независимо друг от друга направили запросы на проведение расследования в начале 2017 г. в соответствии с разделом 201 Закона о торговле 1974 г.; это стало первым случаем подобного обращения с 2001 г.

В результате в январе 2018 г. президент Трамп одобрил введение тарифов на ввоз солнечных батарей и фотоэлементов на сумму 8,5 млрд долл. США и крупногабаритных домашних стиральных машин на сумму 1,8 млрд долл. США. Тарифы вступили в силу 7 февраля 2018 г. В качестве ответной меры китайское правительство обратилось в апелляционный орган ВТО. Кроме того, Китай заявил о готовности ввести тариф на импорт сельскохозяйственной продукции и сорго из США на уровне 179,6%. Указанные тарифные меры вступили в силу в апреле 2018 г. Тарифы на импорт сорго были упразднены по итогам двусторонних переговоров в мае 2018 г. В августе 2018 г. Китай вновь подал жалобу на США, обратив внимание ВТО на ситуацию с тарифами на импорт солнечных батарей. Оба кейса сигнализировали о нарастании торговых противоречий между двумя странами и негативном влиянии на мировую экономику [Bown, Kolb, 2018; NG, Chung, 2018; Bolt et al., 2019].

В феврале 2018 г. администрация Трампа ввела импортные пошлины на сталь (25%) и алюминий (10%) под предлогом защиты национальной безопасности в соответствии с разделом 232 Закона о расширении торговли 1962 г. На долю Китая приходилось только 6% импортных поставок из-за ранее введенных США антидемпинговых и компенсационных мер. Объем затронутой товарной торговли составил около 3 млрд долл. США. В ответ Китай ввел импортные пошлины на товары из США, которые в этот раз затронули 128 товарных позиций.

В июле 2018 г. в дополнение к введенным ранее пошлинам на ввоз алюминия и стали президент Трамп в два этапа ввел новую 25%-ю импортную пошлину на 1333 вида продукции из Китая, представленные в основном промежуточными товарами и средствами производства, импорт которых составлял порядка 50 млрд долл. США. Решение Трампа основывалось на вердикте представителя президента США на международных торговых переговорах (USTR) о том, что Китай поддерживает несправедливые торговые практики в области передачи технологий, интеллектуальной собственности и инноваций, в отношении чего было проведено расследование в соответствии со ст. 301 Закона о торговле 1974 г. В ответ Китай ввел 25%-е пошлины на 50 млрд долл. импорта из США, представленного продукцией сельского хозяйства, продуктами питания, сырой нефтью, автомобилями, самолетами, химической продукцией, медицинским оборудованием, энергоносителями и т.д. – в список попали 659 товарных групп. В июне 2018 г. президент Трамп дал указание определить товарные позиции импорта из Китая для введения 10%-й пошлины в ответ на новые тарифные правила Китая. Объем затронутого импорта должен был составить не менее 200 млрд долл. США. Был представлен список из 5725 импортных линий из исходного списка, в котором 6031 линия – весь импорт из Китая. Новые пошлины были введены в сентябре 2018 г. [Bown, Kolb, 2018; McLarty Associates, 2018; NG, Chung, 2018; USTR, 2018].

Далее правительство США пригрозило введением 25%-й пошлины на весь импорт из Китая в случае, если тот пойдет на введение ответных мер. В мае Трамп принял решение о введении 25%-го тарифа на 200 млрд долл. импорта из Китая из-за провала торговых переговоров. В ответ Китай ввел 25%-й тариф на 60 млрд долл. импорта из США. По мере разрастания конфликта соседние с Китаем страны – Япония, Южная Корея, Таиланд и Вьетнам – несли потери от снижения экспорта в Китай, хотя в то же время их экспорт в США начал расти. Кроме того, вслед за заявлением правительства США о подготовке новых тарифных решений и запрета на деятельность китайской корпорации Huawei на территории страны, Китай заявил о готовности принять меры против крупных американских компаний, ведущих бизнес на его территории [Bolt et al., 2019; Strauss, 2019; Cong, 2019].

В тот период американские правящие круги рассматривали возможность введения импортных пошлин на все импортные поставки автомобилей и автомобильных комплектующих, что нанесло бы существенный ущерб мировой экономике. Введение подобных мер могло привести к перерастанию двустороннего торгового конфликта в глобальный и вызвать резкий повсеместный рост протекционизма. Тем не менее после введения 25%-й пошлины на 200 млрд долл. импорта из Китая правительство США объявило о шестимесячной отсрочке принятия решения по данному вопросу. Если бы этот тариф был в итоге введен, основные торговые партнеры США – Германия, Япония, Южная Корея, Китай, Мексика и ряд других – понесли бы серьезные убытки, что могло привести к стагнации мировой экономики. Истинной причиной глобального торгового конфликта является дефицит торгового баланса между США и Китаем и рядом других торговых партнеров. Несомненно и то, что последующие тарифные меры,



введенные США против торговых партнеров и конкретно против Китая, значительно усугубили ситуацию [Salama, Mauldin, 2019] (табл. 1).

Несмотря на серьезные торговые противоречия, в декабре 2019 г. Китай и США предварительно согласовали условия торгового договора и подписали его в январе 2020 г. Соглашение может в корне изменить торговые отношения США и Китая. Условия соглашения предполагают, что Китай увеличит импорт из США на 200 млрд долл. к 2021 г. и будет пресекать неправомерные торговые практики, подвергшиеся критике со стороны США. Тем не менее соглашение не уточняет практические аспекты реализации данного условия. Следовательно, Китай может интерпретировать условия соглашения иным образом, нежели это делает американское правительство. Это может стать триггером второй торговой войны между двумя странами в будущем [Eavis et al., 2020; Office of the United States Trade Representative & Department of Treasury, 2020].

Таблица 1. Характеристика торговых конфликтов с участием США и предпринятые вовлеченными сторонами меры

Характеристика	Принятые меры
Солнечные батареи и стиральные машины	Введение тарифов на импорт солнечных батарей и стиральных машин стоимостью 8,5 и 1,8 млрд долл. США соответственно. Введение Китаем импортных тарифов на сорго из США и направление жалобы в ВТО по поводу тарифа на солнечные батареи. Республика Корея обращается в ВТО по вопросу введения США тарифов на солнечные батареи и стиральные машины
Сталь и алюминий как угроза национальной безопасности	Раздел 232 Закона о расширении торговли 1962 г. Введение 25%-й пошлины на сталь и 10%-й пошлины на алюминий. Стоимость затронутого импорта – 48 млрд долл. США
Недобросовестные торговые практики в области технологий и интеллектуальной собственности	Раздел 301 Закона о торговле 1974 г. Введение в два этапа 25%-й импортной пошлины на 50 млрд долл. импорта из Китая (1333 категории товаров). Определение категорий импорта стоимостью 200 млрд долл. США для дальнейшего введения 10%-й пошлины в сентябре 2018 г. Введение 25%-й импортной пошлины на 200 млрд долл. импорта в мае 2019 г.
Автотранспорт как угроза национальной безопасности	Заявление о планируемом введении 25%-й импортной пошлины на автотранспорт из ЕС, Японии и Южной Кореи в 2019 г. Решение о введении пошлин отложено на шесть месяцев

Источник: [Bown, Kolb, 2018; McLarty Associates, NG & Chung, 2018; USTR, 2018; Salama, Mauldin, 2019; Strauss, 2019].

### **Предпосылки развития торгового конфликта между США и Китаем**

Торговые конфликты между отдельными странами и целыми регионами возникают по множеству причин. Развитие конфликта между двумя крупнейшими экономиками мира объясняется четырьмя причинами. К ним относятся: несбалансированность торгового баланса между США и Китаем; протекционистская политика США, явля-

ющаяся следствием хронического бюджетного дефицита и неравенства доходов населения; недобросовестные торговые практики Китая в области интеллектуальной собственности, технологических обменов и инноваций, наносящие вред американским компаниям; а также соперничество двух стран за позицию мирового гегемона в XXI в.

В 2017–2018 гг. дефицит торгового баланса США с Китаем увеличился с 376 млрд до 419 млрд долл., несмотря на введение администрацией Трампа высоких импортных пошлин на китайские товары в 2017 г. В 2018 г. торговый дефицит США с Китаем составлял около 42% от показателя дефицита торгового баланса США; данный показатель снизился с 49% по итогам 2015 г. В 2018 г. США импортировали из Китая продукции на сумму 540 млрд долл., тогда как показатель американского экспорта в Китай за тот же период составил только 120 млрд долл. США. США импортировали из Китая компьютеры и комплектующие, сотовые телефоны и предметы одежды на сумму 77, 70 и 54 млрд долл. США соответственно. Основные американские экспортные товары в Китае представлены самолетами гражданской авиации, соевыми бобами и автомобилями, стоимость экспорта которых составила 16, 12 и 10 млрд долл. США соответственно. Из этого следует, что дефицит торгового баланса США в торговле с Китаем нельзя считать кратковременным феноменом. Данное несоответствие имеет хронический, долгосрочный характер, обусловленный различиями в структуре производства двух стран. Именно поэтому дефицит торгового баланса США вырос с 273 млрд долл. в 2010 г. до 419 млрд долл. в 2018 г. [Amadeo, 2019; Park, 2018; United States Census Bureau, 2019] (рис. 1).

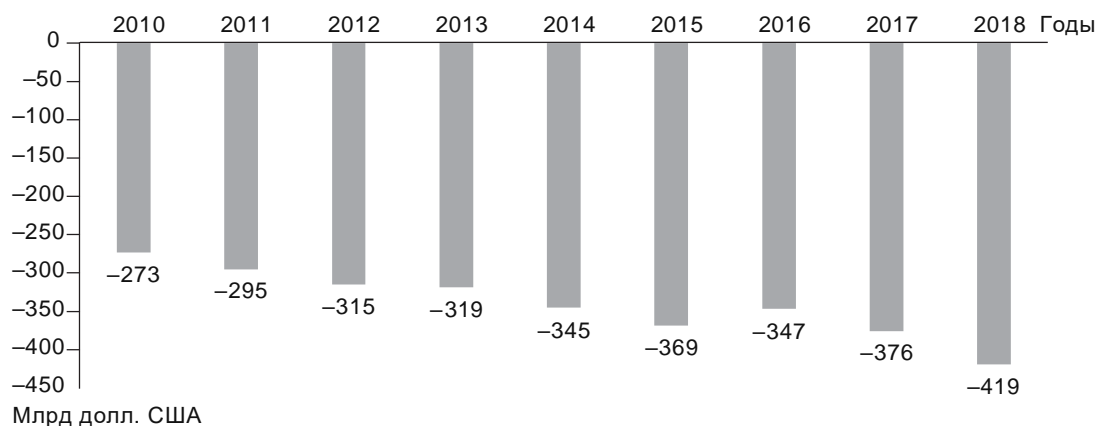


Рис. 1. Динамика дефицита торгового баланса США с Китаем с 2010 по 2018 г.

Источник: [United States Census Bureau, 2019].

Переход США как крупнейшей экономики мира к протекционистской политике после глобального финансового кризиса и приход к власти Дональда Трампа нанесли существенный урон мировой экономике. Протекционистская политика США оказывает глобальное воздействие в силу масштаба экономики страны, значительно превышающего размер экономик других стран. Американский протекционизм берет начало в неравенстве доходов населения и значительном показателе дефицита государственного бюджета, существенно возросшего за последние десятилетия. Однако экономисты не берутся утверждать, что именно режим свободной торговли стал первопричиной дефицита бюджета и неравенства в доходах. Некоторые эксперты считают, что свободная торговля ответственна только за 20% прироста уровня имущественного неравенства

в США в 1970–1980 гг., когда США торговали преимущественно со странами «глобального Севера». Смещение основных торговых потоков с «севера» на «юг» в 1990-е годы негативно сказалось на положении низкооплачиваемых рабочих в США. Что бы ни было причиной роста неравенства, факт остается фактом: с 1980-х годов средний уровень зарплат в производящих отраслях экономики США практически не изменился, то есть рост среднего уровня заработной платы в данных отраслях существенно отставал от роста ВВП на душу населения. Более того, доля доходов до налогообложения у 1% наиболее состоятельных, которая в 1980 г. составляла 10,5%, к 2016 г. превысила отметку в 20%. В то же время доля доходов 50% менее состоятельных за тот же период снизилась с 20,5 до 13%. Вполне возможно, что подобное перераспределение доходов привело к снижению налоговых поступлений. В результате к 2016 г. США вышли на первую позицию среди развитых стран по уровню неравенства доходов с показателем коэффициента Джини 0,41 [Krugman, 2009; ERP, 2009; Hillebrand et al., 2010; OECD, 2014; Piketty, 2014; Alvaredo et al., 2017; World Bank, 2019] (рис. 2).

В августе 2017 г., в соответствии с разделом 301 Закона о торговле, президент Трамп обратился к представителю на торговых переговорах с просьбой о проведении расследования в отношении того, нарушают ли китайские законы действия национального правительства или принятые практики права интеллектуальной собственности американских компаний, а также принятые постановления об инновационной деятельности и технологическом развитии. Расследование показало, что Китай поддерживает неправомерные практики в отношении интеллектуальной собственности и передачи технологий, на основании чего в июле 2018 г. президент Трамп принял решение о введении в два этапа 25%-й импортной пошлины на 1333 категории товаров из Китая, стоимость импорта которых составляла 50 млрд долл. США. Затронутые товарные группы представлены преимущественно промежуточными товарами и средствами производства. В ответ Китай тоже в два этапа ввел 25%-ю пошлину на 50 млрд долл. импорта из США, включив в список сельскохозяйственную продукцию и продовольствие, сырую нефть, автомобили, самолеты, химическую продукцию, медицинское оборудование, энергоносители и т.д. – всего 659 наименований продукции [NG, Chung, 2018; USTR, 2018].

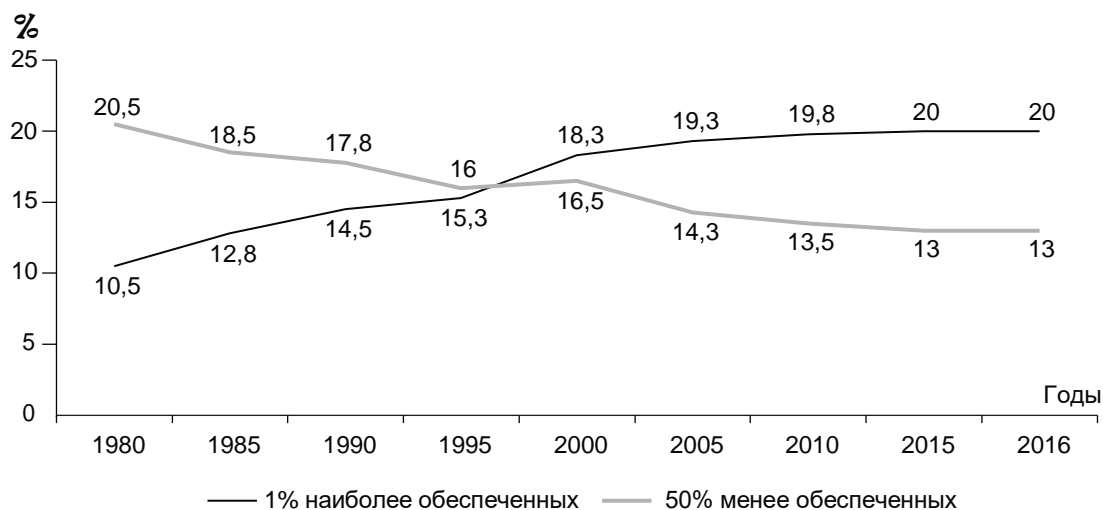


Рис 2. Распределение доходов до налогообложения в США, 1980–2016 гг.

Источник: [Alvaredo et al., 2017].

Последний по порядку, но не по значению фактор развития торговых противоречий между США и Китаем – это соперничество двух стран за мировую гегемонию в XXI в. Некоторые эксперты ожидают, что соперничество двух стран будет иметь затяжной характер. В докладе о национальной безопасности за 2017 г. США закрепили за Китаем статус стратегического соперника. Особое беспокойство США вызывает стратегия национального развития Китая “Made in China 2025”, в которой ведущая роль отводится технологическому развитию как фактору укрепления конкурентоспособности страны в долгосрочной перспективе. Рассматривая это как угрозу стратегического характера, в мае 2019 г. президент Трамп наложил запрет на деятельность на территории США китайской компании Huawei – одного из мировых лидеров в области технологий связи пятого поколения (5G) наряду с Ericsson, Nokia и Samsung Electronics. Новые технологии связи – это основа Четвертой промышленной революции, связывающая физическое и цифровое пространства. В настоящее время Китай опережает США в данной области, что и вызывает беспокойство американского руководства. Если Китай преуспеет в развитии перспективных отраслей, США утратят технологическое превосходство, и пальма мирового первенства перейдет к Китаю. Следовательно, ключевые факторы развития торгового конфликта между двумя странами имеют скорее политическую, нежели экономическую природу, что создает предпосылки для углубления конфликта в будущем [Schwab, 2016; The White House, 2017; Chin et al., 2018; Jiming, 2018; Doffman, 2019].

## Анализ последствий торгового конфликта США и Китая

### **Торговый конфликт и тарифные меры**

Противоречия между США и Китаем в торговых вопросах имеют глобальное выражение. США и Китай в совокупности производят две пятых мирового ВВП, а стоимостное выражение торговли между двумя странами составляет около четверти общемирового показателя. Следовательно, двусторонний торговый конфликт между США и Китаем оказывает влияние на весь мир, поскольку эти страны представляют собой два из трех крупнейших мировых производственных центров, наряду с Европейским союзом, поддерживающих тесные торговые связи в перспективных секторах – производстве электроники и прочего высокотехнологичного оборудования [Abiad et al., 2018].

Большинство наименований продукции, затронутых новой тарифной политикой США в отношении 50 млрд долл. импорта из Китая, составляют средства производства и промежуточные продукты, которые входят в список приоритетных, согласно плану “Made in China 2025”. Для достижения поставленных в рамках этого плана целей Китай должен импортировать высокотехнологичную продукцию для собственного производства готовой продукции. Эти импортируемые товары находятся в прямой зависимости от глобальных цепочек добавленной стоимости. В то же время Китай вводит импортные тарифы на американскую сельхозпродукцию, химикаты, медицинское оборудование и энергоносители. Указанные категории товаров без каких-либо значительных ограничений доступны на мировом рынке.

Второй этап введения импортных пошлин начался в середине 2018 г. и затронул 200 млрд долл. импорта из Китая и 60 млрд долл. импорта из США. В этот раз пострадали потребительские товары, поскольку после первого этапа сравнительно немного цепочек поставок остались незатронутыми. Противоречия между двумя странами продолжали нарастать, и США заявили о намерении ввести пошлины еще на 267 млрд долл. США импорта из Китая. В контексте глобального торгового конфликта США

также продемонстрировали готовность ввести 25%-ю импортную пошлину на автомобили и автомобильные комплектующие на сумму 350 млрд долл. США. Данная мера затронула бы всех поставщиков указанной продукции в США [Abiad et al., 2018; Park, 2018].

### **Влияние торгового конфликта на экономики США и Китая**

Углубление торгового конфликта и обмен угрозами между двумя странами вызвали серьезные опасения относительно перспектив роста мировой экономики в целом и экономики Китая в частности. В третьем квартале 2018 г. показатели китайского экспорта и продаж на внутреннем рынке оказались ниже ожидаемых. Кроме того, воинственная риторика повысила обеспокоенность инвесторов и привела как к снижению прямых иностранных инвестиций Китая в высокотехнологических отраслях, так и притока иностранных инвестиций в Китай [Hanemann, 2018].

Для того чтобы оценить воздействие торгового конфликта на экономики двух стран, необходимо принять во внимание результаты исследований независимых центров, не подверженных влиянию со стороны США или Китая и, следовательно, более объективных в своих суждениях. В частности, следует обратить внимание на отчет Азиатского банка развития (АБР), который определил три вероятных сценария. В рамках первого сценария учитывается 25%-я импортная пошлина на 200 млрд долл. импорта из Китая, введенная в октябре 2018 г. Второй сценарий рассматривает ситуацию введения единых тарифов на всю товарную торговлю между Китаем и США на уровне 25%. Третий сценарий предусматривает наихудшую ситуацию, при которой все меры, рассматриваемые во втором сценарии, дополняются введением США 25%-го тарифа на автомобили и автомобильные комплектующие из всех стран-партнеров (табл. 2).

Последствия всех сценариев растянуты во времени. Первый сценарий полностью реализуется в 2019 г., тогда как непосредственное влияние второго сценария проявится только в 2020 г. В случае если США и Китай не придут к соглашению, третий (наихудший) сценарий полностью реализуется в 2021 г. АБР построил указанные модели, используя собственные данные за 2017 г. (ADB Multiregional Input-Output Table (ADB MRIOT) для количественного выражения воздействия изменений тарифного режима, действующих через производственные цепочки и создающих преимущества в масштабе отдельных секторов и экономик. Описанный подход позволяет лучше понять структуру и эволюцию глобальных цепочек добавленной стоимости. Непосредственное влияние торгового конфликта определяется количественно на уровне продукта, собранного в опубликованных списках товаров, затронутых тарифами, для всех стран, вовлеченных в торговый конфликт, по состоянию на сентябрь 2018 г. Кроме того, упомянутые товарные группы сопоставляются с торговой статистикой ВАСИ и США за 2017 г., использующей 6- и 10-значные кодировки Гармонизированной системы описания и кодирования товаров [Abiad et al., 2018; Wang et al., 2018].

Согласно результатам анализа АБР, все три сценария приведут к негативным экономическим последствиям. Первый сценарий приведет к снижению показателя роста ВВП Китая на 0,48%, при втором сценарии снижение составит уже 0,55%. Наихудший (третий) сценарий подразумевает снижение темпов роста на 1,05%. В то же время во всех трех сценариях американская экономика пострадает меньше: снижение составит 0,12%, 0,08% и 0,24% соответственно. Это означает, что в среднесрочной перспективе влияние торгового конфликта на экономики двух стран имеет более скромный характер, нежели ожидалось ранее, в то время как Китай понесет более существенные убытки, чем США (рис. 3 и 4).

Таблица 2. Три сценария торгового конфликта между США и Китаем

Сценарии	Тарифные меры США и масштаб их воздействия	Ответные тарифные меры Китая	Дата принятия мер
Первый сценарий (меры, введенные к октябрю 2018 г.)	Единые импортные тарифы в 30% и 20% на весь объем импорта солнечных батарей и стиральных машин общей стоимостью 10,3 млрд долл. США (0,4% показателя импорта США)	Китай вводит тарифы в 15% и 25% на 3 млрд долл. импорта из США (2,3% американского экспорта в Китай)	Первый квартал 2018 г.
	25%-й тариф на 34 млрд долл. импорта из Китая (7% экспорта Китая в США)	25%-й тариф на 34 млрд долл. импорта из США (26% американского экспорта в Китай)	6 июля 2018 г.
	Введение 25%-го тарифа на 16 млрд долл. китайского импорта (3% экспорта Китая в США)	25%-й тариф на 16 млрд долл. импорта из США (12,3% американского экспорта в Китай)	23 августа 2018 г.
	Введение 10%-го тарифа на 200 млрд долл. импорта из Китая и дальнейшее повышение до 25% в 2019 г. (40% экспорта Китая в США)	Введение 5%, 10%, 20% и 25%-го тарифа на 60 млрд долл. импорта из США (46% американского экспорта в Китай)	24 сентября 2018 г. и дальнейшее ужесточение 1 июня 2019 г.
Второй сценарий (учитывает 25%-й импортный тариф на все торговые потоки между США и Китаем)	Введение 25%-го тарифа на весь импорт из Китая (505 млрд долл. США; дополнительные 267 млрд долл. США помимо затронутых мерами первого сценария)	Введение 25%-го тарифа на весь импорт из США (130 млрд долл. США; дополнительные 17 млрд долл. США помимо затронутых мерами первого сценария)	Заявление последовало в первом квартале 2019 г., однако уже во втором квартале того же года введение было отложено
Третий сценарий (введение 25%-го тарифа на автомобили и комплектующие, а также последующие ответные меры)	США вводят 25%-й тариф на импорт автомобилей стоимостью 350 млрд долл. США (14,5% импорта США или 0,44% ВВП)	Ответные меры со стороны всех затронутых стран, включая Китай, в виде тарифов на весь импорт автомобилей и комплектующих из США стоимостью 130 млрд долл. США (6,8% товарного экспорта США)	Заявление последовало в первом квартале 2019 г., однако в третьем квартале того же года введение было отложено

Источник: составлено автором на основе [Abiad et al., 2018].

Другой отчет, представленный государственным исследовательским институтом Нидерландов, отражает взгляд ЕС на торговый конфликт между США и Китаем. В качестве базового периода был установлен 2030 г.; при построении прогноза используется вычисляемая модель общего равновесия Бюро экономического анализа Нидерландов (СВР). Итоговые макроэкономические показатели приблизительно равны ранее рассмотренным. Отсчет ведется с 2018 г. без учета изменений в торговой политике. Негативное влияние вводимых импортных тарифов учитывается с 2019 г. Всего рассматриваются четыре сценария: одностороннее введение США тарифов на сталь и алюминий (сценарий 1); сценарий 1 + ответные тарифные меры Китая, ЕС, Канады и Мексики

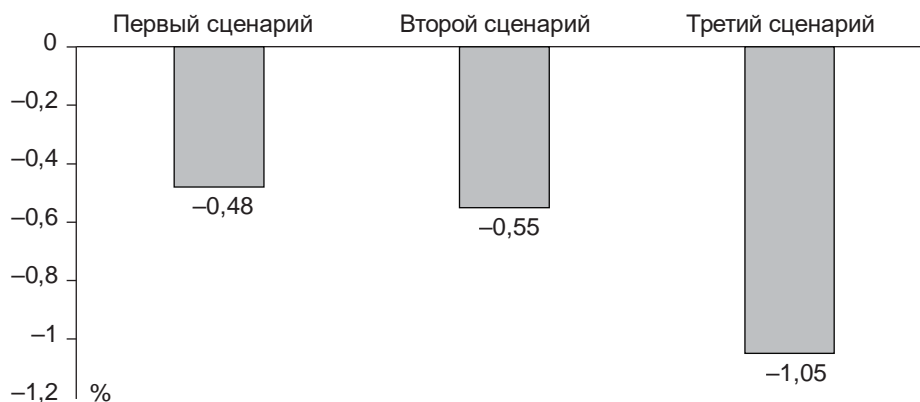


Рис. 3. Воздействие торгового конфликта на динамику ВВП Китая в рамках трех рассматриваемых сценариев

Источник: [Abiad et al., 2018].

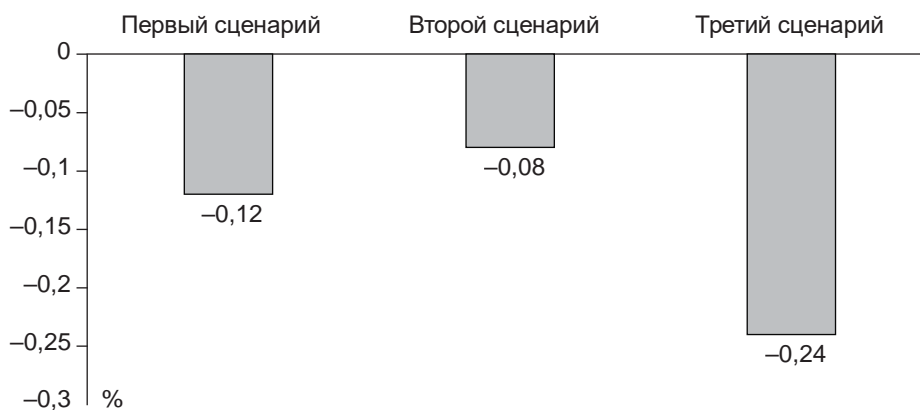


Рис. 4. Воздействие торгового конфликта на динамику ВВП США в рамках трех рассматриваемых сценариев

Источник: [Abiad et al., 2018].

(сценарий 2); сценарий 2 + торговый конфликт США и Китая (сценарий 3); сценарий 3 + введение США 25%-го тарифа на автомобили и комплектующие из ЕС. Во всех четырех сценариях воздействие торгового конфликта США и Китая на рост экономик двух стран характеризуется как скромное, при этом американская экономика вновь рассматривается как менее уязвимая по сравнению с китайской. Согласно четвертому (наихудшему сценарию), рост экономики США замедлится на 0,3%, а китайской – на 1,3% (табл. 3).

