

ТОМ 15 • НОМЕР 6 • 2022

# Контурь глобальных трансформаций:

---

ПОЛИТИКА • ЭКОНОМИКА • ПРАВО

---

VOLUME 15 • NUMBER 6 • 2022

# Outlines of Global Transformations:

---

POLITICS • ECONOMICS • LAW

---

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.00

# Контурь глобальных трансформаций

## ПОЛИТИКА • ЭКОНОМИКА • ПРАВО

В журнале публикуются материалы, посвященные актуальным проблемам политической науки, мировой политики, международных отношений, экономики и права. Журнал призван объединить представителей российского и зарубежного экспертного и научного сообщества, сторонников различных научных школ и направлений. Главная цель журнала — предоставить читателю глубокий анализ какой-либо проблемы, показать различные подходы к ее решению. Каждый из выпусков журнала посвящен одной определенной теме, что позволяет обеспечить комплексное рассмотрение процессов, явлений или событий.

### Редакционная коллегия

**Кузнецов А.В.**, главный редактор, ИНИОН РАН, Москва, РФ  
**Исаков В.Б.**, заместитель главного редактора, НИУ ВШЭ, Москва, РФ  
**Лексин В.Н.**, заместитель главного редактора, Институт системного анализа РАН, Москва, РФ  
**Багдасарян В.Э.**, МГУ, Москва, РФ  
**Булатов А.С.**, МГИМО (Университет), Москва, РФ  
**Вершинин А.А.**, МГУ, Москва, РФ  
**Вилисов М.В.**, Центр изучения кризисного общества, Москва, РФ  
**Володенков С.В.**, МГУ, Москва, РФ  
**Володин А.Г.**, ИМЭМО РАН, Москва, РФ  
**Ефременко Д.В.**, ИНИОН РАН, Москва, РФ  
**Жебит А.**, Федеральный университет Рио-де-Жанейро, Рио-де-Жанейро, Бразилия  
**Звягельская И.Д.**, ИМЭМО РАН, Москва, РФ  
**Икбал Б.А.**, Университет Южной Африки, Претория, ЮАР, Турецкий центр азиатско-тихоокеанских исследований, Анкара, Турция  
**Калотай К.**, Институт мировой экономики Венгерской академии наук, Будапешт, Венгрия  
**Конюхова (Умнова) И.А.**, ИНИОН РАН, Москва, РФ  
**Кривопапов А.А.**, ИМЭМО РАН, Москва, РФ  
**Либман А.М.**, Берлинский Свободный университет, Берлин, Германия  
**Лившин А.А.**, МГУ, Москва, РФ  
**Лукин А.В.**, МГИМО (Университет), Москва, РФ  
**Миграция А.А.**, Институт экономики РАН, Москва, РФ  
**Миронюк М.Г.**, НИУ ВШЭ, Москва, РФ  
**Орлов И.Б.**, НИУ ВШЭ, Москва, РФ  
**Пабст А.**, Кентский университет, Кентербери, Великобритания  
**Сибал К.**, бывший первый заместитель министра иностранных дел Индии, Нью-Дели, Индия  
**Сильвестров С.Н.**, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, РФ  
**Схолте Я.А.**, Гётеборгский университет, Гётеборг, Швеция  
**Телин К.О.**, МГУ, Москва, РФ

### Редакционный совет

**Якунин В.И.**, председатель редакционного совета, МГУ, Москва, РФ  
**Абрамова И.О.**, Институт Африки РАН, Москва, РФ  
**Гаман-Голутвина О.В.**, МГИМО (Университет), Москва, РФ  
**Гринберг Р.С.**, Институт экономики РАН, Москва, РФ  
**Громыко А.А.**, Институт Европы РАН, Москва, РФ  
**Лисицын-Светланов А.Г.**, юридическая фирма «ЮСТ», Москва, РФ  
**Макаров В.Л.**, Центральный экономико-математический институт РАН, Москва, РФ  
**Никонов В.А.**, МГУ, Москва, РФ  
**Порфирьев Б.Н.**, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва, РФ  
**Садовничий В.А.**, МГУ, Москва, РФ  
**Торкунов А.В.**, МГИМО (Университет), Москва, РФ

**Учредители:** Ассоциация независимых экспертов «Центр изучения кризисного общества», Москва, РФ  
Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН), Москва, РФ

**Сайт:** <http://www.ogt-journal.com>  
© ИНИОН РАН, 2022

**Периодичность:** 6 раз в год  
Издается с 2016 г.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.00

# Содержание

## Политические процессы в меняющемся мире

**ВОЛОДИН А.Г.** «Треугольник» Москва – Дели – Пекин  
в системе внешней политики Индии ..... 6–27

**НАВОЙ А.В.** Трансформация подходов к построению системы  
антикризисного функционирования основных международных  
финансовых институтов в условиях новых геополитических вызовов ..... 28–45

## Особенности современного экономического развития

**КУЗНЕЦОВ А.В.** Кризисогенность мировой валютно-финансовой системы:  
фундаментальный анализ ..... 46–63

**ПУЧКОВ Е.В.** Цель устойчивого развития в сфере образования:  
история создания, проблемы имплементации и российский опыт ..... 64–87

## С точки зрения экономики

**ЗУЕВ В.Н., ОСТРОВСКАЯ Е.Я., ГИЛЬМАНОВА Д.Р.** Дилемма допуска  
прямых иностранных инвестиций в политике ЕС и США: обеспечение  
притока капитала и/или усиление контроля стратегических активов? ..... 88–109

**КУЗНЕЦОВА О.В., КУЗНЕЦОВ А.В.** Разворот России  
на глобальный Юг как фактор ее регионального развития ..... 110–130

## Азия: вызовы и перспективы

**РАМИЧ М.С., ПИСКУНОВ Д.А., КИТАЕВ И.В.** Сетевой анализ  
технологической конкуренции США и КНР в Юго-Восточной Азии ..... 131–151

**БЕЛЯЕВА М.А., РОВНОВ Ю.Е.** Система квотирования и торговли  
квотами на выбросы парниковых газов: китайское воплощение ..... 152–170

**ЕЛАГИН Д.П.** Политическая экономия властных отношений  
и управления в Афганистане (2001–2021 гг.) ..... 171–195

## Постсоветское пространство

**ВЕРЕЩАГИНА А.В.** Периодизация развития законодательства  
о противодействии экстремизму в некоторых государствах  
постсоветского пространства ..... 196–213

**ИКРОМИ Д.З.** Актуальные вопросы цифровизации в Таджикистане ..... 214–237

## Проблемы Старого Света

**СВИРИДОВА М.В.** Товарная торговля России с Чехией и Словакией  
в 2012–2021 годах ..... 238–251

**СОКОЛОВ С.В.** Бюджет ФРГ как источник финансирования  
библиотечной и информационной политики ..... 252–266

## Вокруг книг

**КОДАНЕВА С.И.** Глобальные трансформации: хаос как основа  
для нового миропорядка (обзор) ..... 267–283

DOI: 10.31249/kg/2022.06.00

# Outlines of Global Transformations

## POLITICS • ECONOMICS • LAW

**Kontury global'nyh transformacij: politika, ekonomika, pravo**

The Outlines of Global Transformations Journal publishes papers on the urgent aspects of contemporary politics, world affairs, economics and law. The journal is aimed to unify the representatives of Russian and foreign academic and expert communities, the adherents of different scientific schools. It provides a reader with the profound analysis of a problem and shows different approaches for its solution. Each issue is dedicated to a concrete problem considered in a complex way.

## Editorial Board

**Alexey V. Kuznetsov** – Editor-in-Chief, INION, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Vladimir B. Isakov** – Deputy Editor-in-Chief, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation  
**Vladimir N. Leksin** – Deputy Editor-in-Chief, Institute of System Analysis, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Vardan E. Bagdasaryan**, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
**Alexander S. Bulatov**, MGIMO University, Moscow, Russian Federation  
**Dmitry V. Efremenko**, INION, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Badar A. Iqbal**, University of South Africa, Pretoria, South Africa; Turkish Center for Asia Pacific Studies, Ankara, Turkey  
**Aleksey A. Krivopalov**, IMEMO, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Kalman Kalotay**, Institute of World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Budapest, Hungary  
**Alexander M. Libman**, The Free University of Berlin, Berlin, Germany  
**Alexander Ya. Livshin**, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
**Alexander V. Lukin**, MGIMO University, Moscow, Russian Federation  
**Aza A. Migranyan**, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Michail G. Mironyuk**, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation  
**Igor B. Orlov**, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation  
**Adrian Pabst**, University of Kent, Canterbury, Great Britain  
**Jan A. Scholte**, University of Gothenburg, Gothenburg, Sweden  
**Kanwal Sibal**, Former Foreign Secretary of India, New Delhi, India  
**Sergey N. Silvestrov**, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation  
**Kirill O. Telin**, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
**Irina A. Umnova-Konyukhova**, INION, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Alexander A. Vershinin**, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
**Maksim V. Vilisov**, Center for Crisis Society Studies, Moscow, Russian Federation  
**Sergey V. Volodenkov**, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
**Andrey G. Volodin**, IMEMO, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Alexander Zhebit**, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil  
**Irina D. Zvyagel'skaya**, IMEMO, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

## Editorial Council

**Vladimir I. Yakunin** – Head of the Editorial Council, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
**Irina O. Abramova**, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Oksana V. Gaman-Golutvina**, MGIMO University, Moscow, Russian Federation  
**Ruslan S. Grinberg**, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Alexey A. Gromyko**, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Andrey G. Lisitsyn-Svetlanov**, Law Firm "YUST", Moscow, Russian Federation  
**Valeriy L. Makarov**, Central Economics and Mathematics Institute, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Viacheslav A. Nikonov**, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
**Boris N. Porfiryev**, Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation  
**Viktor A. Sadovnichiy**, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation  
**Anatoly V. Torkunov**, MGIMO University, Moscow, Russian Federation

**Founders:** Association for Independent Experts "Center for Crisis Society Studies", Moscow, Russian Federation  
 Institute of Scientific Information for Social Sciences (INION), Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

**Web-site:** <http://www.ogt-journal.com>  
**Frequency:** 6 per year

**Circulation:** 1000 copies  
 Published since 2016

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.00

# Contents

## Political Processes in the Changing World

**VOLODIN A.G.** Moscow – Delhi – Beijing Triangle in the System of India's Foreign Policy. . . . . 6–27

**NAVOY A.V.** Transformation of Approaches to Building a System of Anti-Crisis Functioning of Main International Financial Institutions in the Context of New Geopolitical Challenges . . . . . 28–45

## Specifics of Modern Economic Development

**KUZNETSOV A.V.** Crisisogenicity of the Global Monetary and Financial System: Fundamental Analysis . . . . . 46–63

**PUCHKOV E.V.** Sustainable Development Goal in Education: History of Creation, Issues of Implementation and Russian Case . . . . . 64–87

## From the Point of Economics

**ZUEV V.N., OSTROVSKAYA E.Y., GILMANOVA D.R.** The Dilemma of Inward FDI in the EU and U.S. Investment Policy: Ensuring Capital Inflows and/or Strengthening Control of Strategic Assets? . . . . . 88–109

**KUZNETSOVA O.V., KUZNETSOV A.V.** Russia's Pivot to the Global South as a Factor of Its Regional Development . . . . . 110–130

## Asia: Challenges and Perspectives

**RAMICH M.S., PISKUNOV D.A., KITAEV I.V.** Technological Rivalry between the US and China in Southeast Asia: Network Analysis . . . . . 131–151

**BELYAEVA M.A., ROVNOV Yu.Y.** Greenhouse Gas Emission Cap-and-Trade Programmes: the Chinese Incarnation . . . . . 152–170

**ELAGIN D.P.** Political Economy of Power and Governance in Afghanistan (2001–2021) . . . . . 171–195

## The Post-Soviet Space

**VERESHCHAGINA A.V.** Periodization of the Development Legislation on Countering Extremism in Some Post-Soviet States. . . . . 196–213

**IKROMI J.Z.** Current Issues of Digitalization in Tajikistan . . . . . 214–237

## Problems of the Old World

**SVIRIDOVA M.V.** Commodity Trade of Russia with the Czech Republic and Slovakia in 2012–2021 . . . . . 238–251

**SOKOLOV S.V.** The Budget of the Federal Republic of Germany as a Source for Library and Information Policy . . . . . 252–266

## Spotlight on New Academic Arrivals

**KODANEVA S.I.** Global Transformations: Chaos as the Basis for a New World Order (Review) . . . . . 267–283

## Политические процессы в меняющемся мире

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.01

# «Треугольник» Москва – Дели – Пекин в системе внешней политики Индии

**Андрей Геннадиевич ВОЛОДИН**

доктор исторических наук, главный научный сотрудник

Институт научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН)

Нахимовский проспект, д. 51/21, г. Москва, Российская Федерация, 117418

E-mail: andreivolodine@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0627-4307

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Володин А.Г. «Треугольник» Москва – Дели – Пекин в системе внешней политики Индии // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 6–27.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.01

Статья поступила в редакцию 20.10.2022.

Исправленный текст представлен 18.11.2022.

*История не закончилась – она вернулась.*

Параг Ханна, индийский аналитик-футуролог

**АННОТАЦИЯ.** В статье рассматривается влияние «стратегического треугольника» Москва – Дели – Пекин на эволюцию внешней политики Индии в конце XX – начале XXI в. Прослеживается история формирования «треугольника», в динамике показано отношение России, Индии и Китая к идее геополитической интеграции Евразии. После распада СССР «треугольник» долгое время развивался по сценарию «2+1», учитывая сложные взаимоотношения Индии и Китая. В настоящее время перегруппировка сил в мировой политике подталкивает Пекин и Дели к поискам геополитического взаимопонимания, и на передний план выходит стратегическая заинтересованность «Слона» и «Дракона» в создании общими усилиями новой, полицентрической модели глобального мироустройства. Автор полагает, что движение

Москвы, Дели и Пекина навстречу друг другу стимулируется тектоническими процессами, открыто проявившими себя после 24 февраля 2022 г. «Драматическое» переформатирование мирового пространства требует наполнения «треугольника» интенсивными российско-индийскими экономическими связями. Расширению и углублению двусторонних экономических отношений способна помочь система клиринговых расчетов, предназначенная для ослабления инфляционной нагрузки на обе национальные экономики. Повышению эффективности внешнеэкономических связей двух стран будет способствовать стратегическое управление российского государства системой двусторонних отношений. Принципы стратегического управления были характерны для «государства развития» в Японии, Южной Корее и других успешных обще-

*ствах Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии. Движущей силой экономических связей России и Индии обещает стать международный транспортный коридор «Север – Юг» с активным участием Ирана.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** полицентрический мир, Россия, Индия, Китай, индийско-китайский пограничный конфликт, Пакистан, США, геополитика, Иран, международный транспортный коридор «Север – Юг».

«Реактивное» становление нового, полицентрического, мира, его экономических и политических институтов, коалиционных связей, объединений и функций заставляет академическую науку пристальнее присматриваться к явлениям и процессам, которые как тенденция наметились еще во второй половине 1980-х годов, но их развертывание было отложено таким тектоническим сдвигом в глобальной политике, как распад Советского Союза в 1991 г. Можно утверждать, что становление полицентрического мироустройства было *продолжением* геополитических процессов XX в. [Володин, 2019, с. 6–31].

В формирующемся в режиме реального времени новом полицентрическом мироустройстве по-настоящему центральная роль принадлежит Евразии, и данный факт подтверждается *исторически*. Ведь с начала XX в. идет, не ослабевая, идейно-политическая борьба за Евразию, которая уже тогда рассматривалась как своеобразная «сердцевина мира». Отнюдь не случайно в 1904 г. появляется сочинение британского географа и геополитика Хэлфорда Маккиндера «Географическая ось истории», в котором в научный и практический оборот вводится понятие «хартленда» («сердцевины» мира). Под «хартлендом» понимается

центральная часть Евразии. Нетрудно сделать вывод: устойчивость позиций «хартленда» в мировой политике в конечном счете определяется потенциальным взаимодействием и сотрудничеством «периферийных» на то время государств: России, Индии и Китая. Соответственно и стратегические интересы Британии состояли в недопущении формирования подобного «стратегического треугольника».

### Исторические начала «стратегического треугольника»

В России уже в ту пору «уловили» геополитическое содержание идей Х. Маккиндера. Образ «стратегического треугольника» Россия – Индия – Китай занимает мысли политических деятелей и ученых уже больше века. И вот в 1908 г. В.И. Ленин публикует статью «Горячий материал в мировой политике» [Ленин, 1968, с. 174–183], где, помимо прочего, ставится задача объединения усилий трех сверхкрупных стран в международных отношениях. Объединение усилий России, Индии и Китая мыслитель рассматривал как инструмент создания действенного «противоцентра» господствовавшей в то время в мире системе экономического и политического доминирования. Суть ленинской концепции «хартленда» исчерпывающе проста: она состоит в необходимости *геополитического* союза трех «периферийных» на то время по отношению к центрам мировой экономики и политики государств с целью последующего освоения Тихого и Индийского океанов. (Настоящее время, в связи с климатическими изменениями, добавило к двум океанам и третий – Северный Ледовитый. К слову сказать, классик мирового обществознания Уолт Ростоу в работе 1998 г. писал

о постепенном падении влияния североатлантического пространства в мировых делах [Rostow, 1998]. «Географическая ось истории», таким образом, смещается в сторону глобального Юга). После окончания Второй мировой войны и распада колониальной системы ленинская идея обрела второе дыхание. Понятно, что и сторонники сохранения неоколониальной модели управления миром действовали активно и целенаправленно.

После пограничного конфликта 1962 г., на который первого премьер-министра Индии Дж. Неру *косвенно* вдохновлял президент США Д. Эйзенхауэр (декабрь 1959 г.) [Daulet Singh, 2020, р. 60], индийско-китайские отношения надолго оказались замороженными. Обратный процесс начался лишь в 1979 г., после встречи министра иностранных дел Индии А.Б. Ваджапай с лидером Китая Дэн Сяопином. Однако формальная нормализация двусторонних отношений не разрушила сформировавшиеся конструкты исторической памяти у народов и элит обеих стран. По-прежнему фактор «угрозы с Севера» влияет на стиль мышления и поведения внешнеполитического истеблишмента Индии, тогда как официальные круги в Поднебесной всё еще полагают, что «крупнейшая демократия мира» выполняет «стратегический заказ» США по сдерживанию КНР в Азии.

Говоря обобщенно, в послевоенный период острые советско-китайские и индийско-китайские противоречия активно мешали реализации идеи «стратегического треугольника» – несущей конструкции нового, свободного от западной гегемонии мирового устройства. Правда, в начале 1980-х годов группа индийских общественных деятелей левой ориентации во главе с Раджендрой Кумаром Гаргом (R.K. Garg) пыталась подготовить интеллектуаль-

ную почву для оживления давнего ленинского геополитического проекта. (Сам Р.К. Гарг говорил автору о наличии в КНР желания преодолеть сложившуюся отрицательную инерцию в отношениях с Москвой; в конечном счете, по его словам, возобладали «традиционная китайская осторожность», нежелание реализации «слишком смелого» геополитического проекта.) Однако сохранявшиеся трения между тремя государствами-гигантами (а также активные попытки США воспрепятствовать реализации опасного для «коллективного» Запада стратегического замысла) помешали материализации идеи «треугольника» Москва – Дели – Пекин. Тем не менее во время визита руководителя СССР М.С. Горбачева в Дели (декабрь 1986 г.) индийская сторона была извещена о желании Кремля нормализовать советско-китайские отношения. И хотя под воздействием новых веяний во внешней политике Москвы у Пекина уменьшились стимулы к уступкам в «пограничном вопросе» [Daulet Singh, 2020, р. 43], по крайней мере одно «концептуальное» препятствие перестройке трехсторонних отношений, как казалось, было устранено.

Новый импульс нормализация отношений внутри «треугольника» получила с распадом Советского Союза в 1991 г. После дезинтеграции и СССР, и Индия, и Китай почувствовали себя бесприютно в однополярном мире, таившем в себе многочисленные неопределенности в сравнении с несимпатичным, зато предсказуемым биполярным порядком. Помимо этого, Пекин и Дели были поставлены перед необходимостью энергичной реализации внутренней «повестки развития» как неуклонного условия повышения жизнеспособности их обществ. В 1993 г. обе стороны формально отказались от попыток «использования силы для решения пограничных проблем». В сущности,



обоюдное беспокойство по поводу новой и трудно прогнозируемой реальности, однополярного мира, наряду с разделяемым обеими сторонами пониманием экзистенциальной важности спокойной географической «периферии», как и концентрация внимания на неотложных «домашних» проблемах – внутренней безопасности, политической стабильности, экономического роста и развития – эти и другие факторы объединили Дели и Пекин в стремлении завершить нормализацию двусторонних отношений. Понятно, что пограничный конфликт не испарился из исторической памяти двух народов и их элит.

Поиски «противовеса» *униполю* стали, таким образом, насущной задачей внешней политики двух сверхкрупных стран. Началась незаметная стороннему наблюдателю, но чутко осязаемая опытным дипломатом нормализация отношений между двумя азиатскими государствами-гигантами. Смысл этих своеобразных интеллектуальных поисков состоял в том, чтобы найти «противоцентр» материализовавшемуся в начале 1990-х годов *Pax Americana*. Такого рода поиски пользовались молчаливой поддержкой многих членов мирового сообщества. Стало быть, сформулированная Е.М. Примаковым идея (по сути дела, ленинская) о «стратегическом треугольнике» Москва – Дели – Пекин, несмотря на первоначально осторожное к ней отношение как в Поднебесной, так и в «крупнейшей демократии мира», постепенно обрела статус некоей программы действий на обозримое будущее. Перспективность идеи «треугольника» была косвенным образом подтверждена желанием правящих кругов Бразилии расширить состав участников данной геополитической «платформы», трансформировав ее в межконтинентальный «квадрат сил» с участием южноамериканского

«гулливера». (Из беседы автора с послом Бразилии в России Марией Тереза Машаду Кинтелла, февраль 1996 г.) Желание правящих кругов крупнейшей страны Латинской Америки расширить формат «треугольника» было, видимо, связано с положительными итогами визита в Индию президента Бразилии Ф.Э. Кардозу в качестве «главного гостя» торжественных мероприятий в Дели, посвященных Дню Республики в конце января 1996 г.