Существуют также четыре сценария, описывающие нарастание торгового конфликта между США и всеми странами – членами ОЭСР на фоне торгового конфликта с Китаем. В данном случае воздействие вводимых мер оказывается более значительным: рост экономики США может замедлиться более чем на 3%, тогда как динамика ВВП Китая может снизиться более чем на 4% [Bollen, Rojas-Romagosa, 2018].

Таблица 3. Макроэкономическое воздействие торгового конфликта на США и Китай с расчетом до 2030 г.

Сценарии	США	Китай
<i>Сценарий 1</i>		
Динамика ВВП, %	0,0	0,0
Динамика экспорта, %	-1,6	0,0
Динамика импорта, %	-1,0	0,0
<i>Сценарий 2</i>		
Динамика ВВП, %	-0,4	0,2
Динамика экспорта, %	-6,3	-0,9
Динамика импорта, %	-4,8	-0,9
<i>Сценарий 3</i>		
Динамика ВВП, %	-0,3	-1,2
Динамика экспорта, %	-13,5	-8,2
Динамика импорта, %	-10,5	-8,4
<i>Сценарий 4</i>		
Динамика ВВП, %	-0,3	-1,3
Динамика экспорта, %	-14,0	-8,3
Динамика импорта, %	-10,9	-8,4

Источник: [Bollen, Rojas-Romagosa, 2018] на основе данных симуляции World Scan.

### **Влияние на мировую экономику**

Результаты анализа АБР показывают, что торговый конфликт между США и Китаем окажет негативное влияние на экономическое развитие этих стран и рост мировой экономики во всех рассматриваемых сценариях, однако воздействие на мировую экономику будет менее ощутимым. В рамках первого сценария рост мирового ВВП снизится на 0,08%, тогда как сценарий взаимного нарастания торговых ограничений (второй сценарий) приведет к снижению только на 0,07%. Наиболее пессимистичный (третий сценарий) предполагает снижение показателя роста мирового ВВП на 0,25%. Анализ показал, что в среднесрочной перспективе торговый конфликт между двумя крупнейшими экономиками практически не окажет влияния на рост мировой экономики в двух из трех рассматриваемых сценариев. Даже при наихудшем из рассматриваемых вариантов снижение все равно может считаться незначительным. Симуляции World Scan показали, что в масштабе мировой экономики итоговые показатели замедления или ускорения роста во всех сценариях не выходят за рамки значений от -0,1 до 0,1% [Abiad et al., 2018; Bollen, Rojas-Romagosa, 2018].

Несмотря на то что симуляции World Scan прогнозируют изменение динамики роста мирового ВВП в пределах от -0,1 до 0,1%, отдельные регионы могут пострадать сильнее остальных. Наиболее существенные потери могут понести страны Восточной Азии – Южная Корея, Япония, Сингапур и Тайвань, экспортирующие в Китай промежуточные товары, а в США – готовую продукцию, а также Европейский союз. Следует также учитывать, что Австралия, Индонезия, Таиланд и Филиппины экспортируют в



Китай сырьевую продукцию и промышленные товары и, следовательно, также могут попасть под удар [Bollen, Rojas-Romagosa, 2018; IMF, 2019].

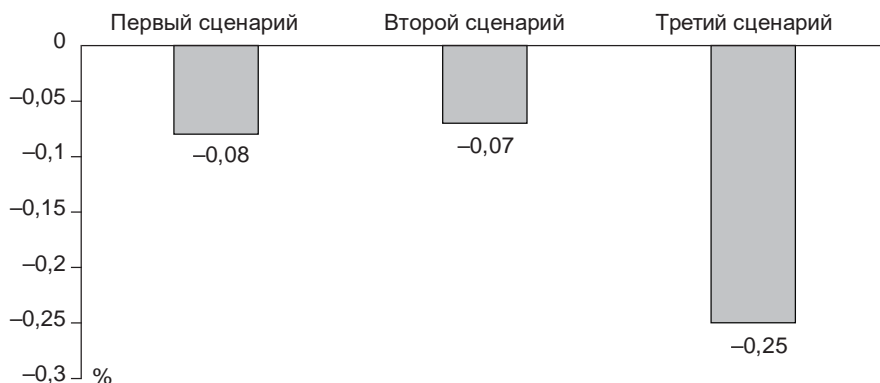


Рис. 5. Сценарии воздействия торгового конфликта США и Китая на мировой ВВП

Источник: [Abiad et al., 2018].

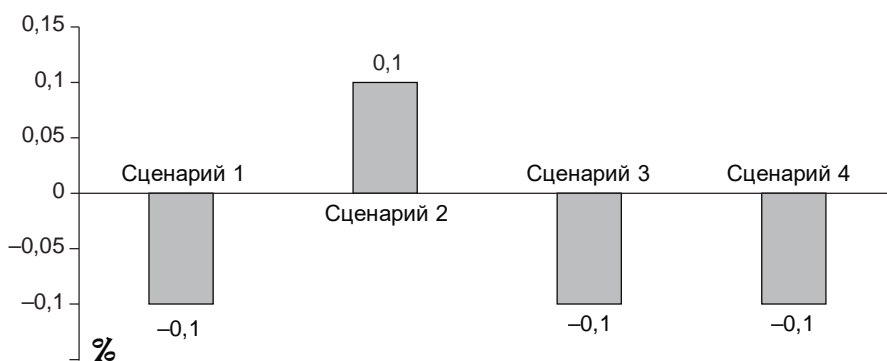


Рис. 6. Макроэкономическое воздействие торгового конфликта в масштабах мировой экономики по сравнению с базовым уровнем 2030 г.

Источник: [Bollen, Rojas-Romagosa, 2018] на основе данных симуляции World Scan.

## Заключение

Торговые конфликты нередко случаются в мировой экономике, поскольку зачастую в силу сложившихся обстоятельств одна сторона получает от торговли больше выгод, чем другая. История мировой экономики наглядно показывает, что в торговых войнах не бывает победителей, если разногласия не разрешаются путем диалога и заключения последующих соглашений. Мировая экономика уже пережила Великую депрессию 1929–1930 гг., которая стала одной из причин начала Второй мировой войны и полного разрушения мирового хозяйства. К сожалению, в XXI в. между крупными экономиками вновь нарастают противоречия по вопросам торговой политики, что при отсутствии взаимоприемлемого решения может оказать негативное воздействие на мировую экономику.

Причиной начала рассмотренного торгового конфликта стала протекционистская политика США, особенно усилившаяся при администрации Трампа на фоне многочисленных проблем, таких как дефицит торгового баланса США с основными зарубежными партнерами, неравенство доходов населения, значительный показатель дефицита государственного бюджета и т.п. Правительство США ввело высокие тарифы на импорт солнечных батарей и стиральных машин, а затем ограничительные меры были введены в отношении импорта стали и алюминия. После пересмотра соглашения о свободной торговле с Республикой Корея (KORUS FTA) и НАФТА Соединенные Штаты начали вводить дополнительные тарифные ограничения на торговлю с Китаем вплоть до угрозы введения 25%-го тарифа на весь импорт из Китая, на что Китай отвечал зеркальными мерами. США планировали ввести 25%-й тариф на весь импорт автомобилей и комплектующих, однако в мае 2019 г. окончательное решение было отложено на шесть месяцев. К счастью, в январе 2020 г. США и Китай подписали торговое соглашение, направленное на урегулирование кризиса. Тем не менее в настоящий момент еще невозможно предугадать, насколько полно будут соблюдаться условия соглашения, поскольку интересы сторон в нем не учитываются в полной мере.

С момента начала торгового конфликта между США и Китаем в начале 2018 г. несколько международных и региональных институтов – МВФ, АБР и Европейский центральный банк (ЕЦБ) – начали анализировать вероятное влияние торгового конфликта как на противоборствующие стороны, так и на мировую экономику в целом. Свои прогнозы представили некоторые национальные исследовательские центры. АБР смоделировал три сценария развития торгового конфликта между Китаем и США и определил, что в среднесрочной перспективе влияние конфликта на экономики двух стран и мировую экономику носит ограниченный характер, но экономика Китая может пострадать сильнее, чем экономика США. Влияние на мировую экономику в рамках рассматриваемых сценариев с большой вероятностью окажется незначительным. Вероятно, именно ограниченный характер влияния новых тарифов на экономики вовлеченных стран и мировую экономику подталкивает стороны к продолжению противостояния. Исходя из этого, можно предположить, что торговое соперничество США и Китая продолжится в среднесрочной перспективе, за исключением ситуации, при которой стороны будут удовлетворены достигнутым в ходе торговых переговоров соглашением.

Симуляции World Scan продемонстрировали, что в долгосрочной перспективе торговый конфликт не окажет значительного влияния на экономики США и Китая; в масштабах мировой экономики воздействие будет иметь негативный характер, за исключением одного из четырех рассматриваемых сценариев. Тем не менее, если США пойдут на торговый конфликт со всеми странами ОЭСР наряду с продолжением противостояния с Китаем, то сами потеряют до 3% роста ВВП, а Китай – более 4%. Следовательно, крайне важно, чтобы не только вовлеченные страны, но и все мировое сообщество работало над сдерживанием торговых конфликтов и недопущением их перехода на глобальный уровень.

Следует отметить, что торговый конфликт между членами «большой двойки» выводит на передний план и другие противоречия, например, спор относительно политики Китая в области обмена технологиями, монетарной политики и т.п. «Двойка» конкурирует за первенство в сфере технологий 5G, которое обеспечит лидерство в условиях Четвертой промышленной революции. В настоящее время Китай опережает США в данной области, в связи с чем США запретили деятельность китайской компании Huawei на своей территории и призвали своих партнеров последовать этому примеру. Из этого следует вывод, что торговый конфликт представляет собой прелюдию

к более масштабной схватке за мировое технологическое первенство и политическую гегемонию. Поэтому в будущем можно ожидать нарастания соперничества США и Китая в ключевых сферах, например, в области технологий и финансов.

## Источники

- Abiad A., Baris K., Bernabe J.A., Bertulfo D.J., Camingue-Romance S., Feliciano P.N., Mariasingham M.J., Mercer-Blackman V. (2018) *The Impact of Trade Conflict on Developing Asia* // ADB Economics Working Paper Series No 566, Asian Development Bank. Режим доступа: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/471496/ewp-566-impact-trade-conflict-asia.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).
- Acemoglu D. (2009) *Modern Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Alvaredo F., Chancel L., Piketty T., Saez E., Zucman G. (2017) *World Inequality Report 2018*. Режим доступа: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).
- Amadeo K.Y. (2019) *US Trade Deficit With China and Why It's So High* // *The Balance*. Режим доступа: <https://www.thebalance.com/u-s-china-trade-deficit-causes-effects-and-solutions-3306277> (дата обращения: 21.05.2019).
- Bezlova A. (2007) *China: Headed for Trade Wars with US* // *Inter Press Service*. April 27. Режим доступа: <http://www.ipsnews.net/2007/04/china-headed-for-trade-wars-with-us/> (дата обращения: 21.05.2019).
- Bhagwati J. (2009) *Does the U.S Need a New Trade Policy?* // *Journal of Policy Modeling*. Vol. 31. No. 4. P. 509–514. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2009.05.006>.
- Bolt W., Mavromatis K., van Wijnbergen S. (2019) *The Global Macroeconomics of Trade War: The EAGLE Model on the US – China Trade Conflict* // DNB Working Paper No 623, The Nederlandsche Bank. Режим доступа: [https://www.dnb.nl/binaries/wp623\\_tcm46-381884.pdf](https://www.dnb.nl/binaries/wp623_tcm46-381884.pdf) (дата обращения: 21.05.2019).
- Bollen J., Rojas-Romagosa H. (2018) *Trade Wars: Economic Impacts of US Tariff Increases and Retaliation: An International Perspective*. CPB Background Document, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Режим доступа: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Background-Documents-November2018-Trade-Wars-update.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).
- Bown C.P., Kolb M. (2020) *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide*. Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide> (дата обращения: 06.06.2020).
- Bradford S., Greico P., Hufbauer G.C. (2006) *The Payoff to America From Globalisation* // *The World Economy*. Vol. 29. No. 7. P. 893–917. Режим доступа: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2006.00828.x> (дата обращения: 21.05.2019).
- Broda C., Weinstein D.E. (2006) *Globalization and the Gains From Variety* // *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 121. No. 2. P. 541–585. Режим доступа: <https://doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.541>.
- Chin T., Rowley C., Redding G., Wang S. (2018) *Chinese Strategic Thinking on Competitive Conflict: Insights from Yin-Yang Harmony Cognition* // *International Journal of Conflict Management*. Vol. 29. No. 5. P. 683–704.
- Cong W. (2019) *Retaliation on American Firms Suggested After Huawei Ban* // *Global Times*. 17 May. Режим доступа: <http://www.globaltimes.cn/content/1150422.shtml> (дата обращения: 21.05.2019).
- Doffman Z. (2019) *Trump Signs Executive Order That Will Lead to U.S. Ban on Huawei* // *Forbes*, 15 May. Режим доступа: <https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2019/05/15/trump-expected-to-sign-executive-order-leading-to-ban-on-huawei-this-week/#497d903168d9> (дата обращения: 21.05.2019).
- Eavis P., Rappeport A., Swanson A. (2020) *What's in (and Not in) the U.S.-China Trade Deal* // *The New York Times*. 15 January. Режим доступа: <https://www.nytimes.com/2020/01/15/business/economy/china-trade-deal-text.html> (дата обращения: 21.05.2019).
- European Commission (2019). *EU–China: A Strategic Outlook*. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Режим доступа: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).

- Economic Report of the President (ERP) (2009). Economic Report of the President Together With the Annual Report of the Council of Economic Advisers. Режим доступа: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2009/pdf/ERP-2009.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).
- Feenstra R.C., Mandel B.R., Reinsdorf M.B., Slaughter M. (2009) Effects of Terms of Trade Gains and Tariff Changes on the Measurement of U.S. Productivity Growth // NBER Working Paper No 15592, National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <https://www.nber.org/papers/w15592> (дата обращения: 21.05.2019).
- Geneux F. (2017) Protectionism: A Brake on Economic Growth. Desjardins // Economic Studies. 17 February. Режим доступа: <https://www.desjardins.com/ressources/pdf/pv170217-e.pdf> (дата обращения: 09.05.2019).
- Gomory R., Baumol W. (2009) Globalization: Country and Company Interests in Conflict // Journal of Policy Modeling. Vol. 31. No. 4. P. 540–555. Режим доступа: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2009.05.013>.
- Hanemann T. (2018) Arrested Development: Chinese FDI in the US in 1H 2018 // Rhodium Group Note. 19 June. Режим доступа: <https://rhg.com/research/arrested-development-chinese-fdi-in-the-us-in-1h-2018/> (дата обращения: 21.05.2019).
- Hillebrand E.E., Lewer J.J., Zagardo J.T. (2010) Backtracking From Globalization // Global Economy Journal. Vol. 10. No. 4. Режим доступа: <https://doi.org/10.2202/1524-5861.1609>.
- Hsieh P.L. (2009) China-United States Trade Negotiations and Disputes: The WTO and Beyond // Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy. Vol. 4. No. 2. P. 368–399. Режим доступа: [https://ink.library.smu.edu.sg/sol\\_research/525](https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/525) (дата обращения: 21.05.2019).
- Hufbauer G.C., Schott J.J. (2008) What Should Leaders Do to Stop the Spread of Protectionism? What World Leaders Must Do to Halt the Spread of Protectionism / R. Baldwin, S. Evenett (eds). Centre for Economic Policy Research (CEPR). Режим доступа: <https://voxeu.org/sites/default/files/file/protectionism.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).
- International Monetary Fund (IMF) (2015). IMF Executive Board Completes the 2015 Review of SDR Valuation. Press Release No. 15/543. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/14/01/49/pr15543> (дата обращения: 21.05.2019).
- International Monetary Fund (IMF) (2019). World Economic Outlook. April 2019: Growth Slowdown, Precarious Recovery. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019> (дата обращения: 21.05.2019).
- Jiming H. (2018) China-US Trade Conflict: Causes and Impact. 2018 CF40-PIIE Joint Report, China Finance 40 Forum. Режим доступа: <https://piie.com/system/files/documents/ha20180611ppt.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).
- Kirton J.J. (2013) G20 Governance for a Globalized World. Farnham: Ashgate.
- Krugman P.R. (1997) Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade // Journal of International Economics. Vol. 9. No. 4. P. 469–479. Режим доступа: [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(79\)90017-5](https://doi.org/10.1016/0022-1996(79)90017-5).
- Krugman P.R., Obstfeld M. (2009) International Economics. Boston: Pearson, Addison-Wesley.
- Lewer J.J., van den Berg H. (2007) International Trade and Economic Growth. Armonk: M. E. Sharpe.
- Martin M.F. (2018) What's the Difference? Comparing U.S. and Chinese Trade Data. CRS Report, RS 22640 // Congressional Research Service. Режим доступа: <https://fas.org/sgp/crs/row/RS22640.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).
- Momani B. (2016) China at the IMF. Enter the Dragon: China in the International Financial System / D. Lombardi, H. Wang (eds). Montreal & Kingston: McGill Queen's Press.
- Ng T., Chung K. (2018) Trade Conflict Between China and the United States and Its Impact on Hong Kong's Economy. Information Note, Research Office, Legislative Council Secretariat. Режим доступа: <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1718in14-trade-conflict-between-china-and-the-united-states-and-its-impact-on-hong-kongs-economy-20180717-e.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2018). USTR Finalizes Tariffs on \$200 Billion of Chinese Imports in Response to China's Unfair Trade Practices. Press Release. 18 September. Режим

доступа: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/ustr-finalizes-tariffs-200> (дата обращения: 21.05.2019).

Office of the United States Trade Representative (USTR), United States Department of the Treasury (2020). Economic and Trade Agreement Between the United States of America and the People's Republic of China. Режим доступа: <https://int.nyt.com/data/documenthelper/6667-us-china-trade-deal/b8ef0d-1826ca2b48f121/optimized/full.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014). OECD Factbook 2014. Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/factbook-2014-en> (дата обращения: 21.05.2019).

O'Rourke K.H., Williamson J.G. (2001) *Globalization and History: The Evolution of Nineteenth Century Atlantic Economy*. Cambridge: The MIT Press.

Park S.-C. (2017) Can Trade Help Overcome Economic Crisis? Implications for Northeast Asia Creating Regional FTA Between Korea, China, and Japan and Mega FTAs Such as RCEP and TPP // *International Organisations Research Journal*. Vol. 12. No. 2. P. 104–128. Режим доступа: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-04-32>.

Park S.-C. (2018) U.S. Protectionism and Trade Imbalance Between the U.S. and Northeast Asian Countries // *International Organisations Research Journal*. Vol. 13. No. 2. P. 76–100. Режим доступа: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-05> (дата обращения: 21.05.2019).

Piketty T. (2014) *Capital in the Twenty First Century*. Cambridge: Belknap Press.

Rosen H. (2008) Strengthening Trade Adjustment Assistance. Policy Brief PB08-2, Peterson Institute for International Economics. Режим доступа: <https://www.piie.com/publications/pb/pb08-2.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).

Salama V., Mauldin W. (2019) Trump Administration Delays Decision on Car Tariffs // *The Wall Street Journal*. 15 May. Режим доступа: <https://www.wsj.com/articles/trump-administration-delays-decision-on-car-tariffs-11557934506> (дата обращения: 21.05.2019).

Samuelson P. (2004) Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 18. No. 3. P. 135–146. Режим доступа: <https://www.jstor.org/stable/3216810> (дата обращения: 21.05.2019).

Schwab K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum.

Stewart H. (2006) US-China Trade War Looms // *The Observer*. 26 March. Режим доступа: <https://www.theguardian.com/money/2006/mar/26/business.china> (дата обращения: 21.05.2019).

Strauss D. (2019) Global Economy Counts Cost of Trade Dispute // *Financial Times*. 10 May.

The White House (2017) *National Security Strategy of the United States of America*. Режим доступа: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).

United States Census Bureau (n. d.). Foreign Trade. Режим доступа: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> (дата обращения: 21.05.2019).

Wang Z., Wei S.-J., Zhu K. (2018) Quantifying International Production Sharing at the Bilateral and Sector Levels // NBER Working Paper No 19677, National Bureau of Economic Research. Режим доступа: <https://www.nber.org/papers/w19677.pdf> (дата обращения: 21.05.2019).

World Bank (n. d.). GINI Index (World Bank Estimate): United States. Режим доступа: <https://data.world-bank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=US> (дата обращения: 21.05.2019).

World Trade Organization (WTO) (2018). *World Trade Report 2018*. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/world\\_trade\\_report18\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_trade_report18_e.pdf) (дата обращения: 21.05.2019).

# Trade Conflict Between the U.S. and China: What Are the Impacts on the Chinese Economy?

S. Park

---

**Sang-Chul Park** – Professor at Graduate School of Knowledge Based Technology and Energy, Korea Polytechnic University; 429–793, Kyonggi-Do, Siheung-City, 2121 Jeongwang-Dong, Korea; tel: +82 31 8041 0324 (O); E-mail: scpark@kpu.ac.kr

## Abstract

*Growth in trade has slowed since the global financial crisis in 2008. It seemed to recover in 2017 but declined again after the Trump administration in the U.S. imposed protectionist measures in 2018 which led to conflicts with its major trading partners, including Canada, China, Japan, Mexico, Korea and the EU. Among these partners, the U.S. negotiated amendments to its FTAs with Canada, Mexico and Korea. It is still negotiating with Japan. However, the U.S. government took a different, hard line approach to China in terms of trade based on setting high tariffs on Chinese imports to which China responded by placing high tariffs on U.S. imports. The trade conflict began with criticisms directed at each other, with the U.S. putting its national interest first and China touting a global system of free trade as a key issue. The trade conflict has negatively impacted not only the U.S. and Chinese economies but also the global economy, given that the two economies together as the G2 account for nearly 40% of global output. Therefore, one of the most important challenges for global economic growth is how the conflict might further affect the global economy. This paper analyzes why the trade conflict emerged and how to resolve it. It also focuses on the economic impacts of the trade conflict on the global economy in general, and the Chinese economy in particular. Further, it analyzes how the Chinese government strategically deals with trade negotiations with the United States.*

**Key words:** trade protectionism; trade conflict; economic impacts; Chinese economy; world economy

**For citation:** Park S. (2020) Trade Conflict Between the U.S. and China: What Are the Impacts on the Chinese Economy? *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 213–235 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-10

## References

- Abiad A., Baris K., Bernabe J.A., Bertulfo D.J., Camingue-Romance S., Feliciano P.N., Mariasingham M.J., Mercer-Blackman V. (2018) The Impact of Trade Conflict on Developing Asia. *ADB Economics Working Paper Series No 566*, Asian Development Bank. Available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/471496/ewp-566-impact-trade-conflict-asia.pdf> (accessed 8 April 2020).
- Acemoglu D. (2009) *Modern Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Alvaredo F., Chancel L., Piketty T., Saez E., Zucman G. (2017) World Inequality Report 2018. Available at: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> (accessed 22 May 2019).
- Amadeo K.Y. (2019) US Trade Deficit With China and Why It's So High. *The Balance*. Available at: <https://www.thebalance.com/u-s-china-trade-deficit-causes-effects-and-solutions-3306277> (accessed 21 May 2019).
- Bezlova A. (2007) China: Headed for Trade Wars with US. *Inter Press Service*, April 27. Available at: <http://www.ipsnews.net/2007/04/china-headed-for-trade-wars-with-us/> (accessed 8 April 2020).
- Bhagwati J. (2009) Does the U.S. Need a New Trade Policy? *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, no 4, pp. 509–14. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2009.05.006>.

- Bolt W., Mavromatis K., van Wijnbergen S. (2019) The Global Macroeconomics of Trade War: The EAGLE Model on the US – China Trade Conflict. *DNB Working Paper No 623*, The Nederlandsche Bank. Available at: [https://www.dnb.nl/binaries/wp623\\_tcm46-381884.pdf](https://www.dnb.nl/binaries/wp623_tcm46-381884.pdf) (accessed 16 May 2019).
- Bollen J., Rojas-Romagosa H. (2018) Trade Wars: Economic Impacts of US Tariff Increases and Retaliation: An International Perspective. CPB Background Document, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Available at: <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Background-Document-November2018-Trade-Wars-update.pdf> (accessed 8 April 2020).
- Bown C.P., Kolb M. (2020) Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide. Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trump-trade-war-china-date-guide> (accessed 6 June 2020).
- Bradford S., Greico P., Hufbauer G.C. (2006) The Payoff to America From Globalisation. *The World Economy*, vol. 29, no 7, pp. 893–917. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2006.00828.x>.
- Broda C., Weinstein D.E. (2006) Globalization and the Gains From Variety. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, no 2, pp. 541–85. Available at: <https://doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.541>.
- Chin T., Rowley C., Redding G., Wang S. (2018) Chinese Strategic Thinking on Competitive Conflict: Insights from Yin-Yang Harmony Cognition, *International Journal of Conflict Management*, vol. 29, no 5, pp. 683–704.
- Cong W. (2019) Retaliation on American Firms Suggested After Huawei Ban. *Global Times*, 17 May. Available at: <http://www.globaltimes.cn/content/1150422.shtml> (accessed 18 May 2019).
- Doffman Z. (2019) Trump Signs Executive Order That Will Lead to U.S. Ban on Huawei. *Forbes*, 15 May. Available at: <https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2019/05/15/trump-expected-to-sign-executive-order-leading-to-ban-on-huawei-this-week/#497d903168d9> (accessed 23 May 2019).
- Eavis P., Rappoport A., Swanson A. (2020) What's in (and Not in) the U.S. – China Trade Deal. *The New York Times*, 15 January. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/01/15/business/economy/china-trade-deal-text.html> (accessed 6 March 2020).
- European Commission (2019). EU – China: A Strategic Outlook. Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Available at: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (accessed 8 April 2020).
- Economic Report of the President (ERP) (2009). Economic Report of the President Together With the Annual Report of the Council of Economic Advisers. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/ERP-2009/pdf/ERP-2009.pdf> (accessed 28 May 2020).
- Feenstra R.C., Mandel B.R., Reinsdorf M.B., Slaughter M. (2009) Effects of Terms of Trade Gains and Tariff Changes on the Measurement of U.S. Productivity Growth. *NBER Working Paper No 15592*, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://www.nber.org/papers/w15592> (accessed 8 April 2020).
- Genereux F. (2017) Protectionism: A Brake on Economic Growth. *Desjardins // Economic Studies*, 17 February. Available at: <https://www.desjardins.com/ressources/pdf/pv170217-e.pdf> (accessed 9 May 2019).
- Gomory R., Baumol W. (2009) Globalization: Country and Company Interests in Conflict. *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, no 4, pp. 540–55. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2009.05.013>.
- Hanemann T. (2018) Arrested Development: Chinese FDI in the US in 1H 2018. Rhodium Group Note, 19 June. Available at: <https://rhg.com/research/arrested-development-chinese-fdi-in-the-us-in-1h-2018/> (accessed 24 May 2019).
- Hillebrand E.E., Lewer J.J., Zagardo J.T. (2010) Backtracking From Globalization. *Global Economy Journal*, vol. 10, no 4. Available at: <https://doi.org/10.2202/1524-5861.1609>.
- Hsieh P.L. (2009) China-United States Trade Negotiations and Disputes: The WTO and Beyond. *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, vol. 4, no 2, pp. 368–99. Available at: [https://ink.library.smu.edu.sg/sol\\_research/525](https://ink.library.smu.edu.sg/sol_research/525) (accessed 28 May 2020).
- Hufbauer G.C., Schott J.J. (2008) What Should Leaders Do to Stop the Spread of Protectionism? What World Leaders Must Do to Halt the Spread of Protectionism (R. Baldwin, S. Evenett (eds)). Centre for Economic Policy Research (CEPR). Available at: <https://voxeu.org/sites/default/files/file/protectionism.pdf> (accessed 7 May 2019).

- International Monetary Fund (IMF) (2015). IMF Executive Board Completes the 2015 Review of SDR Valuation. Press Release No 15/543. Available at: <https://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/14/01/49/pr15543> (accessed 4 May 2019).
- International Monetary Fund (IMF) (2019). World Economic Outlook, April 2019: Growth Slowdown, Precarious Recovery. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019> (accessed 8 April 2020).
- Jiming H. (2018) China – US Trade Conflict: Causes and Impact. 2018 CF40-PIIE Joint Report, China Finance 40 Forum. Available at: <https://piie.com/system/files/documents/ha20180611ppt.pdf> (accessed 23 May 2019).
- Kirton J.J. (2013) G20 Governance for a Globalized World. Farnham: Ashgate.
- Krugman P.R. (1997) Increasing Returns, Monopolistic Competition, and International Trade. *Journal of International Economics*, vol. 9, no 4, pp. 469–79. Available at: [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(79\)90017-5](https://doi.org/10.1016/0022-1996(79)90017-5).
- Krugman P.R., Obstfeld M. (2009) International Economics. Boston: Pearson, Addison-Wesley.
- Lewer J.J., van den Berg H. (2007) International Trade and Economic Growth. Armonk: M. E. Sharpe.
- Martin M.F. (2018) What’s the Difference? Comparing U.S. and Chinese Trade Data. CRS Report, RS 22640, Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/RS22640.pdf> (accessed 8 April 2020).
- Momani B. (2016) China at the IMF. Enter the Dragon: China in the International Financial System (D. Lombardi, H. Wang (eds)). Montreal & Kingston: McGill Queen’s Press.
- Ng T., Chung K. (2018) Trade Conflict Between China and the United States and Its Impact on Hong Kong’s Economy. Information Note, Research Office, Legislative Council Secretariat. Available at: <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1718in14-trade-conflict-between-china-and-the-united-states-and-its-impact-on-hong-kongs-economy-20180717-e.pdf> (accessed 11 May 2019).
- Office of the United States Trade Representative (USTR) (2018). USTR Finalizes Tariffs on \$200 Billion of Chinese Imports in Response to China’s Unfair Trade Practices. Press Release, 18 September. Available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/ustr-finalizes-tariffs-200> (accessed 23 May 2019).
- Office of the United States Trade Representative (USTR), United States Department of the Treasury (2020). Economic and Trade Agreement Between the United States of America and the People’s Republic of China. Available at: <https://int.nyt.com/data/documenthelper/6667-us-china-trade-deal/b8ef0d1826ca2b48f121/optimized/full.pdf> (accessed 6 March 2020).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014). OECD Factbook 2014. Available at: <https://doi.org/10.1787/factbook-2014-en> (accessed 28 May 2020).
- O’Rourke K.H., Williamson J.G. (2001) Globalization and History: The Evolution of Nineteenth Century Atlantic Economy. Cambridge: The MIT Press.
- Park S.-C. (2017) Can Trade Help Overcome Economic Crisis? Implications for Northeast Asia Creating Regional FTA Between Korea, China, and Japan and Mega FTAs Such as RCEP and TPP. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 104–28. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2017-04-32>.
- Park S.-C. (2018) U.S. Protectionism and Trade Imbalance Between the U.S. and Northeast Asian Countries. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 76–100. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-02-05>.
- Piketty T. (2014) *Capital in the Twenty First Century*. Cambridge: Belknap Press.
- Rosen H. (2008) Strengthening Trade Adjustment Assistance. Policy Brief PB08-2, Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.piie.com/publications/pb/pb08-2.pdf> (accessed 8 April 2020).
- Salama V., Mauldin W. (2019) Trump Administration Delays Decision on Car Tariffs. *The Wall Street Journal*, 15 May. Available at: <https://www.wsj.com/articles/trump-administration-delays-decision-on-car-tariffs-11557934506> (accessed 8 April 2020).



Samuelson P. (2004) Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, no 3, pp. 135–46. Available at: <https://www.jstor.org/stable/3216810>.

Schwab K. (2016) *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum.

Stewart H. (2006) US – China Trade War Looms. *The Observer*, March 26. Available at: <https://www.theguardian.com/money/2006/mar/26/business.china> (accessed 8 April 2020).

Strauss D. (2019) Global Economy Counts Cost of Trade Dispute. *Financial Times*, 10 May.

The White House (2017). National Security Strategy of the United States of America. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 23 May 2019).

United States Census Bureau (n. d.). *Foreign Trade*. Available at: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html> (accessed 21 May 2019).

Wang Z., Wei S.-J., Zhu K. (2018) Quantifying International Production Sharing at the Bilateral and Sector Levels. NBER Working Paper No 19677, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://www.nber.org/papers/w19677.pdf> (accessed 25 May 2019).

World Bank (n. d.). GINI Index (World Bank Estimate): United States. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=US> (accessed 22 May 2019).

World Trade Organization (WTO) (2018). World Trade Report 2018. Available at: [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/world\\_trade\\_report18\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_trade_report18_e.pdf) (accessed on 6 June 2020).

# Торговая политика Республики Корея как инструмент реализации национальных экономических интересов страны<sup>1</sup>

И.А. Коргун, В.Н. Зуев<sup>2</sup>

---

Коргун Ирина Александровна – к.э.н., с.н.с. Института экономики РАН; Российская Федерация, 117218, Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 38, корп. 1; E-mail: irinakorgun@gmail.com

Зуев Владимир Николаевич – д.э.н., профессор кафедры торговой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20; E-mail: vzuev@hse.ru

*Настоящее исследование посвящено изучению стратегии торговой политики Республики Корея в отношении ее участия в многосторонней торговой системе и заключения ею соглашений о зонах свободной торговли (ЗСТ). Авторы анализируют выгоды, которые страна смогла получить в ходе реализации данной стратегии, в частности в процессе перехода активизации усилий по заключению соглашений о ЗСТ. В статье отмечается, что членство в ВТО стало важным элементом в процессе оформления корейской торговой политики в целом. ВТО подготовила фундамент, на котором корейское правительство выстраивало собственную стратегию по заключению соглашений о ЗСТ. Впоследствии данная стратегия позволила Корее на равных вести переговоры со своими партнерами вне зависимости от их экономической силы и балансировать защиту чувствительных секторов экономики с интересами международной экспансии национального промышленного сектора. Соглашения о ЗСТ, в свою очередь, позволяли постепенно вовлекать в процесс либерализации те отрасли экономики, которые она ранее стремилась защитить, и выводить их на уровень международной торговли. В результате Южная Корея смогла нарастить объемы экспорта, улучшить доступ к технологиям и в целом укрепить отношения с экономическими партнерами. При этом переговорный процесс стимулировал работу по реформированию внутреннего регулирования, которое выразилось в улучшении позиций Кореи в различных рейтингах, оценивающих среду для бизнеса.*

*Изучение опыта применения торговой политики в Республике Корея позволило сформулировать некоторые ключевые аспекты стратегии активной торговой политики, которые обеспечили ей успех.*

**Ключевые слова:** торговая политика; Всемирная торговая организация; соглашения о зонах свободной торговли; Республика Корея

**Для цитирования:** Коргун И.А., Зуев В.Н. (2020) Торговая политика Республики Корея как инструмент реализации национальных экономических интересов страны // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 236–254 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-11

## Введение

Торговая политика является важным инструментом повышения благосостояния страны в силу ее тесной связи со сферами внешней торговли, производства, инвестициями, технологическим обменом и в целом продвижением и защитой интересов националь-

---

<sup>1</sup> Статья поступила в редакцию в январе 2020 г.

<sup>2</sup> Автор выражает благодарность факультету мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ за помощь в подготовке исследования.

ных производителей. Республике Корея (далее Корея или Южная Корея) удалось достичь заметного прогресса во всех отмеченных областях благодаря активной торговой политике. До начала Уругвайского раунда Корея проявляла известную пассивность в отношении вопросов либерализации торговли в рамках ГАТТ. Однако в ходе открывшихся переговоров, по результатам которых была образована ВТО, стало очевидно, что многосторонняя торговая система открывает дополнительные возможности для роста экспортно ориентированной корейской экономики за счет снижения барьеров в торговле, и осознание этого заставило Корею поменять отношение к либерализации торговли в многостороннем формате. Впоследствии Корея стала проводить активную торговую политику, стремясь заключить как можно большее число соглашений о зонах свободной торговли (ЗСТ), она расширяла спектр возможностей для повышения национального благосостояния.

Данная статья имеет цель проследить эволюцию торговой политики Кореи в 1990–2010 гг., выделить особенности перехода от многостороннего формата либерализации к преференциальному в рамках ЗСТ, определить основные элементы стратегии ЗСТ и эффекта, которого удалось достичь в части наращивания экспорта товаров и услуг. В исследовании уделяется внимание отдельным тактическим приемам, которые страна использовала для защиты и продвижения своих экономических интересов внутри ВТО, а также процессу ее превращения в опытного переговорщика, способного предлагать «наполненную» экономическую повестку для партнеров по преференциальным соглашениям. В статье выдвигается тезис, согласно которому успех Кореи был основан на глубоком понимании национальных экономических интересов и выгод для развития страны в целом, и выстраивании торговой политики в тандеме с ними. При этом экономические интересы преобладали над геополитическими. Торговая политика корейского правительства преследовала цели через торговлю повысить эффективность экономики, а не только максимизировать макропоказатели или обеспечить выгоды для отдельных представителей бизнеса. Интересы бизнеса рассматривались через призму их роли в экономике страны.

На основании анализируемого опыта Южной Кореи выделяются элементы, которые сделали успешной ее торговую политику и могут приниматься во внимание другими странами, в том числе Россией.

## Национальные экономические интересы и их роль в формировании торговой политики Республики Корея

Вопросам взаимосвязи торговой политики и благосостояния (trade policy and welfare) посвящено немало исследований экономической науки. В 1950-е годы нобелевский лауреат Д. Меде опубликовал труд «Торговля и благосостояние» [Meade, 1955], положивший начало целому ряду работ по данной проблематике. Здесь можно отметить исследования [Busch, Mansfield, 2011; Corden, 1997; Baldwin, 1989; Handley, Limão, 2017; Amiti, Feenstra, Romalis, 2017; Marchand, 2017; Krugman, Obstfeld, 2009; Eaton, Grossman, 1986]. Этот список далеко не полон, но он отражает идею о возможностях торговой политики оказывать влияние на благосостояние общества. Данное влияние наиболее очевидно на примере сравнительно малых открытых экономик, к которым относится Корея.

Корея сильно зависит от внешней торговли. Совокупный объем внешней торговли страны превышает 80% ВВП страны, что определяет высокое влияние внешнеэкономического сектора на внутренние экономические процессы и торговую политику в целом. В прошлом Корее удалось добиться высоких показателей развития с приме-

нением экспортно ориентированной модели развития [World Bank, 1993, p. 127–130], которая предопределила характер национальных экономических интересов<sup>3</sup>. Они выстраивались на протяжении не одного десятилетия и своевременно адаптировались к внутренним и мировым процессам. В частности, на более ранних стадиях развития, когда закладывались основы промышленности, приоритетом торговой политики была защита национальных производителей от конкурирующего импорта и поощрение производителей-экспортеров [Amsden, 1992, p. 139–155]. Это обусловило протекционистский характер торговой политики, которая по большому счету была частью промышленной политики. Но впоследствии в 1990-е годы внутри страны сформировался запрос на либерализацию внешней торговли, которая больше соответствовала новой ступени развития, а торговая политика превратилась в важный инструмент достижения целей.

По мере усложнения структуры экономики, накопления конкурентного потенциала и интеграции в мировые производственно-распределительные цепочки в фокусе Кореи оказалось повышение открытости экономики. Представители окрепших отраслей промышленности – электроники, автомобилестроения и химической промышленности в первую очередь – поддерживали идею либерализации с целью получения дополнительных возможностей роста за счет международной экспансии [Gills, p. 667]. Однако масштабное открытие всех секторов экономики по-прежнему воспринималось с известной долей осторожности. В этих условиях либерализация в рамках ВТО, которая предоставляла возможности для сочетания открытости в промышленности и защиты интересов слабых игроков [Kim, 2004], представлялась более оптимальной, тем более что страны-члены могли использовать механизм разрешения споров для урегулирования конфликтных ситуаций.

Отношение к либерализации в Корее претерпело еще большие изменения в конце 1990-х годов. В этот период Корея стала рассматривать открытость как возможность перехода на качественно новую ступень развития. Но ВТО уже не могла предоставить этих возможностей, в том числе по причине затягивания Дохийского раунда переговоров. Кроме того, в мире активизировались процессы региональной интеграции. С этого момента Корея переключила свое внимание на либерализацию в преференциальном формате через заключение соглашений о ЗСТ, которые давали больше возможностей для наращивания торговли и, соответственно, поддержания динамичных темпов экономического роста, реформирования экономики и укрепления сотрудничества со странами-партнерами [Sohn, Yoon, 2001, p. 11–15].

Корейское правительство интегрировало вопросы, связанные с образованием ВТО и заключением преференциальных соглашений о торговле, с долгосрочными планами экономического развития. Постоянно велась работа по упрощению регулирования, синхронизации мер с происходившими структурными преобразованиями в экономике. Например, поддержка глобализации промышленного сектора в 1990-е годы вытеснялась поддержкой по интернационализации сектора услуг в конце 2000-х годов. Смена приоритетов помогала добиваться выгод от торговли для общества в целом. При решении частных задач отдельных отраслей или компаний вырабатывались комплексные подходы, увязывавшие интересы различных социальных групп: государства, бизнеса (крупного и малого) и общества. В частности, открытие рынка промышленной продукции сопрягалось с мерами косвенной поддержки, облегчением доступа к кредитным ресурсам для сглаживания негативных последствий либерализации.

Рассмотрим основные показатели, характеризующие изменения в уровне благосостояния Кореи в период проведения активной торговой политики в 1990–2018 гг. По

<sup>3</sup> Более подробно об экономическом национализме Южной Кореи см. [Lee, Lee, 2015].

данным ЮНКТАД (рис. 1), в указанные годы ВВП страны увеличился с 360 млрд долл. США до более чем 1600 млрд долл. США, то есть в 4,4 раза. Увеличение показателя ВВП на душу населения было также сопоставимо по масштабу: с 6,5 тыс. долл. США в 1990 г. он возрос до 31,7 тыс. долл. США в 2018 г. При этом дважды Корее приходилось восстанавливаться после сильного сокращения ВВП: первый раз после Азиатского финансового кризиса в 1998 г., когда она потеряла свыше 60% национального валового продукта, и второй – после финансового кризиса 2008 г. Таким образом, за время активной торговой политики страна не только смогла преодолеть экономические спады, но и значительно улучшить показатели благосостояния и перейти из группы стран с доходом выше среднего уровня в группу стран с высоким уровнем дохода<sup>4</sup>. Несмотря на то что по формальным критериям Всемирного банка Корея по-прежнему остается развивающейся страной, еще в 1996 г. она вступила в ОЭСР, тем самым присоединившись к группе наиболее развитых экономик мира.

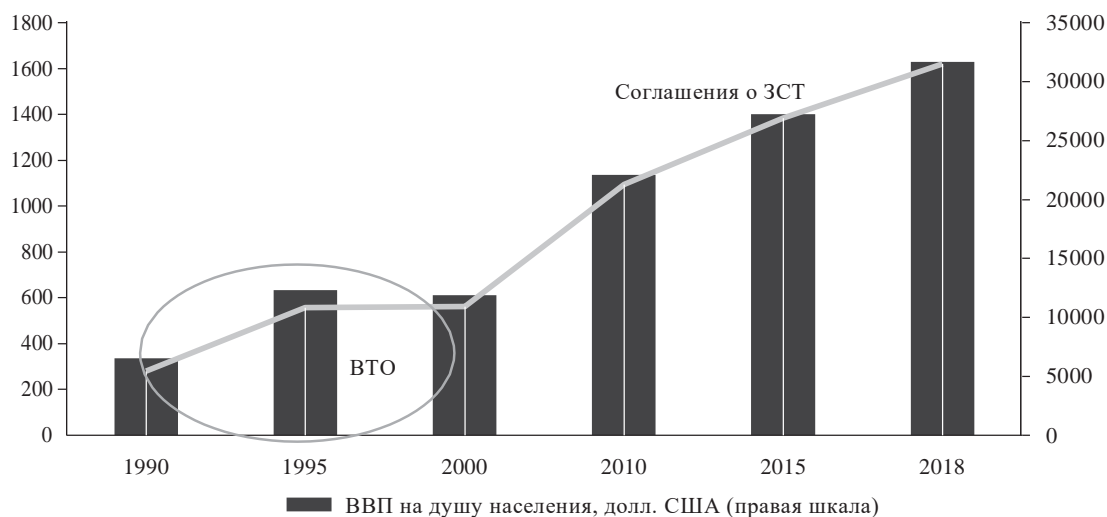


Рис. 1. Динамика ВВП и ВВП на душу населения в Корее, 1990–2018 гг.

Источник: составлено авторами на основе данных ЮНКТАД [www.unctadstat.org].

Корее также удалось добиться существенного увеличения объема внешней торговли как в абсолютных показателях, так и в процентном отношении к мировому уровню. Например, за указанный период общее увеличение экспорта составило 9,3 раза, а импорта – 7,7 раза, хотя стартовый уровень для обеих категорий потоков был примерно одинаков (рис. 2). Соответственно, более активная торговая политика способствовала наращиванию вывоза корейской продукции, создавая спрос для отечественных производителей. При этом с переходом к либерализации в рамках соглашений о ЗСТ рост экспорта опережал рост импорта, обеспечивая положительное сальдо торгового баланса. Например, в 2018 г. сальдо составило 69,6 млрд долл. США. Рост экспорта также положительно отразился на международных позициях Кореи: ее доля в мировой торговле повысилась с 1,8 до 3,1%.

<sup>4</sup> В 1990 г. высокий уровень дохода был равен 7620 долл. США, в 2018 г. – 12 376 долл. США [Всемирный банк, 2019].

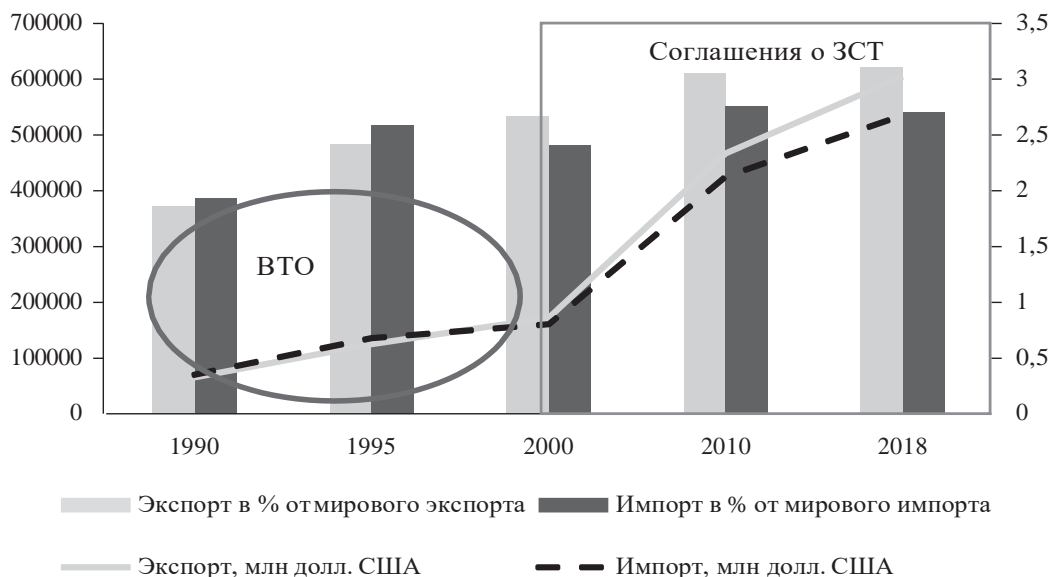


Рис. 2. Динамика экспорта и импорта Кореи, а также ее позиции в мировом экспорте и импорте в 1990–2018 гг.

Источник: составлено авторами на основе данных ЮНКТАД [UNCTAD, 2019].

Адаптация торговой политики к требованиям ВТО и впоследствии соглашений о ЗСТ способствовала трансформации характера участия страны в международном разделении труда. В 1990-е годы Корея преимущественно была поставщиком готовой продукции, но по мере ее интеграции в глобальные цепочки начисления стоимости она превратилась в поставщика промежуточных товаров. В совместном исследовании ВТО – ДЖЕТРО выделяется усиление роли страны прежде всего в качестве поставщика высокотехнологичных промежуточных товаров в цепочках начисления стоимости в азиатском регионе [IDE – JETRO, WTO, 2011, р. 85–86]. Данное обстоятельство изменило структуру товарного экспорта Кореи в пользу роста доли промежуточных товаров в структуре промышленного экспорта страны, которая в середине 2018 г. составляла 36% [World Bank, 2019]. Специфика торговли промежуточными товарами также способствовала развитию в Корее соответствующего набора услуг. Как правило, это были услуги логистического, страхового и финансового характера, сопутствующие сделкам внутри глобальных цепочек начисления стоимости.

Наряду с уже упомянутыми изменениями одно из наиболее важных имело место в области технологического развития Кореи. Речь идет не столько об увеличении объема финансирования исследований и разработок до уровня 4,2% ВВП с 2% в 1990 г. – это на сегодняшний день самый высокий показатель среди стран ОЭСР, – сколько о фактическом росте патентной активности (рис. 3). В 1990 г. нерезиденты значительно опережали резидентов по количеству заявок на патенты, однако в 2018 г. разница в пользу резидентов стала колоссальной – 167 тыс. против 46 тыс. [OECD, 2019]. Соответственно, выросли поступления за передачу прав пользования интеллектуальной собственностью. Несмотря на то что Корея по-прежнему остается нетто-импортером технологий, наметилась положительная тенденция в экспорте технологических инноваций.



Рис. 3. Численность заявок на патенты со стороны Кореи и баланс в технологическом обмене, 1990–2018 гг.

Источник: составлено авторами на основе данных Всемирного банка [World Bank, 2019]. World Development Indicators.

## ВТО и экономические интересы Республики Корея

Международная торговая система, ранее ГАТТ, сыграла важную роль в экономическом развитии Кореи [Нуун, 2003] и оказала влияние на торговую политику страны. Принадлежность к международной торговой системе с ранних лет ее создания позволила корейской торговой политике эволюционировать в тандеме с глобальными подходами и чутко реагировать на их изменения. В силу своих особенностей – режима наибольшего благоприятствования и поправки о наименее развитых странах – ГАТТ давала возможность Корее на правах развивающейся страны одновременно сочетать открытость в торговле с промышленным протекционизмом. В частности, получив доступ на рынки развитых стран и провозя свои товары по сниженным ставкам таможенных пошлин, Корея сохраняла высокие заградительные пошлины на импорт промышленных товаров, используя аргумент «нарастающих отраслей», часто применявшийся развивающимися экономиками в 1970–1980 гг. [Коргун, Попова, 2011].

В системе ВТО Корея также довольно успешно отстаивала право на статус развивающейся страны, который обеспечивал ей более гибкие схемы снижения тарифов и более длительные сроки переходного периода для слабых отраслей экономики, особенно сельского хозяйства, сектора услуг и в сфере защиты прав интеллектуальной собственности [WTO, 1996]. Посредством этого правительство получало больше времени на то, чтобы привести внутреннее законодательство в соответствие со стандартами развитых стран и подготовить эти сферы к последующей либерализации и участию в международной торговле.

По результатам международных переговоров по доступу на рынки промышленной продукции Корея взяла на себя обязательства по снижению тарифов на уровне, близком к уровню развитых стран, и самое главное – отказаться от прямой поддержки и субсидирования производителей в промышленности [Ibid.]. Тем самым она приравнила себя к развитым странам по уровню развития в отдельных секторах и готовности

конкурировать с ними на международных рынках. В табл. 1 представлена динамика исполнения Кореей обязательств по связыванию и снижению тарифов и показан их текущий уровень. Как следует из данных табл. 1, страна достигла здесь ощутимого прогресса, снизив среднее значение применяемых ставок с 20 до 9,8% на промышленные товары и с 72,4 до 58% на сельскохозяйственные товары в период с 1996 по 2018 г. Также Корея была одним из инициаторов договора об установлении 0% тарифов на торговлю электроникой и информационными технологиями.

Таблица 1. Изменение тарифных ставок в Корее после образования ВТО, 1996 и 2018 гг.

	1996		2018	
Процент связанных тарифных линий	91,0		94,9	
Ставки таможенного тарифа	Среднее значение	Среднее значение применяемых ставок MFN	Среднее значение	Среднее значение применяемых ставок MFN
Все тарифные линии	27,6	14,4	16,5	13,7
сельскохозяйственные товары	72,4	51,8	58,0	57,0
промышленные товары	20,0	7,7	9,8	6,7

Источник: данные WTO [2004] WT/TPR/S/137, p. 43–44; WTO [2019] World Tariff Profiles, p. 111.

Корейское правительство подсчитало, что в первые годы после образования ВТО в результате снижения барьеров для экспорта товаров корейской промышленности материальные выгоды от Уругвайского раунда составят 28 млн долл. США [WTO, 1996, p. 20]. Если объем экспорта Кореи в 1995 г. был на уровне 125 млрд долл. США, то либерализация торговли промышленными товарами позволяла более чем на 20% увеличить объемы экспорта за счет снижения барьеров и тем самым стимулировать промышленное производство. Наряду с материальными выгодами более мягкие условия в чувствительных секторах также были восприняты как успех.

Таким образом, при формальном статусе развивающейся страны, который Корея сохраняла до октября 2019 г., она фактически пользовалась двойным статусом в ВТО: развитой страны в промышленном секторе и развивающейся – в остальных вопросах повестки. Принадлежность сразу к двум группам стран стала принципиальным отличием Кореи от других стран-членов, которые находились либо в одном, либо в другом лагере. Но именно такой двойственный подход к позиции в ВТО заложил основы гибкости и умелого маневрирования в торговой политике, которые актуальны и в современных условиях.

По большому счету переговоры Уругвайского раунда стали для Кореи первыми серьезными переговорами, в которых она принимала активное участие и отстаивала свою позицию перед более сильными экономиками. Успешные результаты и очевидные выгоды для национальной экономики изменили подходы к формированию торговой политики, сделав страну более активной в достижении целей развития посредством торговой политики. Нормативный аспект ВТО в части установления определенных правил регулирования торговли также был воспринят положительно и впоследствии заимствован при формировании стратегии заключения соглашений о ЗСТ. На базе во-



просов ВТО выстраивались, а затем расширялись договоренности в рамках преференциальных соглашений.

Стоит упомянуть еще об одном аспекте положительного влияния международной торговой системы на экономику Кореи. Этот аспект был связан со вступлением в ВТО Китая в 2001 г. В период, когда Корея переживала падение внутреннего спроса после кризиса перекредитованности населения, случившегося в 2003 г., спрос на экспорт со стороны Китая стал мощным фактором поддержки корейской промышленности и ВВП в целом. Коэффициент корреляционных связей между темпами прироста ВВП и темпами наращивания экспорта в Китай (рис. 4) указывает на взаимосвязь двух показателей в 2000-е годы. Особенно сильно эта связь проявилась в 2003–2013 гг.

Снижение тарифных барьеров в торговле с Китаем открыло не только крупному, но и малому и среднему бизнесу Кореи более свободный доступ на один из самых емких мировых рынков. В 2004 г. Китай стал крупнейшим торговым партнером Кореи, на него приходилось до 30% общего объема внешней торговли страны [КИТА, 2019], а также одним из основных реципиентов корейского капитала. Сразу после вступления Китая в ВТО в 2003–2005 гг. 40% корейских ПИИ шло в промышленный сектор Китая [Koreaexim, 2019].

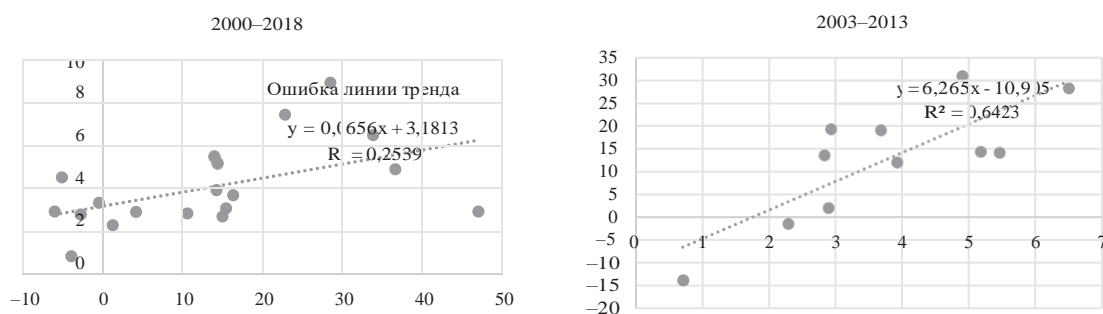


Рис. 4. Результаты корреляционного анализа между темпами прироста ВВП Кореи и темпами прироста экспорта в Китай в 2000–2018 гг. и 2003–2013 гг.