Видимо, можно с известной долей условности предположить, что Россия, Индия и Китай добились осязаемых практических результатов в стабилизации международных отношений в Евразии. Несмотря на сложности в индийско-китайских отношениях, «стратегический треугольник» функционировал, положительно влияя на характер взаимоотношений между самими евразийскими «исполинами». Немаловажно, что нынешняя ситуация противостояния России и «коллективного» Запада убедила и «Слона», и «Дракона» в необходимости разрядить напряженность в двусторонних отношениях, возобновить линию на утверждение своих «цивилизационных» ценностей и геополитической самостоятельности в международных отношениях. Можно сказать, что «несвоевременный украинский кризис» (К. Сибал) сообщил дополнительный центростремительный импульс развитию «стратегического треугольника». В антироссийских действиях «коллективного» Запада и Дели, и Пекин усмотрели попытку США и их ближайших союзников предотвратить наступление «века Азии» и навязать остальному миру «универсалистские» нормы и ценности «североатлантической цивилизации».

Отечественные и зарубежные специалисты и наблюдатели отмечают, что в «генетическом коде» стран-участниц «стратегического треугольника»

присутствуют определенные черты сходства:

- известная культурно-ценностная близость трех обществ, выражающаяся в отсутствии отчетливо выраженного поведенческого индивидуализма, чрезмерной расположенности к приобретательству и повышенного интереса к накоплению материальных ценностей;

- некая институциональная похожесть политических систем «нелиберальной демократии» (Ф. Закария), «неразвитых» в западном понимании, т. е. расположенных к политическому авторитаризму («суверенная демократия» в России, «направляемая демократия» в Китае, «соревновательный авторитаризм» в Индии) обществ, что заставляет их выступать «единым фронтом» в идеологической полемике с западным миром по гуманитарной проблематике («права человека») и что можно трактовать как *негативную общую идентификацию* или как *солидарность на основе неприятия* ценностей западной («универсалистской») цивилизации.

Тем не менее различие интересов «государств-цивилизаций» постоянно дает о себе знать, особенно в двусторонних отношениях. Геополитика постоянно влияет на динамику индийско-китайских отношений. Так, в конце 2006 г. Китай приостановил двусторонний переговорный процесс, как оказалось, в ответ на фактическую легитимизацию Америкой ядерного статуса Индии, содержащуюся в совместном заявлении США и Индии в 2005 г. Данное заявление впоследствии стало институциональной основой совместных индийско-американских внешнеполитических инициатив, превратилось в постоянный фактор государственного курса Индии. Иначе говоря, перед Пекином встал вопрос: Дели по-прежнему является *автономным* центром силы в мировой политике или вовлекается, в силу самой логи-

ки происходящих событий, в антикитайский стратегический альянс с участием США и Японии?

Тенденцию к более равномерному распределению влияния и власти в международной системе, надо полагать, углубил глобальный экономический кризис 2008–2010 гг. Тренд формирования реальной, содержательной многополярности объективно подталкивает Индию и Китай к совместной работе по «параметрической» проблематике (т. е. включающей в себя исключительно глубокие, продолжительные по действию и оказывающие постоянное влияние на ход мирового развития проблемы), прежде всего на поле создания модели устойчивого и взаимозависимого мира. Таким образом, перед индийским внешнеполитическим истеблишментом самой жизнью поставлена задача создания всеобъемлющей доктрины внешней политики, в которой «стратегический диалог» с Америкой органически сопрягался бы с предсказуемым и последовательным курсом в отношении «великого северного соседа», Китая. При оценке новой внешнеполитической стратегии нелишним окажется и экскурс в историю: стабилизации отношений «Слона» и «Дракона» в 1970-е годы способствовало поступательное развитие отношений Индии с СССР и США. Прагматизм государственного курса Индиры Ганди может оказаться поучительным и уместным в новых условиях активного преформатирования мирового пространства. В свое время, в конце 1960-х – начале 1970-х годов, стремление советского руководства вовлечь Индию в систему безопасности в Азии, якобы, как полагали в Дели, направленную против Поднебесной, натолкнулось на сопротивление премьер-министра Индии. Одновременно «крупнейшей демократии мира» удалось использовать в своих интересах тогдашний баланс сил на

глобальном уровне и добиться значительных экономических и военно-политических результатов благодаря общности геостратегических интересов с Советским Союзом.

Важное значение для эволюции «стратегического треугольника» Россия – Индия – Китай, безусловно, имел *миросистемный* аспект китайско-индийских отношений. Так, международные позиции Индии заметно укрепились после начала «стратегического диалога» с Америкой, в то время как отношения Пекина и Вашингтона во всё возрастающей степени начали определяться соперничеством между двумя державами. В силу вступил закон «необходимой геополитической дополнителности». Иначе говоря, Китаю требовалась соответствующая геополитическая «компенсация», и стратегический «альянс» с Россией помог Поднебесной придать своей внешней политике дополнительную геостратегическую глубину, а также с вновь обретенных позиций переосмыслить свою роль в мире и осознать себя как великую державу, что невозможно было сделать в одиночку. Однако уже тогда дальновидно мыслящие специалисты-международники (М.К. Бхадракумар, З. Даулет Сингх и другие эксперты) предостерегали индийский внешнеполитический истеблишмент от чрезмерных надежд на помощь Америки, руководившейся в отношении Индии своими, далеко не «филантропическими» расчетами. (Ретроспективный анализ показывает, что зависимость от Вашингтона «афганская политика» поставила официальный Дели в сложное положение в начале осени 2021 г., т. е. после хаотической эвакуации американских войск из Афганистана. Индии потребовалась помощь России и других дружественных стран для выхода из своегообразного геополитического «афганского тупика»; можно предположить,

что Россия отныне рассматривается официальным Дели как важный инструмент активного развития региональной политики, которая поможет Индии повысить действенность своего дипломатического потенциала в регионах Южной Азии, Среднего Востока и Центральной Азии.)

Дополнительным, время от времени дающим о себе знать фактором нестабильности в отношениях Дели и Пекина некоторые индийские авторы считают своего рода «смену вех» в политическом сознании и мышлении правящих кругов Китая. На самом деле активный экономический рост Китая конца XX – начала XXI в. в итоге трансформировался в «напористый» внешнеполитический курс Поднебесной под руководством председателя КНР Си Цзиньпина, который стал частью нынешней парадигмы «баланса сил» в Азиатско-Тихоокеанском регионе; «активистский» внешнеполитический курс постепенно вытеснял политику «адаптивности» (т. е. приспособляемости к внешним обстоятельствам), характерную для времени Дэн Сяопина и его преемников. В результате произошло столкновение внешнеполитических парадигм двух стран, которое и стало непосредственной причиной «докламского противостояния» в Гималаях летом 2017 г. Значительную роль, хотя и непрямую, в противостоянии двух «гигантов» сыграл *внешний*, на сей раз американский, фактор. В период докламского кризиса, как полагают специалисты-международники, «фокусом» внешней политики США была «угроза», исходившая от России, тогда как вызов со стороны Китая рассматривался американскими внешнеполитическими стратегами как своего рода «периферийная тема». В то же время для Поднебесной «стратегическая глубина» во внешней политике, достигнутая благодаря отношениям с Россией, стала источником

уверенности в «нейтралитете» Запада в конфликте Китая и Индии.

Ретроспективно можно предполагать, что разрешение конфликта в Докламе было следствием действия трех сугубо невоенных обстоятельств. Во-первых, были эффективно задействованы невидимые общественности механизмы урегулирования таких форматов, как БРИКС и ШОС, над которыми постоянно иронизируют некоторые индийские «аналитики». Во-вторых, сказалась заинтересованность двух стран в солидарном диалоге с Западом по реформе международных финансовых институтов (которая открыто проявилась в ходе начавшейся экономической войны Запада против России). В-третьих, двусторонняя торговля и инвестиции начинают играть всё более важную роль в отношениях «Слона» и «Дракона» (двусторонний товарооборот в «ковидном» 2021 г. превысил 125 млрд долларов). Не стоит забывать, что тлеющий конфликт в отношениях Индии и Китая как минимум не противоречит долгосрочным интересам «коллективного» Запада. Подоплеку тревог Америки и ее союзников относительно экономического и политического восхождения двух стран-гигантов невольно обнажил британский журналист и финансовый аналитик Д. Смит: «Страхи перед Индией и Китаем витают в воздухе. Аргументы Запада выглядят примерно так: восходящие гиганты худощавы и мускулисты, голодны и высококонкурентоспособны, тогда как Запад стал дряблым и самодовольным. Они подрывают основы нашего существования, обрекая наших рабочих на тощие зарплаты. Ведь жалование на Западе не может опускаться до уровня, способного компенсировать конкурентную немощь нынешних индустриальных обществ. Самое большее, на что мы можем рассчитывать, это замедление темпов нашего относи-

тельного упадка, возможно, за счет введения протекционистских барьеров. Помогут ли эти меры? На сей счет есть разные прогнозы; некоторые из них поистине мрачные» [Smith, 2007, p. 235].

### Москва: лавирование между Дели и Пекином?

Хорошо известно: постоянным дестабилизатором отношений Дели и Пекина выступает пограничная проблема. С определенностью утверждать, что в ухудшении двусторонних отношений виновата Поднебесная или «крупнейшая демократия мира», неверно. Скорее, правильной выглядела бы постановка вопроса об *исторической ответственности* Великобритании за периодические обострения отношений двух стран в постколониальный период истории международных отношений. Британскую «эстафету» с энтузиазмом приняли в Соединённых Штатах, и в настоящее время американские аналитики активно разрабатывают тему индийско-китайских противоречий, вытекающих из пограничного «спора» [Madan, 2022]. Не будет преувеличением сказать, что «пограничная проблема» оказалась органически вплетенной в общую ткань индийско-китайских отношений и что она постоянно влияет на их тонус. История международных отношений показывает, что Индия может полностью реализовать свой геополитический потенциал в условиях устойчивых и предсказуемых отношений с основными мировыми державами. Только в этом случае Дели воспримает в Пекине как весомый фактор мировой политики. Впрочем, абсолютизировать роль фактора баланса сил во внешней политике Индии не всегда продуктивно. «История, – полагает З. Даулет Сингх, – также напоминает об ограниченности влияния данного

баланса сил на внешнеполитическую жизнеспособность Индии. Индийско-американские и индийско-советские/российские отношения оказывали стабилизирующее влияние на внешнюю политику страны на китайском направлении *только тогда, когда Индия оставалась твердо приверженной своим интересам и противилась превращению в объект большой игры великих держав*» (курсив мой – А.В.)» [Daulet Singh, 2020, с. 115].

Для оценки внутреннего состояния «стратегического треугольника» Россия – Индия – Китай безусловно значимой остается оценка поведения «коллективного» Запада в нынешний переходный период эволюции международной системы. Понятная неготовность США, их союзников и попутчиков к реформированию существующего мирового порядка и стремление сохранить свои бывшие стратегические преимущества даже ценой невыполнимых геополитических обязательств делают перспективы мирного «транзита» к новой парадигме мирового развития пока неопределенными. Со своей стороны страны Азии, пережившие период колониализма и фактической зависимости от Запада, выработали в культуре и сознании представления о суверенитете, а равно и собственную версию грядущего мирового порядка, которая не сопрягается с ролью, которая им отводится в европоцентричном устройстве ойкумены. Тем более что ценности, которые отстаивают новые лидеры (Китай, Индия и т. д.), не являются «ревизионистскими» по отношению к существующему мировому порядку, и в этом состоит отличие нынешних соискателей великодержавного статуса от их предшественников – Германии и Японии межвоенного периода, наполеоновской Франции или же Китая времен Мао Цзэдуна. Задача «новых» лидеров сводится к отстаиванию своих

интересов в рамках сложившейся системы международных отношений. Непредвзятый взгляд на нынешнюю мировую политику показывает, что геополитические цели Китая определенно скромнее, чем те, которые приписывают Поднебесной «стратегические элиты» Запада. Квинтэссенция внешней политики наиболее населенной страны мира состоит в том, что КНР пытается использовать других участников «глобальной перестройки» с целью принуждения Запада к равноправному диалогу с Китаем и другими претендентами на великодержавный статус.

Фактическая дезинтеграция *унипо*ля вновь поставила вопрос о сохранении Индией «стратегической автономии» в мировом пространстве. Стоит помнить: в Индии всё еще влиятельны силы, которые полагают, что в век комплексной взаимозависимости, осложняемой возобновившимся соперничеством великих держав, целесообразно примкнуть к одной из сторон, идентифицировать себя с одним из соперничающих «лагерей». Однако контент-анализ официальных документов показывает: Индия стремится сохранить *многовекторность* внешней политики, пытается одновременно добиться следующих главных целей: 1) в «стратегическом диалоге» с США – целостности и безопасности существующих путей мореплавания в Индийском и Тихом океанах; 2) в «стратегическом партнерстве» с Россией – легитимации полицентрической формы организации мирового пространства и «инклюзивности» глобальной архитектуры безопасности, а равно и универсальной ценности суверенитета (при поддержке ООН); 3) в отношениях с Китаем – поиска общей платформы для последующего создания новых финансовых институтов, отвечающих интересам основной части человечества, стран глобального Юга.

Противоречивое влияние на эволюцию «стратегического треугольника» оказывает и внутривнутриполитическое положение в США. В последние годы в Америке с особой силой развернулись оживленные дискуссии о судьбе «мирового либерального порядка» (МЛП). В сущности, центральный вопрос общенациональных дебатов сформулирован следующим образом: обладают ли США материальными ресурсами для исполнения обязательств по поддержанию МЛП и продолжения помощи союзникам и «сочувствующим», а также для укрепления американоцентричных международных институтов? Популисты / экономические националисты придерживаются мнения об упадке индустриальной экономики Америки и неконтролируемом притоке мигрантов, что рассматривается не только как политическая проблема, но как *культурная атака* на американскую цивилизацию. Согласно мнению популистов, политика глобализации уже привела к бессмысленной растрате материальных ресурсов. Конечным результатом глобализации, полагают популисты, станет цивилизационный «разлом» в самом американском обществе и неизбежный внутренний социальный взрыв. Глобалисты, со своей стороны, утверждают, что отказ от интервенционизма и руководящей роли Америки в мире вызовет нарастание хаотических тенденций в международных отношениях. Отмеченные выше непримиримые концепты развития стали основой внутри- и внешнеполитического дискурса Америки, и дотоле скрытые разделительные линии, такие как раса, идентичность и культура, вышли на поверхность социальной жизни и увеличили вероятность гражданских раздоров.

Результаты президентских выборов 2016 г. в Америке, как считают некоторые ученые-международники, не от-

разились на характере «стратегического дискурса» Индии, который пока не обнаружил гибкости мышления в реакции на размывание основ неолиберального миропорядка. Несамостоятельность внешнеполитического мышления в условиях формирующегося конкурентного мирового порядка грозила «крупнейшей демократии мира» сужением поля для маневра в отношениях с Китаем (а также с Россией), не позволяла использовать преимущества новой международной среды. Необходимость преодоления инерции внешнеполитического мышления диктовала «нетривиальный» подход к управлению дипломатической службой Индии. Правящие круги страны, очевидно, решили, что «новое – это основательно забытое старое»; внешняя политика, таким образом, вошла в зону прямого подчинения премьер-министру Н. Модди. Аналогичная модель управления международной деятельностью страны эффективно использовалась Индией в годы правления Индиры Ганди (1966–1977, 1980–1984).

Свои особенности, не влияющие прямо на эволюцию «стратегического треугольника» Москва – Дели – Пекин, имеет и трансформация внешней политики Поднебесной. В настоящее время Китай испытывает возрастающие трудности в отношениях с Америкой, и у этих трудностей есть своя предыстория. Постепенное и терпеливое «пестование» официальным Пекином отношений с Россией после распада СССР обеспечило Поднебесной спокойствие и «стратегическую глубину» на ее сухопутных границах в Евразии, не наблюдавшиеся в течение столетий. В настоящее время основные вызовы безопасности Китая, как полагают политологи-международники, исходят из западной части бассейна Тихого океана. Военные эксперты отмечают, что КНР целеустремленно развивает на



этой акватории свои возможности воздействия на морское пространство, где с 1945 г. бессменно доминируют ВМС США. Для Америки стратегические интересы в регионе, т. е. контроль над западной частью бассейна Тихого океана, остаются незыблемыми, поскольку здесь расположены страны, тесно связанные с американским финансовым капиталом и промышленностью. Таким образом, столкновение интересов Пекина и Вашингтона стало неизбежным, а его квинтэссенция состоит в том, что Китай экзистенциально заинтересован в «ревизии» сложившегося «американоцентричного» геополитического порядка в Восточной Азии. В свою очередь, расстановка внутривосточных сил в США не приемлет какие-либо компромиссы с Поднебесной в западной части Тихого океана, что делает невозможным бывшее сотрудничество двух стран и, напротив, предвещает долгое соперничество. Как полагает авторитетный британский автор М. Жак, «коллективный» Запад в послевоенный период всячески пропагандировал «демократический порядок» в пределах *нации-государства*, тогда как демократизация международных отношений откровенно игнорировалась. «Такой глобальный порядок был антидемократичным и неприкрыто авторитарным. Материализация Китая как доминирующей глобальной державы едва ли проложит путь к демократическому глобальному управлению, однако подъем, наряду с Китаем, таких развивающихся наций, как Индия, Бразилия и Россия, должен стать предвестником формирования более демократичной модели мировой экономики. ... Глобальный экономический порядок, опирающийся на поддержку стран БРИКС... и других развивающихся государств, по своей сути будет демократичнее нынешнего западоцентричного мирового порядка» [Jacques, 2009, p. 377].

Китайский «угол» трехстороннего баланса сил напрямую зависит и от глобального восприятия официальным Пекином «коллективного» Запада. Несложно заметить, что к соперничеству с США и их «союзниками» в Поднебесной подходят осторожно. Не исключено, что китайское руководство сопричастно своим действиям на глобальном уровне с фактором *исторической памяти*. В правящих кругах КНР учитывают опыт предвоенных и военных лет, в частности вызов тогдашних «ревизионистских держав», Германии и Японии, существующей международной системе, который имел следствием саморазрушение двух обществ в результате Второй мировой войны. КНР, с одной стороны, сохраняет приверженность *открытой экономической системе*, поскольку такого рода лояльность соответствует интересам Поднебесной. С другой стороны, как полагают в Пекине, влияние Соединённых Штатов и Японии в Тихоокеанской Азии стало чрезмерным и «обременительным», оно уже не соответствует геοэкономическим и геополитическим реалиям региона. Наконец, не стоит забывать, что на политическую стратегию Поднебесной продолжают влиять конструкты исторической памяти, которая цепко удерживает время зависимости от Запада; эту эпоху, охватывающую период с 1850 по 1949 г., в Китае принято именовать *веком унижения* [Jacques, 2009].

Китайские руководители, как отмечают специалисты, тщательно просчитывают свои внешнеполитические решения и действия. В настоящее время КНР уже стала своеобразной несущей конструкцией азиатской экономики, а группировка-платформа АСЕАН превратилась в ведущего внешнеэкономического партнера Китая. Геополитические последствия экономического «наступления» Поднебесной становятся всё более заметными. Так, дивер-

сифицируя структуру внешнеэкономических связей, Китай проявляет всё меньшую склонность к односторонним уступкам США на пространстве торговли и инвестиций. Со своей стороны, американские политики, признающие роль истории и географии в формировании долгосрочной стратегии США, начинают рассматривать отношения с Китаем сквозь призму «силового треугольника» Вашингтон – Москва – Пекин с вытекающими последствиями и решениями. На отношения США с Китаем, Индией и Россией всё возрастающее влияние оказывает то обстоятельство, что среди американцев быстро сужается пространство поддержки глобализации и глобализма. Американские избиратели с неодобрением наблюдают, что глобализация приносит неоправданно высокие прибыли «микроскопическому меньшинству» населения. В то же время американской промышленности приходится конкурировать с «державой-соперником» на растущем числе экономических и технологических «фронтов». Видимо, сердцевина содержания нынешних американо-китайских отношений состоит в том, что КНР в послевоенном мировом порядке и особенно после распада СССР является не «клиентом» или «младшим партнером», но *независимым игроком*, чего элиты в США не могут и/или не хотят понять.

Простая истина: инициативная внешняя политика напрямую связана с *политэкономическим* потенциалом общества и государства. Известно, что в Китае существует социально-экономический дуализм *восток и юг против «остальных»*. Как представляется, диспаритеты и дисбалансы развития в «крупнейшей демократии мира» еще более значительны. По мнению видного индийского экономиста П.Ш. Джха, социально-имущественные диспропорции между индийскими штатами в по-

следнее время активно нарастают. Так, с одной стороны, в динамично развивающихся Гуджарате и Махараштре темпы экономического роста варьировали в пределах 12–14%, тогда как в Бихаре, Ориссе (Одише), Джхарканде, Чаттисгархе, а также в штатах Северо-Востока они не превышали 3–4%. Следствием такого положения стало превышение душевого дохода в Гуджарате аналогичного показателя в Бихаре более чем в три раза. В шести штатах: Карнатаке, Тамилнаду, Андхра-Прадеш, Пенджабе, Хариане и в союзной территории Дели – темпы экономического роста превышают общеиндийские показатели. На остальной территории страны, включая наиболее населенные штаты Уттар-Прадеш и Мадхья-Прадеш, темпы экономического роста значительно ниже общенациональных показателей. «Долгосрочную угрозу, которую этот зияющий разрыв создает единству Индии, нельзя недооценивать», – подводит итог своим размышлениям П.Ш. Джха [Jha, 2010, p. 288].

Внешнеполитическая стратегия Индии имеет свои приоритеты, в том числе связанные с «треугольником» Москва – Дели – Пекин. В своем большинстве индийские специалисты-международники полагают, что на данном направлении дипломатической деятельности программа-максимум для «крупнейшей демократии мира» заключается в активном ослаблении стратегической связи Москва – Пекин и получении необходимой свободы геополитического маневра в Азии. В качестве положительного примера приводится многопрофильное сотрудничество России и Вьетнама, развивающееся несмотря на «доверительные» отношения Москвы и Пекина. По логике вещей центральная задача Индии состоит в том, чтобы убедить официальную Москву в независимости «крупнейшей демократии мира» от Америки и в лояльности



системе коллективной безопасности в Азии. Также существует мнение, согласно которому укрепление сотрудничества с Россией (за пределами традиционных сфер неклассической энергетики и ВТС) уменьшит желание Москвы быть «младшим партнером» Пекина. Одновременно Индия, расширяя пространство сотрудничества с Россией, может рассчитывать на более сильную позицию по отношению к «стратегическому треугольнику» Вашингтон – Москва – Пекин [Daulet Singh, 2020].