Источник: расчеты авторов.

Корейские ПИИ в Китай способствовали формированию производственных цепочек, которые функционировали на поставках промежуточных компонентов из Кореи. Это создавало спрос на продукцию ее промышленного сектора. Вплоть до 2013 г. свыше 35% экспорта промежуточных компонентов из Кореи отправлялось в Китай, при этом с 2005 г. экспорт из Кореи в Китай более чем на 60% состоял из промежуточных товаров [www.kita.net]. Как правило, в данном торговом обмене принимали участие высокотехнологичные отрасли корейской экономики, а именно – электротехническая, электронная, автомобильная промышленность, на которые приходилось свыше 60% экспорта промежуточных товаров [www.kita.net]. Согласно исследованиям Корейского института экономической политики, формирование подобных производственно-сбытовых отношений способствовало росту международной конкурентоспособности и эффективности корейского бизнеса.

Таким образом, многосторонняя торговая система (ГАТТ и ВТО) открыла для Кореи возможности реализовывать потенциал экспортно ориентированной промышленности и адаптировать ее к мировым процессам. За счет снижения торговых барьеров

и улучшения доступа на крупнейшие мировые рынки корейские компании могли наращивать производство и улучшать свои международные позиции, стимулируя рост экономики. Одновременно правительство имело возможность защитить более слабые и чувствительные отрасли хозяйства.

## Соглашения о ЗСТ и экономические интересы Республики Корея

Запрос на заключение соглашений о ЗСТ возник в Корее в конце 1990-х годов. Изначально он был обусловлен изменениями внешней среды, которые выражались в интенсификации интеграционных процессов в Европе и Северной Америке, но впоследствии был подкреплен необходимостью проведения внутренней трансформации корейской экономики [Sohn, Yoon, 2001, p. 15]. Руководство Кореи очень беспокоило тот факт, что основные торговые партнеры – США и европейские страны – поглощены собственными проектами региональной интеграции. Высказывались опасения относительно того, что условия доступа корейских производителей на данные рынки ухудшатся и это негативно отразится на экспорте и инвестициях в корейскую экономику [Ibid., p. 14]. Проекты региональной интеграции и неучастие в них Кореи на тот момент также представляли проблему в глазах Сеула. Азиатские страны вели активные переговоры в рамках АСЕАН, ближайшие соседи и конкуренты по товарным рынкам – Япония и Китай – проявляли немалый интерес к данным процессам, а Корея медлила с принятием собственных инициатив региональной интеграции. В 2003 г. из стран – членов ВТО только Корея и Монголия не имели ни одного соглашения о ЗСТ [Liou, 2008].

Дополнительным стимулом для перехода к преференциальному формату либерализации торговли стало отсутствие прогресса по Дохийскому раунду переговоров в рамках ВТО. После провала Министерской конференции в Сизтле в 1999 г. стало очевидно, что нужны новые инициативы для расширения внешней торговли [Park, Moon, 2006]. Руководство страны в лице президента Но Му Хена указывало на то, что соглашения о ЗСТ – это экзистенциальный выбор страны, благополучие которой основано на открытости мировой торговле [Liou, 2008, p. 186]. Аргументируя необходимость заключения преференциальных соглашений, правительство указывало на то, что они позволят усилить отдачу от экономической кооперации с отдельными странами и углубить экономические взаимосвязи с ними, откроют дополнительные возможности для конкурентной борьбы с японскими и китайскими производителями на рынках третьих стран.

Для Кореи выбор в пользу ЗСТ был отнюдь не легким и сопровождался внутренней политической борьбой. Многие представители политической элиты были против дальнейшей либерализации торговли, опасаясь, что это может нанести урон слабым секторам экономики, в первую очередь сельскому хозяйству [Ibid., p. 184]. Проявлением этой борьбы стало затягивание ратификации соглашения с Чили на три года. Сдвинуть процесс с мертвой точки удалось только сославшись на то, что конкурентные позиции корейских компаний на рынках латиноамериканских стран сильно пошатнулись, а позиции конкурентов – Японии и Китая – наоборот, усилились. В итоге соглашение о ЗСТ с Чили было ратифицировано в 2004 г. и положило начало активной стратегии Кореи в вопросе региональной интеграции.

Корейская стратегия преследовала три основные цели, главной из которых было заключение двусторонних соглашений с крупнейшими экономиками – США, ЕС и

Китаем, которые могли обеспечить основной спрос на корейские товары, а также предоставить возможности для участия в торговле услугами и доступ к технологиям [Sohn, Yoon, 2001, p. 10]. Далее в рейтинге приоритетов стояло формирование ЗСТ с азиатскими партнерами, в том числе продвижение проекта региональной интеграции в Азии в формате АСЕАН и трехстороннего соглашения Корея – Япония – Китай<sup>5</sup>. Наконец, Корея планировала заключение соглашений с партнерами в других регионах для улучшения доступа на рынки и повышения уровня глобализации экономики. С этой точки зрения важность соглашения с Чили усиливалась близостью страны к крупным латиноамериканским рынкам.

Реализация стратегии предполагала, что в качестве первых партнеров в каждом из регионов будут выбраны малые страны с более или менее комплементарными интересами, чтобы избежать серьезных трудностей в переговорном процессе [Koo, 2008, 2010]. Как следствие, первые соглашения были заключены с Чили, Сингапуром и ЕАСТ, которые располагались в разных географических зонах вблизи крупных рынков. И только после того как Корея накопила опыт переговорщика, во второй половине 2000-х годов были открыты переговоры с США, ЕС, Китаем. Также предполагалось, что переговоры должны вестись параллельно, для того чтобы максимизировать число соглашений в короткие сроки. За 16 лет активных усилий Корею удалось заключить 16 соглашений о ЗСТ (с Чили, Сингапуром, ЕАСТ, АСЕАН, Индией, ЕС, Перу, США, Турцией, Австралией, Новой Зеландией, Колумбией, Канадой, Китаем, Вьетнамом, Центральной Америкой), причем она одна из немногих стран, имеющих соглашения с тремя крупнейшими экономиками – США, ЕС и Китаем. Подписаны еще три соглашения, в процессе согласования находятся семь соглашений, в том числе с Россией, а по трем ведется подготовительная работа [www.fta.go.kr].

На начальном этапе повестка ВТО обеспечила наполнение переговорного процесса при заключении соглашений о ЗСТ в части структуры. Первые соглашения (Чили, Сингапур, ЕАСТ, Вьетнам) в основном охватывают вопросы, которые регулируются ВТО, это – национальный режим и доступ на рынок товаров, правила происхождения товаров, таможенные процедуры, специальные защитные меры, антидемпинг и разрешение споров, но в меньшей степени торговля услугами [Koo, 2008]. Например, соглашения с Чили, Сингапуром практически повторяют вопросы Уругвайского раунда, так как в основном имеют отношение к торговле товарами и изъятию чувствительных секторов в сельском хозяйстве. Поздние сделки, заключенные Кореей, более амбициозны, в том числе потому, что партнерами выступили экономически развитые страны. Эти соглашения включают договоренности по сокращению ограничений в торговле услугами и усилению контроля за соблюдением прав интеллектуальной собственности (начиная с соглашения с США), усилению контроля за соблюдением географических названий (соглашение с ЕС), вопросам миграции (соглашение с Китаем), защите окружающей среды (соглашения с США, ЕС, Китаем) [www.fta.go.kr].

В то же время, несмотря на наличие многочисленных параллелей с регулированием торговли в рамках ВТО, соглашения о ЗСТ обладали собственной «добавленной стоимостью». Для ранних соглашений – Чили, Сингапур, ЕАСТ – она состояла в улучшении условий доступа на рынки стран в интересах корейских экспортно ориентированных компаний за счет дополнительного снижения ставок таможенного тарифа. При этом сохранялись возможности для защиты рынка сельскохозяйственной продукции.

<sup>5</sup> Несмотря на усилия, прилагаемые тремя сторонами, данное соглашение не было реализовано из-за ряда разногласий, в том числе исторического характера.

Для того чтобы проверить, насколько Корею удалось добиться интенсификации экспорта, нами был проведен сравнительный анализ экспортных потоков из Кореи на три указанных рынка в течение трех лет до и после заключения соглашения о ЗСТ. За основу анализа была взята методика, предлагаемая Азиатским банком развития [Plummer et al., 2010], построенная на вычислении среднегеометрического значения темпов прироста экспорта в период до заключения соглашения, и затем экстраполяция этих значений на четыре года после начала действия соглашения. Далее полученные значения сравнивались с реальными показателями роста объема экспорта после заключения ЗСТ. ЗСТ с Чили начало действовать в 2004 г., соответственно, за основу для расчетов брались периоды 2000–2003 и 2004–2007 гг. ЗСТ с Сингапуром и ЕАСТ вступили в силу в 2006 г., соответственно, за основу брались периоды 2002–2005 и 2006–2009 гг. В табл. 2 представлены результаты.

Таблица 2. Расчетные и фактические показатели прироста экспорта Кореи после заключения соглашений о ЗСТ с Чили, Сингапуром и ЕАСТ, долл. США

	Расчетные показатели экспорта через четыре года	Фактические	Разница между расчетными и фактическими показателями, %
Чили	587315,3	3115103	4,303971
Сингапур	11800845	13616994	0,1539
ЕАСТ	1456242	1956196	0,343318

Источник: расчеты авторов.

Согласно сделанным расчетам, если бы соглашения о ЗСТ не были подписаны, то экспорт Кореи в Чили был бы на 430% ниже, чем его фактические значения в 2007 г., то есть можно говорить об осязаемом эффекте от снижения тарифов в рамках соглашения о ЗСТ. Реальные значения корейского экспорта в Сингапур и ЕАСТ в период после ввода соглашений в действие также были выше расчетных, хотя масштаб превышения составил меньшую величину, чем в случае соглашения с Чили. Тем не менее положительный эффект в двух данных случаях проявился, несмотря на замедление темпов прироста корейского экспорта на эти рынки в 2009 г. (сокращение на 16% в Сингапур и 22% в ЕАСТ), а в случае ЕАСТ еще и в 2007 г. на 35%.

В целом все соглашения о ЗСТ оказали положительный эффект для торговли Кореи с партнерами по соглашениям. По оценкам Корейского таможенного комитета, максимальный эффект достигался в течение первых трех-четырёх лет после ратификации договоренностей, а потом стабилизировался [Customs, 2019]. В целом уровень использования соглашений бизнесом довольно высок, по итогам 2018 г. для Кореи он составил 70%. Наиболее высокий уровень использования наблюдается в соглашениях с Канадой, США, ЕС, Чили, самый низкий – в соглашении с Китаем [Ibid.]. Корейские потребители также наблюдают положительный эффект политики по заключению ЗСТ. Согласно проведенному в 2019 г. опросу, потребители оценивают результаты стратегии по заключению ЗСТ следующим образом: положительную оценку дали 67,5% респондентов, что на 21% выше, чем в 2015 г., когда проводилось аналогичное исследование [www.kca.go.kr]. Корейцы наблюдают наибольший эффект в ассортименте продукции, который значительно расширился, а также в снижении потребительских цен на импортируемые товары и услуги.

Применительно к более поздним соглашениям «добавленную стоимость» следует рассматривать с точки зрения расширения экспорта услуг, осуществления технологи-

ческих инноваций и реформирования экономики в целом. Заметим, что вопрос о торговле услугами представлен неравномерно в различных соглашениях. В большинстве случаев речь идет о трансграничной торговле услугами, либо торговля услугами упоминается в весьма общих терминах. Исключения составляют соглашения с США и ЕС, где этот вопрос проработан более детально. Также администрация предыдущего президента Пак Кын Хе расценивала договоренности по услугам с Китаем как успех, прежде всего дипломатический. Рассмотрим общую динамику в торговле услугами с данными тремя партнерами, чтобы оценить, как изменились ее объемы.

Соглашения с ЕС и США, ратифицированные в 2011 и 2012 гг. соответственно, дали положительный эффект для взаимной торговли услугами. Объем торговли включает технологический обмен, учитываемый в статистике как плата за использование прав интеллектуальной собственности. К 2016 г. оборот в торговле услугами с ЕС вырос на 15%, а с США – на 6% в сравнении с 2010 г. (рис. 5). В случае с Китаем динамичный рост объема торговли услугами наблюдался в 2011–2014 гг. до подписания соглашения о ЗСТ, чему способствовало, прежде всего, наращивание корейского экспорта и, в значительно меньшей степени, импорта услуг из Китая. При этом после ратификации соглашения о ЗСТ в 2015 г. объем торговли в 2016 г. снизился на 24%. На динамике, по всей видимости, сказалось охлаждение в двусторонних отношениях партнеров, последовавшее за размещением американской системы ТНААД на территории Кореи. В этой связи Китай выразил протест, сопровождавшийся мерами экономического характера, например, ограничением китайских туристических потоков в Сеул [Reuters, 2017]. Тем не менее китайский рынок сохраняет свою перспективность для Кореи с точки зрения экспорта услуг, поскольку это один из немногочисленных рынков, на котором торговый баланс складывается в пользу Кореи. В настоящий момент обе страны находятся в состоянии переговоров относительно дополнительного соглашения об экспорте услуг [www.fta.go.kr].

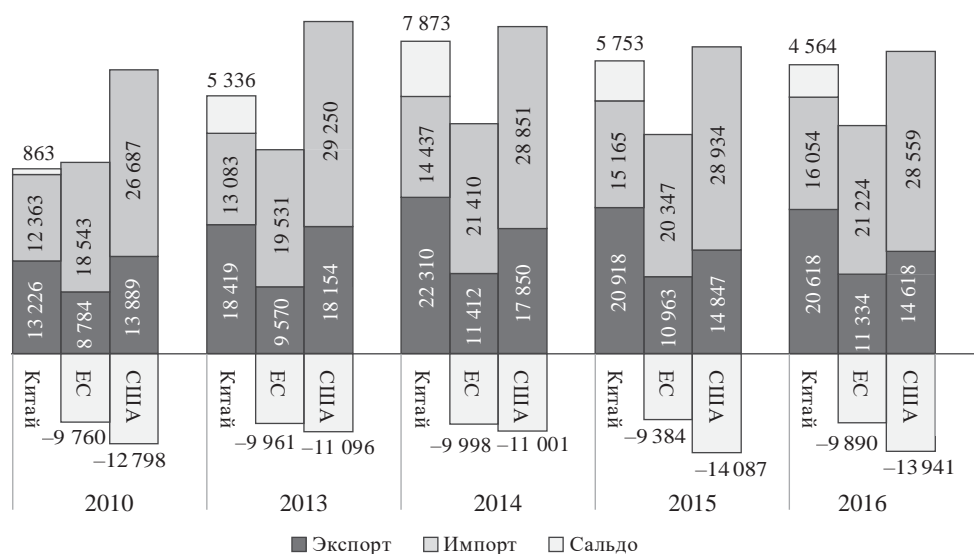


Рис. 5. Торговля услугами с основными торговыми партнерами Кореи – Китаем, ЕС, США, 2010–2016 гг., млн долл. США

Источник: составлено авторами на основании данных ЮНКТАД.

Несмотря на то что с США и ЕС у Кореи обозначился дефицит в торговле услугами, его размеры не увеличились после ратификации соглашений о ЗСТ, то есть Корея смогла использовать создавшиеся возможности для наращивания собственного экспорта услуг, в том числе в категории «коммерческие услуги» (рис. 6). По оценкам корейских правительственных служб, этот эффект стал возможен благодаря соглашениям о ЗСТ.

В случае соглашения с ЕС также наблюдался рост поступлений по статье «плата за пользование правами интеллектуальной собственности». Например, за период 2011–2016 гг. экспорт Кореи по данной статье увеличился с 500 млн долл. до 1,2 млрд долл. США при импорте из ЕС в 2016 г. 2,7 млрд долл. США. В том же году объем выплат за пользование правами интеллектуальной собственности США составил 5,6 млрд долл. США (в 2011 г. 4,6 млрд долл. США) при корейском экспорте 700 млн долл. (в 2011 г. 1,6 млрд долл. США) [UNCTAD, 2019]. Рост импорта по данной статье является следствием того, что Корея увеличила пользование технологиями. Таким образом, через механизм соглашений о ЗСТ Корее удалось расширить доступ к технологиям.

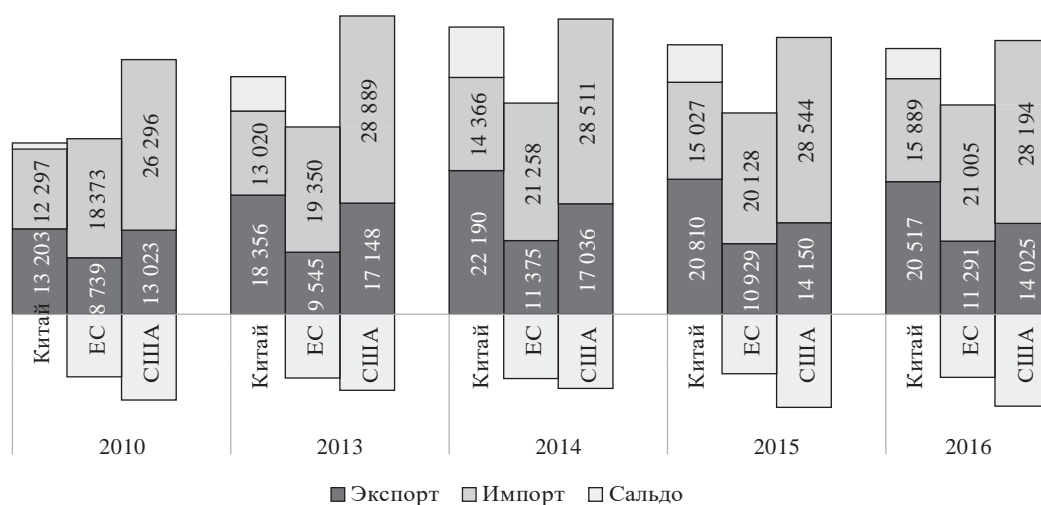


Рис. 6. Торговля коммерческими услугами с основными торговыми партнерами Кореи, 2010–2016 гг., млн долл. США

Источник: составлено авторами на основании данных ЮНКТАД.

Наряду с эффектом от расширения торговли, влияние политики по заключению ЗСТ также прослеживается в повышении уровня открытости корейской экономики и улучшении показателей бизнес-среды. Правительству удалось добиться цели сокращения регулирования за счет пересмотра и упрощения законодательства в области торговли и инвестиций. Результаты этой работы позитивно отразились на позициях Кореи в международных бизнес-рейтингах. Например, в 2005–2006 гг. страна находилась на 27-м месте в рейтинге Всемирного банка Doing Business, но в последнем рейтинге Doing Business 2020 она была уже на 5-м месте, опередив США и Великобританию [Wolrd Bank, 2019]. Прогресс стал возможен за счет сокращения сроков бюрократических процедур в различных областях для ведения бизнеса. Страна демонстрирует одни из лучших показателей с точки зрения удобства проведения торговых

операций, соблюдения контрактных обязательств, уплаты налогов, защиты прав миноритарных инвесторов.

Политика по заключению ЗСТ также имела некоторые неэкономические эффекты. Так, внутри страны ЗСТ заставили искать договорные механизмы для уравнивания интересов заинтересованных групп – промышленного и сельскохозяйственного сектора, правительства. Среди найденных решений стоит упомянуть пакеты мер по нейтрализации негативных последствий ЗСТ, консультационные органы для разъяснения принципов работы в рамках соглашений о ЗСТ. Такой пакет действует в отношении соглашений с ЕС, США, Китаем, Вьетнамом и Новой Зеландией [www.fta.go.kr]. Эти программы предусматривают поддержку экспорта через предоставление кредитных средств, помощь в повышении конкурентоспособности посредством инвестиций в НИОКР, выделение средств на улучшение инфраструктуры в сельском хозяйстве и пр. Компетентные органы запустили программы по работе с малым и средним бизнесом, в рамках которых разъяснялись условия соглашений и то, как они могут использоваться компаниями. Впоследствии аналогичный канал был открыт для консультаций об обязательствах страны в рамках ВТО и тому, как они сопрягаются с преференциальными режимами соглашений. Ценно и то, что был создан комитет по рассмотрению мер для нейтрализации негативного эффекта соглашений. Любая компания может подать жалобу на негативный эффект от ЗСТ в этот орган и получить ответ на свой запрос.

На региональном уровне Корея смогла повысить свой авторитет при обсуждении повестки соглашений. Одним из ее преимуществ было то, что она не предлагала конкурирующей программы интеграции, не использовала механизмы давления и не пыталась предложить программу унификации нормативной базы интеграционных процессов. Ее позиция основывалась на взаимных экономических выгодах. На начальных этапах Корея, не имея опыта и в силу сравнительно малых размеров экономики, не могла предложить потенциальным партнерам собственную программу ведения переговоров, руководствуясь действующими правилами многостороннего регулирования торговли, но в итоге пришла к тому, что в ходе переговорного процесса нарабатывала базу, позволяющую ей апеллировать к уже заключенным соглашениям. Каждое соглашение становилось фундаментом для предыдущего. Таким образом, происходило аккумулирование авторитета, что привело к более серьезному восприятию региональной роли страны.

Сегодня можно отметить еще один положительный аспект наличия большого количества соглашений о ЗСТ. На фоне неопределенности с назначением судей апелляционного суда ВТО, который рассматривает жалобы стран-членов, соглашения о ЗСТ позволяют регулировать отношения между партнерами и разрешать конфликтные ситуации.

## Заключение

Опыт Республики Корея в применении торговой политики демонстрирует, как она может использоваться не только в целях расширения торговли, но и для защиты национального рынка, а также в целях его трансформации. За период активной торговой политики с середины 1990-х годов Корея значительно улучшила свои позиции с точки зрения объемов ВВП, внешней торговли, доступа к технологиям, показателям бизнес-среды. В результате она смогла добиться повышения уровня благосостояния. Этим успехам в немалой степени способствовало сочетание многостороннего и преференциального форматов либерализации торговли. Даже в период активной фазы по заключению соглашений о ЗСТ Корея продолжала получать выгоды от своего членства в ВТО, связанные в том числе с присоединением Китая.

Анализ опыта Кореи в использовании многостороннего и регионального форматов либерализации торговли позволяет выделить несколько подходов, которые позволили стране повысить отдачу от торговой политики для реализации национальных экономических интересов.

Во-первых, правительство Кореи четко определило цели, которые стремилось реализовать посредством каждого из подходов. В части ВТО это было сохранение максимально возможной защиты для слабых отраслей экономики и продвижение экспортно ориентированных производств на глобальных рынках. В части соглашений о ЗСТ это было дополнительное улучшение доступа на рынки промышленной продукции и постепенная либерализация сектора услуг с вовлечением в международную торговлю.

Во-вторых, как показал опыт Кореи, в процессе либерализации важную роль сыграла многоуровневая стратегия либерализации торговли, основанная на движении от более слабых к более сильным партнерам и ведение нескольких переговоров одновременно.

В-третьих, создание условий для распределения выгод от торговли среди экономических агентов разного уровня стало ключевым для повышения результативности торговой политики. Государственные органы вели разъяснительную работу по использованию режимов ЗСТ для малого и среднего бизнеса, предоставляли поддержку по выходу на внешние рынки. Это позволило достичь высокого уровня использования соглашений о ЗСТ. Впоследствии аналогичные программы были введены для вопросов, связанных с ВТО.

В-четвертых, наполнение торговой повестки за счет включения широкого спектра вопросов происходило постепенно. Тем самым Корея адаптировала происходящие изменения к формулированию торговой политики и координировала ее с уже действующими соглашениями. За счет расширенной повестки она могла предлагать более четкую экономическую программу партнерам по интеграции, избегая острых внешнеполитических вопросов.

## Источники

Коргун И.А., Попова Л.В. (2011) Внешнеэкономический фактор в развитии Республики Корея (1950–2011 гг.) / под ред. С.Ф. Сутырина. СПб., 2011.

2018 FTA Utilisation Rate and current state of national export and import (2019). Korea, January 1, 2019. Режим доступа: <http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156315815#pressRelease> (дата обращения: 18.07.2019).

Amiti M., Dai M., Feenstra R., Romalis J. (2017) How Did China's WTO Entry Benefit U.S. Consumers? // NBER Working Paper, 23487. Режим доступа: <https://www.nber.org/papers/w23487> (дата обращения: 28.06.2019).

Amsden A. (1992) *Asia's Next Giant*. N.Y.: Oxford University Press.

Baldwin R. (1989) The Political Economy of Trade Policy // *The Journal of Economic Perspectives*. Vol. 3. No. 4. P. 119–135.

Customs Office of Korea (2019). Режим доступа: <http://www.customs.go.kr> (дата обращения: 28.06.2019).

Busch M.L., Mansfield E.D. (2011) *The Political Economy of Trade Policy* // *The International Studies Compendium Project* / R.A. Denemark et al. (eds). Oxford: Wiley-Blackwell.

Corden W.M. (1997) *Trade Policy and Economic Welfare*. 2nd ed. L.; N.Y.: Oxford University Press.

Eaton B., Grossman G.M. (1986) Optimal Trade and Industrial Policy Under Oligopoly // *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 101. Iss. 2. P. 383–406. doi.org/10.2307/1891121



- Gills B. (1996) Economic Liberalisation and Reform in South Korea in the 1990s: A “Coming of Age” or a Case of “Graduation Blues”? // *Third World Quarterly*. Vol. 17. No. 4.
- The Developmental State?: Democracy, Reform and Economic Prosperity in the Third World in the Nineties. P. 667–688.
- Handley K., Limão N. (2017) Policy Uncertainty, Trade and Welfare: Theory and Evidence for China and the U.S. // *American Economic Review*. Vol. 107. No. 9. P. 2731–2783.
- Hyun J. (2003) Free Trade Agreements and Korea’s Trade Policy // *Journal of International and Area Studies*. Vol. 10. No. 2. P. 21–37.
- IDE – JETRO, WTO (2011). Trade patterns and global value chains in East Asia: From trade in goods to trade in tasks. Geneva: WTO.
- Kim Chulsu (2004) South Korean Trade Policy and FTAs // *Japan Spotlight*. May/June. P. 10–12.
- Koo M.G. (2008) South Korea’s FTAs: Moving from an Emulative to A Competitive Strategy. Conference paper presented at the International Symposium “Competitive Regionalism”, Ibuka International Conference Hall, Waseda University, Tokyo, Japan. 30–31 May.
- Koo M.G. (2010) Embracing Free Trade Agreements, Korean Style: From Developmental Mercantilism to Developmental Liberalism // *The Korean Journal of Policy Studies*. Vol. 25. No. 3. P. 101–123.
- Korea Consumer Agency (2019). Consumers Survey. Режим доступа: [http://english.kca.go.kr/brd/m\\_11/view.do?seq=467](http://english.kca.go.kr/brd/m_11/view.do?seq=467) (дата обращения: 24.11.2019).
- Korean state portal on FTA. Режим доступа: [www.fta.go.kr](http://www.fta.go.kr) (дата обращения: 13.07.2019).
- Krugman P.R., Obstfeld M. (2009) *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearson Addison-Wesley.
- Lee Y, Lee K.T. (2015) Economic Nationalism and Globalisation in South Korea: A Critical Insight // *Asian Perspective*. Vol. 39. No. 1. P. 125–151.
- Liou T.H. (2008) South Korea’s FTA Strategy // *Taiwanese Journal of WTO Studies VIII*. P. 177–212.
- Marchand U.B. (2017) How Does International Trade Affect Household Welfare? // *IZA World of Labor*. Режим доступа: <https://wol.iza.org/articles/how-does-international-trade-affect-household-welfare> (дата обращения: 01.07.2019).
- Meade J.E. (1955) *Trade and Welfare*. L.; N.Y.: Oxford University Press.
- Park, Young Bae, Moon, Sang-Bok (2006) *Korea’s FTA Policy Structure*, Mimeo.
- Plummer M., Cheong D., Hamanakh Sh. (2010) *Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements*. Manila: Asia Development Bank.
- Reuters (2017). China lodges stern protest with South Korea over THAAD deployment. Режим доступа: <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-china-southkorea/china-lodges-stern-protest-with-south-korea-over-thaad-deployment-idUSKCN1BI0TL> дата обращения: 01.11.2019).
- Sohn C.H., Yoon J. (2001) Korea’s FTA Policy: Current Status and Future Prospects. KIEP Discussion Papers 01-01.
- UNCTAD (2019). Statistics. Режим доступа: [www.unctad.org](http://www.unctad.org) (дата обращения: 15.07.2019).
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. N.Y.: Oxford University Press.
- World Bank (2019). *World Development Indicators*. Режим доступа: <https://datacatalog.worldbank.org/> (Дата обращения: 02.11.2019).
- World Bank (2019). *Doing Business 2020*. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32436> (дата обращения: 20.11.2019).
- WTO (1996). *Trade Policy Review of the Republic of Korea*. WT/TPR/S/19. Geneva: WTO.
- WTO (2019). *World Tariff Profiles 2019*. Geneva: WTO.