### «Стратегический треугольник» в контексте внешней политики Индии

Во внешнеполитической концепции Индии присутствует идея Индо-Тихоокеанского региона. Важно иметь в виду, что Вашингтон, формируя концепцию Индо-Тихоокеанского региона [Феномен Трампа, 2020, с. 578–594], во-первых, преследует цель включить Индию в систему «сдерживания» Китая, не предлагая «крупнейшей демократии мира» ничего конкретного взамен; во-вторых, поощряя разворот геостратегической активности Индии на восток, Америка, как представляется, пытается отвлечь внимание Дели от «исторического соперника» Пакистана, чтобы выступить «балансиром» отношений между двумя странами. (Смещение в апреле 2022 г. независимо мыслящего премьер-министра Имрана Хана, к тому же союзника 45-го президента США Д. Трампа, указывает на неизменность целей Вашингтона в отношении Исламабада.) Однако в Южной Азии намечаются новые тенденции в межгосударственных отношениях. «Пакистан, Китай, центральноазиатские государства и даже Индия, – полагает известный пакистанский политический аналитик Р.В. Джанджва, – постепенно

проникаются осознанием экономического потенциала взаимозависимости и торговли, который возможно реализовать только в условиях устойчивого мира и партнерского сотрудничества» [Janjua, 2022].

Вывод американских военных соединений из Афганистана в конце лета – начале осени 2021 г., как полагали тогда в Исламабаде, отражал желание Америки, испытывавшей недостаточность политэкономических и военных ресурсов, сосредоточить свои усилия на Дальнем Востоке и, частично, в Юго-Восточной Азии. В настоящее время «подавляющая» часть ресурсов Америки сосредоточена на Украине, полагает Р.В. Джанджва, и Вашингтон не имеет ясного представления, как вести себя на Среднем Востоке и в Южной Азии: сохранить «частичную» вовлеченность в дела этого региона или «полностью устранившись», предоставив развитие событий в Афганистане и на сопредельных территориях «региональным игрокам» [Janjua, 2022]? Желание влиять на ситуацию в Южной Азии, как отмечает автор, не подкрепляется наличием необходимых возможностей, что становится хронической проблемой для Америки, которую известный англо-американский историк П. Кеннеди еще в 1989 г. определил как «имперское перенапряжение сил» [Kennedy, 1989].

Дискуссия относительно основных ориентиров индийской внешнеполитической стратегии начинает обретать конкретные очертания. Выделяются основные стратегические цели индийской дипломатии на обозримую историческую перспективу. Они включают следующие концептуальные направления дипломатической деятельности: 1) двусторонние и многосторонние форматы отношений со странами, озабоченными повышенной активностью «непознаваемого» Китая;

2) стремление к построению системы коллективной безопасности на пространстве от Суэца до Тихого океана; 3) исторический выбор в пользу статуса «евразийской державы» и решения застарелого пограничного спора с Китаем при снижении геополитической активности в акватории «южных морей», которая угодна Вашингтону. Далее, Индии так или иначе необходимо убедить Китай в своей верности принципам неприсоединения и «стратегической автономии», рассеять тревоги Поднебесной в отношении вступления «крупнейшей демократии мира» в военно-политические блоки, реализующие «геополитическую повестку» США. Иначе и быть не может. Ведь Америка как морская держава опасается развития транспортных магистралей, связывающих различные регионы Евразии. Такое развитие лишает США тех естественных преимуществ, которые были завоеваны в ходе борьбы за контроль над морскими маршрутами.

Беспокойство Индии относительно растущей геополитической активности Китая, надо признать, имеет *объективный* характер. Оно подпитывается прогрессирующим ослаблением геоэкономических позиций США в мире в целом и в Азии в частности. О стратегическом характере подобной озабоченности косвенно свидетельствует, например, следующая оценка соотношения прочности геополитических позиций Вашингтона и Пекина: «Глобальные производственные сети принесли Китаю больше преимуществ, чем США, тогда как медленный и затяжной спад в трансатлантических экономических системах можно проследить с 1970-х годов. В долгосрочной перспективе возглавляемая и направляемая США глобализация (в частности, цепочки поставок) принесла больше выгод китайским, нежели западным глобальным корпорациям. ... Вот поче-

му Америка уже некоторое время стремится заменить Китай в качестве организующего центра производственных поставок Индией и другими менее крупными странами Азии, одновременно пытаясь изолировать китайские высокотехнологичные компании от глобальных производственных сетей и совместных предприятий» [China & the USA..., 2021, p. 75].

Таков *общественно-исторический* контекст становления и эволюции «стратегического треугольника» Москва – Дели – Пекин. Последние события, прежде всего конфликт на Украине и вокруг Украины, как представляется, придали новые важные черты его динамическому развитию. Так, по общему признанию, основным «выгодополучателем» данного конфликта стала Поднебесная. «Крупнейшая демократия мира», думается, также резко повысила свой *геополитический* статус после 24 февраля 2022 г. Неслучайно в аналитических материалах международной прессы всё чаще речь идет о *четырёх* основных субъектах нынешней мировой политики: России, Китае, Америке и Индии. Если подобные предварительные оценки подтвердят свою действенность, то мы сможем констатировать *правильность* ленинского прогноза (1908 г.) основных движущих сил мировой политики на обозримое будущее. Одновременно складывается предварительное впечатление, что официальный Дели адекватно воспринимает новую мирополитическую реальность и таящиеся в ней для Индии возможности. Тем более что «альянс трех» теоретически мог бы «поглотить» остающиеся нерешенными проблемы внутри самого «треугольника», прежде всего индо-китайский пограничный «диспут» и порождаемые им противоречия между «Слоном» и «Драконом».

В связи с вышеизложенным предположением важно оценить реальный

потенциал «стратегического треугольника» Москва – Дели – Пекин, его внутренние слабости и потенциальные возможности. На первый взгляд, полагает Манош Джоши (*Manoj Joshi*), ведущий исследователь аналитического центра *Observer Research Foundation*, платформа Россия – Индия – Китай выглядит «противоестественно» с учетом давнего соперничества «Слона» и «Дракона». Однако невидимыми связующими «нитями» данного формата выступают плотные долгосрочные отношения Москвы и Пекина, с одной стороны, и не менее прочные, «проверенные временем» связи Дели и Москвы – с другой. В известном смысле, по мнению аналитика, своеобразный «мост» Москва – Дели помогает *компенсировать* «гравитационное притяжение» Китая, направленное на Россию.

Таким образом, лояльность официального Дели формату Россия – Индия – Китай имеет несколько уровней осмысления внешнеполитическим истеблишментом «крупнейшей демократии мира» современных мировых реалий. *Первый* уровень состоит в заинтересованности индийской дипломатии укрепить «внешний контур безопасности» своей страны, чего невозможно добиться без налаженного взаимодействия трех держав. *Второй* уровень подразумевает поддержание добрососедских отношений с Поднебесной с целью исключить потенциально враждебные действия Китая против Индии. *Третий* уровень имеет целью поддержание «ценных стратегических отношений» с Россией, которая, в отсутствие дружеских импульсов со стороны Индии, может «по умолчанию» начать нежелательный для Дели «дрейф» в сторону Китая. *Четвертый* уровень осмысления реальности позволяет Индии выступать одновременно в ипостасях и евразийской, и «индотихоокеанской» державы, способной участвовать в столь

различных форматах, как ШОС и *Quad* [Joshi, 2019].

Можно предполагать: в Дели возобладало мнение, согласно которому Индия должна иметь *долгосрочную* стратегию взаимоотношений с Россией, одной из целей которой стала бы *нейтрализация* влияния Поднебесной на индийском «подворье», т. е. в странах Южной Азии. Индия пока не располагает достаточными ресурсами для значимой роли в Северо-Восточной Азии. Однако «в связке» с Японией и Южной Кореей «крупнейшая демократия мира» уже может восприниматься Россией как *перспективный субъект* дальневосточной политики нашей страны, объективно ослабляющий гипотетическую интенцию Москвы «укладывать все яйца в одну, китайскую, корзину».

В формировании общей стратегии России в отношении Индии большое значение имеет и восприятие нашей страны индийским внешнеполитическим истеблишментом. Так, экспертов и аналитиков в Дели интересуют и философские вопросы «экзистенциального» порядка, а именно: 1) какое место Индия занимает в общей, глобальной внешнеполитической стратегии России? 2) «крупнейшая демократия мира» есть «преграда»/«заслон» против Америки и Китая или нечто большее? Стоит напомнить: для Индии отношения с Россией – это своеобразный «особый случай». Ведь объем внешнеторговых операций между нашими странами пока не сравним с товарооборотом Индии с Китаем и США. Однако отношения с Россией остаются жизненно важными для поддержания *геополитического статуса* Индии. В ближайшем будущем, как отмечает М. Джоши, Индии могут понадобиться собственные ударные атомные подводные лодки и гиперзвуковые ракетные снаряды, с производством которых Вашингтон не сможет или не захочет помочь

Дели. Отсутствие сверхсовременных вооружений и военной техники (ВВТ) ослабит стратегические позиции Индии в «вероятностном» противостоянии с Китаем. Со своей стороны, Россия вынуждена учитывать тот факт, что Китай – это «стратегический союзник и соперник одновременно. Так, признавая ведущие позиции России в Центральной Азии, Пекин прокладывает соединительные магистрали в Европу, которые идут в обход России». Объективно отношения Поднебесной со странами Центральной Азии, считает М. Джоши, «подрывают влияние России в этом регионе» [Joshi, 2019].

Рассматривая «стратегический треугольник» в широком философско-геополитическом контексте, правящие круги в Дели признают наличие логики в «кооперационном» поведении Москвы и Пекина, которые рассматриваются в Вашингтоне как «ревизионистские державы», поставившие перед собой цель «выдавить» США из Индо-Тихоокеанского региона. Премьер-министр Н. Моди, полагает М. Джоши, по достоинству оценил роль Индии как «колеблющейся державы»; функции «колеблющейся державы» предполагают, с одной стороны, использование Америки для «уравновешивания» растущего влияния Китая (без стратегических «обязательств перед западным лагерем»), а с другой стороны, поддержание добрососедских отношений с Китаем при опоре на военно-политические связи с Россией и активном участии в социально-экономических и иных процессах в Евразии [Joshi, 2019].

За процессами внутри «стратегического треугольника» пристально наблюдают и в Западной Европе. Так, Кристофер Вейдахер-Сун (*Christopher Weidacher Hsiung*) из Университета Осло отмечает: «Россия, Индия и Китай – это три наиболее важные незападные державы, влияние которых на регио-

нальную и глобальную политику невозможно переоценить. Политики в Европе должны с особой тщательностью оценивать происходящие внутри треугольника процессы, а равно и состояние двусторонних отношений стран-участниц, поскольку эти тенденции напрямую влияют как на отношения Европы с каждым из трех государств, так и на общую повестку связей Европейского союза с треугольником как общностью» [Weidacher Hsiung, 2019, p. 3].

Взгляд из Европы останавливается на *неравнобедренном* характере «стратегического треугольника»; автор отмечает «стагнацию» российско-индийских связей, «проблемность» взаимодействия «Слона» и «Дракона», прочность отношений Москвы и Пекина. Исходя из вышеописанных сложностей и противоречий, К. Вейдахер-Сун именует «треугольник» Россия – Индия – Китай «фигурой 2+1». Задача Индии видится данному автору в нахождении точки равновесия между укрепляющейся российско-китайской «авторитарной антантой», с одной стороны, и отношениями с США в Индо-Тихоокеанском регионе, где главной целью Америки является «сдерживание» Поднебесной, – с другой. Основная задача Индии на данном направлении дипломатической деятельности, как считает К. Вейдахер-Сун, сводится к максимальной гибкости в отношениях с Москвой, Пекином и Вашингтоном и к извлечению конкретных внешнеполитических выгод, необходимых для решения стратегической задачи страны, а именно модернизации национальной экономики и накопления внутреннего потенциала, подобающего современной великой державе.

Однако не стоит, как подчеркивает К. Вейдахер-Сун, абсолютизировать устойчивость «фигуры 2+1». Эволюция отношений внутри «стратегического треугольника» происходит; она имеет

собственную логику и свою инерцию. Так, первоначально и Индия, и Китай скептически отнеслись к идее «союза трех», которую предложил Е.М. Примаков, и на то были свои резоны. Во-первых, в середине 1990-х годов обе страны опасались, что подобное геополитическое «образование» пошлет «неправильный сигнал» Тихоокеанской Азии и США. Обе страны дорожили своими экономическими связями с Западом, и поэтому всякие попытки «противодействия» США и их союзникам должны были быть сведены к минимуму. Во-вторых, несмотря на заметное улучшение отношений между Россией, Индией и Китаем, они не достигли «стратегической зрелости», которую *имплицитно* предполагало предложение Е.М. Примакова. Прежде всего «проблемность» сохранялась в отношениях между «Слоном» и «Драконом». В-третьих, полагает К. Вейдахер-Сун, и Поднебесная, и «крупнейшая демократия мира» изначально сомневались в «искренности» предложений Е.М. Примакова, полагая последние частью «собственно российской геополитической игры против Запада, а не концепцией создания кооперационного механизма, целью которого было бы формирование полицентрического мира и улучшение качества глобального управления» [Weidacher Hsiung, 2019, p. 5–6].

Впрочем, как отмечает автор, первоначальный «вялый» отклик на инициативу Е.М. Примакова не был окончательным вердиктом. С 2001 г. начались неформальные встречи министров иностранных дел трех стран, а с 2006 г. они были институционализированы в ежегодные встречи глав дипломатических ведомств. Регулярным стал обмен мнениями по основным проблемам мировой и региональной политики, начали разрабатываться концепции повышения эффективности трехстороннего сотрудничества. Безусловным

активизирующим импульсом взаимодействия трех стран стал мировой финансово-экономический кризис, начавшийся в 2008 г. Данный кризис убедил «незападный мир» в том, что происходит неуклонный упадок «коллективного» Запада. Впервые, как считает К. Вейдахер-Сун, была поставлена под сомнение дееспособность Запада и олицетворяемого им «мирового либерального порядка» в регулировании глобальных кризисных процессов. Начались поиски новой парадигмы мирового развития, в которой не-Запад играл бы подобающую его месту роль в глобальных и региональных процессах развития. Иными словами, настало время содержательного сотрудничества Индии и Китая [Weidacher Hsiung, 2019].

Не исключено, что свою роль во встречном движении азиатских гигантов сыграл и играет «фактор Моды». Премьер-министр Индии проводит «активистскую» внешнюю политику, старается трансформировать ставшую было привычной для Индии функцию «балансира» великих держав в роль «ведущей силы» в мировых делах; новая ипостась «крупнейшей демократии мира» означает волю не только направлять международные процессы, но и стать их движущей силой (по крайней мере одной из таковых). «Великодержавная дипломатия» в исполнении Н. Моды означает активные действия одновременно на *трех* направлениях: углубления «стратегических связей» с Америкой, резкой активизации отношений с Россией и «эффективного управления сложным взаимодействием с Китаем на пространстве региональной и мировой политики».

Сферой-пространством взаимного притяжения Индии и России остается Центральная Азия. Не секрет, что и Москва, и Дели заинтересованы в сохранении секуляристских элит и светской

государственности в бывших советских республиках Средней Азии. Аналогичные цели преследует и Китай. Помимо этого, Индия заинтересована в расширении внешнеэкономических связей с государствами Центральной Азии, которые пока недостаточно развиты. Экономическое влияние Китая в данном регионе преобладает, что вызывает озабоченность и в Дели, и в Москве. Наконец, Индия заинтересована и в участии России в многосторонних проектах сотрудничества в странах Южной Азии, где влияние Поднебесной также беспокоит «крупнейшую демократию мира». Однако эксперты считают, что тревоги Индии относительно роста геополитического влияния Китая пока не трансформировались в готовность Дели стать партнером Вашингтона по «сдерживанию» Поднебесной в Тихоокеанской Азии. Политика «лабиринтов», исходящая из долгосрочных интересов Индии, скорее всего, останется преобладающей формой дипломатического «самовыражения» официального Дели, что в принципе не противоречит стратегическим замыслам Москвы.

Эволюция «стратегического треугольника» Москва – Дели – Пекин органически «вписана» в контекст быстроменяющегося мира, основной чертой эволюции которого стал переход от западоцентричной к полицентрической модели организации глобального порядка. Представляется, что специальная операция по демилитаризации и денацификации Украины сообщила дополнительное ускорение тенденциям и процессам, латентно развивавшимся уже как минимум десятилетие. В ходе данных процессов и Россия, и Китай, и Индия обретают качественные характеристики, подпадающие «державам критической массы». (Формулировка классика современного обществознания Уолта Ростоу (1916–2003) под «критической массой» подразуме-

вает геополитический статус, делающий невозможной мировую политику без данной страны или вопреки ее интересам [Leading the World Economically..., 2003, p. 273].) В настоящее время основным «выгодополучателем» конфликта вокруг Украины принято считать Поднебесную. «Крупнейшая демократия мира», как полагают политологи-международники, также извлекает значительные материальные выгоды из перенаправления российских потоков энергоносителей на восток. Однако некоторые специалисты рассматривают новую роль Индии в полицентрическом мире *стереоскопически*, в том числе в геополитическом контексте.

Так, независимый журналист Сунил Шаран (*Sunil Sharan*) утверждает, что начинается новая перегруппировка сил в мировой политике. Индия, в частности, глубоко разочарована отказом Соединённых Штатов Америки поставлять атомные подводные лодки этой стране, тогда как Австралия получит субмарины этого класса по соглашению с Вашингтоном. С. Шаран высказывает предположение, что группировка *Quad* (США, Индия, Япония, Австралия) утрачивает определяющее значение для «крупнейшей демократии мира». На фоне казуса с американскими подводными лодками перспективным может оказаться якобы сделанное Россией предложение о приобретении усовершенствованной системы ПВО С-500, способной нейтрализовать летательные аппараты Китая, включая гиперзвуковые ракеты. Индия, как пишет С. Шаран, может оказаться первой страной-обладателем систем С-500 [Sharan, 2022].

Автор указывает на важные тенденции преемственности во внешней политике Индии: мастера *realpolitik* по имени Индира Ганди сменил не менее умелый обладатель и исполнитель искусства «реальной политики», нынеш-



ний премьер-министр Нарендра Мо-ди (как известно, сущность «реальной политики» заключена в отказе от всяких идеологических установок и в руководящей роли практических соображений при реализации государственных интересов страны – А.В.). Н. Мо-ди, как образно описывает существующее положение дел в дипломатическом истеблишменте Индии С. Шаран, учитывает советы своих «доверенных слуг», однако, «к счастью, не слишком буквально» реагирует на их рекомендации. Так, в руководящих кругах иностранных дел немало откровенно проамериканских деятелей. Их внутренние убеждения и побуждения теоретически могли толкнуть Индию на поддержку НАТО в «украинском кризисе», однако если такое мнение было бы высказано, Н. Мо-ди отверг бы подобное предложение. Ясно, что именно Н. Мо-ди диктует алгоритм поведения Индии в нынешнем кризисе. Н. Мо-ди – это политик прагматического стиля мышления, уравновешенный государственный деятель, не готовый рисковать государственными интересами Индии, как бы ни симпатична была ему та или иная нация. В завершение своей мысли С. Шаран отмечает, что Н. Мо-ди завоевал доверие В. Путина. У премьера Индии хорошие отношения и с главой исполнительной власти США. Должно быть, Дж. Байден недоволен нынешней позицией Индии в отношении России; однако нынешний глава Белого дома не доверяет Китаю. Таким образом, Индия получает дополнительные возможности, с одной стороны, зафиксировать свою независимую позицию, а с другой стороны, отстаивать безальтернативную роль дипломатии в урегулировании любого конфликта [Sharan, 2022].

С. Шаран на свой лад трактует парадигму «свободной геометрии» международных отношений Эмманюэля Тодда. Предполагаемая недееспособность

формата *Quad* (США, Япония, Индия, Австралия) может быть компенсирована образованием новой гипотетической группировки, включающей в себя Китай, Индию, Россию, ОАЭ и другие государства Азии. «В конце концов двадцать первый век обещает стать веком Азии», – с некоторой долей иронии подводит итог своим размышлениям С. Шаран [Sharan, 2022].

### **«Стратегический треугольник» в системе внешней политики Индии**

«Стратегический треугольник» Россия – Индия – Китай эволюционирует вместе с мировой политикой. «Водораздел», которым стала специальная операция России на Украине, быстро превращает образную геополитическую фигуру «2+1» в некое подобие «консорциума» по преобразованию Евразии и остального мира в коалиции с Бразилией (где активно вызревают тенденции по объединению Латинской Америки на не зависимой от «великого северного соседа» основе) и здравомыслящими политическими силами на Западе. «Треугольник», как представляется, обладает реальным потенциалом *конструктивного* вовлечения в мировые дела Турции, Саудовской Аравии, Египта, Ирана и других влиятельных региональных лидеров, способных стабилизировать основательно расшатанный «коллективным» Западом мировой порядок.

В данном случае иллюстративен пример Ирана. В последнее время внешняя политика Индии, как представляется, начинает «дрейф» в сторону идеи «стратегической автономии», которая была «фирменным знаком» дипломатии этой страны долгие годы. Как и в эпоху Индиры Ганди, внешняя политика вновь является прерогативой

премьер-министра страны и постепенно выводится из-под стратегического контроля дипломатического истеблишмента. В Тегеране понимают, что попытки «коллективного» Запада на выгодных для себя условиях снять часть санкций с Ирана ради прозаической цели расширить доступ иранских энергоносителей на мировые рынки нефти и газа продиктованы исключительно корыстными соображениями в нынешней противоречивой геополитической ситуации. Всякие переговоры о частичной отмене санкций объективно повышают влияние Ирана в региональной и мировой политике. Геополитическая «стойкость» Тегерана словно указывает официальному Дели на необходимость смелых поступков как в региональной, так и в мировой политике. Важное значение для региональной и глобальной политики могут иметь продолжающиеся переговоры между Ираном и Саудовской Аравией об урегулировании двусторонних отношений, что может стать одной из несущих конструкций «постамериканского мира». Видимо, индийские правящие круги начинают сознавать, что Иран, как и другие региональные лидеры, может стать важной «точкой опоры» для деятельности индийской дипломатии в построении нового, полицентрического мирового порядка.

\*\*\*

Какими видятся задачи российской дипломатии на переломном этапе мирового развития? В условиях «эпического» реформирования мирового пространства, думается, необходимо «наполнение» «треугольника» Россия – Индия – Китай качественными и интенсивными внешнеэкономическими российско-индийскими связями. Своеобразным ориентиром на данном направлении деятельности должен стать

объем товарооборота между Индией и Китаем (125 млрд долларов в 2021 г., при значительном профиците Поднебесной), который должен иметь максимально сбалансированный, экономически и политически выгодный для «крупнейшей демократии мира» характер. Таким образом может быть ослаблена экономическая зависимость России от внешнеторговых связей с Поднебесной.

Повышение интенсивности внешнеэкономических связей между Россией и Индией может быть достигнуто за счет использования советского опыта клиринговых взаимоотношений и многосторонних геоэкономических «фигур», активно использовавшихся системой советской внешней торговли (СССР – Ирак – Индия, например). Система клиринга поможет «экономии» денежной массы рубля и рупии и будет способствовать снижению инфляционной нагрузки на национальные экономические системы наших двух стран.

Важное значение может приобрести *стратегическое управление* со стороны российского государства системой внешнеэкономических связей, как это имело место на различных этапах эволюции «государства развития» (*developmental state*), характерного для Японии, Южной Кореи, Тайваня, Китая и других успешных обществ Дальнего Востока и Юго-Восточной Азии. В рамках этой системы стратегического планирования и управления логично и возможно вовлечение в «водоворот» двусторонних связей российских регионов, до сих пор страдающих под гнетом многочисленных бюрократических ограничений и недостаточности финансовых средств для развертывания полноценной внешнеэкономической деятельности.

Мощным стимулятором двусторонних внешнеэкономических связей



обещает стать полномасштабное развертывание проекта Международного транспортного коридора (МТК) «Север – Юг» с активным участием Ирана. МТК «Север – Юг» облегчит Индии доступ в Центральную Азию и объективно повысит заинтересованность официального Дели в развитии других перспективных проектов, прежде всего в рамках Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС). Совместная деятельность России и Индии в третьих странах (Иране, регионе ЦАР, Южной Азии и т. д.) также позволит сбалансировать растущее влияние «Дракона» в сопредельных с нашими странами регионах. Иными словами, «треугольник» может трансформироваться из «блокиратора» евразийских интеграционных процессов в надежного стимулятора объединительных тенденций.

## Список литературы

- Володин А.Г. Становление полицентрического мироустройства как продолжение геополитических процессов XX века // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2019. – Т. 12, № 4. – С. 6–31. – DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-4-6-31.
- Ленин В.И. Горючий материал в мировой политике // *Полное собрание сочинений* : 5-е изд. – Том 17. – Москва : Изд-во политической литературы, 1968. – С. 174–183.
- Феномен Трампа: монография / под ред. А.В. Кузнецова. – Москва : ИНИОН РАН, 2020. – 642 с.
- China & the USA: Globalisation and the Decline of America's Supremacy / Fouskas V.K., Roy-Mukherjee Sh., Huang Q., Udeogu E. – London : Palgrave Macmillan, 2021. – Xv, 94 p.
- Daulet Singh Z. Powershift. India-China Relations in a Multipolar World. – New Delhi : Macmillan, 2020. – 335 p.
- Jacques M. When China Rules the World. The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World. – London : Allen Lane, 2009. – 550 p.
- Janjua R.W. Pak-US relations // *The Express Tribune*. – 2022. – July 18. – URL: <http://tribune.com.pk/story/2366429/pak-us-relations> (дата обращения: 14.10.2022).
- Jha P.Sh. India and China. The Battle Between Soft and Hard Power. – New Delhi : Penguin-Viking, 2010. – 398 p.
- Joshi M. India's strategy in the China-Russia-USA triangle // *Observer Research Foundation*. – 2019. – December 19. – URL: <http://orfonline.org/research/indias-strategy-in-the-china-russia-usa-triangle-59417/> (дата обращения: 16.10.2022).
- Kennedy P. The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. – New York : Vintage, 1989. – 704 p.
- Leading the World Economically / Ed. by F. Crouzet, A. Clesse. – Amsterdam : Dutch University Press, 2003. – 414 p.
- Madan T. China Has Lost India // *Foreign Affairs*. 2022. – October 4. – URL: <http://reader.foreignaffairs.com/2022/10/04/china-has-lost-india/content.html> (дата обращения: 06.10.2022).
- Rostow W.W. The Great Population Spike and After. Reflections on the 21<sup>st</sup> Century. – New York : Oxford University Press, 1998. – 228 p.
- Sharan S. The formation of a new Quad... China, India, Russia and Pakistan // *Times of India*. – 2022. – February 27. – URL: <http://timesofindia.indiatimes.com/blogs/strategic-insights/the-formation-of-a-new-quad-china-india-russia-and-pakistan/> (дата обращения: 18.10.2022).
- Smith D. The Dragon and the Elephant. China, India and the New World Order. – London : Profile Books, 2007. – 266 p.
- Weidacher Hsiung Ch. A tenuous tri-lateral? Russia-India-China relations in a changing world order. – Stockholm : The Swedish Institute of International Affairs,

2019. – 18 p. – URL: <http://ui.se/globalasets/ui.se-eng/publications/ui-publica->

tions/2019/ui-brief-no.-1-2019.pdf (дата обращения: 16.10.2022).

## Political Processes in the Changing World

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.01

# Moscow – Delhi – Beijing Triangle in the System of India's Foreign Policy

**Andrey G. VOLODIN**

Dr.Sc. (History), chief researcher

Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN)

Nakhimovsky Avenue, 51/21, Moscow, Russian Federation, 117418

E-mail: [andreivolodine@gmail.com](mailto:andreivolodine@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-0627-4307

**CITATION:** Volodin A.G. (2022). Moscow – Delhi – Beijing Triangle in the System of India's Foreign Policy. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 6–27 (in Russian). DOI: 10.31249/kgt/2022.06.01

Received: 20.10.2022.

Revised: 18.11.2022.

**ABSTRACT.** *The present article is focused on the Moscow – Delhi – Beijing strategic “triangle” and its influence on India’s foreign policy. The author traces the history of the “triangle” conceptualizing the dynamic attitude of Russia, India and China to the notion of economic and geopolitical integration in Eurasia. After the dismemberment of the Soviet Union, the “triangle”, for quite a while, was evolving as a “2 plus 1” geometric figure; the highly controversial India – China relationship being the main reason for geostrategic stumbling block. The nascent regrouping of forces at the global level is pushing Beijing and Delhi to geopolitical rapprochement. What is emerging as a pivotal bilateral issue is the strategic stake of the Elephant and the Dragon in the coming*

*polycentric world order. Also, the author believes that this reciprocal motion is encouraged by tectonic powershifts in world politics that have come into the open after the 24<sup>th</sup> of February, 2022. The “dramatic” remodeling of the international geopolitical space envisages a new intensity of Russia – India economic relations inside the “triangle”. Widening and deepening scope of bilateral economic relations might be sustained by an open mutual clearing system with absolute transparency. In Russia, to raise the effectiveness of bilateral economic ties, the state-guided strategic governance will come to rescue. The principles of strategic governance were successfully tested in the “developmental state” practiced by Japan, South Korea as well as other advanced societies of*

*the Far East and South-east Asia. Another emerging “driver” of Russia – India relations is the scheme of the International Transportation Corridor with an active participation of Iran.*

**KEYWORDS:** *polycentric world order, Russia, India, China, India – China border dispute, Pakistan, the USA, geopolitics, Iran, North-South international transportation corridor.*

## References

- Daulet Singh Z. (2020). *Powershift. India-China Relations in a Multipolar World*. New Delhi : Macmillan, 335 pp.
- China & the USA: Globalisation and the Decline of America's Supremacy (2021). Fouskas V.K., Roy-Mukherjee Sh., Huang Q., Udeogu E. London : Palgrave Macmillan, xv, 94 pp.
- Jacques M. (2009). *When China Rules the World. The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. London : Allen Lane, 550 pp.
- Janjua R.W. (2022). Pak-US relations. *The Express Tribune*. July 18. Available at: <http://tribune.com.pk/story/2366429/pak-us-relations>, accessed 14.10.2022.
- Jha P.Sh. (2010). *India and China. The Battle Between Soft and Hard Power*. New Delhi : Penguin-Viking, 398 pp.
- Joshi M. (2019). India's strategy in the China-Russia-USA triangle. *Observer Research Foundation*. December 19. Available at: <http://orfonline.org/research/indias-strategy-in-the-china-russia-usa-triangle-59417/>, accessed 16.10.2022.
- Kennedy P. (1989). *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York : Vintage, 704 pp.
- Leading the World Economically (2003). Crouzet F., Clesse A. (eds.). Amsterdam : Dutch University Press, 414 pp.
- Lenin V.I. (1968). Combustible material in world politics. *Complete set of works*. 5<sup>th</sup> ed. Vol. 17. Moscow : Isdatel'stvo politicheskoy literature, pp. 174–183.
- Madan T. (2022). China Has Lost India. *Foreign Affairs*. October 4. Available at: <http://reader.foreignaffairs.com/2022/10/04/china-has-lost-india/content.html>, accessed 06.10.2022.
- Rostow W.W. (1998). *The Great Population Spike and After. Reflections on the 21<sup>st</sup> Century*. New York : Oxford University Press, 228 pp.
- Sharan S. (2022). The formation of a new Quad... China, India, Russia and Pakistan. *Times of India*. February 27. Available at: <http://timesofindia.indiatimes.com/blogs/strategic-insights/the-formation-of-a-new-quad-china-india-russia-and-pakistan/>, accessed 18.10.2022.
- Smith D. (2007). *The Dragon and the Elephant. China, India and the New World Order*. London : Profile Books, 266 pp.
- The Trump Phenomenon* (2020). Kuznetsov A.V. (ed.). Moscow, INION, 642 pp.
- Volodin A.G. (2019). The Formation of the Polycentric World Order as a Continuation of the Geopolitical Processes of the Twentieth Century. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 12, no. 4, pp. 6–31 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-4-6-31.
- Weidacher Hsiung Ch. (2019). *A tenuous trilateral? Russia-India-China relations in a changing world order*. Stockholm : The Swedish Institute of International Affairs, 18 pp. Available at: <http://ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2019/ui-brief-no.-1-2019.pdf>, accessed 16.10.2022.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.02

# Трансформация подходов к построению системы антикризисного функционирования основных международных финансовых институтов в условиях новых геополитических вызовов

**Антон Викентьевич НАВОЙ**

доктор экономических наук, доцент, профессор департамента «Мировые финансы»

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Ленинградский проспект, д. 49/2, г. Москва, Российская Федерация, 125167

E-mail: Ant.navoy@yandex.ru

ORCID: 0000-0001-7058-4257

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Навой А.В. Трансформация подходов к построению системы антикризисного функционирования основных международных финансовых институтов в условиях новых геополитических вызовов // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 28–45.  
DOI: 10.31249/kgt/2022.06.02

Статья поступила в редакцию 06.08.2022.

Исправленный текст представлен 30.09.2022.

**БЛАГОДАРНОСТЬ.** Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

**АННОТАЦИЯ.** *Статья посвящена эволюции роли подходов к построению «глобальных страховочных сетей», критически анализируются элементы глобальных страховочных сетей (национальных, региональных, глобальных) с точки зрения возможности их использования в условиях новых геополитических вызовов. На основе сформированных критериев оценки эффективности*

*элементов глобальных страховочных сетей делается вывод о фрагментарности охвата контуром антикризисных механизмов отдельных групп стран: в противовес странам – эмитентам резервных валют, имеющим практически неограниченный и относительно недорогой доступ к элементам сетей, группа развивающихся стран в гораздо меньшей степени охвачена анти-*

*кризисным регулированием. Выдвигается гипотеза о распаде единой архитектуры глобальных страховочных сетей в условиях новых геополитических вызовов, в частности из-за эрозии антикризисной функции международных резервов, программ МВФ и СВОП-соглашений центральных банков.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** *глобализация мировой экономики, глобальные страховочные сети, международные резервы, суверенные фонды благосостояния, МВФ, международные финансовые институты, трансграничное движение капитала, международный кредит, СВОП-соглашения.*

## Введение

Роль глобального антикризисного регулирования существенно возросла в связи с интенсификацией и учащением мировых финансово-экономических кризисов. Так, в 1998 г. мировой ВВП снизился менее чем на 1%, а уже в 2009 г. – на 5,3%, в 2015 г. – на 5,4%<sup>1</sup>. В этой связи международными финансовыми институтами были предприняты меры, направленные на повышение устойчивости международной финансовой системы, в том числе ее адаптивности к новым геополитическим вызовам – ситуации кардинального изменения принципов построения внешнеэкономических отношений, обусловленных глобальными политическими, эпидемиологическими, природными катаклизмами, например пандемией COVID-19.

Повышение устойчивости международной финансовой системы, наряду с созданием предпосылок долгосроч-

ного поступательного развития глобальной экономики, представляет своего рода глобальное общественное благо, в связи с чем в его создании заинтересованы практически все страны. В частности, для него характерно наличие положительных внешних экстерналий, то есть получение выгод всеми экономическими агентами, а также свойство «неконкурентности» – возможности неограниченного использования положительных эффектов участниками международных экономических отношений. Именно это обуславливает участие в качестве субъектов антикризисного регулирования международных финансовых институтов.

Особое место в укреплении устойчивости международной финансовой системы играет разработка антикризисных инструментов, которые, выступая средством «шоковой терапии», и позволяют купировать распространение финансовых проблем одного из регионов на другие экономические территории (*contagion effect*).

Ключевая роль антикризисного инструментария в смягчении последствий распространения кризисных явлений остро поставила вопрос о поиске необходимых для этого финансовых ресурсов, поскольку емкости национальных антикризисных программ оказалось недостаточно для противодействия глобальным финансовым кризисам.

Система антикризисных инструментов, включающая процедуры мобилизации необходимых финансовых ресурсов, их распределения и использования, получила наименование глобальных финансовых страховочных сетей (*Global Financial Safety Net – GFSN*) [Adequacy..., 2016], которые

<sup>1</sup> Расчеты автора по: World Economic Outlook Database – URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?a=1&c=001,110,163,119,123,200,511,&s=NGDPD,&sy=1996&ey=2022&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1> (дата обращения: 01.09.2022).

в отечественной литературе чаще именуют глобальными страховочными сетями, или ГСС.

Под глобальными страховочными сетями подразумевают экстренные меры, направленные на сдерживание уже возникших и требующих немедленно вмешательства очагов кризисов, грозящих перекинуться на другие рынки, а также проведение превентивных мероприятий, имеющих целью купировать развитие кризисных явлений на ранних стадиях [IMF Support..., 2008].

Основными задачами ГСС являются: (1) обеспечение страховых механизмов для предотвращения кризисов; (2) предоставление странам необходимого финансирования, если кризисы уже возникли; (3) создание для стран стимулов к принятию превентивных мер, направленных на предотвращение кризисов [Adequacy..., 2016].

К настоящему времени сформировалась многоуровневая международная система институтов и финансовых механизмов, призванных обеспечивать краткосрочное антикризисное финансирование. Основными ее элементами являются следующие институты и механизмы.

**Глобальный уровень:** Международный валютный фонд (МВФ) и Группа Всемирного банка (ГВБ).

**Региональный уровень:** региональные финансовые механизмы/соглашения (*Regional Financial Arrangements*, RFA, РФМ), ресурсы региональных и многосторонних банков развития.

**Двусторонний уровень:** международные резервы центральных банков в рамках заключенных валютных своп-линий центральных банков и иные формы двусторонней финансовой поддержки.

**Национальный уровень:** международные резервы и средства суверенных фондов благосостояния отдельных стран.

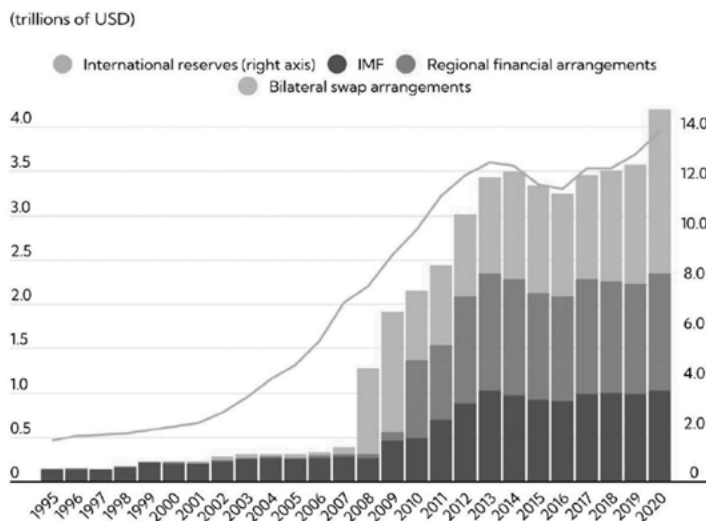
Задачей настоящего исследования является оценка степени эффективности действующего контура ГСС в условиях новых геополитических вызовов.

## Содержание, тенденции и основные проблемы глобальных страховочных сетей

Динамика совокупного объема ресурсов, мобилизуемых в рамках ГСС, представлена на рисунке 1. Как следует из рисунка, в основе ресурсов ГСС лежат международные резервы отдельных стран, совокупный объем которых достигает 10 трлн долларов США. Далее с заметным отставанием следуют другие элементы ГСС: своп-линии центральных банков (около 1,8 трлн долларов); ресурсы РФМ (около 1 трлн долларов), совокупные ресурсы МВФ (около 0,6 трлн долларов). Динамика ресурсов ГСС отражает кратное увеличение мобилизуемой ликвидности (за исключением международных резервов): с 0,2 трлн долларов в 2007 г. до почти 4 трлн долларов в 2021 г.<sup>2</sup> Не менее резок рост международных резервов: с 4 трлн долларов в 2005 г. до 10 трлн долларов в 2020 г.

Важнейшим субъектом реализации страховочных сетей на глобальном уровне выступает МВФ. Череда мировых финансово-экономических кризисов заставила Фонд интенсифицировать работу по модернизации антикризисного инструментария. Общий вектор экстренных кредитных

2 Iancu A., Kim S., Miksjuk A. Global Financial Safety Net – A Lifeline for an Uncertain World. – 2021. – November 30. – URL: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/11/30/global-financial-safety-net-a-lifeline-for-an-uncertain-world> (дата обращения: 01.09.2022).



**Рисунок 1.** Динамика размера и композиции компонентов глобальных страховочных сетей в 1995–2020 гг.

**Figure 1.** Dynamics of the size and composition of the components of global safety nets in 1995–2020

**Источник:** [Evolution..., 2021]; US Federal Reserve website; IMF, RFA annual reports and press releases; IMF staff calculations.

программ направлен на максимальное облегчение предоставления нуждающимся странам экстренных финансовых средств. При этом МВФ сохраняет традиционные требования к заемщикам. В рамках пакета антикризисных мер МВФ расширил лимиты доступа к уже существующим кредитным инструментам – стандартным кредитным механизмам МВФ (*standby Arrangements*) и механизмам расширенного кредитования (*Extended Fund Facilities*), а также ввел принципиально новые кредитные программы, например «мгновенный финансовый инструмент» (*Rapid Financial instrument*), предусматривающий оперативное предоставление ликвидности без соблюде-

ния стандартных процедур выделения ресурсов [Financing for Development..., 2016].

Для фондирования кредитных программ, в целях преодоления кризисных явлений, МВФ были предприняты шаги по расширению ресурсной базы. В частности, Фондом было произведено несколько общих и специальных пересмотров квот на общую сумму около 400 млрд СДР<sup>3</sup>.

Кроме того, расширено привлечение ресурсов вне квотного механизма, в основном в ссудной форме<sup>4</sup>. К концу 2021-го финансового года общая сумма ссудных ресурсов, предоставленных Фонду, достигла 270,3 млрд долларов США.

3 IMF Quotas March 4, 2021 – URL: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas> (дата обращения: 01.09.2022).

4 План действий по выходу из глобального финансового кризиса. – Лондон, 2009. – URL: [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/london\\_summit\\_declaration\\_on\\_str\\_financial\\_system.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/london_summit_declaration_on_str_financial_system.pdf) (дата обращения: 01.09.2022).



Так, в рамках введенного с 2011 г. механизма Новых соглашений о займах (НСЗ)<sup>5</sup> привлечено ресурсов на сумму 360,8 млрд СДР в эквиваленте. Основными кредиторами МВФ выступили крупные развитые и развивающиеся страны, в том числе: Япония (67,0 млрд СДР), США (56,4 млрд СДР), Китай (31,7 млрд СДР), ФРГ (25,8 млрд СДР), Франция и Великобритания (по 19,0 млрд СДР), Италия (13,8 млрд СДР), Саудовская Аравия (11,3 млрд СДР) и Швейцария (11,1 млрд СДР)<sup>6</sup>.

Дополнительное финансирование МВФ в рамках Двусторонних соглашений о заимствованиях (ДСЗ) к 2021 г. достигло 193,9 млрд долларов США в эквиваленте. Крупнейшими кредиторами выступали Япония (18,0 млрд СДР), ФРГ (15,0 млрд СДР), Китай (14,7 млрд СДР), Франция (11,6 млрд СДР), Италия (8,5 млрд долларов США)<sup>7</sup>.

В результате интенсивного наращивания ссудного портфеля объемы привлеченных ресурсов Фонда вне квотного механизма превысили размеры квотного фондирования. Так, в результате увеличения квот 54 стран – членов фонда в 2011 и 2015 гг. ресурсы Фонда выросли до 395,0 млрд СДР, в то время как объем привлеченных ссудных ресурсов по состоянию на конец 2021 г. достиг 497,9 млрд СДР<sup>8</sup>.

Таким образом, совокупный объем привлеченных МВФ ресурсов, в том

числе для финансирования антикризисных программ, расширился до 1 трлн СДР, или до 1,2 трлн долларов США в эквиваленте (см. таблицу 1).

Тем не менее участие МВФ в качестве элемента ГСС, по нашему мнению, имеет целый ряд системных изъянов.

Во-первых, ресурсы МВФ несопоставимы с потоком «горячих денег»<sup>9</sup>, который, по оценкам БМР, достигает 700 трлн долларов США<sup>10</sup>. Недостаточна емкость антикризисных программ Фонда и для купирования финансовых затруднений на национальных рынках крупных развивающихся стран, в частности Китая, Индии, Бразилии, Мексики, Турции и др.

Во-вторых, Фонд не использует большую часть привлеченных ресурсов на финансирование антикризисных программ в нуждающихся странах по причинам бюрократического характера: потенциальные заемщики не в полной мере отвечают критериям кредитования МВФ. В результате доля предоставленных кредитов в совокупных объемах своих кредитных возможностей Фонда составляет лишь около 10–15% (см. таблицу 2).

В-третьих, использование антикризисных инструментов МВФ крайне обременительно для стран-должников в силу жесткости графика обслуживания долга и невозможности пролонгации его обслуживания, а также

5 IMF Standing Borrowing Arrangements – URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Factsheets/English/Standingborrowingarrangement.ashx> (дата обращения: 01.09.2022).