# Trade Policy and National Economic Interests in Korea

I.A. Korgun, V.N. Zuev<sup>1</sup>

---

**Irina Korgun** – Senior Research Fellow, The Institute of Economics Russian Academy of Science; 38 k. 1 Novocheremushkinskaya Ulitsa, Moscow, Russian Federation; E-mail: irinakorgun@gmail.com Moscow, Russian Federation; E-mail: irinakorgun@gmail.com

**Vladimir Zuev** – PhD, Professor of Economic Sciences, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russian Federation; E-mail: vzuev@hse.ru

## Abstract

Membership in the World Trade Organization (WTO) and participation in free trade agreements (FTAs) are important instruments for governments to realize national economic interests. The Republic of Korea has been particularly successful in doing so. As the experience of Korea shows, a trade policy mix between multilateral liberalization under the WTO and preferential liberalization through FTAs allows the government to optimally balance national interests and strive for higher levels of social welfare and economic effectiveness, while simultaneously protecting national industries. However, such results seem to be possible only if national economic interests are clearly defined and are synchronized with a country's goals regarding WTO membership and its strategy for FTAs. During recent decades, Korea has practiced an active long-term planning of trade policy so that trade benefits are not excessively concentrated in a narrow range of trade actors and are distributed more evenly in society. This meant appropriate balancing of liberalization and protection measures, reinforced by special support programmes that neutralized the negative impact of higher market openness. In this article, Korea's strategy regarding trade policy is analyzed, including the reasons Korea pursued an FTA-centric policy and the benefits it obtained in addition to those it obtained from WTO membership.

**Key words:** trade policy national economic interests; World Trade Organization; free trade agreements; Korea

**For citation:** Korgun I.A., Zuev V.N. (2020) Trade Policy and National Economic Interests in Korea. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 236–254 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-11

## References

- The Policy Briefing (2019) Import and Export Trade in FTA 2018. Available at: <http://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156315815#pressRelease> (accessed 18 July 2019) (in Korean).
- Amiti M., Dai M., Feenstra R., Romalis J. (2017) How Did China's WTO Entry Affect U.S. Prices? *NBER Working Paper No 23487*, National Bureau of Economic Research. Available at: <https://www.nber.org/papers/w23487> (accessed 28 June 2019).
- Amsden A. (1992) *Asia's Next Giant*. New York: Oxford University Press.
- Baldwin R. (1989) The Political Economy of Trade Policy. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, no 4, pp. 119–35. Available at: <https://www.jstor.org/stable/1942913> (accessed 28 May 2020).
- Customs Office of Korea (n. d.). Available at: <http://www.customs.go.kr> (accessed 28 May 2020) (in Korean).
- Busch M.L., Mansfield E.D. (2011) The Political Economy of Trade Policy. The International Studies Compendium Project (R.A. Denemark, R. Marlin-Bennett (eds)). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Corden W.M. (1997) *Trade Policy and Economic Welfare*. London, New York: Oxford University Press. Available at: <http://doi.org/10.1093/0198775342.001.0001>.

---

<sup>1</sup> Author would like to thank the Department of World Economy and World Politics of HSE for help in preparing this study.

- Eaton J., Grossman G.M. (1986) Optimal Trade and Industrial Policy Under Oligopoly. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 101, no 2, pp. 383–406. Available at: <https://doi.org/10.2307/1891121>.
- Gills B. (1996) Economic Liberalisation and Reform in South Korea in the 1990s: A ‘Coming of Age’ or a Case of ‘Graduation Blues’? *Third World Quarterly*, vol. 17, no 4, pp. 667–88. Available at: <https://www.jstor.org/stable/3993279> (accessed 28 May 2020).
- Handley K., Limão N. (2017) Policy Uncertainty, Trade and Welfare: Theory and Evidence for China and the United States. *American Economic Review*, vol. 107, no 9, pp. 2731–83. Available at: <http://doi.org/10.1257/aer.20141419>.
- Hyun J. (2003) Free Trade Agreements and Korea’s Trade Policy. *Journal of International and Area Studies*, vol. 10, no 2, pp. 21–37. Available at: <https://www.jstor.org/stable/43107077> (accessed 28 May 2020).
- Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) World Trade Organization (WTO) (2011). Trade Patterns and Global Value Chains in East Asia: From Trade in Goods to Trade in Tasks. Available at: [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/stat\\_tradepat\\_globvalchains\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/stat_tradepat_globvalchains_e.htm) (accessed 28 May 2020).
- Kim Chulsu (2004) South Korean Trade Policy and FTAs. *Japan Spotlight*, May/June, pp. 10–2. Available at: [https://www.jef.or.jp/journal/pdf/cover%20story%202\\_0405.pdf](https://www.jef.or.jp/journal/pdf/cover%20story%202_0405.pdf) (accessed 28 May 2020).
- Koo M.G. (2008) South Korea’s FTAs: Moving From an Emulative to a Competitive Strategy. Presented at the International Symposium “Competitive Regionalism,” Ibuka International Conference Hall, Waseda University, Tokyo, 30–31 May.
- Koo M.G. (2010) Embracing Free Trade Agreements, Korean Style: From Developmental Mercantilism to Developmental Liberalism. *The Korean Journal of Policy Studies*, vol. 25, no 3, pp. 101–23. Available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1017.5062&rep=rep1&type=pdf> (accessed 28 May 2020).
- Korgun I.A., Popova L.V. (2011) *Vneshneekonomicheskij faktor v razvoitiii Respubliki Koreja (1950–2011)* [Foreign Economic Factors in the Development of the Republic of Korea (1950–2011)] (S. Sutyryn (ed.)). St. Petersburg: St. Petersburg State University Publishing House (in Russian).
- Korea Consumer Agency (n. d.). Consumers Survey. Available at: [http://english.kca.go.kr/brd/m\\_11/view.do?seq=467](http://english.kca.go.kr/brd/m_11/view.do?seq=467) (accessed 24 November 2019).
- Korea FTA (n. d.). Available at: [www.fta.go.kr](http://www.fta.go.kr) (accessed 13 July 2019).
- Korean International Trade Association (KITA) (n. d.). Available at: <https://www.kita.net/> (accessed 28 May 2020).
- Krugman P.R., Obstfeld M. (2009) *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearson Addison-Wesley.
- Lee Y., Lee K.T. (2015) Economic Nationalism and Globalization in South Korea: A Critical Insight. *Asian Perspective*, vol. 39, no 1, pp. 125–51. Available at: <http://doi.org/10.1353/apr.2015.0012>.
- Liou T.H. (2008) South Korea’s FTA Strategy Under Roh Moo-hyun. *Taiwanese Journal of WTO Studies*, vol. 8, pp. 177–212. Available at: <https://doi.org/10.1177/0015732515080103> (accessed 28 May 2020).
- Marchand U.B. (2017) How Does International Trade Affect Household Welfare? *IZA World of Labor*. Available at: <https://wol.iza.org/articles/how-does-international-trade-affect-household-welfare> (accessed 1 July 2019).
- Meade J.E. (1955) *Trade and Welfare*. London, New York: Oxford University Press.
- Park Y.B., Moon S.-B. (2006) Korea’s FTA Policy Structure. Available at: <https://faculty.washington.edu/karyiu/confer/seoul06/papers/park-moon.pdf> (accessed 28 May 2020).
- Plummer M., Cheong D., Hamanakh Sh. (2010) Methodology for Impact Assessment of Free Trade Agreements. Manila: Asian Development Bank. Available at: [https://aric.adb.org/pdf/FTA\\_Impact\\_Assessment.pdf](https://aric.adb.org/pdf/FTA_Impact_Assessment.pdf) (accessed 1 July 2019).
- Republic of Korea (1996). Trade Policy Review of the Republic of Korea. WT/TPR/S/19. World Trade Organization.
- Republic of Korea (2004). Trade Policy Review of the Republic of Korea. WT/TPR/S/137. World Trade Organization.

Reuters (2017). China Lodges Stern Protest With South Korea Over THAAD Deployment. 7 September. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-missiles-china-southkorea/china-lodges-stern-protest-with-south-korea-over-thaad-deployment-idUSKCN1BI0TL> (accessed 1 November 2019).

Sohn C.H., Yoon J. (2001) Korea's FTA Policy: Current Status and Future Prospects. KIEP Discussion Paper No 01-01, Korea Institute for International Economic Policy.

The Export-Import Bank of Korea (n. d.). Statistics on Korean OFDI. Available at: <https://www.koreaexim.go.kr/site/main/index001> (accessed 15 July 2019).

United Nations Committee on Trade and Development (UNCTAD) (n. d.). Statistics. Available at: <https://unctad.org/en/Pages/statistics.aspx> (accessed 15 July 2019).

World Bank (1993). The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy: Main Report. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/Main-report>.

World Bank (n. d.). Available at: <https://datacatalog.worldbank.org/> (accessed 2 November 2019).

World Bank (2020). Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Countries. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32436> (accessed 20 November 2019).

World Trade Organization (WTO) – International Trade Centre (ITC) United Nations Committee on Trade and Development (UNCTAD) (2019). World Tariff Profiles 2019. Available at: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tariff\\_profiles19\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles19_e.pdf).

# Изучение глобальных цепочек стоимости: роль международных организаций<sup>1</sup>

Н.А. Волгина

---

**Волгина Наталья Анатольевна** — д.э.н., профессор кафедры международных экономических отношений экономического факультета Российского университета дружбы народов (РУДН); Российская Федерация, 117198, ул. Миклухо-Маклая, д. 6; E-mail: volgina\_na@pfur.ru

*В последние годы феномен глобальных цепочек стоимости (ГЦС) привлекает пристальное внимание международных организаций. Изучением ГЦС занимаются многие из них, в первую очередь Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Комиссия ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Всемирная торговая организация (ВТО), Всемирный банк (ВБ), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) и другие, включая региональные международные организации, такие как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Африканский банк развития (АфБР) и др.*

*Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы выявить, как менялись роль и позиции международных организаций на мировом рынке научных исследований ГЦС, как с точки зрения содержательной специфики, так и с точки зрения взаимодействия с отдельными учеными и с международными и национальными институтами.*

*Исследования ГЦС международными организациями вносят важный вклад в понимание противоречивых особенностей международной фрагментации, участия в ней стран, регионов, отраслей и отдельных фирм. Публикации международных организаций имеют общую исследовательскую парадигму: все они признают важность ГЦС для экономического продвижения стран. Сходная концептуальная база изучения ГЦС сочетается с исследовательской специализацией международных организаций, которая отражает основную направленность деятельности той или иной организации. Наличие исследовательской специализации сопровождается преемственностью и координацией исследований; выводы международных организаций не противоречат, а скорее дополняют друг друга. Важнейшей чертой всех публикаций международных организаций также является их практическая направленность, то есть ориентированность на выработку рекомендаций для проведения национальной политики, нацеленной на получение максимальных выгод от участия в ГЦС, и минимизации рисков такой интеграции.*

*Ключевой особенностью исследований международных организаций является их обобщающий характер, который позволяет выделять ключевые тренды развития ГЦС и перспективные направления будущих исследований. Проведение крупномасштабных исследований и выработка экспертных оценок в области ГЦС стали возможными вследствие наличия у международных организаций значительных финансовых, интеллектуальных и статистических ресурсов, включая базы данных (TiVA, EORA, AMNE). Наличие таких ресурсов позволяет не только проводить обобщающие и сравнительные исследования на большом массиве макро- и микроданных, но и осуществлять «пионерские» исследования, являющиеся реальным приращением научного знания в области ГЦС. Получение важных обобщающих или «пионерских» выводов стало возможным благодаря развитию многосторонней исследовательской кооперации международных организаций с отдельными исследователями, университетами, другими международными институтами и «мозговыми центрами».*

**Ключевые слова:** глобальные цепочки стоимости (ГЦС); фрагментация производства; международные организации; внутренняя добавленная стоимость; зарубежная добавленная стоимость

**Для цитирования:** Волгина Н.А. (2020) Изучение глобальных цепочек стоимости: роль международных организаций // Вестник международных организаций. Т. 15. № 2. С. 255–285 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-12

<sup>1</sup> Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РФФИ по научному проекту № 20-014-00011/20.

## Введение

Глобальные цепочки стоимости (ГЦС) и международная фрагментация производства занимают важное место в современной архитектуре мировой экономики. Размещение отдельных стадий производства в различных географических локациях позволяет не только повысить эффективность производственного процесса в целом, но и укрепить конкурентоспособность стран и фирм, участвующих в международной фрагментации. Изучение этого феномена привлекает пристальное внимание исследователей, и важная роль в этом процессе принадлежит международным организациям. Вопросы изучения ГЦС занимают многие международные организации, в первую очередь: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Комиссия ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Всемирная торговая организация (ВТО), Всемирный банк (ВБ), Международный валютный фонд (МВФ), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) и другие, включая региональные международные организации.

Цель настоящей статьи состоит в том, чтобы выявить, как менялись роль и позиции международных организаций на мировом рынке научных исследований глобальных цепочек стоимости, как с точки зрения содержательной специфики, так и с точки зрения взаимодействия с отдельными учеными и с международными и национальными институтами.

## ОЭСР: как извлечь выгоды из участия в ГЦС

ОЭСР одной из первых международных организаций проявила пристальный и стабильный интерес к изучению ГЦС как способа организации международного производства. На наш взгляд, это объясняется тем, что данная организация, обладая солидным исследовательским заделом в научных областях, связанных с многонациональными предприятиями (МНП) и прямыми иностранными инвестициями (ПИИ), смогла оценить актуальность и значимость процессов международной фрагментации производства и направить имеющиеся ресурсы на исследование данного феномена в долгосрочной перспективе.

С начала 2000-х годов под эгидой ОЭСР стали появляться публикации, в которых рассматривались вопросы, связанные с формированием структур ГЦС в мировой экономике: каким образом государственная политика отдельных стран может реагировать на процессы аутсорсинга и офшоринга, если они приводят к негативным последствиям [OECD, 2004]; как стране оставаться конкурентоспособной в мировой экономике, участвуя в ГЦС [OECD, 2007]; какие показатели могут характеризовать уровень участия стран в ГЦС [Ibid., 2010].

Эти публикации, а также ряд рабочих докладов подготовили исследовательскую базу для флагманской публикации ОЭСР по вопросам ГЦС: «Взаимосвязанные экономики: как извлечь выгоду из ГЦС» (Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains) [Ibid., 2013]. Данная работа не только подтвердила выводы предыдущих исследований в области ГЦС, но и сделала акцент на необходимости связи теоретических исследований ГЦС с практическими действиями: какая должна проводиться национальная политика для того, чтобы увеличить разнообразные выгоды от участия страны в ГЦС. Необходимо подчеркнуть, что практическая направленность изучения ГЦС остается актуальной по сей день и является одной из особенностей научных исследований международных организаций в этой области. Отметим, что к рекомендациям

для политики, которые предлагают международные организации, следует относиться с осторожностью и некоторой долей скепсиса. Вспомним широко разрекламированные положения Вашингтонского консенсуса [Williamson, 1990], применение которых на практике привело к негативным последствиям для национальных экономик переходных и развивающихся стран.

В Докладе ОЭСР проявились многие черты, характерные для изучения ГЦС международными организациями. Доклад затрагивает большое число вопросов, связанных с функционированием ГЦС; мы остановимся здесь лишь на наиболее важных из них.

Так, ОЭСР включается в дискуссию о концептуальных основаниях ГЦС, которая и сегодня продолжается в научном сообществе. Принимая во внимание растущую важность ГЦС, в частности, их влияние на мировую экономику и международное производство, некоторые ученые полагают, что необходима новая парадигма исследований [Blinder, 2006; Baldwin, 2009; Grossman, Rossi-Hansberg, 2008]. Вместе с тем существует и другая точка зрения: ГЦС не требуют фундаментально новой теории, поскольку их действие в целом вписывается в теорию сравнительных преимуществ, а также в современные теории МНП и ПИИ. ОЭСР разделяет точку зрения, согласно которой принцип сравнительного преимущества остается действенным, однако его необходимо интерпретировать следующим образом: в мире ГЦС происходит специализация не на производстве готового продукта финального потребления (как это было ранее), а на выполнении отдельных задач (tasks) в рамках фрагментированной цепочки создания стоимости. При этом трудоинтенсивные задачи размещаются преимущественно в развивающихся странах, а задачи, требующие наличия знаний, – в развитых странах. Вместе с тем ОЭСР отмечает, что данная специализация не является раз и навсегда закрепленной за теми или иными странами, а может меняться. По мере трансформации цепочки стоимости (вследствие разнообразных причин) происходит постепенный перенос отдельных стадий цепочек, основанных на знаниях, в развивающиеся страны, которые начинают составлять конкуренцию развитым странам [Van Assche, 2012]. Мы увидим примеры этих процессов трансформации цепочек стоимости в публикациях региональных организаций, в частности, при рассмотрении специфики азиатских цепочек.

Позиция ОЭСР как «самостоятельной научной единицы» в данном случае базируется на результатах предшествующих индивидуальных исследований. Включаясь в полемику, ОЭСР предлагает свои трактовки или присоединяется к полученным выводам. Индивидуальные научные исследования, которые обсуждаются и цитируются в публикациях международных организаций, получают, таким образом, подтверждение своей научной значимости, вводятся в долгосрочный научный оборот.

Как измерить «существование» ГЦС и степень участия в них стран и отраслей – это еще один актуальный вопрос, рассматриваемый в публикации ОЭСР. Несмотря на то что наличие ГЦС и международной фрагментации производства не подвергается сомнению, измерение масштабов ГЦС представляет собой весьма сложный вопрос, который имеет свою историю. В данном случае ОЭСР также опирается на предшествующие индивидуальные исследования.

Так, сначала появились кейсы, описывающие функционирование ГЦС при производстве отдельных продуктов, а также формирование цепочек стоимости в отдельных отраслях, прежде всего в автомобилестроении, текстильной и деревообрабатывающей отраслях (см., например, [WTO, 1998]). Самым известным в этой области является пример производства iPod [Linden et al., 2009; Dedrick et al., 2009], показывающий, что в цене EXW (при выходе с китайского завода), которая составляет 144 долл. США, менее 10% приходится на стоимость, добавленную в самом Китае, где и был собран iPod.

Остальная часть включает стоимость импортированных в Китай компонентов: из Японии (более 100 долл.), а также из США и Кореи [ОЕСД, 2013, р. 54]. При всей важности таких исследований они во многом носят иллюстративный характер и не обладают общей методологической основой для измерения распределения добавленной стоимости в цепочках. Отметим, однако, что такой подход продолжает широко использоваться. Так, в Докладе ВОИС «Нематериальный капитал в глобальных цепочках создания стоимости» [ВОИС, 2017] содержится анализ кейсов по созданию и распределению добавленной стоимости на примере производства кофе, фотоэлектрической отрасли и производства смартфонов.

Здесь намечается еще одна особенность научных исследований в рамках международных организаций, своего рода преемственность: тот или иной исследовательский вопрос ставится сначала одной организацией (в данном случае ОЭСР), а затем более глубоко разрабатывается другой организацией (в данном случае ВОИС). Ниже мы приведем примеры такой научной преемственности.

ОЭСР не уделяла особого внимания иллюстративным продуктовым или отраслевым кейсам; она сосредоточила свои усилия на разработке статистической базы для измерения степени участия стран в ГЦС на основе показателей, связанных с добавленной стоимостью. Наличие конкурентных преимуществ в области международной статистики, а также достаточных финансовых и человеческих ресурсов позволило ОЭСР успешно специализироваться на этом виде научно-методологической деятельности.

Как известно, методологической основой расчета показателей добавленной стоимости служит подход «затраты – выпуск», который был впервые предложен американским экономистом российского происхождения Василием Леонтьевым, лауреатом Нобелевской премии по экономике (1972 г.). Метод «затраты – выпуск» фактически представляет собой межотраслевой баланс, в котором отражаются производственные связи страны. Леонтьев рассматривал межотраслевые связи на национальном уровне. В случае анализа ГЦС этот подход был расширен до межстрановых сопоставлений, для того чтобы идентифицировать добавленную стоимость национального и иностранного происхождения в валовом экспорте страны. Именно показатели торговли добавленной стоимостью могут дать ответ о степени и динамике участия стран в ГЦС (среди которых – внутренняя и зарубежная добавленная стоимость в экспорте страны, индекс участия стран в ГЦС, отраслевые и географические индикаторы и др.).

На этой методологической основе были предприняты попытки создать статистические базы данных показателей торговли добавленной стоимостью; данная работа продвигалась весьма медленно и сталкивалась с объективными трудностями сбора и сопоставления национальных данных в контексте системы национальных счетов. Создание баз данных осуществлялось параллельно рядом организаций, таких как ЮНКТАД (UNCTAD-Eora GVC Database); Консорциумом 11 европейских институтов при финансовой поддержке Европейского союза (WIOD – World Input-Output Database); американским университетом Пердью (GTAP – Global Trade Analysis Project); Институтом развивающихся экономик (International Input-Output Tables), а также ОЭСР в сотрудничестве с ВТО при опоре на данные Евростата (TiVA – Trade in value-added – «Торговля добавленной стоимостью»).

Здесь мы можем наблюдать еще одну особенность исследовательской работы международных организаций и институтов – это параллельность, которая сопровождается конкуренцией между «разработчиками» аналогичных продуктов. Конкуренция проходит не только по линии новизны и количества предоставляемых показателей, но и по линии охвата отраслей и стран; методологические подходы также отличаются в некоторых деталях. Индивидуальные научные исследования ГЦС в основном проводятся



либо на статистической базе WIOD, либо на статистической базе TiVA; выбор зависит от рассматриваемой отрасли и страны. Исследовательская конкуренция идет как между отдельными исследователями и международными организациями, так и между самими международными организациями.

Наряду с конкуренцией мы можем отметить еще одну особенность научных исследований в контексте международных организаций – это сотрудничество и кооперация, как в данном случае ОЭСР и ВТО. Как мы увидим ниже, такое направление научного (включая статистическое) сотрудничества международных организаций получило мощное развитие, и в настоящее время остается, на наш взгляд, основным трендом, включая как положительные последствия – объединение исследовательских и финансовых ресурсов, так и негативные – опасность высокой концентрации исследований в нескольких центрах с возможным последующим продвижением «удобных» рекомендаций с точки зрения экономической политики.

Статистическая база ОЭСР/ВТО «Торговля добавленной стоимостью» была создана в 1995 г. и с тех пор обновлялась несколько раз (в 2000, 2005, 2018, 2011, 2014 и 2018 гг.), при этом охват стран и секторов постоянно расширялся. Показатели TiVA-2018 охватывают 64 национальные экономики, включая все страны ОЭСР, ЕС-28, G20, большинство стран Восточной и Юго-Восточной Азии, а также ряд стран Южной Америки. С точки зрения отраслевого охвата эта база данных включает показатели для 36 секторов экономики. Для многих исследователей это важнейшая и наиболее полная статистическая база, которая позволяет рассчитывать различного рода показатели, характеризующие динамику участия страны или отрасли в ГЦС. Эта база, в отличие от некоторых других, находится в свободном доступе, что превращает ее в общественное благо и повышает спрос на нее со стороны индивидуальных исследователей. Отметим, таким образом, еще одну особенность публикаций международных организаций – это их бесплатность (за очень редкими исключениями). Бесплатный характер публикаций становится фактором, повышающим спрос на них, с последующим ростом статистики чтения работ и их цитирования. Здесь индивидуальные публикации в журналах (за доступ к которым необходимо платить) в определенной степени проигрывают публикациям международных организаций. Однако это всего лишь гипотеза, которая нуждается в тщательной проверке. Как известно, университетские научные центры имеют подписку на важнейшие научные журналы. Публикуемые в них статьи находятся в свободном доступе для исследователей этих университетов.

Важнейший вопрос, который поднимает ОЭСР, – это особенности торговой политики в контексте ГЦС. По мере расширения международной производственной фрагментации участвующие в ней страны становятся все более взаимозависимыми, а протекционистская торговая политика в условиях ГЦС становится неэффективной, полагает ОЭСР [OECD, 2013, p. 88]. В мире, где ГЦС имели незначительное распространение, товары полностью или в основном производились в одной стране, а международная торговля могла рассматриваться как конкуренция между национальными и зарубежными финальными продуктами. В этих условиях страны широко использовали импортные протекционистские барьеры для поддержки местных производителей. Однако в настоящее время эта схема работает не так успешно. В мире ГЦС конкуренция конечными товарами во все большей степени дополняется (а иногда и замещается) конкуренцией по линии выполнения тех или иных производственных задач той или иной географической локацией в рамках цепочек создания стоимости [Grossman, Rossi-Hansberg, 2008]. Эффективность так называемого «внутреннего» производителя фактически зависит от импорта промежуточных товаров и услуг, технологий, то есть в определенной степени он «импортирует» свою конкурентоспособность [OECD, 2013,

р. 182]. Это означает, что в рамках ГЦС импортный тариф превращается в налог на экспорт и препятствуют расширению экспортного производства.

Для обоснования своей позиции ОЭСР обращает внимание на эффект усиления тарифов (*tariff amplification effect*), имея в виду, что издержки на торговые барьеры увеличиваются многократно по мере того, как промежуточные товары пересекают границы множество раз в рамках ГЦС. Как известно, начиная с послевоенного периода тарифы на промышленные изделия резко сокращались в рамках многосторонних раундов ГАТТ по либерализации торговли, а также региональных и двусторонних соглашений. К 2010 г. средний уровень применяемых тарифов на промышленные изделия составил 2,6% для членов ВТО [ОЕСД, 2013, р. 88]. Однако кумулятивный эффект даже низких тарифов может значительно увеличить цены к тому моменту, когда готовые товары достигнут конечного потребителя, сокращая, таким образом, спрос и влияя на производство и инвестиции на всех стадиях создания стоимости в цепочке. Опираясь на результаты исследований в данной области [Коорман et al., 2010], ОЭСР проводит собственные расчеты на примере 26 стран и Европейского союза в целом по отраслевым показателям для сельского хозяйства и обрабатывающей промышленности. По результатам расчетов ОЭСР приходит к следующим выводам: при прочих равных условиях налоги на валовый экспорт значительно ниже соответствующих налогов на внутреннюю добавленную стоимость в экспорте. Особенно это характерно для Китая, который в весьма значительной степени вовлечен в международное производство в рамках ГЦС.

Таким образом, ОЭСР подводит научное обоснование под свой тезис о неэффективности протекционистской политики в контексте ГЦС. Безусловно, сам вывод о слабой эффективности протекционистской торговой политики не обладает исключительной новизной. Но здесь следует подчеркнуть, что расчеты проводились для весьма большого числа стран и секторов. Это еще одна сильная (конкурентная) сторона исследований в рамках международных организаций, которая состоит в проведении масштабных исследований на большом массиве данных, что часто не под силу отдельным ученым и даже малым коллективам. Как уже упоминалось, именно сосредоточение финансовых, человеческих и статистических ресурсов в рамках международных организаций позволяет им проводить сравнительные исследования по ряду стран и отраслей (охватывающие длительные периоды), что придает этим исследованиям обобщающий характер, большую достоверность; весьма часто выводы и положения публикаций международных организаций служат определенным ориентиром для индивидуальных исследователей.