6 Schedule of Effective NAB Commitments in the General Resources Account at April 30, 2021, and 2020 // IMF Annual Report 2021 Financial Statements. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2021/eng/downloads/2021-financial-statements.pdf> (дата обращения: 01.09.2022).

7 Schedule of Effective Bilateral Borrowing Agreements in the General Resources Account at April 30, 2021, and 2020 // IMF Annual Report 2021 Financial Statements. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2021/eng/downloads/2021-financial-statements.pdf> (дата обращения: 01.09.2022).

8 Financial Resources and Liquidity Position in the General Resources Account at April 30, 2021, and 2020 // IMF Annual Report 2021 Financial Statements. – URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2021/eng/downloads/2021-financial-statements.pdf> (дата обращения: 01.09.2022).

9 Краткосрочные капиталы спекулятивного характера, моментально перемещающиеся из одной юрисдикции в другую в целях получения мгновенной арбитражной премии.

10 Расчеты автора по BIS Quarterly Review. December 2021. – URL: [https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt2112.htm](https://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt2112.htm) (дата обращения: 01.09.2022).



**Таблица 1.** Источники финансирования основных операций МВФ, млн СДР  
**Table 1.** Sources of financing for the main operations of the IMF, million SDRs

Используемые ресурсы	319420
Используемые валюты	297217
СДР	22203
Предоставлено в рамках кредитных соглашений	-94087
Не использовано ресурсов	225333
Ресурсы, привлеченные в рамках ссудных инструментов	495815
НСЗ	360804
ДСЗ	135011
Совокупная величина квот	394972

**Источник:** составлено автором по: Quarterly Report on IMF Finances: For the Quarter Ended January 31, 2022. – URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Data/IMF-Finance/Quarterly-Financial-Statements/2022/013122.ashx> (дата обращения: 01.09.2022).

**Таблица 2.** Кредитные программы МВФ и их использование (на 31.03.2022), млн долларов США  
**Table 2.** IMF loan programs and their use (as of March 31, 2022), million US dollars

Кредитный механизм	Зарезервировано средств, тыс. СДР	Не использовано средств, тыс. СДР	Доля неиспользованных средств, %
Трастовый фонд на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту ( <i>Poverty Reduction and Growth Trust, PRGT</i> ) для стран с низким доходом			
Расширенный кредитный механизм	6 723 423	3 946 190	58,7
Стандартный кредитный механизм	151 000	64 000	42,4
Общие ресурсы ( <i>General Resources Account, GRA</i> )			
Гибкая кредитная линия	73 367 800	69 617 800	94,9
Превентивная линия повышения ликвидности	1 884 000	1 884 000	100
Расширенный кредитный механизм	47 156 461	32 318 412	68,5
Стандартный кредитный механизм	610 800	155 116	25,4
Итого	129 893 484	107 985 518	83,1

**Источник:** составлено автором по: <https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2025-12-31> (дата обращения: 01.09.2022).

в связи с обусловленностью кредитов Фонда проведением программ финансовой стабилизации.

На региональном уровне элементы ГСС представлены региональными финансовыми механизмами (РФМ) – организованными формами накопления капитала в целях противодействия негативным последствиям развития кризиса на финансовых рынках, а также финансирования программ долгосрочного развития региона [Навой, 2017].

РФМ, как правило, представлены региональными фондами, наполняемыми за счет отчислений стран-участниц [Collaboration..., 2017]. Система отчислений базируется на определенной пропорции к размеру экономики государства-участника. Основные взносы делают крупнейшие страны региона с наибольшим ВВП и населением. За счет сформированных ресурсов фонды предоставляют странам, подвергшимся кризису, кредитные ресурсы на основе заранее определенных критериев.

Механизмы формирования и использования РФМ могут базироваться на преимущественно рыночном финансировании или преимущественном фондировании за счет взносов стран-участниц [Eichengreen, 2012].

Первая группа РФМ предполагает, наряду со взносами стран-участниц, активное привлечение финансирования в форме эмиссии долговых ценных бумаг. К таким РФМ относятся Европейский стабилизационный механизм (European Stabilization Mechanism, ECM) и Механизм поддержки платежного баланса ЕС (Balance of Payments Assistance Facility, МППБ ЕС), выпускающие долговые ценные бумаги, имеющие категорию квазисуверенных инструментов с высокими рейтингами и низкой стоимостью заимствований. Рыночное фи-

нансирование позволяет РФМ данного типа значительно расширить фондирование антикризисных программ. Например, коэффициент покрытия долга, определяемый как соотношение между оплаченным капиталом и объемом выпущенных непогашенных ЕСМ обязательств, составляет минимум 15%, что дает возможность использовать кредитный рычаг<sup>11</sup>.

Вторая группа РФМ основана преимущественно на взносах государств-участников без привлечения рыночного финансирования. На этом принципе построена большая часть РФМ, таких как Пул валютных резервов БРИКС (BRICS Contingent Reserve Arrangement, ПВР БРИКС), Евразийский фонд стабилизации и развития (ЕФСР). Данная группа РФМ базируется на фактической (оплаченной) и совокупной подписной части взносов. Как правило, фактически вносится небольшая часть подписного взноса (около 10%), а на остальную сумму органы государственной власти стран-участниц выпускают простой вексель. В случае формирования пакета финансовой помощи нуждающейся стране необходимая сумма пакета аккумулируется за счет взносов участников РФМ из суммы векселя пропорционально их доле участия в РФМ. Например, в ЕФСР основой фондирования выступают взносы государств-участников, а также доходы от предоставления средств ЕФСР на возвратной основе (процентные платежи по выданным кредитам). Суммарный вклад государств-участников в ЕФСР поделен на сумму, вносимую денежными средствами (10%), и сумму, оформленную простым, не обращающимся и беспроцентным векселем.

В некоторых РФМ, в частности в ПВР БРИКС и Многосторонней ини-

11 Статья 41 Договора о ЕСМ.

циативе Чианг Май, вместо векселя могут использоваться своп-линии между центральными банками государств-участников. В этом случае необходимые ресурсы нуждающейся стране аккумулируются в форме предоставления ликвидности в виде срочных своп-сделок в резервных валютах в обмен на национальную валюту.

Роль РФМ в качестве элемента ГСС повышается (см. рисунок 1). Как свидетельствуют расчеты МВФ, в распоряжении РФМ находится около 1,5 трлн долларов США [Stocktaking..., 2013, p. 10], то есть превышают размер ресурсов, аккумулируемых Фондом. При этом основная доля ресурсов РФМ пока не задействована, в отличие от активов МВФ, основная часть которых иммобилизована в кредитных линиях.

Привлечение ресурсов РФМ расширилось практически повсеместно. Так, ресурсы МППБ ЕС выросли до 60 млрд евро; ЕСМ – до 700 млрд евро. В результате реформирования механизма Многосторонней инициативы Чианг Май потенциальный объем своп-линий вырос вдвое, до 240 млрд долларов США [Adequacy..., 2016]. Финансовые взносы членов в Арабский валютный фонд (*Arab Monetary Fund*) и Латиноамериканский резервный фонд (*Fondo Latinoamericano de Reservas*) также увеличились примерно вдвое (см. рисунок 2).

Повышение значимости РФМ в качестве элемента ГСС обусловлено рядом факторов [Навой, 2017]. В их числе – недостаточная емкость антикризисных инструментов традиционных международных финансовых организаций, значимые экономические и политические издержки привлечения кредитных ресурсов от них; определенная переориентация на формиро-

вание антикризисных пакетов за счет ресурсов региона; снижение зависимости от развитых стран, участвующих в формировании антикризисной помощи в рамках традиционных МФИ.

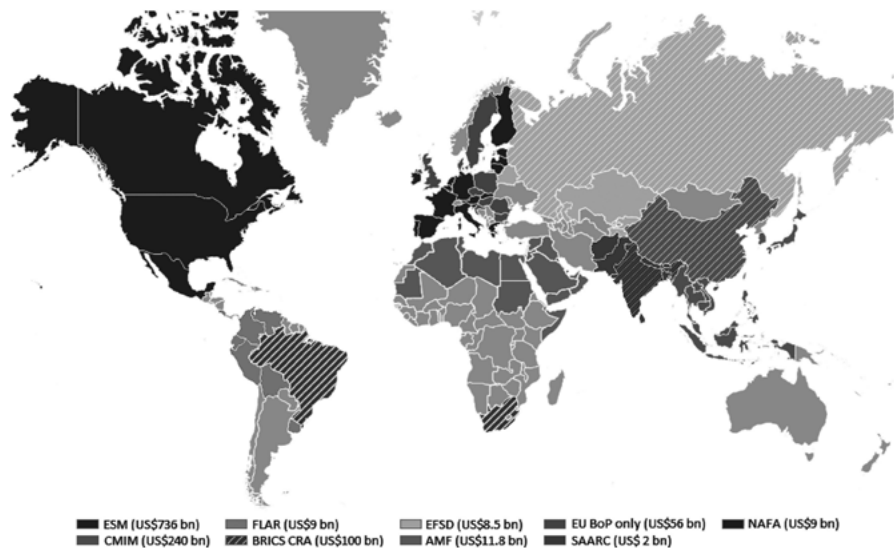
Тем не менее ресурсы РФМ, в силу «громоздкости» процедуры их выделения, проигрывают другим элементам ГСС по скорости предоставления, предсказуемости и надежности. Большая часть механизмов РФМ пока не апробирована в полном масштабе по причине отсутствия полномасштабных региональных кризисов, которые обусловили бы спрос на них.

*Двусторонний уровень формирования ГСС* представлен в основном взаимными своп-линиями центральных банков.

Своп-линии должны были выступить альтернативой антикризисным механизмам МВФ по предоставлению экстренной международной ликвидности. Своп-линии в долларах США были открыты ФРС США в острой фазе кризиса 2008–2009 гг. и предназначались преимущественно для пополнения долларовой ликвидности центральных банков развитых стран.

Основной спрос на долларовое фондирование предъявляли европейские контрагенты, обеспечением служил залог, полученный ЕЦБ от банков в рамках стандартных процедур рефинансирования [ECB, 2009, p. 8–9]. Позднее практика заключения своп-линий была распространена еще на 12 центральных банков, а для эмитентов резервных валют ЕЦБ, Банком Англии и Банком Японии были сняты лимиты на максимальный объем сделок. В различные периоды в рамках своп-линий предоставлялись ресурсы в объеме до 1 трлн долларов США<sup>12</sup>.

12 Federal Reserve Balance Sheet: Factors Affecting Reserve Balances. – H.4.1. – 2009. – December 31. – URL: <https://www.federalreserve.gov/releases/h41/> (дата обращения: 01.09.2022).



**Рисунок 2.** РФМ по странам-участницам по состоянию на конец 2015 г.  
**Figure 2.** RFA by countries, end of 2015

**Источник:** [Adequacy..., 2016, p. 18].

Ресурсы крупнейших РФМ (справочно):

**AMF (Arab Monetary Fund)** – Арабский валютный фонд – 11,8 млрд долларов США.

**FLAR (Latin American Reserve Fund)** – Латиноамериканский резервный фонд – 9 млрд долларов.

**BRICS CRA (BRICS Contingent Reserve Arrangement)** – Пул валютных резервов БРИКС – 100 млрд долларов.

**ESM (European Stabilization Mechanism)** – Европейский стабилизационный механизм – 736 млрд долларов.

**CMIM (Chiang Mai Initiative Multilateralization)** – Многосторонняя инициатива Чيانг Май – 240 млрд долларов.

**EFSD (Eurasian Fund for Stabilization and Development)** – Евразийский фонд стабилизации и развития – 8,5 млрд долларов.

**NAFA (North America Framework Arrangement)** – Североамериканское рамочное соглашение – 9 млрд долларов.

**EUBOP (Balance of Payments Assistance Facility)** – Механизм поддержки платежного баланса ЕС – 56 млрд долларов.

**SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation)** – Южно-Азиатская ассоциация регионального сотрудничества – 2 млрд долларов.

Значимость этого компонента ГСС существенно возросла в период пандемии в 2020 г. К началу 2022 г. совокупный объем лимитов, открытых по своп-линиям центральных (национальных) банков, достиг около 6 трлн долларов<sup>13</sup>. Своп-линии открыты ФРС США, ЕЦБ, центральными банками Японии, Великобритании, Австралии, Швеции, Швейцарии. В последние годы наблюдается тенденция к расширению лимита по своп-линиям Народного банка Китая до 500 млрд долларов [Destais, 2016].

Использование своп-линий в качестве элемента ГСС имеет ряд недостатков. Данному каналу антикризисной поддержки не хватает предсказуемости и прозрачности. Своп-линии представляют собой селективный канал предоставления ликвидности, средства которого доступны не всем странам. К примеру, к своп-линиям ФРС США имеют доступ только две развивающиеся страны: Бразилия и Мексика. Около 30% стран – членов МВФ вообще не имеют доступа к своп-линиям центральных банков<sup>14</sup>. Кроме того, размер

<sup>13</sup> Расчеты автора по: URL: <https://gfsntracker.com/> (дата обращения: 01.09.2022).

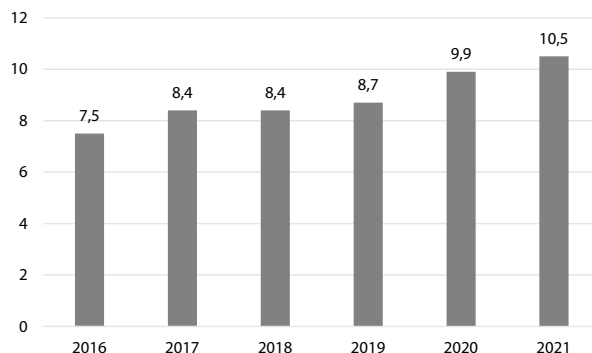
<sup>14</sup> Расчеты автора по: URL: <https://gfsntracker.com/> (дата обращения: 01.09.2022).

лимитов на отдельные страны, равно как и их список, определялся непрозрачно, что вызывает волну нареканий со стороны представителей развивающихся стран [Destais, 2016].

Национальный уровень ГСС представлен накоплением международных резервов и средств суверенных фондов благосостояния отдельных стран.

Наряду с традиционным инструментарием антикризисного регулиро-

вания на национальном уровне – международными резервами – появились и суверенные фонды благосостояния (СФБ) – относительно новый элемент национальных страховочных сетей. В настоящее время объем ресурсов, находящихся под контролем СФБ, стал сопоставим с объемом международных резервов. На конец 2021 г. совокупная величина СФБ достигла 10,5 трлн долларов (см. рисунок 3).



**Рисунок 3.** Динамика совокупного объема СФБ в 2016–2021 гг., трлн долларов США  
**Figure 3.** Dynamics of the total volume of SWF in 2016–2021, USD trillion

**Источник:** Global SWF Global Track 2022. Annual Report. – URL: <https://globalswf.com/reports/2022annual#executive-summary-1> (дата обращения: 01.09.2022).

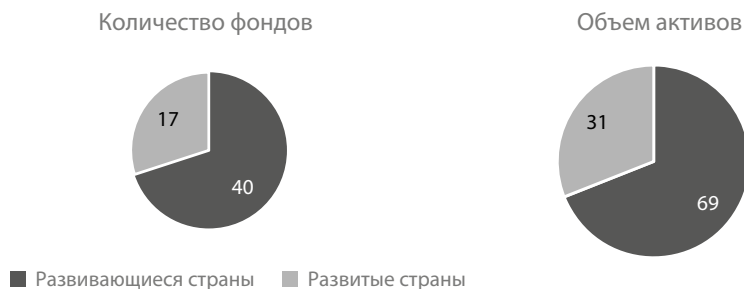
По оценкам МВФ, за счет значительного пополнения СФБ, преимущественно в развивающихся странах, их совокупный объем к 2025 г. может достичь 15 трлн долларов США<sup>15</sup>.

Основной объем средств СФБ накоплен в странах – экспортерах невозобновляемых природных ресурсов, а также в странах, имеющих устойчивое положительное saldo текущего счета платежного баланса. Ресурсы СФБ сосредоточены в основном в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (см. рисунок 4).

Вопрос об учете ресурсов СФБ в архитектуре ГСС дискуссионен. В отли-

чие от международных резервов, структура которых детерминирована международными стандартами и предполагает высокую степень ликвидности и готовности к использованию в антикризисном инструментарии, СФБ допускают существенно большую вариативность вложений. Последние могут направляться на приобретение относительно более доходных и менее ликвидных инструментов (акции, паи ПИФ, производные инструменты, объекты недвижимости и др.). Таким образом, возможности вовлечения ресурсов СФБ в антикризисное регулирование существенно ограничены, в том числе

15 World Economic Outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth. – IMF, October 2012. – URL: [https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/\\_text.ashx](https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/_text.ashx) (дата обращения: 01.09.2022).



**Рисунок 4.** Суверенные фонды благосостояния в разбивке по группам стран, %  
**Figure 4.** Sovereign wealth funds by country group, %

**Источник:** [Навой, Шалунова, 2014, с. 27].

международными стандартами (Сантьягские принципы)<sup>16</sup>.

Резервные активы являются наиболее крупным элементом ГСС. Международные резервы представляют собой чрезвычайный антикризисный финансовый запас государства на случай непредсказуемого ухудшения геополитической ситуации или ситуации с платежным балансом страны, а также в случае колебаний конъюнктуры на валютном рынке<sup>17</sup>.

Большая часть международных резервов в настоящее время сосредоточена у формирующихся рынков – 5,7 трлн долларов США. Резервные активы развивающихся стран распределены крайне неравномерно. Большая часть – 4,1 трлн долларов (71,3%) – сконцентрирована в азиатском регионе. Самым крупным держателем международных резервов в регионе является Китай – 3,2 трлн долларов. Незначительны международные резервы у стран Централь-

ной и Восточной Европы – 0,4 трлн долларов (без учета России). У государств Центральной и Южной Америки аккумулировано 0,7 трлн долларов<sup>18</sup>. Подавляющая часть активов развивающихся стран представлена резервными валютами: доминируют финансовые инструменты, номинированные в долларах США (61,9%), в евро (25,1%), в иенах и фунтах стерлингов (по 3,8%)<sup>19</sup>. На долю золота приходится около 3,5%.

Развитые страны в течение длительного времени поддерживают стабильные объемы валютных резервов; их сумма составляет 4,8 трлн долларов США, причем более четверти авуаров – 1,3 трлн долларов – принадлежит Японии. У стран Экономического и валютного союза (включая резервы ЕЦБ) сконцентрировано авуаров на 0,9 трлн долларов (17,8%), у США – 0,5 трлн долларов (11,3%)<sup>20</sup>.

Последние десятилетия отмечены интенсивным наращиванием между-

16 International Working Group of Sovereign Wealth Funds (IWG), 2008. – Generally Accepted Principles and Practices. – Santiago Principles. – URL: <http://www.iwg-swff.org/pubs/gaplist.htm> (дата обращения: 01.09.2022).

17 Руководство по платежному балансу и международной инвестиционной позиции. Шестое издание (РПБ6). – МВФ. 2012. – С. 143.

18 Расчеты автора по: International Reserves and Foreign Currency Liquidity – URL: <https://data.imf.org/?sk=2DFB3380-3603-4D2C-90BE-A04D8BBCE237> (дата обращения: 01.09.2022).

19 Расчеты автора по: Official Foreign Exchange Reserves (COFER) – URL: <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4> (дата обращения: 01.09.2022).

20 Расчеты автора по: International Reserves and Foreign Currency Liquidity – URL: <https://data.imf.org/?sk=2DFB3380-3603-4D2C-90BE-A04D8BBCE237> (дата обращения: 01.09.2022).

народных резервов, однако эффективность их использования в антикризисных программах остается дискуссионной. Как показывает практика, достаточно эффективно привлекать резервные активы к программам финансовой стабилизации могут только крупные держатели (например, страны БРИКС, АСЕАН). Небольшие открытые экономики, ввиду несопоставимости объема резервов и трансграничных потоков «горячих денег», не в состоянии противостоять внешним шокам. Антикризисный эффект от валютных интервенций носит краткосрочный характер [Foreign Exchange..., 2005].

Тем не менее международные резервы остаются основой построения на-

циональных страховочных сетей для развивающихся стран. По состоянию на начало 2022 г. накопленный объем резервных активов развивающихся стран более чем втрое превышал критерий трехмесячного импорта и вдвое – критерий покрытия краткосрочных выплат по внешнему долгу<sup>21</sup>. При этом, как следует из нижеприведенного графика, критерии достаточности соблюдены развивающимися странами неравномерно: резервы недостаточны у целого ряда стран азиатского региона и Латинской Америки, тогда как ряд государств ЮВА имеют избыточные с точки зрения критерия достаточности авуары – более 100% по критерию ARA (см. рисунок 5).



**Рисунок 5.** Уровень покрытия резервными активами развивающихся стран потребностей в экстренном финансировании (согласно критерию ARA МВФ)  
**Figure 5.** The level of coverage of emergency financing needs by reserve assets of developing countries (according to the IMF ARA criterion)

**Источник:** [Adequacy..., 2016].

21 Расчеты автора по: World Economic Outlook. – IMF, October 2021. – URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2021/October/English/text.aspx> (дата обращения: 01.09.2022).



Основными недостатками накопления резервных активов в качестве элемента ГСС выступают их высокая стоимость и неадаптивность. Резервы представляют собой отвлечение национальных ресурсов от решения внутренних экономических задач, их использование для купирования кризиса является безвозвратным выбытием. Кроме того, использование резервов не позволяет адаптироваться экономике к внешним шокам. В последние годы антикризисный функционал международных резервов заметно снизился в силу того, что он стал подвергаться геополитическим рискам, а именно риску односторонних конфискационных мер со стороны развитых стран<sup>22</sup>.

Тем не менее доступность и скорость мобилизации резервов, в отличие от других элементов ГСС, делает их безальтернативным источником ресурсов для большинства формирующихся рынков.

### Трансформация подходов к формированию контура глобальных страховочных сетей

Сформированный контур ГСС, как показало исследование МВФ [Adequacy..., 2016], несмотря на постоянное совершенствование и расширение, имеет целый ряд асимметрий и внутренних изъянов.

Исследование проводилось на основе ряда критериев, в число которых входили: (1) оценка размера ресурсов ГСС с точки зрения потенциальных потребностей в финансировании; (2) предсказуемость – будут ли доступ-

ны ресурсы ГСС в случае кризиса и насколько предсказуемы условия их получения; (3) скорость – как быстро можно привлечь ресурсы; (4) надежность – обеспечивают ли ресурсы покрытие кризисных явлений на весь период шока, насколько они возобновляемы в течение периода шока; (5) стоимость – каковы финансовые и организационные затраты на мобилизацию ресурсов; (6) регуляторные стимулы – насколько элементы ГСС формируют стимулы для предотвращения и коррекции дисбалансов.

Итоги анализа на основе приведенных критериев представлены в таблице 3. Как следует из анализа, все элементы ГСС содержат в себе как преимущества, так и недостатки. Резервы обладают наиболее высокими характеристиками с точки зрения скорости мобилизации и предсказуемости, но «проигрывают» в стоимости (так как, по сути, представляют собой расходование чистого экспорта страны<sup>23</sup>) и не позволяют воздействовать на преодоление дисбалансов, вызвавших кризис. Своп-соглашения имеют достаточно хорошие характеристики с точки зрения быстроты мобилизации и относительно низкой стоимости, но проигрывают в предсказуемости и доступности (своп-линии открыты не всем странам). Ресурсы МВФ обладают хорошей предсказуемостью, но дороги с точки зрения политических и социальных издержек программ МВФ, имеют невысокую скорость и надежность предоставления. Наконец РФМ, обладая средними характеристиками по стоимости, надежности, предсказуемости, существенно проигрывают в скорости предоставления ресурсов.

22 «Замораживание» и конфискация активов, блокирование доступа к счетам и иные односторонние противоречащие нормам международного права меры, направленные на ограничение права собственности нерезидентов.

23 Источником формирования международных резервов в соответствии с концепцией Системы национальных счетов являются чистые национальные сбережения экономики, основным компонентом которых выступает чистый экспорт – разность между экспортом и импортом товаров и услуг.



Кроме того, эксперты Фонда оценивают неравномерность доступа к ГСС для различных групп стран (см. таблицу 4). Так, наибольшими возможностями в привлечении ресурсов ГСС обладают развитые страны – эмитенты ре-

зервных валют, которые имеют практически неограниченный доступ ко всем элементам ГСС, включая своп-соглашения и эмиссию национальных валют в каналы международного денежного обращения. При этом использование

**Таблица 3.** Оценка основных элементов глобальных страховочных сетей по критериям МВФ

**Table 3.** Assessment of the main elements of the global safety nets according to the IMF criteria

	Резервы	SWAP-соглашения	Ресурсы МВФ	РФМ
Предсказуемость	2	1	2	1
Скорость	2	2	1	0
Надежность	1	1	1	1
Стоимость	0	2	0	1
Регуляторные стимулы	0	1	2	1

**Источник:** составлено автором.

**Таблица 4.** Характеристика системы по группам стран

**Table 4.** Characteristics of the system by country groups

Особенности	Развитые страны – эмитенты резервных валют	Прочие развитые страны	Системно значимые развивающиеся страны	Прочие развивающиеся страны	Слаборазвитые страны
Предсказуемость	2	1	1	1	2
Скорость	2	2	2	1	1
Надежность	2	1	1	0	1
Стоимость	2	1	0	0	0
Регуляторные стимулы	0	1	1	1	1

**Источник:** составлено автором.

элементов ГСС в названных странах практически не создает стимулов для корректировки возникающих у них внутренних дисбалансов (например, дисбаланса между потреблением и сбережением)<sup>24</sup>.

На другом полюсе находятся развивающиеся страны и страны, доступ которых к ресурсам ГСС существенно ограничен и затруднен, а стоимость такого привлечения крайне высока. Речь идет об использовании таких «дорогих»

24 Привлечение ресурсов ГСС представляет собой экстренную форму финансирования, которая должна сопровождаться устранением макроэкономических диспропорций страны-заемщика и создавать долгосрочную основу для выравнивания внутренних дисбалансов, например, уравнивание сальдо счета текущих операций платежного баланса, снижение дефицита бюджета и т. д. Однако в ситуации с развитыми странами перманентный и неограниченный доступ ко всем элементам ГСС устраняет необходимость для урегулирования внутренних дисбалансов.

элементов ГСС, как национальные резервы и ресурсы МВФ при ограниченности доступа к своп-линиям и РФМ. Промежуточное положение занимают группа прочих развитых стран и группа системно значимых развивающихся стран, которые в силу своего положения имеют достаточно высокий потенциал доступа к инструментам своп-линий, ресурсам РФМ, но проигрывают в стоимости и надежности привлечения ресурсов ГСС.

К системным недостаткам ГСС, по нашему мнению, относится их циклический и асимметричный характер. Потенциальными потребителями механизмов ГСС выступают страны с устойчивой нехваткой сбережений, выраженных в том числе в низком объеме резервов. В то же время «сберегающие экономики», имея хронический избыток международных резервов, и так в достаточной степени защищены от кризисных явлений. При этом фондирование механизмов ГСС, в том числе по линиям МВФ и РФМ, всё в большей степени ложится именно на системно значимые развивающиеся экономики, одновременно создавая стимулы для использования данных ресурсов странами, проводящими неустойчивую монетарную политику.

Отдельное положение в существующем контуре ГСС занимают страны – эмитенты резервных валют, которые фактически не расходуют национальных ресурсов на фондирование ГСС, используя привлечение своп-линий и эмиссию собственных валют. Механизмы ГСС практически не создают стимулов для корректирующего поведения указанных стран в отношении купирования возникающих в их экономиках дисбалансов.

Ситуация с механизмами ГСС претерпевает кардинальные изменения в условиях обострения геополитических вызовов. Новые угрозы фраг-

ментации ГСС сформированы в условиях: (1) подрыва доверия к системе накопления международных резервов в свободно используемых валютах вследствие рисков их одностороннего замораживания; (2) деградации антикризисного инструментария МВФ в результате его подконтрольности группе развитых стран, осуществляющих недружественные действия в отношении развивающихся государств (замораживание средств Венесуэлы, Ливии, Ирана, Казахстана, России и др.); (3) сворачивания инструментария своп-линий в валютах развитых стран.

В этих условиях правомерно ставить вопрос о деградации полноценного функционирования ГСС в масштабе глобального финансового рынка и фрагментации ГСС на страховочные сети отдельных блоков по региональному и политическому признаку. Первостепенное значение, по нашему мнению, приобретают накопление международных резервов в валютах системно значимых развивающихся стран, развитие своп-линий в этих же валютах, поддержание ресурса РФМ.

## Список литературы

Навой А.В. Современные тенденции регионализации: основные тренды и противоречия // Деньги и кредит. – 2017. – № 4. – С. 24–32.

Навой А. В., Шалунова Л.И. Резервный фонд и Фонд национального благосостояния России в международной системе суверенных фондов // Деньги и кредит. – 2014. – № 2. – С. 26–33.

Adequacy of the Global Financial Safety Net // IMF Policy Paper. – 2016. – March. – 48 p. – URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/031016.pdf> (дата обращения: 01.09.2022).

Collaboration between Regional Financing Arrangements and the IMF //

IMF Policy Paper. – 2017. – July. – 42 p. – URL: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2017/pp073117-collaboration-between-regional-financing-arrangements-and-the-imf.ashx> (дата обращения: 01.09.2022).

Destais Ch. Central Bank Currency Swaps and the International Monetary System // Emerging Markets Finance and Trade. – 2016. – Vol. 52, N 10. – P. 2253–2266. – DOI: 10.1080/1540496X.2016.1185710.

ECB. Euro Money Market Study 2008. – Frankfurt am Main, February 2009. – 67 p. – URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/euromoneymarket/pdf/euromoneymarketstudy200902en.pdf> (дата обращения: 01.09.2022).

Eichengreen B. Regional Financing Arrangements and the International Monetary Fund // ADBI Working Paper. – 2012. – N 394. – 18 p.

Evolution of Bilateral Swap Lines / Perks M., Rao Y., Shin J, Tokuoka K. // IMF Working Paper. – 2021. – N 21/210. – 40 p.

Financing for Development: Enhancing the Financial Safety Net for Developing Countries // IMF Policy Paper. – 2016. – October. – 17 p. – URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Financing-for-Development-Enhancing-the-Financial-Safety-Net-for-Developing-Countries-PP5076> (дата обращения: 01.09.2022).

Foreign Exchange Market Intervention in Emerging Markets, Motives, Techniques and Implications // BIS Papers. – 2005. – N 24. – 301 p.

IMF Support and Crisis Prevention / Ghosh A.R. [et al.] // Occasional Papers. – 2008. – N 262, May. – 33 pp. – DOI: 10.5089/9781589067097.084.

Stocktaking the Fund's Engagement with Regional Financing Arrangements // IMF Policy Paper. – 2013. – April. – 46 p. – URL: [https://www.imf.org/-/media/Web-sites/IMF/imported-full-text-pdf/external/np/pp/eng/2013/\\_041113b.ashx](https://www.imf.org/-/media/Web-sites/IMF/imported-full-text-pdf/external/np/pp/eng/2013/_041113b.ashx) (дата обращения: 01.09.2022).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.02

# Transformation of Approaches to Building a System of Anti-Crisis Functioning of Main International Financial Institutions in the Context of New Geopolitical Challenges

**Anton V. NAVOY**

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Professor of the Department of Global Finance

Financial University under the Government of the Russian Federation  
Leningradskiy Avenue, 49/2, Moscow, Russian Federation, 125167

E-mail: Ant.navoy@yandex.ru

ORCID: 0000-0001-7058-4257

**CITATION:** Navoy A.V. (2022). Transformation of Approaches to Building a System of Anti-Crisis Functioning of Main International Financial Institutions in the Context of New Geopolitical Challenges. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 28–45 (in Russian).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.02

Received: 06.08.2022.

Revised: 30.09.2022.

**ACKNOWLEDGMENTS.** The article was prepared based on the results of the research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University.

**ABSTRACT.** *The article is devoted to the evolution of the role of approaches to the construction of “global safety nets”; the elements of global safety nets (of national, regional, global level) are critically analyzed in terms of the possibility of their use in the context of new geopolitical challenges. Based on the established criteria for assessing the effectiveness of elements of global safety nets, it is concluded that the contour coverage of anti-crisis mechanisms of certain groups of the countries is fragmented:*

*as opposed to the countries issuing reserve currencies with virtually unlimited and relatively inexpensive access to network elements, the group of developing countries is much less covered by anti-crisis regulation. A hypothesis is being put forward about the collapse of the unified architecture of global safety nets in the face of new geopolitical challenges, in particular, due to the erosion of the anti-crisis function of international reserves, IMF programs and swap agreements of central banks.*

**KEYWORDS:** *globalization of the world economy, global safety nets, international reserves, sovereign wealth funds, the IMF, international financial institutions, cross-border capital flows, international credit, swap agreements.*

## References

Adequacy of the Global Financial Safety Net (2016). *IMF Policy Paper*. March, 48 pp. Available at: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/031016.pdf>, accessed 01.09.2022.

Collaboration between Regional Financing Arrangements and the IMF (2017). *IMF Policy Paper*. July, 42 pp. Available at: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2017/pp073117-collaboration-between-regional-financing-arrangements-and-the-imf.ashx>, accessed 01.09.2022.

Destais Ch. (2016). Central Bank Currency Swaps and the International Monetary System. *Emerging Markets Finance and Trade*. Vol. 52, no. 10, pp. 2253–2266. DOI: 10.1080/1540496X.2016.1185710.

ECB (2009). *Euro Money Market Study 2008*. Frankfurt am Main, 67 pp. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/pub/euromoneymarket/pdf/euromoneymarketstudy200902en.pdf>, accessed 01.09.2022.

Eichengreen B. (2012). Regional Financing Arrangements and the International Monetary Fund. *ADB Working Paper*, no. 394, 18 pp.

Evolution of Bilateral Swap Lines (2021). Perks M., Rao Y., Shin J, Tokuoka K. *IMF Working Paper*. No. 21/210, 40 pp.

Financing for Development: Enhancing the Financial Safety Net for Developing Countries (2016). *IMF Policy Paper*. October, 17 pp. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Financing-for-Development-Enhancing-the-Financial-Safety-Net-for-Developing-Countries-PP5076>, accessed 01.09.2022.

Foreign Exchange Market Intervention in Emerging Markets, Motives, Techniques and Implications (2005). *BIS Papers*. No. 24, 301 pp.

IMF Support and Crisis Prevention (2008). Ghosh A.R. [et al.]. *Occasional Papers*. No. 262, May, 33 pp. DOI: 10.5089/9781589067097.084.

Navoy A.V. (2017). Current Trends in Regionalization: Main Trends and Contradictions. *Money and Finance*. No. 4, pp. 24–32 (in Russian).

Navoy A.V., Shalunova L.I. (2014). The Reserve Fund and the National Wealth Fund of Russia in the International System of Sovereign Funds. *Money and Finance*. No. 2, pp. 26–33 (in Russian).

Stocktaking the Fund's Engagement with Regional Financing Arrangements (2013). *IMF Policy Paper*. April, 46 pp. Available at: [https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/np/pp/eng/2013/\\_041113b.ashx](https://www.imf.org/-/media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/np/pp/eng/2013/_041113b.ashx), accessed 01.09.2022.

**Особенности современного экономического развития**

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.03

# Кризисогенность мировой валютно-финансовой системы: фундаментальный анализ

**Алексей Владимирович КУЗНЕЦОВ**доктор экономических наук, старший научный сотрудник, профессор  
департамента мировых финансов

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Ленинградский проспект, д. 49/2, г. Москва, Российская Федерация, 125167

E-mail: kuznetsov0572@mail.ru

ORCID: 0000-0003-3669-0667

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Кузнецов А.В. Кризисогенность мировой валютно-финансовой системы: фундаментальный анализ // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 46–63.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.03

Статья поступила в редакцию 11.07.2022.

Исправленный текст представлен 26.08.2022.

**БЛАГОДАРНОСТЬ.** Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету на 2022 г. по фундаментальной научно-исследовательской теме «Трансформация мировой валютно-финансовой системы в современных условиях».

**АННОТАЦИЯ.** Мировая валютно-финансовая система (МВФС) играет ключевую роль в обслуживании торгово-инвестиционной деятельности и операций между субъектами глобальной экономики. В последние десятилетия участники международных экономических отношений сталкиваются с возрастающими проблемами доступа к международной ликвидности. Цель статьи заключается в выявлении фундаментальных причин кризи-

согенности современной МВФС. Выдвинута гипотеза о существовании различий в подходах США и Великобритании к реформированию МВФС. С позиций кейнсианской теории показано, почему действующий институциональный формат Ямайской валютной системы не позволяет вывести мировую экономику на траекторию сбалансированного, уверенного и инклюзивного развития. Обобщены факторы неустойчивости МВФС, в полной мере про-



явившиеся вследствие введения ограничительных мер экономической активности во время пандемии COVID-19. Систематизированы основные риски функционирования МВФС, связанные со значительной неопределенностью глобального восстановления экономики, вызванной затяжным характером вооруженного конфликта на Украине, усилившего рост темпов инфляции и цен сырьевых товаров, нарушение глобальных цепочек поставок и реализации планов по декарбонизации мировой экономики. Переход ведущих центральных банков от стимулирующей к сдерживающей денежно-кредитной политике может привести к резкому снижению стоимости финансовых активов. Принимая во внимание статус доллара США как ключевой валюты номинирования финансовых инструментов и его системообразующую роль в мировой торговле инновационными финансовыми продуктами, можно утверждать, что дестабилизация американского сегмента мирового фондового рынка выступает вторым по значимости основным риском функционирования МВФС в современных условиях. Сделан вывод о том, что на фундаментальном уровне кризисогенность МВФС обусловлена, во-первых, фрагментарным характером ее реформирования, во-вторых, конфликтом интересов между целями краткосрочной выгоды и долгосрочной стабильности, в-третьих, нежеланием основных субъектов мировой экономики следовать принципу симметричности в корректировке платежных дисбалансов.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** мировая валютно-финансовая система, наднациональное регулирование, глобальное экономическое управление, асимметрии международной торговли, режим валютных курсов, факторы неустойчивости, риски дестабилизации.

## Введение

В образном и емком определении профессора экономики Калифорнийского университета в Беркли Б. Эйхенгрена, мировая валютно-финансовая система – это своеобразный клей, скрепляющий национальные экономики в единое целое. Ее роль заключается в установлении порядка и стабильности на валютных рынках, устранении проблем с платежными балансами и обеспечении доступа стран к международной ликвидности во время кризисов [Eichengreen, 1998, p. 3]. Как полагает израильский экономист, председатель Совета директоров JP Morgan Chase Д.А. Френкель, МВФС должна быть практичной, прозрачной и относительно простой, но при этом достаточно богатой, чтобы соответствовать сложному миру [Frenkel, 2015, p. 107]. Ряд западных исследователей считает, что современная МВФС является квазисистемой (*non-system*), поскольку не выполняет должным образом возложенные на нее роль и функции [Cohen, 2008; Eichengreen, 2007; Farhi, Gourinchas, Rey, 2011; Mundell, 2000; Wyplosz, 2010].

На предыдущих этапах развития МВФС ее кризисы были обусловлены главным образом потерей доверия субъектов внешнеэкономической деятельности к резервным активам и (или) ограничениями их доступа к международной ликвидности для финансирования дефицита платежного баланса, выполнения долговых обязательств и стабилизации курсов национальных валют. Следовательно, кризисогенность МВФС возможно определить как неспособность формирующих ее институтов своевременно обеспечить участников международных экономических отношений требуемым объемом финансовых ресурсов, необходимых для решения остроактуальных проблем международного сотрудничества.

На современном этапе кризисогенность МВФС проявляется в эскалации системных рисков, росте мирового долга, повышенной волатильности товарных цен и цен финансовых активов.

Так, с 1970 по 2007 г. в мировой экономике имели место 124 системных банковских кризиса<sup>1</sup>. В результате глобального финансового кризиса (ГФК) 2008–2009 гг. снижение стоимости собственного капитала публичных и непубличных компаний вместе со снижением стоимости жилой недвижимости составило 50 трлн долларов [Гринспен, 2015, с. 44]. Реформы финансового сектора, инициированные «Группой 20» после ГФК, носили в основном «расплывчатый, половинчатый и косметический характер» [Смирнов, 2016, с. 32]. В итоге так и не удалось перестроить МВФС таким образом, чтобы избежать шокового воздействия на мировую экономику со стороны таких неэкономических факторов, как коронакризис и СВО на Украине. Для борьбы с пандемией COVID-19 правительства всех стран мира в совокупности выделили 17 трлн долларов, что составило 16% мирового ВВП и более чем в 4 раза превысило размер государственной поддержки, предоставленной после ГФК<sup>2</sup>. В процессе противодействия коронакризису наблюдался самый большой всплеск глобального долга со времен Второй мировой войны, который вырос на 28% – до 256% ВВП и достиг 226 трлн долларов<sup>3</sup>.

В рамках проведения политики количественного смягчения для купирования воздействия глобальных шоков на производство и рынки занятости с 2009 г. баланс Евросистемы увеличился более чем в 4 раза, а балансы ФРС США и Банка Японии возросли соответственно в 8- и 6-кратном размерах<sup>4</sup>. В период с 8 февраля по 4 августа 2022 г. цены на сырую нефть дважды поднимались и опускались в диапазоне 89–124 долларов за баррель. Мировые цены фьючерсов на пшеницу демонстрировали аналогичную волатильность<sup>5</sup>. Вооруженный конфликт на Украине привел к беспрецедентному по размеру политически мотивированному замораживанию финансовых активов со стороны стран, валюты которых образуют резервный каркас МВФС, что поставило под угрозу функциональность механизмов международных расчетов.

Итак, основным индикатором кризисогенности МВФС может служить то, что любые действия правительств и международных организаций, направленные на поддержание занятости, либерализацию международной торговли и регулирование финансовых рынков, по факту усиливают безработицу, неравенство и финансовую неустойчивость [Reyes, 2017, p. 429].

Для формирования более комплексного представления о причинах кризисогенности МВФС прежде всего следует обратить внимание на то, что на протяжении двухсотлетнего периода

1 The world has not learned the lessons of the financial crisis // The Economist. – 2018. – September 8. – URL: <https://www.economist.com/leaders/2018/09/06/the-world-has-not-learned-the-lessons-of-the-financial-crisis> (дата обращения: 24.08.2022).

2 The World is Entering a New Era Of Big Government // The Economist. – 2021. – November 20. – URL: <https://www.economist.com/leaders/2021/11/20/the-world-is-entering-a-new-era-of-big-government> (дата обращения: 24.08.2022).

3 Global Debt Reaches a Record \$226 Trillion // IMF blog. – 2021. – December 15. – URL: <https://blogs.imf.org/2021/12/15/global-debt-reaches-a-record-226-trillion/> (дата обращения: 24.08.2022).

4 Understanding the Expansion of Central Banks' Balance Sheets // Banque de France. – n/y. – URL: <https://blocnotesdeleco.banque-france.fr/en/blog-entry/understanding-expansion-central-banks-balance-sheets> (дата обращения: 24.08.2022).

5 Ghosh J. Curbing Commodity-Market Speculation // Project Syndicate. – 2022. August 10. – URL: [https://www.project-syndicate.org/commentary/financial-traders-commodity-market-speculation-by-jayati-ghosh-2022-08?utm\\_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm\\_campaign=48ce76e3a7-sunday\\_newsletter\\_08\\_14\\_2022&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_73bad5b7d8-48ce76e3a7-107392438&mc\\_cid=48ce76e3a7&mc\\_eid=e6e0564ab5](https://www.project-syndicate.org/commentary/financial-traders-commodity-market-speculation-by-jayati-ghosh-2022-08?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=48ce76e3a7-sunday_newsletter_08_14_2022&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-48ce76e3a7-107392438&mc_cid=48ce76e3a7&mc_eid=e6e0564ab5) (дата обращения: 15.08.2022).

ключевую роль в ее развитии играли англичане и американцы, которые продолжают оказывать активное воздействие на трансформацию МВФС сегодня, преследуя при этом собственные цели и интересы. Рассмотрим более подробно ключевые различия, существующие между США и Великобританией в данной связи.

### Подходы США и Великобритании к реформированию МВФС

Современная МВФС включает в себя механизмы по мобилизации сбережений и распределению кредитных ресурсов, институты и процессы финансового посредничества, а также создание и управление непосредственно самими деньгами [Cohen, 2012, p. 195]. При этом стабильное и надежное функционирование МВФС – это неотъемлемое условие развития международной торговли и инвестиций. Пионером в обеспечении этого условия выступила Великобритания, которой первой среди ведущих государств мира удалось централизовать национальную денежную и финансовую системы и реализовать на практике концепцию *резервного актива* с целью урегулирования платежных дисбалансов.

В созданном в 1944 г. золотодолларовом стандарте США унаследовали английский опыт организации международных валютных отношений, а в 1971 г. использовали концепцию резервного актива для восстановления мировой роли доллара после отмены его конвертируемости в золото. Последовавшая за этим либерали-

зация МВФС открыла дорогу для масштабной интеграции развивающихся стран в мировую экономику и неограниченного финансового инжиниринга американских банков, что дало второе рождение доллару США не только как ключевому резервному активу, но и как эталону цен стратегических товаров и валюты номинирования международных финансовых инструментов.