В данном случае выводы ОЭСР полностью согласуются с практическими рекомендациями индивидуальных исследователей и других международных организаций. Эта позиция оставалась неизменной в течение многих лет. Вместе с тем ОЭСР отмечает, что пока еще не совсем ясно, что эта растущая взаимозависимость в контексте ГЦС означает конкретно для торговой политики отдельной страны, принимая во внимания разнонаправленные эффекты при односторонней, многосторонней и региональной либерализации торговли [ОЕСД, 2013, р. 89]. Некоторое обновление такого подхода появилось в Докладе Всемирного банка о мировом развитии (2019) [World Bank, 2019b], о чем мы скажем ниже.

Обобщающий характер исследований ОЭСР присущ и проблематике, связанной с МНП и ПИИ. Обобщение предыдущих исследований позволяет ОЭСР выделить ключевые тренды развития ГЦС и, соответственно, наиболее перспективные направления / ключевые точки будущих исследований. На наш взгляд, важность этой работы трудно переоценить. В области международных инвестиций ОЭСР подчеркивает важ-

ность проведения исследований в таких областях, как расширение влияния ГЦС на потоки и направления зарубежных инвестиций; растущая роль малых и средних предприятий в ГЦС; рост значения государственных предприятий в качестве международных инвесторов.

**ГЦС оказывают влияние на международные инвестиции**, стимулируя новые явления в этой области, полагает ОЭСР. И это неудивительно, принимая во внимание тот факт, что МНП являются субъектами ПИИ, которые и формируют международное производство в его фрагментированном виде, то есть в виде глобальных и региональных цепочек стоимости. МНП постоянно и во все возрастающих объемах перемещают свои финансовые ресурсы через национальные границы: так, если в 1990 г. стоимость накопленных объемов глобальных ПИИ составляла менее 10% мирового ВВП, то к 2011 г. этот показатель увеличился до 31% [OECD, 2013, p. 120]. ПИИ создают, таким образом, каналы для торговли товарами, услугами, а также нематериальными активами в рамках международных производственных систем, повышая их эффективность в целом. Степень участия развивающихся стран в ГЦС часто (и справедливо!) оценивается с точки зрения притоков в страну ПИИ и расширения их экспортных возможностей.

ОЭСР развивает и другой подход, смещая фокус исследований с ввоза международных инвестиций в развивающиеся страны на дезинвестиции из развивающихся и развитых стран в рамках ГЦС [Ibid., p. 40]. Почему так важны потоки дезинвестиций в контексте ГЦС? Для этого есть несколько причин. Дезинвестиции – это один из способов реструктуризации уже существующих производственных систем и строительства новых ГЦС для повышения их конкурентоспособности. В 2012 г. международные дезинвестиции составляли примерно половину от стоимости международных инвестиций [Ibid., p. 124]. По мнению ОЭСР, рост международных слияний и поглощений (СиП) второй половины 1990-х и начала 2000-х годов может быть объяснен, помимо других важных причин, и ростом ГЦС. В публикации ОЭСР отмечается, что страны с развивающимися рынками, прежде всего Китай и Индия, постепенно становятся субъектами международного инвестирования, трансформируя, таким образом, «свои» цепочки создания стоимости, в первую очередь региональные. ОЭСР предполагала, что в ближайшем будущем их роль в формировании ГЦС усилится. Следует признать, что этот прогноз полностью подтвердился.

В контексте международных инвестиций ОЭСР подчеркивает важность тематики **малых и средних предприятий (МСП) в ГЦС**. Безусловно, крупные МНП играют и будут в дальнейшем играть лидирующую роль в ГЦС, однако МСП также расширяют свое участие в цепочках. Это новая и пока слабо изученная тема, нуждающаяся в дальнейшей разработке. Перспективные ниши для поставки товаров и услуг постоянно возникают в процессе реструктуризации цепочек стоимости, особенно в условиях неопределенности мировой экономики после финансового кризиса 2008 г. В таких динамичных условиях МСП могут быстро приспособиться к меняющейся ситуации и выступить в роли поставщиков товаров или исполнителей ряда задач для всей цепочки стоимости. В то же время МСП сталкиваются с серьезными вызовами с точки зрения нехватки управленческих и финансовых ресурсов, а также возможности модернизировать свою технологию, обучить персонал и выполнять жесткие требования с точки зрения стандартов продукта и его качества [Ibid., 2008]. При разработке этой темы ОЭСР тесно сотрудничает с ЮНКТАД, поскольку очень многие МСП базируются в развивающихся странах.

Еще один тренд последнего десятилетия, на который указывает ОЭСР, – это **рост участия государств в качестве международных инвесторов в рамках ГЦС**, в первую очередь при помощи суверенных фондов благосостояния и предприятий с государствен-

ным участием [Волгина, 2015]. Среди 500 крупнейших компаний мира, ранжированных по доходам, предприятия с государственным участием сегодня составляют около 20%, а в 2000 г. их было 6% [ОЕСР, 2013, р. 126]. ОЭСР выделяет две особенности, связанные с ростом международных инвестиций, осуществляемых государственными МНП в рамках ГЦС. Во-первых, эти инвестиции в существенной степени сосредоточены на ограниченном количестве секторов: 97% приходится на добывающие отрасли, включая нефтегазовые, коммунальные услуги и энергетику, а также производство стали. Во-вторых, такие инвестиции практически не осуществляются в секторах, связанных с финансами и страхованием [Ibid., р. 127]. Как нам представляется, это важнейшее направление будущих исследований в контексте ГЦС в условиях нестабильности мировой экономики в целом, обострения конкуренции и необходимости использовать государственные ресурсы на международном уровне.

ОЭСР совершенно справедливо полагает, что современная инвестиционная политика должна учитывать факт существования ГЦС. Идея формирования такой политики – относительно новая, литература по этому вопросу только начинает появляться, а инвестиционная политика многих стран пока еще не учитывает, что во многих отраслях мировой экономики доминируют, или по крайней мере существуют, ГЦС [Ibid., р. 128]. Обобщая исследования в этой области, ОЭСР подчеркивает ряд важных моментов: снижение инвестиционных барьеров – один из наиболее очевидных путей для стран, которые стремятся глубоко интегрироваться в ГЦС; инвестиционная политика на двустороннем, региональном и международном уровне может содержать конфликт интересов; инвестиционная политика (как и торговая политика) стран должна быть согласованной, чтобы быть максимально эффективной; инвестиционная политика должна быть направлена не только на создание в стране благоприятного инвестиционного климата для привлечения иностранных инвестиций, но и создания условий для оттока ПИИ инвестиций, нацеленных на создание ГЦС [Ibid., р. 129]. Как нам представляется, эти рекомендации остаются актуальными и в настоящее время – в условиях обострения конфликтов в сфере международной торговли, а следовательно, и в сфере международных инвестиций.

Рассмотренные вопросы – наиболее важные из тех, где ОЭСР удалось не только обобщить накопленные научные результаты, но и внести определенный вклад в продвижение научных исследований. Вместе с тем следует отметить, что были поставлены и другие вопросы, которые нашли развитие в публикациях других международных организаций. Здесь мы говорим о такой тенденции, как преемственность и координация изучения ГЦС международными организациями. Рассмотрим, как преемственность и координация осуществлялись при взаимодействии ОЭСР – ЮНКТАД, ОЭСР – Всемирный банк, ОЭСР – ВОИС и др.

Ключевой темой публикации ОЭСР является, как мы уже не раз упоминали, обоснование возможности получения выгод от участия в ГЦС. Эта идея до настоящего времени продолжает оставаться центральной, в первую очередь в контексте развивающихся стран, которые играют все возрастающую роль в мировой экономике. Тема взаимосвязи ГЦС и экономического развития подробно раскрывается в публикациях ЮНКТАД, а также региональных азиатских и африканских организаций, которые специализируются на исследованиях в этой области в соответствии с профилем своей организации. Благодаря участию в ГЦС страны получают возможность не только стимулировать экономический рост, экспорт и занятость, но и проводить модернизацию экономики. В конце 2019 г. Всемирный банк опубликовал доклад о мировом развитии «Торговля как инструмент развития в эпоху глобальных производственно-сбытовых

цепей» [World Bank, 2019b], посвященный изучению возможностей ГЦС действовать в целях развития в период неопределенности мировой торговли и экономики.

К тематике экономического развития вплотную примыкает и **вопрос о растущей важности услуг для обрабатывающей промышленности**. И ОЭСР, и индивидуальные исследователи отмечают, что в контексте ГЦС существенным образом меняется характер обрабатывающей промышленности: различие между ней и производством услуг постепенно стирается. Фирмы в обрабатывающей промышленности все чаще используют услуги как ресурсы для своих продуктов [Nordas, 2010, p. 195]; при этом услуги постепенно становятся все более важными для конкурентоспособности фирм обрабатывающей промышленности. Таким образом, «неторгуемые» услуги получают возможность стать «торгуемыми» на мировом рынке. Для обозначения этого процесса ОЭСР использует различные термины: «сервитизация» обрабатывающей промышленности (servitisation); «сервисификация» (servicification), а также «обрабатывающие услуги» (manuservices). По мнению ОЭСР, эти аспекты необходимо учитывать при проведении политики: политика, которая фокусируется только на проблемах обрабатывающей промышленности, может приводить к неверным результатам, поскольку игнорирует растущую важность услуг при создании стоимости в рамках ГЦС [OECD, 2013, p. 196]. Развитие этого направления характерно для исследований азиатских региональных организаций [ASEAN, 2014; APTIR, 2015]. И это вполне объяснимо: услуги для обрабатывающей промышленности сыграли важнейшую роль в формировании международного производства в азиатском регионе, создав так называемую «Азиатскую фабрику».

ОЭСР одной из первых обратила внимание на **особенности процессов создания стоимости и присвоения доходов в контексте ГЦС** [OECD, 2013, p. 130]. Речь идет о неравномерном распределении стоимости, созданной в цепочке. Мы уже упоминали, что разделение труда в рамках ГЦС между развитыми и развивающимися странами имеет специфический характер. Во все возрастающей степени использование капитала, основанного на знаниях (бренды, НИОКР, дизайн, интеграция программного обеспечения в управление и пр.), в качестве фактора производства усиливает неравномерность в распределении доходов вдоль ГЦС в пользу тех стран или компаний, которые в наибольшей степени обладают таким капиталом [Ibid., p. 215]. В 2017 г. ВОИС опубликовала доклад «Нематериальный капитал в глобальных цепочках создания стоимости», в котором были получены новые выводы и научные результаты в отношении процессов создания и присвоения дохода в контексте ГЦС с учетом вклада нематериального капитала [ВОИС, 2017].

Как дальше продолжались исследования ГЦС в рамках ОЭСР? С 2013 г. ОЭСР не публиковала крупномасштабных исследований ГЦС, и это происходило, на наш взгляд, вследствие того, что ключевые сюжеты в изучении ГЦС были намечены. Поэтому научные разработки пошли по линии подготовки рабочих докладов (working papers), которые ОЭСР публикует на постоянной основе. Основные направления этих исследований за последние годы можно суммировать следующим образом: продвижение процесса сервитизации цепочек (на примере отдельных отраслей в тех или иных странах); возможности получения выгод от участия в цепочках (на примере отдельных стран, в частности, Латвии, Турции, Словакии, Мексики, а также группы развивающихся стран); трансформация отраслевых цепочек (на примере полупроводников, алюминиевой отрасли, горнодобычи). Последнее стало возможным в результате обновления в 2018 г. статистической базы TiVA.

Однако наиболее перспективным направлением следует признать разработку и создание аналитической базы данных деятельности многонациональных предприятий (Activities of Multinational Enterprises – AMNE). Эта база данных объединяет официаль-

ную статистику ОЭСР по многонациональным предприятиям с межстрановыми таблицами «затраты – выпуск» (Inter-Country Input-Output – ICIO), для того чтобы представить новое понимание современной ситуации по взаимодействию между торговлей и инвестициями в контексте ГЦС. База данных (по 43 странам) позволяет статистически проследить и оценить вклад местных фирм, МНП и их филиалов в международную торговлю и международное производство. Продвижение данной статистической базы наряду с базой TiVA позволит ОЭСР укрепить свои конкурентные позиции на рынке исследований ГЦС международными организациями.

## ЮНКТАД: ГЦС в целях экономического развития

В 2013 г. появилась еще одна флагманская публикация по вопросам ГЦС. Это исследование ЮНКТАД «Доклад о мировых инвестициях, 2013. Глобальные цепочки стоимости: Инвестиции и торговля в целях развития» (World Investment Report, 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development) [UNCTAD, 2013]. Наряду с рассмотренной выше публикацией ОЭСР, с которой он во многом тематически перекликается, доклад ЮНКТАД до сих пор остается одним из наиболее цитируемых изданий в контексте ГЦС. Главная его особенность состоит в том, что он по преимуществу посвящен теоретическим и практическим аспектам участия именно развивающихся стран в цепочках добавленной стоимости, в частности, смогут ли ГЦС стать мотором экономического и социального развития.

Таким образом, ОЭСР и ЮНКТАД «поделили» исследовательские сферы. Вместе с тем, несмотря на очевидную «исследовательскую специализацию» обеих организаций, их научные позиции не противоречат друг другу: обе работают в единой исследовательской парадигме. Обе организации не сомневаются в том, что участие в ГЦС может приносить выгоды развивающимся странам, необходимо лишь проводить соответствующую экономическую политику. Эта точка зрения разделяется всеми международными организациями и подавляющим большинством индивидуальных исследователей. Однако отметим здесь одно важное обстоятельство. Доклады, опубликованные в 2013 г., опираются на статистические данные 2010 г., когда последствия финансового кризиса 2008 г. не проявились в полной мере или статистика еще не смогла «уловить» эти изменения. Ни в одном из докладов мы не находим анализа последствий кризиса, только лишь редкие замечания о том, что они могут оказать влияние на процесс международной фрагментации производства. Как мы увидим ниже, в более поздних публикациях международных организаций последствия кризиса оцениваются как противоречивые для продвижения ГЦС, а рекомендации для политики подвергаются корректировке.

Остановимся на некоторых важных научных аспектах Доклада ЮНКТАД.

Как и ОЭСР, ЮНКТАД стремится обобщить **концептуальные основы, на которых могла бы базироваться современная теория или парадигма ГЦС**. По мнению экспертов ЮНКТАД, ГЦС – это концепция, которая соединила в себе идеи различных школ, представители которых используют разную терминологию и различные подходы для описания явлений международной фрагментации производства. ЮНКТАД выделяет два подхода к анализу ГЦС [UNCTAD, 2013, p. 125]: это подход международного бизнеса, где перспективы ГЦС в мировой экономике рассматриваются с точки зрения «участвующей фирмы»; и подход экономической теории, где перспективы ГЦС оцениваются с точки зрения «участвующей страны» (что во многом пересекается с идеей сравнительного преимущества и специализации в рамках ГЦС). ЮНКТАД в своем докладе пытается соединить эти направления и выработать междисциплинарный подход

к изучению ГЦС, что мы покажем ниже [UNCTAD, 2013, p. 122]. В дальнейшем анализ ГЦС будет постепенно смещаться на уровень «участвующей фирмы», как в публикациях международных организаций [IWorld Bank, 2019b], так в и исследованиях отдельных ученых.

ЮНКТАД разделяет позицию ОЭСР, поддерживая тенденцию к преемственности и параллельности исследований, что в контексте ГЦС инвестиции и торговля неразрывно связаны, и очень часто эти взаимодействия весьма сложны и противоречивы. Опираясь на масштабную статистическую базу (охватывающую большое число стран), ЮНКТАД приводит обобщенные данные, которые повсеместно цитируются во многих изданиях и до настоящего времени (!) являются наиболее «свежими». Так, по оценкам ЮНКТАД, 80% мировой торговли осуществляется в рамках международных производственных сетей, формируемых МНП посредством внутрифирменной торговли (в рамках филиальной сети, создаваемой ПИИ), через неакционерные формы взаимодействия (которые включают, помимо прочих, контрактное промышленное производство, лицензирование и франчайзинг) или через торговые связи с независимыми фирмами, где участвует по меньшей мере одна ТНК. Это оценка ЮНКТАД базируется как на использовании макроэкономических показателей, так и данных по фирмам. Если анализировать валовые потоки мировой торговли товарами и услугами (2010 г.) по типу активности МНП, то на внутрифирменную торговлю приходилось 33% от валовых потоков торговли; на неакционерные формы – 13%; и на торговые взаимодействия с независимыми поставщиками – 33% [Ibid., p. 134]. Здесь проявилась одна из важнейших особенностей исследовательской работы ЮНКТАД (как и других международных организаций) – это экспертные оценки на основе анализа большого массива данных макро- и микроуровня. Такие экспертные оценки не под силу индивидуальным исследователям; более того, последние ориентируются на такие оценки, проводя свой анализ в контексте стран, групп стран или регионов. Здесь мы наблюдаем пример своеобразного взаимодействия между индивидуальными исследователями и международными организациями: ЮНКТАД (как и ранее ОЭСР) обобщает уже накопленные знания в области ГЦС (сделанные в том числе усилиями индивидуальных исследователей), а затем продвигает эти исследования, «расчищая», таким образом, дорогу индивидуальным усилиям.

Как следует из названия, участие развивающихся стран в ГЦС – это главная тема доклада ЮНКТАД; она охватывает ряд сюжетов. Мы остановимся только на наиболее важных из них. Так, ЮНКТАД констатирует, что развивающиеся страны в целом (включая самые бедные) во все возрастающей степени участвуют в ГЦС. Об этом свидетельствует рост доли глобальной торговли добавленной стоимостью, которая приходится на развивающиеся экономики: она выросла с 20% в 1990 г. до 30% в 2000 г. и более чем до 40% в 2010 г. [Ibid., p. 133]. В данном случае речь идет о внутренней добавленной стоимости (ВДС), которая, как известно, является одним из важнейших показателей интеграции страны в ГЦС.

Обобщая результаты предыдущих исследований, ЮНКТАД выделяет ряд факторов, от которых зависит доля ВДС в валовом экспорте страны, то есть степень ее интеграции в ГЦС: размер национальной экономики, товарная структура национального экспорта, положение в цепочке и др. [Ibid.].

Размер национальной экономики имеет важное значение. Ряд крупных экономик (с точки зрения ВВП), таких как США или Япония, имеют тенденцию формировать разветвленные внутренние цепочки добавленной стоимости и в меньшей степени полагаться на импортируемые товары для своего экспортного производства. Но здесь существуют исключения, такие как Китай, Германия и Великобритания, у которых от-

носителем велика доля ЗДС. Отсюда следует, что надо принимать во внимание другие факторы.

Товарная структура экспорта и положение в ГЦС также оказывают существенное влияние на долю ВДС в национальном экспорте. Страны, обладающие большими запасами природных ресурсов, таких как нефть, газ и другие (например, Россия или Саудовская Аравия), имеют тенденцию к более высокой доле ВДС, поскольку производство их экспортных товаров находится в самом «начале» ГЦС и в меньшей степени нуждается в импорте зарубежных компонентов. Аналогичным образом страны, обладающие возможностями для экспорта услуг (например, Индия), имеют тенденцию в значительной степени полагаться на ВДС. Страны со значительными объемами экспорта в отраслях, для которых характерна высокая степень международной фрагментации производства (автомобильная, химическая, машиностроение, электроника, текстильная), напротив, имеют высокую долю зарубежной добавленной стоимости (ЗДС) в своем экспорте. Так, например, доля ЗДС в автомобильной промышленности развитых стран составляет около 55% (данные за 2010 г.)

Специфика экспортной торговли страны также накладывает отпечаток на долю ВДС в экспорте. Страны с высокими долями транзитной торговли (торговли, основанной на реэкспорте), такие как Гонконг, Сингапур или Нидерланды, будут иметь более высокие доли ЗДС и более низкие доли ВДС в валовом экспорте.

Таким образом, комбинация этих факторов позволяет объяснить уровень доли ВДС в экспорте той или иной страны. Однако эти факторы зачастую действуют разнонаправленно, и в результате страны с очень различными характеристиками могут иметь одинаковые показатели участия в ГЦС [UNCTAD, 2013, p. 132]. Из этого следует, что при оценке участия стран в ГЦС следует в большей степени полагаться не на абсолютное значение, а на динамику показателей. Кроме того, данная ситуация требует новых подходов к измерению участия стран в ГЦС. Эти подходы будут впоследствии представлены, в частности, в докладе, опубликованном под эгидой ВТО [2017] и Докладе о мировом развитии [World Bank, 2019b].

Систематизация данных факторов, не обладающая, на первый взгляд, научной новизной, тем не менее дает определенные ориентиры или точку отсчета для проведения индивидуальных страновых исследований, например, о позициях сырьевых экономик в ГЦС, к которым относится и Россия. От констатации факта высокой доли ВДС в валовом экспорте страны можно переходить к более детальным исследованиям о структуре и направлениях ВДС, о структуре и источниках ЗДС, что позволит сформулировать страновую политику, нацеленную не только на углубление интеграции в ГЦС, но и повышение доходов от такой интеграции.

ЮНКТАД признает (вслед за ОЭСР), что ГЦС могут вносить существенный вклад в развитие: в странах с формирующимися рынками в рамках ГЦС создается около 30% ВВП по сравнению с 18% в промышленно развитых странах [WIR, 2013, p. 164]. ГЦС могут вносить вклад в экономическое развитие напрямую через рост ВВП и создание рабочих мест, распространение технологий и развитие производственных навыков работников, а также через предоставление возможностей (непрямой эффект) для промышленной модернизации. Здесь позиция ЮНКТАД в целом совпадает с позицией ОЭСР.

Но существуют и различия. Специализируясь на исследованиях развивающихся стран, ЮНКТАД подчеркивает, что все эти выгоды и благоприятные последствия не являются автоматическими, более того, положительные эффекты для страны в целом могут сопровождаться негативными эффектами для участвующих фирм, и наоборот



[UNCTAD, 2013, p. 148]. Мультидисциплинарный подход, о котором мы упоминали выше, дает возможность ЮНКТАД **оценить прямые и непрямые эффекты участия стран в ГЦС**. Новизна полученных результатов состоит в том, что в ходе исследований были объединены эмпирические данные, большей частью из базы данных торговли добавленной стоимостью (UNCTAD-Eora GVC Database), со страновыми и отраслевыми кейсами, которые ЮНКТАД осуществляла «в поле», в самих развивающихся странах. При этом полученные результаты сравнивались с уже имеющимися выводами из публикаций по экономической теории, международного бизнеса, экономики развития и социологии [Ibid., p. 148].

Выводы, к которым пришла ЮНКТАД, весьма нетривиальны. Так, широко распространена точка зрения, согласно которой странам необходимо поощрять создание ВДС, поскольку именно эта часть национального экспорта формирует ВВП и приводит к росту прямых эффектов, а также положительно влияет на рост ВВП на душу населения [Ibid., p. 151]. Однако ситуация не так проста. По мнению ЮНКТАД, **положительные эффекты ВДС во многом зависят от ЗДС** (зарубежной добавленной стоимости), в частности: от степени использования импортируемых компонентов; роли иностранных филиалов, которые участвуют в создании ВДС; политики МНП в отношении репатриации прибылей в страну базирования и трансфертного ценообразования [Ibid., p. 148]. Очевидно, что вклад ВДС в создание дохода в ГЦС может быть ограничен вследствие использования ЗДС: чем больше доля ЗДС, тем меньше доля ВДС. В развивающихся странах в среднем уровень ЗДС в экспорте составляет около 25% и, соответственно, уровень ВДС – 75% от валового экспорта [Ibid., p. 148–149]. ЮНКТАД приводит очень интересные данные о структуре ВДС в развивающихся странах: 40–50% ВДС создается местными фирмами; 25–35% – зарубежными филиалами МНП. ВДС, созданная местными фирмами, распределяется следующим образом: 15–20% – это возмещение труда и капитала, а 15–20% – это доходы фирм. Актуален вопрос – как распределяется добавленная стоимость, созданная в стране зарубежными филиалами МНП? Часть ее идет на уплату корпоративных налогов на доходы в принимающей стране; часть реинвестируется в проекты в принимающей стране; часть выводится в страну базирования МНП. При этом ЮНКТАД делает очень важный вывод о том, что достаточно большая доля ВДС, созданная иностранными филиалами, остается в стране [Ibid., p. 151]. Этот вывод имеет большое практическое значение для правительств принимающих стран, которые опасаются непомерных выводов прибылей за границу. Это, на наш взгляд, одно из весьма важных направлений дальнейших страновых исследований ГЦС.

В этой связи **ориентация на увеличение доли ВДС в экспорте** не всегда является наиболее желаемой целью национальной экономической политики. Новизна подхода ЮНКТАД заключается в том, что следует различать долю ВДС в валовом экспорте и объем ВДС в валовом экспорте. Очень часто увеличение доли ЗДС (часто связанной с зарубежными филиалами) помогает расширить производство и экспорт, увеличив при этом и абсолютный объем ВДС, и абсолютный объем ВВП. При этом доля ВДС в экспорте может снижаться. ЮНКТАД приводит пример, что в странах с высокой долей ВДС экспорт составляет не более 20% от ВВП (это относительно низкий показатель) [Ibid., p. 151–152]. И наоборот, абсолютный вклад торговли добавленной стоимостью в некоторых экономиках может быть весьма значительным, даже тогда, когда доля ВДС в экспорте невелика. Это как раз случай отдельных быстро развивающихся стран Восточной и Юго-Восточной Азии. В этом случае участие в ГЦС достигается за счет использования импортируемых промежуточных товаров и услуг, то есть за счет высокой

доли ЗДС. Такая стратегия может быть особенно успешной и эффективной для малых экономик с формирующимися рынками [UNCTAD, 2013, p. 152].

Еще раз подчеркнем практическую направленность исследований ЮНКТАД, как и ОЭСР. Однако во многих случаях практические рекомендации даются в самом общем плане и предназначены для всех развивающихся стран. Но ведь развивающиеся страны неоднородны, степень их интеграции в ГЦС также различается, а следовательно, должна различаться и экономическая политика, нацеленная на усиление страновой интеграции в ГЦС. Поэтому весьма полезно проследить конкретизацию направлений этой политики на региональном уровне. Начнем с Азии, участие которой в процессах международной, точнее, региональной, фрагментации производства трудно переоценить.

## Региональные аспекты ГЦС: Азия

В Азии тематикой ГЦС занимается ряд организаций. Мы остановимся только на двух публикациях, которые затрагивают ключевые вопросы участия азиатских стран в ГЦС. Это «Инвестиционный доклад АСЕАН, 2103–2014: Развитие ПИИ и региональные цепочки стоимости» (ASEAN Investment Report, 2013–2014: FDI Development and Regional Value Chains) [ASEAN, 2014] и Доклад ЭСКАТО «Торговля и инвестиции в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 2015: Поощрение участия в цепочках стоимости» (The Asia-Pacific Trade and Investment Report, 2015: Supporting Participation in Value Chains [APTIR, 2015]. Эти публикации продолжают ключевую исследовательскую линию, которая была намечена в работах ОЭСР и ЮНКТАД, в частности, как извлечь выгоду из участия в ГЦС. Однако специализация «азиатских исследований» относится в первую очередь к изучению не глобальных, а региональных цепочек стоимости (РЦС), которые в совокупности образуют «Азиатскую фабрику» с особым упором на роль Китая в региональных производственных процессах.

Ключевые сюжеты «азиатских исследований» можно суммировать следующим образом. Развитие обрабатывающей промышленности ряда азиатских стран существенным образом связано с участием в региональных цепочках стоимости, что приводит к региональной взаимосвязанности и взаимозависимости стран. Этим процессам в небольшой степени способствует региональная интеграция, которая минимизирует торговые и инвестиционные барьеры. Участие в региональных цепочках создает благоприятные возможности для местных фирм. Вместе с тем не все страны в равной степени участвуют в цепочках создания стоимости и получают от этого выгоды; в результате такого неравномерного участия выгоды распределяются также неравномерно. Рассмотрим эти тренды более подробно.