Учитывая неравенство сил после окончания Второй мировой войны, на Бреттон-Вудской конференции Лондон передал Вашингтону бразды правления в МВФС. При этом США добились двух важных, с их точки зрения, результатов. Во-первых, доллар был трансформирован в глобальный эталон стоимости (эквивалент, синоним золота), что с тех пор позволяет США оказывать влияние на краткосрочные ставки резервирования<sup>6</sup> и рефинансирования<sup>7</sup> во всемирном масштабе. Во-вторых, распространение на страны – члены МВФ требования о конвертируемости их национальных валют в доллар по счету текущих операций способствовало продвижению американских ТНК на зарубежные рынки. Отказ СССР ратифицировать Бреттон-Вудские соглашения и принятие Великобританией концепции особых отношений с США в 1948 г. упрочили англо-американские позиции в МВФС. Последующее усиление этих позиций было достигнуто за счет создания транснациональной сети англосаксонских банков, бирж, аудиторских и юридических компаний, объединенных единой логикой глобальной экспансии, офшорным характером деятельности и англо-американской системой права. Как и предполагал в своих работах Дж.М. Кейнс

6 В данном случае под ставками резервирования понимается доходность казначейских обязательств США, выступающих основным международным резервным активом.

7 Имеется в виду, что ставка по федеральным фондам ФРС США служит ориентиром для формирования эталонных процентных ставок на евродолларовом рынке межбанковских депозитов.

[Keynes, 1980], между США и Великобританией произошло негласное разделение сфер влияния в МВФС, которые через глобальные финансовые рынки Нью-Йорка и Лондона сегодня, по сути, контролируют международные финансовые потоки соответственно в Западной и Восточной полушариях.

Поддержка Великобританией на Бреттон-Вудской конференции решения о передаче США фактического контроля над МВФС (через закрепление в Статьях соглашения МВФ принципа специального большинства голосов, наделившего США правом вето) в определенном смысле укрепила англо-американский финансовый альянс. Между тем Соединённое Королевство никогда не отказывалось от идеи восстановления ведущих позиций в МВФС, свидетельством чему является жесткая конкурентная борьба между Лондоном и Нью-Йорком как глобальными финансовыми центрами, подталкивание МВФ к усилению роли СДР как наднациональной валюты<sup>8</sup>, активное участие Лондонского Сити в интернационализации юаня, ослабляющее глобальное позиционирование американской валюты<sup>9</sup>, а также вовлечение США в продвижение модели глобального сотрудничества в области регулирования цифровых финансовых услуг на основе принципов открытого банкинга (в применении которого Великобритания выступает мировым лидером)<sup>10</sup>.

Таким образом, учитывая приблизительное равенство сил Нью-Йорка и Лондона в глобальном финансовом по-

средничестве, современная МВФС служит платформой для одновременно-го взаимодействия и противостояния двух ее главных архитекторов – американцев и англичан.

Можно предположить, что США рассматривают МВФС в первую очередь как инструмент для извлечения *краткосрочных* выгод из волатильного и нерегулируемого характера работы финансовых рынков (на которых обращаются финансовые инструменты, в основном номинированные в долларах США). При этом США нередко используют МВФ как средство защиты от стихийного оттока спекулятивного капитала из стран мировой финансовой периферии. Подтверждением сказанному является, например, то, что в Ямайской системе средний срок кредитов МВФ по-прежнему не превышает трех лет<sup>11</sup>. Это означает, что для выплаты (рефинансирования) долга перед международными кредиторами (среди которых доминируют американские инвестиционные компании и фонды) страны-дебиторы подвергаются жестким мерам фискальной консолидации с целью аккумуляции финансовых ресурсов для обслуживания краткосрочной задолженности и предъявляют повышенный спрос на доллары как основную валюту международных займов и инвестиций. Именно поэтому, пользуясь «непомерной привилегией» эмитента ключевой резервной валюты [Eichengreen, 2012], США активно противодействуют значимым преобразованиям институциональных основ МВФС.

8 IMF: Break the Glass // The Economist. – 2020. – April 11. – URL: <https://www.economist.com/leaders/2020/04/11/emerging-markets-are-in-turmoil-the-imf-must-step-in-to-help-heres-how> (дата обращения: 24.08.2022).

9 2021 RMB Internationalization Report // People's Bank of China. – 2021. – p. 7. – URL: <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4433239/2021122809344466286.pdf> (дата обращения: 24.08.2022).

10 UK-US Financial Innovation: Digital Payments // TheCityUK. – 2021. – July. – URL: <https://www.thecityuk.com/assets/2021-Reports/3e7b481136/UK-US-financial-innovation-digital-payments.pdf> (дата обращения: 24.08.2022).

11 Review of Access Limits and Surcharge Policies // IMF Policy Paper. – 2016. – April. – URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/012016.pdf> (дата обращения: 24.08.2022).

В свою очередь Великобритания регулярно подвигает остальные страны мира к принятию комплекса наднациональных правил и стандартов регулирования финансовых рынков. Предположительно, таким образом Соединённое Королевство стремится трансформировать МВФС в механизм долгосрочной координации международной деятельности в сфере движения капиталов [Кузнецов, 2019]. В частности, эти британские устремления подтверждаются следующими аргументами.

Во-первых, Великобритания стояла у истоков создания МВФС и первых глобальных институтов – Финансового комитета Лиги наций (1919 г.), Банка международных расчетов (1931 г.), МВФ и МБРР (1944 г.), Совета по финансовой стабильности (2009 г.), а также первого официального проекта мировой коллективной валюты (автор – Дж.М. Кейнс, 1941 г.). С учетом последующего воспроизводства функционала глобальных институтов на национальном, региональном и международном уровнях (в форме стабилизационных фондов, региональных финансовых механизмов, банков развития и валютных союзов) сегодня можно сделать вывод об их универсальном характере.

Во-вторых, на современном этапе Великобритания продолжает принимать активное участие в разработке глобальных стандартов, в частности в рамках Базельского комитета, Совета по финансовой стабильности, Международной ассоциации страховых надзоров. Соединённое Королевство не только выступает с различными инициативами в сфере финансов, но и ор-

ганизует их практическое воплощение в жизнь через проходящие в Великобритании многосторонние встречи на высшем уровне, на которых периодически утверждаются долгосрочные меры по наднациональному финансовому регулированию. Так, например, на лондонском саммите «Группы 20» (апрель 2009 г.) были впервые в мировой практике согласованы стандарты наднационального регулирования финансовых рынков<sup>12</sup>, имплементация которых получила поддержку на всех последующих саммитах «Большой двадцатки».

Очередные усилия Великобритании в продвижении вышеуказанных инициатив были отмечены во время председательства страны на двух ключевых международных саммитах в 2021 г.: «Большой семерки», состоявшемся в июне в Корнуолле, и 26-й конференции ООН по изменению климата, проходившей в ноябре в Глазго.

Следует отметить, что на протяжении более трех десятилетий правила игры в мировой экономике определялись в соответствии с Вашингтонским консенсусом<sup>13</sup> – комплексом политических мер, проводимых в сферах фискальной, налоговой и торговой политики под эгидой МВФ и Всемирного банка, включающих минимизацию роли государства, дерегулирование, приватизацию и либерализацию глобальных рынков.

На саммите G7 в Корнуолле были приняты обязательства, призванные изменить эти императивы путем возрождения экономической роли государства, укрепления международной солидарности и реформирования

12 The Global Plan for Recovery and Reform: the Communique from the London Summit. – IMF. – 2009. – April 2. – URL: [https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20\\_040209.pdf](https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf) (дата обращения: 14.08.2022).

13 Свод правил, ставший известным как Вашингтонский консенсус, впервые был сформулирован английским экономистом, научным сотрудником Института мировой экономики Петерсона в Вашингтоне Джоном Уильямсоном в 1989 г. для проведения экономической политики в странах Латинской Америки. Впоследствии консенсус стал официальной доктриной Бреттон-Вудских институтов, которые применяют его ко всем странам-членам, независимо от уровня их развития (например, обусловленное кредитование стран еврозоны после ГФК).

глобального управления в интересах всеобщего блага. По мнению профессора экономики Университетского колледжа Лондона М. Маццукато, речь идет о зарождении новой экономической доктрины – Корнуоллского консенсуса<sup>14</sup>.

По взаимному согласию высоких сторон – участников саммита, отныне одним из условий получения грантов и инвестиций от государства и многосторонних межправительственных организаций должна стать быстрая декарбонизация экономики. Правительствам рекомендовано перейти от политики вмешательства в деятельность рынка по факту нанесения экономического ущерба к заблаговременному предупреждению рисков и потрясений в экономике путем активного формирования рынков в соответствии с требованиями зеленой экономики<sup>15</sup>.

В свою очередь, на климатическом саммите в Глазго наметился прогресс в развитии отрасли зеленых финансов. Финансовые институты с активами около 9 трлн долларов пообещали исключить из своих инвестиционных портфелей финансирование вырубки лесов. Наиболее значимым в данной связи стало заявление созданного в марте Финансового альянса Глазго по нулевым выбросам (*Glasgow Financial Alliance for Net Zero, GFANZ*) о кредитовании

и инвестировании к 2050 г. только углеродно-нейтральных проектов<sup>16</sup>. Альянс возглавил бывший управляющий Банка Англии М. Карни, а его членами выступили банки, страховые и управляющие компании, под контролем которых находятся активы совокупным размером около 130 трлн долларов<sup>17</sup>.

В-третьих, после Брекзита правительство Великобритании активно ищет пути расширения глобального присутствия в сфере финансовых услуг, о чем, в частности, свидетельствует новая амбициозная стратегия, опубликованная Казначейством Ее Величества 1 июля 2021 г. под названием «Новая глава по финансовым услугам»<sup>18</sup>. Британские регуляторы стремятся занять лидирующие позиции в регулировании таких новых сфер, как зеленые финансы, финтех, исламские финансы, цифровые финансы, с тем, чтобы иметь возможность оказывать глобальное влияние на их развитие в будущем<sup>19</sup>.

Предположительно, что это (во многом невидимое для невооруженного глаза) противостояние между американцами и англичанами, борьба между преследованием целей извлечения краткосрочной выгоды из финансовых рынков и реализацией долгосрочной повестки дня по созданию глобального механизма координации международного движения капитала существен-

14 Mazzucato M. A New Global Economic Consensus // Project Syndicate. – 2021. – October 13. – URL: [https://www.project-syndicate.org/commentary/cornwall-consensus-rebuilding-global-governance-by-mariana-mazzucato-2021-10?utm\\_source=Project%20Syndicate%20Newsletter&utm\\_campaign=aab7329410-sunday\\_newsletter\\_10\\_17\\_2021&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_73bad5b7d8-aab7329410-107392438&mc\\_cid=aab7329410&mc\\_eid=e6e0564ab5&barrier=accesspaylog](https://www.project-syndicate.org/commentary/cornwall-consensus-rebuilding-global-governance-by-mariana-mazzucato-2021-10?utm_source=Project%20Syndicate%20Newsletter&utm_campaign=aab7329410-sunday_newsletter_10_17_2021&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-aab7329410-107392438&mc_cid=aab7329410&mc_eid=e6e0564ab5&barrier=accesspaylog) (дата обращения: 24.08.2022).

15 Statement by the UK Presidency of the G7: The Road to COP // G7 Research Group. – 2021. – June 18. – URL: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2021/cornwall/210618-cop.html> (дата обращения: 24.08.2022).

16 The Uses and Abuses of Green Finance // The Economist. – 2021. – November 4. – URL: <https://www.economist.com/leaders/the-uses-and-abuses-of-green-finance/21806111> (дата обращения: 24.08.2022).

17 Glasgow Financial Alliance for Net Zero // GFANZ: official site. – URL: <https://www.gfanzero.com/about/> (дата обращения: 24.08.2022).

18 A New Chapter for Financial Services // HM Treasury. – 2021. – July 1. – URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/998102/CCS0521556086-001\\_Mansion\\_House\\_Strategy\\_Document\\_FINAL.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/998102/CCS0521556086-001_Mansion_House_Strategy_Document_FINAL.pdf) (дата обращения: 14.08.2022).

19 The UK-EU relationship in financial services // House of Lords. European Affairs Committee. – 2022. – June 23. – URL: <https://committees.parliament.uk/publications/22728/documents/167235/default/> (дата обращения: 14.08.2022).



ным образом определяет и те издержки, которые несет мировое сообщество на региональном и глобальном уровне. Для того чтобы продемонстрировать взаимосвязи между англо-американским соперничеством и кризисогенностью действующей МВФС, рассмотрим некоторые институциональные особенности ее создания.

### Противоречия институциональных основ МВФС

Подчеркнем, что в современной МВФС фактически отсутствуют автоматические стабилизаторы, обеспечивающие сбалансированное, уверенное, устойчивое и инклюзивное развитие мировой экономики. Характерно, что в процессах глобализации до сих пор воспроизводится модель глобального экономического управления, предложенная Дж.М. Кейнсом в 1944 г. накануне проведения Бреттон-Вудской конференции [Темин, Вайнс, 2015, с. 173]. Первоначально эта модель опиралась на три института – МВФ, Всемирный банк и ВТО<sup>20</sup> (до 1995 г. – ГАТТ), деятельность каждого из которых, по замыслу британского экономиста, была направлена на достижение только одной цели, соответственно – стабилизацию платежных балансов, экономическое развитие и стимулирование торговли. В 2009 г. в эту модель была встроена четвертая институциональная опора – Совет по финансовой стабильности, созданный для осуществления мониторинга над деятельностью финансовых рынков.

Для обеспечения функциональности модели глобального экономического управления были разработаны

два плана организации МВФС: от Великобритании (автор – Дж.М. Кейнс) и США (автор – Г.Д. Уайт). После изнурительных англо-американских переговоров, предшествовавших проведению Бреттон-Вудской конференции, в конечном итоге за основу организации послевоенного валютного порядка был принят американский план. Между тем нереализованные кейнсианские предложения по созданию инновационного международного валютного стандарта по сей день служат предметом оживленных дискуссий в академических кругах. В обобщенном виде план Кейнса включал следующие основные принципы [Steil, 2013, pp. 125–155]:

- отказ от золота и национальных валют в пользу выпуска мировых денег;
- создание наднационального финансового института (аналога мирового центрального банка), выполняющего функции резервирования и рефинансирования для национальных центральных банков;
- определение размера квот стран-членов во вновь созданном институте в соответствии с их довоенной долей в международной торговле (а не по формуле, как предложила американская сторона);
- предоставление странам-должникам необеспеченных кредитов со стороны мирового центрального банка для решения проблем с ликвидностью;
- регулирование валютных курсов, выполняющих роль полуавтоматических стабилизаторов дисбалансов в международной торговой и платежной системах;
- симметричное выравнивание платежного баланса путем его принудительных корректировок как в странах с дефицитом, так и в странах с профицитом платежного баланса;

20 В проекте Дж.М. Кейнса фигурировало название «Международная торговая организация».

- клиринг международных платежей через центральные банки (а не рынки капитала) с целью контроля краткосрочных потоков «горячих» денег;

- ограничение использования долгосрочных потоков частного капитала исключительно целями развития (такими, например, как импорт технологий).

Таким образом, в плане Кейнса финансы играли подчиненную роль служанки торговли и развития, а не их хозяина [Bibow, 2019, pp. 8–9].

Современная американоцентричная институциональная структура МВФС практически полностью отмежеввалась от принципов, которые в нее пытался заложить Кейнс. Однако растущая кризисогенность МВФС вынуждает регуляторов использовать такие некейнсианские инструменты стабилизации финансовых рынков, как количественное смягчение и СДР (упрощенный аналог мировых денег), очередное масштабное распределение которых было осуществлено МВФ в августе 2021 г. для облегчения странам-членам доступа к международной ликвидности<sup>21</sup>.

Подчеркнем, что с момента перехода к плавающим валютным курсам в Ямайской валютной системе не было заключено никаких соглашений, направленных на стабилизацию внешней стоимости денег. Ущерб от беспорядочной волатильности обменных курсов для развитых стран-эмитентов ключевых валют ограничен, учитывая значительный размер их экономик и гораздо меньшую зависимость от международной торговли. Более того, подверженность экономических агентов этих стран валютным рискам также огра-

ничена, поскольку они могут как давать, так и брать займы в своих национальных валютах<sup>22</sup>. Напротив, резкие колебания валютных курсов являются основным источником беспокойства для развивающихся стран, поскольку именно они служили спусковым крючком почти всех крупных кризисов на развивающихся рынках<sup>23</sup>. Несмотря на риски девальвации, управление валютными курсами по-прежнему остается широко распространенной практикой в развивающихся странах, которые таким образом пытаются защититься от негативных последствий повышенной волатильности цен на сырьевые товары – основной статьи их экспорта [Нестеров, Сутырин, 2017, с. 134–135].

От анализа общих причин кризисогенности МВФС перейдем теперь к рассмотрению более частных факторов ее неустойчивости и рисков дестабилизации.

## Факторы неустойчивости и риски дестабилизации МВФС

Итак, фундаментальная проблема функционирования современной МВФС заключается в отсутствии автоматических стабилизирующих наднациональных механизмов, способных сгладить асимметрии в движении капитала между развитыми и развивающимися странами, что приводит к финансовой неустойчивости, глобальным дисбалансам и социальному неравенству. Главное ограничение, сдерживающее дальнейшее развитие МВФС,

21 Special Drawing Rights // IMF: official site. – URL: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR> (дата обращения: 24.08.2022).

22 Reform of the International Financial Architecture. – UNCTAD, 2001. – P. 66–67. – URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2001p2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2001p2_en.pdf) (дата обращения: 24.08.2022).

23 Примерами таких кризисов, в частности, являются девальвация мексиканского песо (1994–1995 гг.), девальвации валют Таиланда, Южной Кореи, Индонезии, Малайзии и Филиппин (1997–1998 гг.), Украины (2008 и 2014 гг.), России (1998, 2008, 2014 гг.).

состоит в том, что ее доллароцентристская конфигурация не отображает возросшего веса развивающихся стран (прежде всего КНР) в отдельных сегментах мирового финансового рынка [Петров, 2018]. Несмотря на определенные успехи интернационализации юаня [Кудряшова, 2017], очень сложно спрогнозировать, как долго доллар будет еще сохранять ведущие позиции в МВФС [Крылова, 2020].

Вместе с тем вызывает сомнения тот факт, что американоцентричная институциональная структура МВФС по-прежнему способна справляться с глобальными проблемами. Факторы ослабления мировой гегемонии США очевидны. Во-первых, это валютно-торговое и геополитическое противостояние с Китаем, Россией и ЕС как с основными конкурентами США на мировом рынке промышленных, сырьевых, интеллектуальных товаров и финансовых услуг. Во-вторых, это формирование многочисленных финансовых пузырей, возникающих в результате стимулирования долговой (кризисогенной) модели глобального роста со стороны ФРС и Казначейства США. Реализация этой модели привела к практически неограниченной мультипликации фиктивного капитала, обособлению финансового сектора от воспроизводственных процессов, углублению социального неравенства и глобальным дисбалансам. В-третьих, это неадекватное представление развивающихся стран в Бреттон-Вудских институтах.

Наложение США в феврале-марте 2022 г. ареста на российские зарубежные активы, номинированные в долларах, по сути означает невыполнение эмитентом ключевой резервной валюты собственных долговых обязательств в условиях отсутствия прописанных в Уставе МВФС правил компенсации конфискованных резервных активов.

Факторы неустойчивости и риски дестабилизации МВФС особенно отчетливо проявились с началом пандемии COVID-19 и с тех пор продолжают усиливаться [Финансы России..., 2022, с. 11–42]. В обобщенном виде к основным факторам неустойчивости МВФС возможно отнести следующие:

1) *торговые*: разрыв глобальных цепочек создания стоимости; усиление тенденций протекционизма в мировой торговле (в том числе через введение санкций);

2) *социально-экономические*: неравномерное развитие между странами; рост бедности; угрозы продолжительного экономического спада;

3) *финансовые*: обострение глобальной долговой проблемы; невозможность рефинансирования внешней задолженности большинством развивающихся стран; отсутствие эффективных механизмов наднационального регулирования финансовых рынков;

4) *институциональные*: противостояние различных групп стран в рамках МВФ до очередного пересмотра квот, которое по планам Совета управляющих МВФ должно произойти не позднее декабря 2023 г.; появление новых финансово-кредитных организаций и стабилизационных фондов, созданных как по инициативе развитых стран (G20, СФС, ЕСМ), так и по инициативе развивающихся стран (НБР, АБИИ, Пул условных валютных резервов БРИКС) с дублирующими функциями.

В свою очередь, основные риски дестабилизации МВФС возможно объединить в следующие группы:

1) *геополитические*: вооруженный конфликт на Украине; блоковое противостояние по линии США – КНР, США – ЕС, которое может перерасти в самоизоляцию и формирование биполярной или триполярной валютно-финансовой системы; лидерство Китая

в процессах глобализации (синоцен-тричная глобализация); кризис глобализации;

2) *макроэкономические*: гиперинфляция; ужесточение денежно-кредитной политики; трансформация экономического роста в рецессию и наоборот; рост безработицы; закредитованность населения, рост государственного и корпоративного долга низкого качества в США; возникновение нового глобального финансово-экономического кризиса;

3) *регуляторные*: усложнение регулирования рыночной деятельности в результате цифровизации экономики, обусловленное следующими проблемами: повышение анонимности сделок; затруднение борьбы с легализацией доходов, полученных незаконным путем; сложности определения уровня надежности контрагентов и степени их финансовой устойчивости, обеспечения бесперебойной работы электронных систем, их стандартизации и технологической совместимости, обеспечения надежной защиты информации и конфиденциальности сделок, профилактики киберпреступлений;

4) *рыночные*: волатильность на мировом товарном рынке (нефть, газ, зерновые, металлы) и на мировом фондовом рынке; сворачивание программ количественного смягчения, направленных на покупку низколиквидных активов для поддержания на плаву убыточных предприятий;

5) *технологические*: массовый переход на онлайн-технологии, роботизацию производства и в виртуальную реальность; утрата классическими банками значимости в новом технологи-

ском укладе – рост анонимных финансовых фондов; создание кибернетических финансовых систем без посредничества международных финансовых организаций.

Согласно Глобальному исследованию экономических условий международной консалтинговой компании *McKinsey*, опубликованному в марте 2022 г., геополитическая нестабильность, вызванная вооруженным конфликтом на Украине, упоминается как главный риск для экономического роста в странах-респондентах, кроме Большого Китая, где респонденты чаще всего на первое место ставят пандемию *COVID-19*<sup>24</sup>.