Так, на обрабатывающую промышленность приходится большая часть внутрорегиональной торговли добавленной стоимостью: в 2011 г. доля ВДС в промышленном экспорте составила около 60%; при этом электронная промышленность лидирует в этом процессе [ASEAN, 2014, p. XIII]. Кроме электроники, торговля внутри АСЕАН также сконцентрирована на таких ключевых продуктах, как автомобили, автомобильные части и компоненты, машины и оборудование, пальмовое масло [Ibid.]. Интенсивные с точки зрения технологий электронные части и компоненты производятся в относительно развитых странах региона, таких как Япония или Республика Корея. Сборка же этих промежуточных компонентов в финальный продукт происходит обычно в странах с формирующимися рынками, таких как Китай или Вьетнам [APTIR, 2015, p. XXX].

**РЦС в странах Азии динамично развиваются**, охватывая все большее число компаний, стран, а также все более широкий ряд продуктов. Как отмечает АСЕАН, экспансия и расширение операций МНП в регионе приводит к росту возможностей для местных фирм в производстве ресурсов и промежуточных компонентов, которые используются в рамках азиатских РЦС. Кроме того, существенный вклад в быстрое и активное развитие РЦС вносит региональная интеграция. Это приводит к усилению региональной взаимосвязанности (*regional connectivity*), под которой в данном случае понимается растущая способность к взаимодействию фирм через развитие производственных, инвестиционных, торговых и бизнес-связей [ASEAN, 2014, р. XIX].

Региональная взаимосвязанность производственных процессов накладывает особый отпечаток на специфику политики, поощряющей к участию в цепочках добавленной стоимости. Впервые мы здесь встречаемся с особенностями региональной экономической политики в контексте цепочек создания стоимости. **Стоит ли поддерживать участие страны в цепочке стоимости?** Позиция АСЕАН в этом вопросе достаточно «мягкая»: страны должны оценить свои конкурентные преимущества и решить, нужно ли им участвовать в цепочках добавленной стоимости, выбрав стратегическую линию поведения в этой области. Ни ОЭСР, ни ЮНКТАД не ставили перед собой задачи оценивать специфику региональных подходов к интеграции в цепочки. Однако с момента публикации их флагманских докладов прошло более двух лет, появились новые данные, которые позволили сделать «региональные» выводы в этой области. Как отмечается в докладе АСЕАН, многие азиатские страны уже окончательно сделали свой выбор в пользу расширения участия в РЦС, и поэтому акцент ставится преимущественно на выборе соответствующих механизмов, стимулирующих это участие. Это относится не только к крупным, но и к малым странам азиатского региона. Доклад ЭСКАТО [ARTIR, 2015] четко указывает на то, что даже **небольшие развивающиеся страны могут быть важными игроками в РЦС**, специализируясь на определенной стадии производственного процесса, со значительными выгодами для развития [Ibid., р. XXX]. Это также очень важный вывод, который могут использовать малые страны, в том числе постсоветского пространства.

Несмотря на то что международная фрагментация открывает возможности практически для всех стран, в настоящее время торговля, связанная с региональными и глобальными цепочками стоимости в Азиатско-Тихоокеанском регионе, отличается высокой концентрацией. Так, более 90% таких торговых потоков приходится на 10 стран: Австралию, Китай, Японию, Индию, Индонезию, Малайзию, Республику Корея, Сингапур, Таиланд и Турцию. Страны с низкими доходами, таким образом, ограничено участвуют в процессе торговли добавленной стоимостью, преимущественно в секторе производства одежды и обуви, в основном из Бангладеш и Камбоджи [Ibid., р. XXXI].

Еще одной особенностью фрагментации производства в Азии является **растущее использование услуг в промышленном экспорте азиатских стран**. В докладе ОЭСР подчеркивалась важная роль «сервисификации» обрабатывающей промышленности в контексте ГЦС, и это в значительной степени относится и к Азии. Азиатские исследования продолжают эту линию анализа, что еще раз подтверждает наш тезис о координации и преемственности исследований ГЦС международными организациями. В наибольшей степени участвуют в промышленном экспорте услуги, связанные с дистрибуцией, а также бизнес-услуги. И хотя внутренние источники услуг пока остаются преобладающими, роль зарубежных услуг для национального промышленного экспорта возрастает. Этому способствует политика либерализации торговли услугами, проводимая в регионе, поскольку значительная часть импорта услуг приходится на развитые страны [Ibid., р. XXXIII].

Очень важен также вывод о том, что **выгоды от участия в ГЦС распределяются неравномерно**. В наибольшей степени выгоды от этого процесса получают Китай и Республика Корея, в то время как Япония постепенно теряет свою долю рынка [ARTIR, 2015, р. XXXII]. Как мы увидим далее, вопрос о неравномерности распределения выгод от участия в ГЦС становится одним из центральных в последующих международных публикациях, в частности в докладе ВОИС [ВОИС, 2017] и докладе Всемирного банка [World Bank, 2019b].

## Региональные аспекты ГЦС: Африка

Важнейшей публикацией по ГЦС в Африке является «Обзор Африканского банка развития, 2014: ГЦС и индустриализация в Африке» (African Economic Outlook, 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialisation) [AfDB, 2014]. Вторая часть Обзора АфБР непосредственно посвящена вопросам возможного участия стран региона в цепочках добавленной стоимости. Специфика «африканских исследований» напрямую связана с отсталой структурой экономики, низкими доходами и низким уровнем жизни в подавляющем большинстве африканских стран. При этом интеграция в цепочки добавленной стоимости рассматривается как способ, облегчающий проведение индустриализации в африканских странах в целях социально-экономического развития, что позволит диверсифицировать экономику и повысить доходы населения.

В целом доклад АфБР носит обобщающий характер, опирается на анализ большого массива региональных данных, дает практические рекомендации по проведению экономической политики, а также намечает ориентиры для последующих исследований. Вместе с тем в докладе присутствуют элементы новизны, которые связаны как с африканскими особенностями проведения «фрагментированной» индустриализации, так и с возможными последствиями участия в ГЦС для африканских стран – экономической и социальной деградацией.

На основе анализа страновых данных АфБР приходит к выводу, что в отличие от азиатского региона доля Африки в торговле добавленной стоимостью весьма мала, но она **неуклонно возрастает**: с 1,4% в 1995 г. до 2,2% в 2011 г., что означает 60%-й рост, хотя понятно, что рост идет от очень малой базы [AfDB, 2014, р. 137]. Значительная доля африканской интеграции в ГЦС принимает форму так называемой форвардной интеграции африканского минерального экспорта как сырьевого ресурса для зарубежной обрабатывающей промышленности, что предполагает высокую долю ВДС [Ibid., р. 124]. Интересно отметить, что рост участия Африки в ГЦС идет крайне неравномерно с отраслевой точки зрения, в первую очередь он отмечается в секторах минерального и сельскохозяйственного сырья, весьма слабо затрагивая другие области. При этом доля ЗДС в африканском экспорте растет быстрее, чем ВДС, что является положительным моментом, отражающим постепенное включение африканских стран в ГЦС [Ibid., р. 138]. Основная проблема для африканских стран, исходя из доклада, состоит в том, чтобы обеспечить максимально позитивное влияние ГЦС на инклюзивное социально-экономическое развитие региона, в частности, через продвижение процессов индустриализации и модернизации.

Как известно, ГЦС кардинально меняют характер современной индустриализации: вместо «многосекторальной» индустриализации «с самого низа» развивающиеся страны получают благоприятные возможности для «фрагментированной» индустриализации в рамках ГЦС, которая представляет собой не развитие отдельных отраслей промышленности, как это было в прошлом веке в рамках «классической» индустри-

ализации, а развитие отдельных ниш / подсекторов в той или иной отрасли промышленности. По меткому выражению известного американского специалиста по ГЦС Р. Болдуина [Baldwin, 2009, p. 24], новую парадигму индустриального развития можно описать словами «присоединяйся-вместо-того-чтобы-строить» (join-instead-of-build development paradigm).

В этой новой торговой и экономической реальности для африканских стран больше нет необходимости выстраивать собственную индустрию с нуля (это и невозможно), для того чтобы выйти на конкурентные рынки, отмечается в Обзоре АфБР [AfDB, 2014, p. 18]. Здесь мнение АфБР совпадает практически со всеми исследователями, занимающимися данным вопросом. МНП постоянно реструктурируют свои цепочки, и африканские страны имеют возможность включиться в них, если будут обладать специальными навыками и специализироваться на нужных МНП задачах или продуктах. Данная ситуация повлияла и на терминологические аспекты описания индустриализации. В настоящее время и международные организации, и индивидуальные исследователи очень часто вместо термина «индустриализация» используют термин «модернизация» (upgrading), подчеркивая, таким образом, особенность современной индустриализации в контексте ГЦС.

Новизна подхода АфБР состоит в следующем: в нем подчеркивается, что интеграция в ГЦС может ускорить темпы структурной трансформации в Африке, если она будет идти параллельно с модернизацией [Ibid., p. 123]. От чего зависит потенциал для модернизации в контексте ГЦС? АфБР выделяет несколько факторов. Важную роль играет структура управления в цепочке стоимости, то есть распределение рыночной власти и полномочий (authority and power relationships), что определяет, каким образом финансовые, материальные и человеческие ресурсы размещаются и перемещаются внутри цепочки [Gereffi, 1994, p. 97]. Структуры управления в цепочках стоимости зависят от того, кем является лидирующая фирма, то есть МНП, – покупателем или производителем. Кроме этого базового отличия, структуры управления отличаются сложностью информационных связей между игроками в цепочке: каким образом информация для производства может быть кодифицирована, а также компетенциями поставщика, отмечается в Обзоре АфБР [AfDB, 2014, p. 123].

Более открытые «простые» цепочки с низким уровнем сложности производства, такие как производство одежды, обладают низким порогом вхождения в них, однако модернизация может быть сложной, поскольку конкуренция между поставщиками на каждой стадии очень жесткая, и большая часть добавленной стоимости «забирается» лидирующими фирмами, которые контролируют дистрибуцию и маркетинг. Более «сложные» и информационно-интенсивные цепочки, в таких секторах как фармацевтика и автомобилестроение, трудны для вхождения, однако потенциал для выстраивания отношений между местными и зарубежными фирмами и возможности для модернизации значительно выше по сравнению с «простыми» цепочками. Как мы увидим ниже, в докладе, подготовленном рядом международных организаций под эгидой ВТО [WTO, 2017], будет продолжено исследование форм цепочек создания стоимости, а также предложена методика измерения сложности цепочки различной конфигурации.

АфБР подчеркивает, что помимо благоприятных возможностей существуют и угрозы интегрирования в цепочки стоимости для местных африканских игроков. В Обзоре описывается ситуация так называемых вынужденных или связанных взаимоотношений (captive relationships) между игроками локальной цепочки стоимости, куда входят местные и зарубежные компании. В Африке такие ситуации возможны преимущественно в сельскохозяйственных цепочках [AfDB, 2014, p. 132]. Согласно опросам АфБР в ряде африканских стран, главные угрозы состоят в том, «чтобы быть запертыми в звеньях

ГЦС с низкой добавленной стоимостью», что сопровождается более низкими доходами для местных производителей, например, рыбаков. Они получают более низкие закупочные цены от покупателей – зарубежных фирм или посредников. Это приводит к очень ограниченным дополнительным положительным эффектам для национальной экономики [AfDB, 2014, p. 131–132].

Что нового внес АфБР в понимание функционирования ГЦС? По сравнению с ОЭСР, ЮНКТАД и АСЕАН его взгляды не столь оптимистичны. АфБР уже не говорит о том, что ГЦС могут быть выгодны, важно лишь проводить нужную политику. На примере африканских стран АфБР предлагает собственную трактовку выгод и рисков вхождения в ГЦС, соединяя такие взаимосвязанные процессы, как экономический рост, модернизация, экономическая и социальная деградация в контексте ГЦС.

Как уже отмечалось, интеграция в ГЦС может сократить долю ВДС в валовом экспорте, но при этом может последовать экономический рост, если будет проведена модернизация, что повысит объем ВДС. Без модернизации риски интеграции в ГЦС могут привести к **экономической и социальной деградации** (downgrading), под которой понимается потеря деятельности по созданию добавленной стоимости, что выражается в сокращении и доли, и объема ВДС. Это происходит в таких случаях, когда вхождение в цепочку разрушает существовавшие прежде производственные связи [Ibid., p. 131]. Например, ряд африканских стран производили как одежду, так и хлопок, но они потеряли свою текстильную индустрию вследствие неуспешной конкуренции с азиатскими фирмами. Что еще опаснее, могут развиваться и процессы социальной деградации в результате разрушения занятости, сокращения заработных плат по мере того, как происходит реструктуризация и трансформация африканской экономики в ходе интеграции в ГЦС [Ibid.]. Это очень важный вывод, особенно для малых стран, стремящихся интегрироваться в цепочки добавленной стоимости.

АфБР, как и другие международные организации, дает свои **рекомендации для проведения политики, нацеленной на повышение выгод и уменьшение рисков от вступления в ГЦС**. В докладе на примерах африканских стран изучаются факторы, влияющие на модернизацию в таких секторах, как сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность и сектор услуг [Ibid., p. 156]. Общие рекомендации сводятся к следующим: политика должна принимать во внимание специфику той цепочки, в которую страна хочет интегрироваться; получение максимально возможных выгод от ГЦС требует, чтобы наилучшее окружение для цепочек стоимости с наивысшим потенциалом было предоставлено без ущерба для других цепочек; сотрудничество между публичным и частным сектором является решающим фактором для использования ГЦС в целях развития; ГЦС не являются панацеей для структурной трансформации и инклюзивного роста, необходимо использовать и другие возможности; при интеграции в цепочки стоимости (исключительно важно для Африки) необходимо принимать во внимание экологические соображения; и, наконец, основные движущие силы участия развивающихся стран в ГЦС являются специфическими для каждой страны и для каждой отрасли [Ibid., p. 182–183]. Эти выводы остаются актуальными и сегодня.

## ВОИС: нематериальный капитал в ГЦС

Очевидно, что интеграция в ГЦС не гарантирует автоматического получения выгод от такого участия. Это подчеркивалось в публикациях и ОЭСР, и ЮНКТАД, и АСЕАН, и АфБР. Этот процесс зависит от многих факторов. Так, в докладе ОЭСР [OECD, 2013, p. 214] отмечалось, что определенные виды деятельности в той или иной отраслевой це-

почке создают больше стоимости по сравнению с другими. Продолжая тенденцию преэминентности исследований ГЦС в рамках международных организаций, ВОИС пытается внести свой вклад в понимание процессов, обуславливающих получение странами выгод от участия в цепочках стоимости.

Как отмечалось ранее, различные факторы производства влияют на создание стоимости. ВОИС в своем докладе «Нематериальный капитал в глобальных цепочках создания стоимости» [ВОИС, 2017] детально рассматривает исключительно важную тему, связанную с ролью нематериального капитала в создании стоимости, в том числе и преимущественно в контексте ГЦС. Это первое масштабное и в целом пионерское научное исследование по этой тематике, хотя отдельные работы появлялись и ранее [Там же, с. 5], в том числе и в публикациях международных организаций, хотя в целом они носили характер иллюстративных кейсов. Особенность проведения данного исследования заключается в приглашении хорошо известных «рейтинговых» ученых и публикации результата под эгидой ВОИС. Такая тенденция впервые ярко проявилась в данной публикации, и впоследствии мы увидим, что этот тренд продолжает активно развиваться.

Логика исследования ВОИС такова. На каждом этапе глобальной производственно-сбытовой цепочки создается стоимость (вспомним в первую очередь работы Майкла Портера): рабочими, производственным оборудованием и в последнее время во все большей степени нематериальным капиталом. Нематериальный капитал в форме технологий, дизайна и брендов (а также навыков работников и управленческих навыков) проникает в ГЦС и играет важную роль в конкурентоспособности компаний на рынке [Там же, с. 5]. Заслуга ВОИС состоит в том, что был поднят вопрос: до какой степени нематериальный капитал является источником стоимости в ГЦС. Для ответа на него необходимо рассчитать, какая часть прибыли создается трудом, материальным капиталом и нематериальным капиталом. В ходе исследования, проведенного при подготовке данного доклада, экономисты Вэнь Чэнь, Ряйце Гума, Барт Лос и Марсель Тиммер провели именно такой анализ [Там же, гл. 1] и пришли к следующим выводам, которые, безусловно, можно рассматривать как приращение научного знания. Так, за период 2000–2014 гг. доля нематериального капитала в создании стоимости составляла в среднем 30,4%, что почти в 2 раза больше доли материального капитала. Примечательно, что она выросла с 27,8% в 2000 г. до 31,9% в 2007 г., но после этого не менялась. В целом доход, связанный с нематериальным капиталом, в 19 производственных отраслях возрос на 75% в 2000–2014 гг. в реальном выражении. В 2014 г. он составил 5,9 трлн долл. США [Там же, с. 13]. Доля нематериальных активов особенно велика в таких отраслях, как производство нефтепродуктов (42,1%), химических продуктов (37,5%) и фармацевтика (34,7%). Кроме того, она относительно велика в производстве продуктов питания, а также компьютерных товаров, электроники и оптики [Там же, с. 14].

Как мы видим, данная публикация ВОИС не только обобщает предыдущие исследования и получает новые выводы, но и предлагает методологию исследований отраслевых цепочек с точки зрения использования в них нематериального капитала. В основе исследования ВОИС лежит модель так называемой «улыбающейся» кривой (smiling curve), впервые предложенная в 1992 г. основателем компании Асег Стэн Ши, для того чтобы проиллюстрировать проблемы, с которыми столкнулись производители в китайском Тайбэе, когда стали специализироваться на финальной сборке [Shih, 1996]. ВОИС разделяет мнение о том, что вогнутая к оси абсцисс форма «улыбающейся» кривой свидетельствует о росте значимости допроизводственных и постпроизводственных этапов, а также о том, что именно на этих стадиях создается все большая доля общей стоимости продукции, и эти стадии тесно связаны с использованием преимуществен-

но нематериальных активов [ВОИС, 2017, с. 12]. Вместе с тем ВОИС отмечает, что, несмотря на интуитивно понятный характер, концепция «улыбающейся» кривой имеет определенные ограничения: кривая достаточно адекватно отражает распределение добавленной стоимости для фирм, действующих на всех производственных этапах, но применять ее на уровне экономики в целом, где цепочки создания стоимости отдельных фирм пересекаются и накладываются друг на друга, гораздо сложнее. Также она не дает понимания того, насколько прибыльны те или иные виды деятельности. Например, более высокая добавленная стоимость не обязательно означает, что создающие ее виды деятельности являются более прибыльными; она, например, может означать более высокооплачиваемые рабочие места [Там же, с. 13].

Отсюда следует важность постановки исследовательского вопроса о **доходности инвестиций в нематериальные активы при производстве в рамках ГЦС**. На наш взгляд, это не менее важно по сравнению с непосредственно полученными научными результатами. До настоящего момента такие измерения практически не проводились. Особую роль при решении вопроса о том, какие экономики получают прибыль от нематериального капитала, играет понимание процессов трансфертного ценообразования, с помощью которого компании могут беспрепятственно переводить прибыль из одной точки в другую. Это значит, что источником нематериального актива может быть одна экономика, а большая часть прибыли окажется в другой. На уровне отдельных стран сложно связать конкретные активы и прибыль с конкретной страной из-за трансграничного владения нематериальными активами и их передачи. На уровне индивидуальных доходов не хватает систематизированных данных о влиянии нематериальных активов на уровень компенсации работников. Разобраться в этом помогут дальнейшие исследования, посвященные практическому измерению этих вопросов [Там же, с. 6, 15]. В докладе ВОИС приводит примеры из таких отраслей, как производство кофе, фотоэлементов и смартфонов. Данные кейсы, несмотря на иллюстративный характер, позволяют детально рассмотреть как природу нематериального капитала, так и доминирующие бизнес-стратегии.

ВОИС вносит свой вклад в понимание будущего развития и трансформации ГЦС. В докладе отмечается, что за последние 50 лет соотношение между объемом мировой торговли и ВВП возросло более чем вдвое, что является, как известно, подтверждением расширения процессов международной фрагментации производства. Однако после начала мирового финансового кризиса в 2008 г. рост этого показателя остановился. На это обратили внимание многие исследователи, включая международные организации, которые уже с 2017 г. стали рассматривать непосредственные последствия финансового кризиса и его влияние на динамику ГЦС. Постепенно начинают артикулироваться опасения возможной стагнации процессов международного фрагментированного производства как результат или как отражение (пока не ясно) сокращения международных торговых потоков, включая потоки промежуточных товаров. Как показывают исследования, снижение этого показателя, возможно, является отражением **сокращения способности ГЦС к дальнейшему расширению**. Это может означать, что в будущем расширение глобального производства уже не будет стимулировать рост так, как в десятилетия до финансового кризиса. В то же время, полагает ВОИС, под влиянием более широкого использования нематериальных активов в производстве (технологических и бизнес-инноваций, включающих 3D-печать, робототехнику и автоматизированное производство) может произойти изменение конфигурации производственно-бытовых цепочек в ряде отраслей. Результатом может стать reshoring (reshoring), то есть возвращение некоторых производственных процессов, ранее выведенных в другие страны, и, следовательно, сокращение объемов торговли. Вместе с тем инвестиции в нематериальный



капитал представляют собой ключевой источник экономического роста, поэтому более четкое понимание того, как эти активы создаются и используются на глобализированном рынке, может помочь в проведении благоприятной для таких инвестиций политики. При этом в развивающихся экономиках важно обеспечить условия для приобретения таких активов, так как это помогает местным компаниям расширять свои производственные возможности в глобальных цепочках создания стоимости [ВОИС, 2017, с. 11, 23]. Отметим, что изучение процессов решоринга стало весьма популярным в последующие годы, особенно в контексте американо-китайских торговых противоречий.

Итак, впервые с 2013 г., когда был опубликован флагманский доклад ОЭСР, в публикациях международных организаций четко прозвучали нотки сомнений о безусловно положительном влиянии ГЦС. Вместе с тем при формулировании таких выводов у ВОИС практически всегда звучит вероятностный мотив, четко не утверждается, что в результате кризиса или как следствие кризиса цепочки создания стоимости сжимаются, а некоторые их звенья просто исчезают. Скорее всего, для таких жестких выводов в 2017 г. пока не хватало статистического материала.

## Международная исследовательская кооперация в изучении ГЦС

Мы уже приводили примеры двусторонней исследовательской кооперации международных организаций, где наиболее показательным является многолетнее сотрудничество ОЭСР и ВТО в построении статистической базы торговли добавленной стоимостью TiVA. В последние годы стала оформляться тенденция к многостороннему сотрудничеству в целях углубленного исследования ГЦС, которое позволяет объединить усилия и конкурентные компетенции различных участников. Под многосторонним мы понимаем не только сотрудничество международных организаций, но и сотрудничество международных организаций, индивидуальных исследователей, университетов и других think tanks.

В 2017 г. появилось первое исследование ГЦС, осуществленное в рамках именно многостороннего сотрудничества – «Доклад о развитии ГЦС, 2017: Измерение и анализ влияния ГЦС на экономическое развитие» (GVC Development Report, 2017: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development) [WTO, 2017]. В число организаторов исследования вошли не только международные организации, такие как Всемирный банк, ОЭСР, ВТО, но и региональные исследовательские центры: Институт развивающихся экономик (Япония) и Исследовательский центр по ГЦС при Университете международного бизнеса и экономики (Китай). Участие азиатских «мозговых центров» является отражением как высокого уровня развития ГЦС в азиатском регионе, так и вытекающего из этого факта усиливающегося научного интереса к предпосылкам и последствиям интеграции стран в ГЦС. «Азиатская фабрика» с центром в Китае нуждается в дальнейшем глубоком осмыслении. Данное исследование предлагает некоторые новые идеи, развивающие методологию изучения ГЦС и углубляющие понимание феномена ГЦС и международной фрагментации производства в контексте последствий кризиса 2008–2009 гг.

Так, в частности, была разработана система индексов ГЦС, что позволило идентифицировать различные формы ГЦС и новые типы «улыбающейся» кривой; были сделаны некоторые предположения относительно динамики участия развивающихся стран в ГЦС с точки зрения удельных затрат и торговых издержек.

Как известно, ГЦС строятся на процессах аутсорсинга и офшоринга. Для того чтобы уловить различия в степени и глубине международной фрагментации по секторам и странам, в докладе предлагается использовать **систему индексов** для более глубокого понимания природы ГЦС (на уровне страны и отрасли):

- индекс протяженности производства (a production length index) для характеристики среднего количества производственных связей и сложности цепочки стоимости;
- индекс участия (a participation index) для характеристики интенсивности вовлеченности страны-отрасли в ГЦС;
- индекс местоположения (a position index) для характеристики размещения «пары» страна – сектор в ГЦС, то есть относительное расстояние определенной производственной стадии от обоих концов ГЦС [WTO, 2017, ch. 2].

Эти индексы были рассчитаны на основе базы данных «затраты – выпуск» WIOD (World Input-Output Tables). Использование системы индексов ГЦС для характеристики трансграничных производственных моделей проводится для 35 секторов и более чем 40 стран за более чем 20 лет на основе базы данных WIOD [Ibid., p. 2]. Такой широкий охват данных позволил оценить производственную активность в рамках ГЦС по количеству пересечений границ добавленной стоимостью. В результате проведенного исследования были выделены **простые и сложные формы ГЦС**. В простых ГЦС (simple GVCs) добавленная стоимость пересекает национальные границы только один раз в течение производственного процесса. В сложных ГЦС (complex GVCs) добавленная стоимость пересекает национальные границы как минимум дважды.

В докладе была предпринята попытка оценить динамику развития ГЦС в мире до и после финансового кризиса 2008–2009 гг., используя эти различные формы цепочек стоимости. Так, ГЦС быстро развивались вплоть до мирового финансового кризиса, причем происходило сокращение доли ВДС (за счет доли роста ЗДС в мировом экспорте): с 85% от глобальной добавленной стоимости в 1995 г. до менее чем 80% в 2008 г. [Ibid., p. 2]. До кризиса наиболее быстрый рост был характерен для сложных ГЦС. Кризис 2008–2009 гг. означал реальный сбой в торговле, которая тем не менее достаточно быстро восстановилась, хотя дальнейшей экспансии не наблюдалось ни в традиционной торговле, ни в торговле добавленной стоимостью в рамках ГЦС. В докладе отмечается, что еще слишком рано говорить с уверенностью, но, возможно, процесс более глубокой производственной интеграции, который ассоциируется с ГЦС, застопорился или даже начал сворачиваться. Вместе с тем уровень международной фрагментации остается все еще на очень высоком уровне: торговля в рамках ГЦС (как простых, так и сложных) составляет 60–67% от глобальной торговли добавленной стоимостью, отражая сохраняющуюся важность феномена ГЦС [Ibid.].

В докладе уделяется внимание **распределению доходов в ГЦС** (вспомним, что этот вопрос поднимается практически во всех публикациях международных организаций). Выгоды от торговли, связанной с ГЦС, распределяются крайне неравномерно; это стало особенно очевидно в посткризисный период, когда слабые формы взаимодействия в «простых» ГЦС разрушались быстрее по сравнению со «сложными» ГЦС [Ibid.]. Выводы данного доклада в области распределения проливают свет на природу такого явления, как **растущий протекционизм в некоторых развитых экономиках**, так и на тот факт, что глобализация остается популярной среди развивающихся стран, которые глубоко интегрированы в ГЦС [Ibid., p. 5–6]. В докладе продвигается идея о появлении **новой формы «улыбающейся» кривой**, которая позволяет уловить неравенство в распределении доходов, однако там же отмечается, что необходимы дополнительные исследования для подтверждения этого тезиса. Наиболее крупными бенефициарами от участия в ГЦС,

по мнению авторов доклада, стали США и Китай. Для США самый большой выигрыш получили высококвалифицированные рабочие и МНП в результате роста производительности. В Китае в выигрыше оказались обычные рабочие, заработные платы которых удвоились за последние 15 лет. Выгоды от роста заработных плат стали движущим фактором, который способствовал впечатляющему сокращению абсолютной бедности в Китае [WTO, 2017, p. 6].

Продолжая традицию преемственности в изучении влияния ГЦС на развивающиеся страны, данный доклад пытается объяснить **различный уровень участия развивающихся стран в ГЦС**: активную вовлеченность азиатских стран в рамках «Азиатской фабрики», слабую вовлеченность африканских стран и вовлеченность латиноамериканских стран через торговое взаимодействие с США. Как известно, низкие заработные платы (дешевый труд) часто рассматриваются как очень важный фактор интеграции страны в цепочки стоимости. Но низкие зарплаты существуют в большинстве развивающихся стран, однако только некоторые из них были выбраны МНП для размещения тех или иных звеньев ГЦС. В Докладе выдвигается важный тезис о том, что низкие удельные издержки труда (отношение средних заработных плат к ВВП на душу населения) – это намного более важный показатель, чем просто низкие заработные платы, поскольку исключительно важна производительность труда. Доклад утверждает, что **страны с более низкими удельными трудовыми издержками в большей степени вовлечены в ГЦС**, чем страны с низкими трудовыми издержками. Так, для африканских стран характерны очень низкие издержки на труд, но высокие удельные трудовые издержки, что частично объясняет их слабую вовлеченность в ГЦС [Ibid.].

Однако самое важное препятствие для развивающихся стран для вхождения в цепочки стоимости – это **торговые издержки**. В настоящее время нетарифные торговые издержки (транспорт, страхование, трансграничные сборы и пр.), как правило, намного выше, чем оставшиеся импортные тарифы на продукты, перемещающиеся от одной производственной стадии к другой. Эти торговые издержки, которые варьируются от страны к стране и от отрасли к отрасли, имеют денежное выражение, но также могут иметь нематериальное выражение, что включает затраты на информацию и немонетарные барьеры (регулирование, лицензирование и пр.), ненадежные контракты, слабое торговое управление, ведущее к неопределенностям [Ibid.]. По мнению авторов доклада, страны с очень высокими торговыми издержками не в состоянии успешно конкурировать в ГЦС. Так, Логистический индекс Всемирного банка (Logistics Performance Index) дает некоторое представление о факторах, влияющих на торговые издержки. В докладе представлена модель, показывающая тесное взаимодействие между более высоким Логистическим индексом и более низкой вовлеченностью в ГЦС [Ibid., p. 7–8].

В 2019 г. под эгидой Всемирного банка вышел второй доклад в рамках многосторонней международной кооперации в изучении ГЦС – «Технологические инновации, торговля в рамках цепочки поставок и рабочие в глобализирующемся мире: измерение и анализ влияния ГЦС на экономическое развитие» (GVC Development Report, 2019. Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World: Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development) [World Bank, 2019a]. В докладе были подняты некоторые новые темы в изучении ГЦС, в частности, последствия кризиса для продвижения ГЦС не только в развивающихся, но и в развитых странах, включая проблему рещоринга; влияние автоматизации и новых цифровых технологий на динамику ГЦС, занятость и др. Остановимся на некоторых перспективных направлениях исследований ГЦС в посткризисный период.

Так, в докладе отмечается, что **общее влияние новых технологий на функционирование ГЦС имеет противоречивый характер** и пока еще не совсем ясно. Технологические изменения наряду с возросшей производительностью труда и последующее сокращение занятости в рамках ГЦС были перекрыты растущим потребительским спросом, и, скорее всего, в краткосрочном периоде автоматизация не сократит существенным образом привлекательность локаций с низкими заработными платами, особенно для выполнения трудоинтенсивных работ, которые требуют ловкости и сноровки [World Bank, 2019a, p. X]. Ускоренное внедрение новых цифровых технологий может сократить длину цепочек поставок, стимулируя процесс рещоринга обрабатывающей промышленности (в развитые страны) и снижая, таким образом, возможности для развивающихся стран участвовать в ГЦС. Или же они могут укрепить ГЦС за счет сокращения издержек по координации между покупателями и продавцами [Ibid.]. В то время как малые и средние предприятия (МСП) пока еще слабо участвуют в ГЦС, цифровая экономика предоставляет новые возможности для МСП играть более активную роль в ГЦС [Ibid.]. Несмотря на совокупные выгоды, которые они создают, торговля, автоматизация и цифровые технологии могут повлечь за собой сбой в цепочке и расширить существующее неравенство между регионами и странами, что требует проведения всеобъемлющей политики координации и адаптации [Ibid.]. Это новый сюжет в макроэкономической политике по стимулированию интеграции стран в ГЦС. Ранее международные организации рекомендовали проводить соответствующую непротекционистскую политику; теперь же речь идет о многосторонней кооперации в проведении политики, что является реакцией на растущую взаимозависимость национальных экономик в рамках современной архитектуры мировой экономики с участием ГЦС.

Доклад подтверждает тренд на **снижение доли ВДС в экспорте практически всех стран**, что является отражением экспансии ГЦС в последние годы. Многие развивающиеся страны высказывают беспокойство по этому поводу и стремятся наращивать долю ВДС в экспорте. Но как уже не раз подчеркивалось, импортированные товары и услуги играют ключевую роль в увеличении национальной конкурентоспособности. И если страна будет искусственно заменять (политика импортозамещения) ключевые импортные ресурсы менее конкурентоспособными и более затратными внутренними ресурсами, в результате, скорее всего, произойдет снижение валового экспорта и соответствующее уменьшение, а не увеличение экспорта добавленной стоимости. В докладе подчеркивается, что использование именно показателей торговли добавленной стоимостью (а не только валовых показателей) имеет решающее значение для понимания динамики ГЦС и их влияния на занятость и экономический рост. Поэтому следует активно поощрять методологические попытки улучшить качество показателей торговли добавленной стоимостью [Ibid.].

## В качестве заключения

Подведем некоторые итоги. Исследования ГЦС международными организациями занимают особое место в литературе по данной тематике; они, безусловно, вносят важный вклад в понимание современной архитектуры мировой экономики, процессов международной фрагментации, участия в ней стран, регионов, отраслей и отдельных фирм.

Публикации международных организаций имеют сходную теоретическую базу: все они признают важность ГЦС для экономического продвижения стран. ОЭСР одной из первых признала возможность получения выгод от участия в ГЦС. И эта идея

до настоящего времени продолжает оставаться центральной, в первую очередь в контексте развивающихся стран, роль которых в мировой экономике продолжает усиливаться. Тема взаимосвязи ГЦС и экономического развития подробно раскрывается в публикациях ЮНКТАД, а также региональных азиатских и африканских организаций. Доклад о мировом развитии, опубликованный Всемирным банком в декабре 2019 г., еще раз подтвердил, что «ГСЦ могут и далее ускорять рост экономики, создавать рабочие места лучшего качества и понижать уровень бедности».

Сходная исследовательская парадигма сочетается с особой исследовательской специализацией международных организаций при изучении ГЦС, которая связана с общей направленностью деятельности той или иной организации. Так, если для ОЭСР наиболее важными стали общие вопросы, применимые ко всем странам, например, связь ГЦС с процессами международного инвестирования и дезинвестирования, роль государственных МНП, и также МСП в качестве международных инвесторов в ГЦС, то центр исследований ЮНКТАД связан с развивающимися странами, в частности, с анализом факторов, которые оказывают решающее влияние на интеграцию развивающихся стран в ГЦС. Азиатские международные организации (АСЕАН и ЭСКАТО) фокусируют внимание на анализе региональных цепочек создания стоимости и роли Китая в процессах региональной интеграции и фрагментации. Африканские исследования сосредоточены на анализе возможностей, которые предоставляют ГЦС для проведения фрагментированной индустриализации и отраслевой модернизации. ВОИС делает акцент на роли интеллектуальной собственности в создании и распределении стоимости в цепочках и т.д.

Наличие исследовательской специализации сопровождается преобладанием и координацией исследований; выводы международных организаций не противоречат, а скорее дополняют друг друга. Так, ОЭСР одной из первых поставила вопрос о важности услуг для развития обрабатывающей промышленности в контексте ГЦС. Эта линия была продолжена в Докладе АСЕАН, который подчеркивал растущее использование услуг в промышленном экспорте азиатских развивающихся стран. Тематика неравномерного распределения доходов также является «сквозной» для исследований международных организаций. Данный вопрос, который поставлен ОЭСР, впоследствии разрабатывался ВОИС (неравномерное использование нематериального капитала в процессах создания стоимости приводит к различиям в доходах, которые страны получают от участия в цепочках), а затем и Всемирным банком (блага, которые несут с собой ГЦС, распределяются неравномерно, а сами ГСЦ могут наносить ущерб окружающей среде). Некоторые исследования проводились параллельно. Наиболее отчетливо это проявилось в исследовании эффектов интеграции в ГЦС: ЮНКТАД говорила о прямых и непрямых эффектах интеграции стран в ГЦС, а АфБР развивал тему о возможностях экономической и социальной деградации в результате присоединения к цепочкам.

Ключевой особенностью исследований международных организаций является их обобщающий характер, который позволяет выделить ключевые тренды развития ГЦС и перспективные направления будущих исследований. Так, ОЭСР в своем исследовании выделила некоторые характерные черты, связанные с влиянием ГЦС и торговли на притоки и оттоки международных инвестиций ГЦС, подчеркнув важность этих исследований в условиях нестабильности мировой экономики в целом, обострения конкуренции. Это же относится к рекомендациям ОЭСР о направлениях инвестиционной политики в контексте ГЦС в условиях обострения конфликтов в сфере международной торговли, а следовательно, и в сфере международных инвестиций. ЮНКТАД на основе обобщения накопленных данных дает свои экспертные оценки относительно доли

международной торговли, осуществляемой в рамках международных производственных сетей, которые являются ориентиром для проведения аналогичных страновых и региональных исследований. ВОИС приводит обобщающие данные о росте доли нематериального капитала в создании стоимости. Есть и другие примеры.

Проведение крупномасштабных обобщающих исследований и выработка экспертных оценок международными организациями стали возможными вследствие наличия у международных организаций значительных финансовых, статистических и интеллектуальных ресурсов. Обратим внимание, что ряд организаций обладают мощными статистическими базами, которые и позволяют проводить широкомасштабные исследования, в том числе и в области ГЦС. Так, это база TiVA, разрабатываемая ОЭСР совместно с ВТО, статистическая база EORA, поддерживаемая ЮНКТАД и используемая этой организацией в своих расчетах, статистическая база о деятельности многонациональных предприятий AMNE, курируемая ОЭСР.

Наличие мощных статистических ресурсов позволяет не только проводить обобщающие и сравнительные исследования на большом массиве макро- и микроданных, но и проводить «пионерские» исследования, являющиеся реальным приращением научного знания и служащие ориентиром для дальнейших исследований и для международных организаций, и для индивидуальных исследователей. Прежде всего здесь стоит упомянуть выводы ЮНКТАД о прямых и непрямых эффектах участия стран в ГЦС, которые она смогла сделать на основе использования междисциплинарного подхода к исследованиям. Так, по мнению ЮНКТАД, положительные эффекты роста ВДС напрямую зависят от увеличения доли ЗДС в экспорте страны. Весьма нетривиальными являются выводы АФБР о возможности экономической и социальной деградации в процессе расширения интеграции в ГЦС. Важным научным вкладом является вывод ВОИС о росте доли нематериального капитала в процессах создания стоимости.

Получение важных обобщающих или «пионерских» выводов стало возможным не в последнюю очередь благодаря расширению международной исследовательской кооперации, которая постепенно трансформировалась. Сначала исследования ГЦС международными организациями базировались на выводах индивидуальных исследователей (обобщение их результатов на большом массиве данных). Затем можно говорить о двустороннем сотрудничестве международных организаций (например, ОЭСР и ВТО в разработке базы данных TiVA), которое с течением времени перерастает в многостороннее, включающее как сотрудничество международных организаций, так и сотрудничество национальных институтов, индивидуальных исследователей, университетов и других think tanks. Речь в первую очередь идет о Докладах о развитии ГЦС (2017 и 2019 гг.). Это сотрудничество дало возможность проводить более глубокие научные исследования ГЦС на основе объединения интеллектуальных компетенций.

И, наконец, общей и наиболее важной чертой всех международных публикаций в исследовательском поле ГЦС является их практическая направленность, то есть ориентированность на выработку рекомендаций для проведения политики, нацеленной на получение максимальных выгод от участия в ГЦС и минимизацию рисков такой интеграции. Отметим, что практические рекомендации международных организаций прошли путь трансформации. Так, ОЭСР подчеркивала неэффективность протекционистской политики в условиях расширения влияния ГЦС в мировой экономике и мировой торговле. ЮНКТАД в целом разделяла подход ОЭСР в применении этой политики для всех развивающихся стран. Позиция АСЕАН в этом вопросе была более «мягкой»: страны должны оценить свои конкурентные преимущества и решить, нужно ли им участвовать в цепочках добавленной стоимости, выбрав стратегическую линию поведения в этой области. АФБР подчеркивал, что ГЦС могут приносить выгоду уча-

ствующим странам, но не являются панацеей для структурной трансформации и инклюзивного роста, поэтому необходимо использовать и другие возможности.

В последние годы звучат новые мотивы в области макроэкономической политики по стимулированию интеграции стран в ГЦС. Всемирный банк настаивает на многосторонней кооперации в проведении политики, что является адекватной реакцией на растущую взаимозависимость национальных экономик в рамках современной архитектуры мировой экономики с участием ГЦС и обострения торговых и инвестиционных противоречий между странами.

## Источники

Волгина Н.А. (2015) Государственные ТНК на мировом рынке прямых иностранных инвестиций: современные тенденции // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер. «Экономика». № 1. С. 57–71.

Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) (2017). Доклад о положении в области интеллектуальной собственности в мире. Нематериальный капитал в глобальных цепочках создания стоимости. Режим доступа: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4225&plang=RU> (дата обращения: 27.06.2019).

African Development Bank (AfDB) (2014). African Economic Outlook: Global Value Chains and Africa's Industrialisation. Режим доступа: [www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2014afrecooutlook-afdb.pdf](http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2014afrecooutlook-afdb.pdf) (дата обращения: 27.06.2019).

Activities of Multinational Enterprises (AMNE). Режим доступа: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FATS\\_IN3\\_SERV](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FATS_IN3_SERV) (дата обращения 29.01.2020).

APTIR (2015). Asia-Pacific Trade and Investment report. Supporting Participation in GVCs. Режим доступа: <https://www.unescap.org/sites/default/files/Full%20Report%20-%20APTIR%202015.pdf> (дата обращения: 27.06.2019).

ASEAN (2014). The Association of Southeast Asian Nations Investment Report. 2013–2014. FDI Development and Regional Value Chains. Режим доступа: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad\\_asean\\_air2014d1.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_asean_air2014d1.pdf) (дата обращения: 27.06.2019).

Baldwin R. (2009) Integration of the North American Economy and New-Paradigm Globalisation // CEPR Discussion Paper Series. No. 7523.

Blinder A. (2006) Offshoring: The Next Industrial Revolution? // Foreign Affairs. Vol. 85. No. 2. P. 113–128.

Dedrick J., Kraemer K.L., Linden G. (2009) Who Profits from Innovation in Global Value Chains? A Study of the iPod and Notebook PCs // Industrial and Corporate Change. Vol. 19 (1). P. 81–116.

Gereffi G. (1994) The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How US Retailers Shape Overseas Production Networks // Commodity Chains and Global Capitalism / G. Gereffi, M. Korzeniewicz (eds). Praeger: Westport. P. 95–122.

Global Trade Analysis Project (GTAP). Режим доступа: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/e> (дата обращения: 27.06.2019).

Grossman G., Rossi-Hansberg E. (2008) Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring // American Economic Review. Vol. 98. No. 5. P. 1978–1997.

International Input-Output Tables. Режим доступа: <https://www.ide.go.jp/English/Data/IO> (дата обращения: 27.06.2019).

Koopman R., Powers W., Wang Z., Wei S.-J. (2010) Give Credit Where Credit Is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains // NBER Working Paper. No. 16426.

Linden G., Kraemer K.L., Dedrick J. (2009) Who Captures Value in a Global Innovation Network? The Case of Apple's iPod // Communications of the ACM. Vol. 52. No. 3. P. 140–144.

Logistics Performance Index. Режим доступа: <https://lpi.worldbank.org/> (дата обращения: 27.06.2019).

Nordas H.K. (2010) Trade in Goods and Services: Two Sides of the Same Coin? // *Economic Modelling*. Vol. 27. P. 496–506.

OECD (2004). Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Key information. Режим доступа: [www.oecd.org/about/31718958.pdf](http://www.oecd.org/about/31718958.pdf) (дата обращения: 27.06.2019).

OECD (2007). Staying Competitive in the Global Economy: Compendium of Studies on Global Value Chains. Режим доступа: [https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/staying-competitive-in-the-global-economy\\_9789264034259](https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/staying-competitive-in-the-global-economy_9789264034259) (дата обращения: 27.06.2019).

OECD (2008). Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains. Режим доступа: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2018\\_C1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C1) (дата обращения: 27.06.2019).

OECD (2010). Measuring Globalisation: OECD Economic Globalisation Indicators. Режим доступа: [https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/measuring-globalisation-oecd-economic-globalisation-indicators-2010\\_9789264084360](https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/measuring-globalisation-oecd-economic-globalisation-indicators-2010_9789264084360) (дата обращения: 27.06.2019).

OECD (2013). Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains. Режим доступа: <https://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf> (дата обращения: 27.06.2019).

Shih S. (1996) Me-Too Is Not My Style: Challenge Difficulties, Break Through Bottlenecks, Create Values. The Acer Foundation, Taipei. Режим доступа: [www.stanshares.com.tw/StanShares/upload/tb-Book/1\\_20100817143437.pdf](http://www.stanshares.com.tw/StanShares/upload/tb-Book/1_20100817143437.pdf) (дата обращения: 27.06.2019).

Trade in value-added (TiVA). Режим доступа: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2018\\_C1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C1) (дата обращения: 27.06.2019).

UNCTAD (2013). World Investment Report. Global Value Chains: Investment and Trade for Development. Режим доступа: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf) (дата обращения: 27.06.2019).

UNCTAD – Eora Global Value Chain Database. Режим доступа: <https://worldmrio.com/unctadgvc/> (дата обращения: 27.06.2019).

Van Assche A. (2012) Global Value Chains and Canada's Trade Policy: Business as Usual or Paradigm Shift // IRRP Study. No. 32. June. Режим доступа: <https://irpp.org/research-studies/global-value-chains-and-canadas-trade-policy/> (дата обращения: 27.06.2019).

Williamson J. (1990) What Washington Means by Policy Reform // Latin American Adjustment. How Much Has Happened? / J. Williamson (ed.). Режим доступа: <http://www.iie.com/publications/papers/print.cfm?researchid=486&doc=pub> (дата обращения: 19.03.2020).

World Bank (2019a). Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World. Режим доступа: <http://documents.worldbank.org/curated/en/384161555079173489/Global-Value-Chain-Development-Report-2019-Technological-Innovation-Supply-Chain-Trade-and-Workers-in-a-Globalized-World> (дата обращения: 27.06.2019).

World Bank (2019b). World Development Report 2020. GVCs: Trading for Development in the Age of Global Value Chains. Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/> (дата обращения 29.01.2020).

World Input-Output Database (WIOD). Режим доступа: <http://www.wiod.org/home> (дата обращения: 27.06.2019).

World Trade Organization (1998). Annual Report. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anre98\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anre98_e.pdf) (дата обращения: 27.06.2019).

World Trade Organization (WTO) (2017). GVC Development Report, 2017: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development. Режим доступа: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gvcs\\_report\\_2017.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017.pdf) (дата обращения: 27.06.2019).



# Global Value Chain Research: The Role of International Organisations

N. Volgina

---

**Natalia Volgina** – Doctor of Economics, Professor, Department of International Economic Relations, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN); 6 Miklukho-Maklaya Ulitsa, Moscow, 117198, Russian Federation; E-mail: volgina\_na@pfur.ru

## Abstract

Recent years the phenomenon of global value chains (GVCs) has attracted great attention of international organizations. Many of them are involved in the study of GVCs, primarily the Organization for Economic Cooperation and Development, the UN Commission on Trade and Development, the World Trade Organization, the World Bank, the World Intellectual Property Organization and others, including regional international organizations, such as the Association of Southeast Asian Nations Asia, UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, African Development Bank, etc.

The purpose of this article is to identify how the role and position of international organizations in the global market for GVC research has changed, both in terms of specific content and in terms of interaction with individual scientists and other international and national institutions.

GVC research by international organizations makes an important contribution to the understanding the contradictory features of international fragmentation, the participation of countries, regions, industries and individual firms in it. The publications of international organizations have a common research paradigm: they all recognize the importance of GVCs for national economic development. A similar conceptual framework for the study of GVCs is combined with the research specialization of international organizations, which reflects the main focus of the activity of one or another organization. The availability of research specialization is accompanied by continuity and coordination of research; the conclusions of international organizations do not contradict, but rather complement each other. The most important feature of all publications of international organizations is also their practical orientation, the focus on elaborating recommendations for national policies aimed at maximizing the benefits of participation in GVCs and minimizing the risks of such integration.

A key feature of the research of international organizations is their generalizing nature, which allows highlighting the key trends in the development of GVCs and perspective areas for future research. Conducting large-scale research and the development of expert estimates in the field of GVCs became possible due to the availability of significant financial, intellectual and statistical resources of international organizations, including databases (TiVA, EORA, AMNE). The availability of such resources allows not only to conduct generalizing and comparative studies on a large array of macro and micro data, but also to carry out "pioneering" studies, which are a real increment of scientific knowledge in the field of GVC. Obtaining important generalizing or "pioneering" conclusions became possible due to the development of multilateral research cooperation of international organizations with individual researchers, universities, other international institutes and "think tanks".

**Key words:** global value chains; fragmentation of production; international organizations; domestic value added; foreign value added

**For citation:** Volgina N. (2020) Global Value Chain Research: The Role of International Organisations. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 2, pp. 255–285 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2020-02-12

## References

African Development Bank (AfDB) (2014). African Economic Outlook: Global Value Chains and Africa's Industrialisation. Available at: [www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2014afrecooutlook-afdb.pdf](http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2014afrecooutlook-afdb.pdf) (accessed 27 June 2019).

Activities of Multinational Enterprises (AMNE). Available at: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FATS\\_IN3\\_SERV](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FATS_IN3_SERV) (accessed 29 January 2020).

- APTIR (2015). Asia-Pacific Trade and Investment report. Supporting Participation in GVCs. Available at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/Full%20Report%20-%20APTIR%202015.pdf> (accessed 27 June 2019).
- ASEAN (2014). The Association of Southeast Asian Nations Investment Report. 2013–2014. FDI Development and Regional Value Chains. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad\\_asean\\_air2014d1.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_asean_air2014d1.pdf) (accessed 27 June 2019).
- Baldwin R. (2009) Integration of the North American Economy and New-Paradigm Globalisation. *CEPR Discussion Paper Series*, no 7523.
- Blinder A. (2006) Offshoring: The Next Industrial Revolution? *Foreign Affairs*, vol. 85, no 2, pp. 113–128.
- Dedrick J., Kraemer K.L., Linden G. (2009) Who Profits from Innovation in Global Value Chains? A Study of the iPod and Notebook OCs. *Industrial and Corporate Change*, vol. 19 (1), pp. 81–116.
- Gereffi G. (1994) The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How US Retailers Shape Overseas Production Networks // *Commodity Chains and Global Capitalism* / G. Gereffi, M. Korzeniewicz (eds). Praeger: Westport, pp. 95–122.
- Global Trade Analysis Project (GTAP). Available at: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/e> (accessed 27 June 2019).
- Grossman G., Rossi-Hansberg E. (2008) Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring. *American Economic Review*, vol. 98, no 5, pp. 1978–1997.
- International Input-Output Tables. Available at: <https://www.ide.go.jp/English/Data/IO> (accessed 27 June 2019).
- Koopman R., Powers W., Wang Z., Wei S.-J. (2010) Give Credit Where Credit Is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains, *NBER Working Paper*, no 16426.
- Linden G., Kraemer K.L., Dedrick J. (2009) Who Captures Value in a Global Innovation Network? The Case of Apple's iPod. *Communications of the ACM*, vol. 52, no 3, pp. 140–144.
- Logistics Performance Index. Available at: <https://lpi.worldbank.org/> (accessed 27 June 2019).
- Nordas H.K. (2010) Trade in Goods and Services: Two Sides of the Same Coin? *Economic Modelling*, vol. 27, pp. 496–506.
- OECD (2004). Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Key information. Available at: [www.oecd.org/about/31718958.pdf](http://www.oecd.org/about/31718958.pdf) (accessed 27 June 2019).
- OECD (2007). Staying Competitive in the Global Economy: Compendium of Studies on Global Value Chains. Available at: [https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/staying-competitive-in-the-global-economy\\_9789264034259](https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/staying-competitive-in-the-global-economy_9789264034259) (accessed 27 June 2019).
- OECD (2008). Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains. Available at: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2018\\_C1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C1) (accessed 27 June 2019).
- OECD (2010). Measuring Globalisation: OECD Economic Globalisation Indicators. Available at: [https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/measuring-globalisation-oecd-economic-globalisation-indicators-2010\\_9789264084360](https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/measuring-globalisation-oecd-economic-globalisation-indicators-2010_9789264084360) (accessed 27 June 2019).
- OECD (2013). Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains. Available at: <https://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf> (дата обращения: 27.06.2019).
- Shih S. (1996) Me-Too Is Not My Style: Challenge Difficulties, Break Through Bottlenecks, Create Values. The Acer Foundation, Taipei. Available at: [www.stanshares.com.tw/StanShares/upload/tbBook/1\\_20100817143437.pdf](http://www.stanshares.com.tw/StanShares/upload/tbBook/1_20100817143437.pdf) (accessed 27 June 2019).
- Trade in value-added (TiVA). Available at: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2018\\_C1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C1) (accessed 27 June 2019).
- UNCTAD (2013). World Investment Report. Global Value Chains: Investment and Trade for Development. Available at: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf) (accessed 27 June 2019).
- UNCTAD-Eora Global Value Chain Database. Available at: <https://worldmrio.com/unctadgvc/> (accessed 27 June 2019).

Van Assche A. (2012) Global Value Chains and Canada's Trade Policy: Business as Usual or Paradigm Shift. *IRRP Study*, no 32 (June). Available at: <https://irpp.org/research-studies/global-value-chains-and-canadas-trade-policy/> (accessed 27 June 2019).

Williamson J. (1990) What Washington Means by Policy Reform. *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?* (J. Williamson (ed.)). Available at: <http://www.iie.com/publications/papers/print.cfm?researchid=486&doc=pub> (accessed 19 March 2020)

Volgina N.A. (2015) State-owned TNCs in the World market of FDI: Modern Trends. *Vestnik RUDN. Economics*, no 1, pp. 57–71.

World Bank (2019a). Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/384161555079173489/Global-Value-Chain-Development-Report-2019-Technological-Innovation-Supply-Chain-Trade-and-Workers-in-a-Globalized-World> (accessed 27 June 2019).

World Bank (2019b). World Development Report 2020. GVCs: Trading for Development in the Age of Global Value Chains. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/> (accessed 29 January 2020).

World Input-Output Database (WIOD). Available: <http://www.wiod.org/home> (accessed 27 June 2019).

World Intellectual Property Organization (WIPO) (2017). World Intellectual Property Report: Intangible Capital in Global Value Chains. Available: <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4225&plang=RU> (accessed 27 June 2019).

World Trade Organization (1998). Annual Report. Available at: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/anre98\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/anre98_e.pdf) (accessed 27 June 2019).

World Trade Organization (WTO) (2017). GVC Development Report, 2017: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development. Available: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gvcs\\_report\\_2017.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017.pdf) (accessed 27 June 2019).

## К сведению авторов

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

### Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу <http://iorj.hse.ru/authors>. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте по адресу [iorj@hse.ru](mailto:iorj@hse.ru).

*С уважением,  
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

## Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» информирует о продолжении своей работы по изданию научного периодического журнала в 2020 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2020 г. запланирован выпуск четырех номеров журнала.

Обращаем ваше внимание, что «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» распространяется по России и другим странам СНГ через каталог Агентства «РОСПЕЧАТЬ». Оформить подписку можно в любом отделении почтовой связи. **Подписной индекс издания 20054.**

По всем вопросам Вы можете обращаться в редакцию журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» по телефону +7(495) 772-95-90 доб. 23147 или по адресу [ioj@hse.ru](mailto:ioj@hse.ru)

*С уважением,  
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Формат 60×88 1/8. Печать офсетная.  
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 23,8. Тираж 400 экз. Заказ .

Адрес редакции  
Российская Федерация, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, оф. 417  
Телефоны: +7 (495) 772-95-90 \*23147 и \*23149  
E-mail: [iorj@hse.ru](mailto:iorj@hse.ru)

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»  
121099, Москва, Шубинский пер., д. 6