В отчете МВФ о глобальной финансовой стабильности, опубликованном в апреле 2022 г., отмечается, что вооруженный конфликт на Украине представляет основной риск для финансовой стабильности, что существенно осложнит глобальное восстановление экономики и создаст значительную неопределенность для развития мировой экономики в перспективе<sup>25</sup>.

Внезапная переоценка участниками финансовых рынков рисков вследствие эскалации вооруженного конфликта на Украине может привести к резкому падению цен на активы. Помимо инфляционного давления, вызванного ростом цен на сырьевые товары, рыночные агенты подвергаются рискам перебоев в работе банков и небанковских финансовых посредников, сбоям на товарных рынках, рискам снижения рыночной ликвидности, проблемам с финансированием и рискам кибератак, влияющим на устойчивость работы финансового рынка и функционирование экономики

24 The Coronavirus Effect on Global Economic Sentiment // McKinsey. – 2022. – March 30. – URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/the-coronavirus-effect-on-global-economic-sentiment> (дата обращения: 24.08.2022).

25 Global Financial Stability Report April 2022 // IMF: official site. – URL: <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2022/04/19/global-financial-stability-report-april-2022> (дата обращения: 24.08.2022).

в целом. Хотя МВФС устояла перед недавними потрясениями, их будущие последствия могут оказаться более разрушительными.

Вооруженный конфликт на Украине поставил под вопрос реализацию дорожной карты по выполнению решений 26-й конференции ООН по изменению климата. Принятие мер по обеспечению энергетической безопасности становится приоритетной задачей и потребует мобилизации усилий стран по привлечению финансовых ресурсов в ее решение, в частности с учетом недавнего роста цен на энергоносители и решения Правительства Российской Федерации о переводе расчетов за газ в рубли с недружественными странами.

Однако соблюдение инвесторами экологических, социальных и управленческих норм (ESG) осложняется тем, что владение высокочувствительными «грязными» активами по-прежнему приносит прибыль. Только за два последних года частные инвестиционные компании скупили активы, связанные с ископаемым топливом, на сумму 60 млрд долларов – от сланцевых месторождений до трубопроводов. По мере дальнейшего роста цен на углеводородное топливо, вызванного вооруженным конфликтом на Украине, прибыльность этих активов будет только возрастать<sup>26</sup>.

Учитывая системообразующую роль США на мировом фондовом рынке, можно отметить, что развитие его национального американского сегмента является вторым по значимости основным риском дестабилизации МВФС, если принять во внимание статус доллара как ключевой резервной валюты.

Как отмечает *The Economist*<sup>27</sup>, в течение 2021 г. общий долг домашних хозяйств Америки вырос на 1 трлн долларов и достиг 15,6 трлн долларов. Это самый большой годовой прирост с 2007 г. Восстановление экономики Америки в 2021 г. привело к росту импорта и увеличению дефицита баланса торговли товарами и услугами до рекордных 859,1 млрд долларов. При этом дефицит торгового баланса с Китаем вырос на 14,5% – до 355,3 млрд долларов<sup>28</sup>.

В последнее время на Уолл-Стрит наблюдаются такие классические признаки «перегрева рынка», как всплески торговой активности, не основанные на реальных новостях, внезапные колебания цен и усиление ощущения противоестественного роста акций высокотехнологичных компаний среди инвесторов. В июле 2022 г. годовой уровень инфляции в США составлял 8,5%. Ожидается дальнейшее повышение процентной ставки ФРС США с целью сдерживания роста цен. Сочетание переоценки стоимости корпоративного капитала с ростом процентных ставок может привести к большим убыткам по мере того, как ставка, используемая для дисконтирования будущих доходов, будет возрастать.

Способность современной финансовой системы противодействовать монетарным шокам остается под вопросом с учетом ее трансформации под влиянием регулирования и технологических инноваций, произошедших после глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. С одной стороны, новые правила регулирования капитала очистили банковские портфели от многих рискованных активов. С другой

26 The Truth about Dirty Assets // *The Economist*. – 2022. – February 12. – URL: <https://www.economist.com/leaders/2022/02/12/the-truth-about-dirty-assets> (дата обращения: 24.08.2022).

27 When the ride ends // *The Economist*. – 2022. – February 12. – URL: <https://www.economist.com/weeklyedition/2022-02-12> (дата обращения: 24.08.2022).

28 Business // *The Economist*. – 2022. – February 12. – URL: <https://www.economist.com/the-world-this-week/2022/02/12/business> (дата обращения: 24.08.2022).

стороны, цифровизация финансовой системы усилила власть компьютерных программ над рынком, создала новые (мобильные) платформы для владения активами и снизила стоимость торговли почти до нуля. В результате возникла высокочастотная торговля с новым составом игроков. Отныне в торговле акциями доминируют не пенсионные фонды, а автоматизированные биржевые фонды (*ETF*), а также массы розничных инвесторов, использующие сложные мобильные приложения. Как следствие, скорость работы фондовых рынков, а также объемы акций, торгуемых в США, многократно возросли.

В преобразованной финансовой системе появляются новые риски. Во-первых, кредитные рычаги теперь связаны в основном с деятельностью небанковских финансовых институтов и инвестиционных фондов. Например, общая сумма займов и депозитоподобных обязательств хедж-фондов, трастов по операциям с недвижимостью и фондов денежного рынка выросла за 10 лет с 32 до 43% ВВП. При этом речь идет о возрастающем влиянии на рынок небольших по размеру инвестиционных компаний, потенциальные дефолты которых могут ускорить коррекцию на фондовом рынке.

Вторая опасность заключается в том, что, хотя новая финансовая система более децентрализована, она по-прежнему зависит от транзакций, осуществляемых через небольшую группу агентов, портфели которых могут быть подвержены чрезмерной волатильности. Например, биржевые фонды с активами в 10 трлн долларов полагаются на несколько маркетмейкеров, слишком небольших по размеру, чтобы гарантировать, что цена биржевых фондов точно соответствует базовым активам, кото-

рыми они владеют. Триллионы долларов деривативных контрактов проходят через пять американских клиринговых палат. Функционирование рынка казначейских ценных бумаг теперь зависит от автоматических высокочастотных торговых фирм. Все эти фирмы могут повысить маржинальные требования, чтобы защитить себя от потерь своих пользователей. В случае наступления таких событий, учитывая гиперактивность цифровой финансовой системы, торговля по всем инструментам может прекратиться. Это может вызвать панику, поскольку сегодня 53% американских домохозяйств владеют акциями (по сравнению с 37% в 1992 г.) и существует более 100 млн брокерских онлайн-счетов<sup>29</sup>. Если кредитные рынки лопнут, домохозяйствам и фирмам будет сложно брать кредиты.

## Заключение

Из вышеприведенного анализа можно сделать следующие выводы.

Во-первых, современная МВФС является проводником воспроизводства кризисных явлений, социального неравенства, неустойчивости финансовых рынков и глобальных дисбалансов, что обусловлено следующими обстоятельствами:

1. Фрагментарным и низкоэффективным характером мер по стабилизации МВФС как на национальном, так и на международном уровне, что характеризуется чрезвычайной волатильностью цен финансовых активов и цен стратегических товаров.

2. Отсутствием четких правил, регулирующих стоимость и доступ к резервным валютам, в которых номинировано абсолютное большинство

29 When the ride ends // The Economist. – 2022. – February 12. – URL: <https://www.economist.com/weeklyedition/2022-02-12> (дата обращения: 24.08.2022).



инструментов, торгуемых на мировом финансовом рынке.

3. Высокой степенью монополизации МВФС, связанной с доминированием США и Великобритании в ключевых сегментах мировых финансов и мирового финансового рынка.

4. Различиями в подходах Великобритании и США к реформированию МВФС. Великобритания стремится трансформировать МВФС в механизм долгосрочной координации деятельности в сфере международного движения капитала путем вовлечения всех стран мира в принятие наднациональных правил и стандартов по регулированию финансовых рынков. В то же время США противодействуют значимым институциональным изменениям в МВФС и рассматривают ее как инструмент извлечения краткосрочной выгоды из волатильной и непредсказуемой стихии международных финансовых рынков (в том числе путем использования МВФ и других международных финансовых организаций как страховочных фондов на случай рисков суверенных дефолтов).

5. Игнорированием основными субъектами мировой экономики необходимости стабилизации международной торговли путем симметричного применения правил корректировки валютных курсов как к странам с дефицитом, так и к странам с профицитом платежного баланса.

Во-вторых, в условиях формирования многополярного мирового порядка и структурного перехода мировой экономики на цифровые технологии американоцентричная модель финансовой глобализации порождает многочисленные факторы неустойчивости МВФС, начиная от разрыва глобальных цепочек создания стоимости и заканчивая появлением новых финансово-кредитных организаций, созданных по инициативе как развитых, так и развива-

ющихся стран, дублирующих функции Бреттон-Вудских институтов как поставщиков международной ликвидности, что увеличивает транзакционные издержки.

В-третьих, двумя основными рисками дестабилизации МВФС выступают:

1) геополитическая ситуация, связанная с вовлечением России в вооруженный конфликт на Украине, что представляет основную угрозу для финансовой стабильности и создает значительную неопределенность перспективного развития мировой экономики, в том числе в контексте реализации планов по ее декарбонизации;

2) ситуация на фондовом рынке США, характеризующаяся значительным увеличением объемов и скорости обращения торгуемых долевого и долговых ценных бумаг, изменениями в структуре инвесторов и технологиях проведения торгов, а также ужесточением денежно-кредитной политики ФРС с целью борьбы с инфляцией, что может привести к значительным убыткам компаний, инвестиционные стратегии которых основаны на высоком уровне кредитных рычагов.

Ключом к разрешению вышеозначенных проблем остается конструктивное многостороннее сотрудничество в рамках классических и новых международных валютно-финансовых организаций.

## Список литературы

Гринспен А. Карта и территория: риск, человеческая природа и проблемы прогнозирования. – Москва : Альпина Паблицер, 2015. – 412 с.

Крылова Л.В. Международная конкурентоспособность валюты: сильные и слабые стороны доллара США // Проблемы теории и практики управления. – 2020. – № 10. – С. 24–35.

Кудряшова И.В. Китайский юань как мировая валюта: императивы и реальность // Мировая экономика и международные отношения. – 2017. – Т. 61, № 9. – С. 36–44. – DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-9-36-44.

Кузнецов А.В. Проблемы формирования многополярной финансовой системы в условиях централизации глобального капитала // Мир новой экономики. – 2019. – Т. 13, № 2. – С. 70–79. – DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-70-79.

Нестеров И.О., Сутырин С.Ф. Режим валютного курса: перспективы трансформации // Вопросы экономики. – 2017. – № 3. – С. 131–145.

Петров М.В. Мировая финансовая система: долгий путь к многополярности // Финансовая жизнь. – 2018. – № 2. – С. 47–58. – DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-47-58.

Смирнов Д.В. Перспективы реформы международной валютной системы: современные подходы // Деньги и кредит. – 2016. – № 10. – С. 20–32.

Темин П., Вайнс Д. Экономика без лидера. Почему рассыпалась мировая экономическая система и как ее собрать / пер. с англ. О. Левченко; науч. ред. перевода Т. Дробышевская. – Москва : Изд-во Института Гайдара, 2015. – 464 с.

Финансы России в условиях социально-экономических трансформаций / под ред. М.А. Эскиндарова, В.В. Масленникова. – Москва : Прометей, 2022. – 710 с.

Bibow J. Evolving International Monetary and Financial Architecture and the Development Challenge: A Liquidity Preference Theoretical Perspective. – New York : Levy Economics Institute of Bard College, 2019. – Working paper No. 935. – URL: [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_935.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_935.pdf) (дата обращения: 24.08.2022).

Cohen B.J. Global Monetary Governance. – London and New York : Routledge, 2008. – 335 p.

Cohen B.J. The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity // Power in the 21st Century, Global Power Shift / Ed. by E. Fels [et al.]. – Berlin Heidelberg : Springer-Verlag, 2012. – P. 195–210. – DOI: 10.1007/978-3-642-25082-8\_11.

Eichengreen B. Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System. – Oxford : Oxford University Press, 2012. – 226 p.

Eichengreen B. Globalizing Capital: A History of the International Monetary System. – Princeton : Princeton University Press, 1998. – 240 p.

Eichengreen B. Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods (Cairolu Lectures). – Cambridge : MIT Press, 2010. – 205 p.

Farhi E., Gourinchas P.-O., Rey H. Reforming the International Monetary System. – London : Centre for Economic Policy Research, 2011. – 76 p.

Frenkel J. Reflections on Reform of the International Monetary System // Bretton Woods: The Next 70 Years / Ed. by M. Uzan. – New York : Reinventing Bretton Woods Committee. – P. 99–110. – URL: <https://eml.berkeley.edu/~eichengr/Bretton-Woods-next-70.pdf> (дата обращения: 24.08.2022).

Keynes J.M. Shaping the Post-war World: the Clearing Union // The Collected Writings of John Maynard Keynes / Ed. by D. Moggridge. – Vol. XXV, Activities 1940–1944. – London : Royal Economic Society, 1980. – P. 42–66.

Mundell R.A. A Reconsideration of the Twentieth Century // The American Economic Review. – 2000. – Vol. 90, N 3. – P. 327–340.

Reyes L. The Link between the Current International Monetary Non-Sys-

tem, Financialization and the Washington Consensus // *Research in International Business and Finance*. – 2017. – Vol. 42, N 12. – P. 429–441. – DOI: 10.1016/j.ribaf.2015.11.015.

Steil B. The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter

White, and the Making of a New World Order. – Princeton : Princeton University Press, 2013. – 449 p.

Wyplosz C. Is the Era of the Dollar Over // *Journal of Globalization and Development*. – 2010. – Vol. 1, N 2. – P. 1–14. – DOI: 10.2202/1948-1837.1117.

## Specifics of Modern Economic Development

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.03

# Crisisogenicity of the Global Monetary and Financial System: Fundamental Analysis

**Aleksei V. KUZNETSOV**

Dr. Sc. (Econ.), Senior Researcher, Professor, Department of World Finance  
Financial University under the Government of the Russian Federation,  
Leningradskiy Avenue, 49/2, Moscow, Russian Federation, 125167  
E-mail: kuznetsov0572@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-3669-0667

**CITATION:** Kuznetsov A.V. (2022). Crisisogenicity of the Global Monetary and Financial System: Fundamental Analysis. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 46–63 (in Russian).  
DOI: 10.31249/kgt/2022.06.03

Received: 11.07.2022.

Revised: 26.08.2022.

**ACKNOWLEDGMENT.** The article was prepared based on the results of the research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment to the Financial University for 2022 on the fundamental research topic: "Transformation of the global monetary and financial system in modern conditions".

**ABSTRACT.** *The world monetary and financial system (WMFS) plays a key role in servicing trade and investment activities and transactions between the subjects of the global economy. In recent decades, the participants of international economic rela-*

*tions are facing increasing problems of access to international liquidity. The purpose of the article is to identify the fundamental reasons for the crisis of the modern WMFS. A hypothesis has been put forward regarding the differences between the US and the*

UK in terms of approaches to reforming the WMFS. From the standpoint of Keynesian theory, it is shown why the current institutional format of the Jamaican monetary system does not allow bringing the world economy to the trajectory of a balanced, confident and inclusive development. The factors of instability of the WMFS, which were fully manifested as a result of the introduction of restrictive measures of economic activity during the COVID-19 pandemic, are summarized. The main risks of the functioning of the WMFS associated with the significant uncertainty of the global economic recovery caused by the protracted nature of the armed conflict in Ukraine, which increased the growth of inflation and commodity prices, the disruption of global supply chains and the implementation of plans for the decarbonization of the world economy, are systematized. The transition of leading central banks from stimulating to contractionary monetary policy could lead to a sharp decline in the value of financial assets. Taking into account the status of the US dollar as the key currency for denominating financial instruments and the system-forming role in the global trade in innovative financial products, the destabilization of the US segment of the global stock market is the second most important risk for the functioning of the WMFS in modern conditions. It is concluded that, at a fundamental level, the crisis potential of the WMFS is due, firstly, to the fragmented nature of its reform, secondly, to the conflict of interests between the goals of short-term profit and long-term stability, and thirdly, the unwillingness of the main subjects of the world economy to follow the principle of symmetry in adjusting payment imbalances.

**KEY WORDS:** world monetary and financial system, supranational regulation, global economic governance, international trade asymmetries, exchange rate regime, instability factors, destabilization risks.

## References

- Bibow J. (2019). *Evolving International Monetary and Financial Architecture and the Development Challenge: A Liquidity Preference Theoretical Perspective*, New York : Levy Economics Institute of Bard College. Working Paper no. 935. Available at: [https://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_935.pdf](https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_935.pdf), accessed 24.08.2022.
- Cohen B.J. (2008). *Global Monetary Governance*, London and New York : Routledge, 335 pp.
- Cohen B.J. (2012). The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity. Fels E. et al. (eds.). *Power in the 21st Century, Global Power Shift*. Berlin Heidelberg : Springer-Verlag, pp. 195–210. DOI: 10.1007/978-3-642-25082-8\_11.
- Eichengreen B. (1998). *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton : Princeton University Press, 240 pp.
- Eichengreen B. (2007). *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods (Cairoli Lectures)*, Cambridge : MIT Press, 205 pp.
- Eichengreen B. (2012). *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, Oxford : Oxford University Press, 226 pp.
- Farhi E., Gourinchas P.-O., Rey H. (2011). *Reforming the International Monetary System*. London : Centre for Economic Policy Research, 76 pp.
- Finansy Rossii... (2022). Jeskindarov M.A., Maslennikov V.V. (eds.) *Russian Finance in the Conditions of Socio-Economic Transformations*, Moscow : Prometej, 710 pp. (in Russian).
- Frenkel J. (2015). Reflections on Reform of the International Monetary System. Uzan M. (ed.). *Bretton Woods: The Next 70 Years*. New York : Reinventing Bretton Woods Committee, pp. 99–110. Available at: <https://eml.berkeley.edu/>

~eichengr/Bretton-Woods-next-70.pdf, accessed 24.08.2022.

Greenspan A. (2015). *The Map and the Territory: Risk, Human Nature, and the Future of Forecasting*. Moscow : Al'pina Publisher, 412 p. (in Russian).

Keynes J.M. (1980). Shaping the Post-war World: the Clearing Union. Moggridge D. (ed.) *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. XXV, Activities 1940–1944. London : Royal Economic Society, pp. 42–66.

Krylova L.V. (2020). International Currency Competitiveness: Strengths and Weaknesses of the US Dollar. *Problemy teorii i praktiki upravleniya*. No. 10, pp. 24–35 (in Russian).

Kudryashova I.V. (2017). Chinese Yuan as a World Currency: Imperatives and Realities. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Vol. 61, no. 9, pp. 36–44 (in Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-9-36-44.

Kuznetsov A.V. (2019). Problems of Formation of a Multipolar Financial System under the Centralization of Global Capital. *Mir novoi ekonomiki*. Vol. 13, no. 2, pp. 70–79 (in Russian). DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-70-79.

Mundell R.A. (2000). A Reconsideration of the Twentieth Century. *The American Economic Review*. Vol. 90, no. 3, pp. 327–340.

Nesterov I., Sutyurin S. (2017). Exchange Rate Regime: Perspectives of Transformation. *Voprosy ekonomiki*. No. 3, pp. 131–145 (in Russian).

Petrov M.V. (2018). The World Financial System: a Long Way to Multipolarity. *Finansovaya zhizn'*. No. 2, pp. 47–58 (in Russian). DOI: 10.31107/2075-1990-2018-2-47-58.

Reyes L. (2017). The Link between the Current International Monetary Non-System, Financialization and the Washington Consensus. *Research in International Business and Finance*. Vol. 42, no. 12, pp. 429–441. DOI: 10.1016/j.ribaf.2015.11.015.

Smirnov D.V. (2016). Prospects for the Reform of the International Monetary System: Modern Approaches. *Den'gi i kredit*. No. 10, pp. 20–32 (in Russian).

Steil B. (2013). *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order*. Princeton : Princeton University Press, 449 pp.

Temin P., Vines D. (2015). *The Leaderless Economy. Why the World Economic System Fell Apart and How to Fix It*, Moscow : Izd-vo Instituta Gajdara, 464 pp. (in Russian).

Wyplosz C. (2010). Is the Era of the Dollar Over. *Journal of Globalization and Development*. Vol. 1, no. 2, pp. 1–14. DOI: 10.2202/1948-1837.1117.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.04

# Цель устойчивого развития в сфере образования: история создания, проблемы имплементации и российский опыт

**Евгений Вадимович ПУЧКОВ**

аспирант аспирантской школы по образованию, аналитик Лаборатории образовательного права Института образования, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Потаповский переулок, д. 16, стр. 10, г. Москва, Российская Федерация, 101000  
E-mail: epuchkov@hse.ru  
ORCID: 0000-0002-1355-4032

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Пучков Е.В. Цель устойчивого развития в сфере образования: история создания, проблемы имплементации и российский опыт // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 64–87.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.04

Статья поступила в редакцию 04.06.2022.  
Исправленный текст представлен 20.09.2022.

**АННОТАЦИЯ.** Цели устойчивого развития (ЦУР), принятые ООН в 2015 г., являются ведущим проектом в международной политике развития до 2030 г. ЦУР являются инструментом международной кооперации и выработки совместных национальных политик в различных сферах, включая образование. Данная статья ставит своей задачей анализ процесса формулирования места образования в более глобальной концепции устойчивого развития, изучение основных проблем национальной имплементации ЦУР в области образования, а также краткий анализ синергии между национальными целями и задачами развития России в сфере образования. В результате проведенного анализа литературы процесс

поиска места и характера образовательной политики в концепции устойчивого развития демонстрируется как поле борьбы международных организаций, оказавшихся основными акторами формулирования международной образовательной политики. Эти споры вкупе с ограниченными возможностями развивающихся стран по достижению ЦУР привели к системным проблемам в имплементации и последующей реализации ЦУР в области образования. Наличие данных проблем, которое отмечается в литературе, подтверждается анализом соответствия целей развития национальной образовательной политики России Целям устойчивого развития. При этом также обнаруживается публичная индифферент-



*ность по отношению к ЦУР в области образования со стороны акторов, формирующих и реализовывающих государственную образовательную политику, которая проявляется в игнорировании определенного числа задач в рамках ЦУР. Эти аспекты ставят вопрос о реальной применимости международных механизмов целеполагания в рамках ЦУР в сфере образования и о реальной достижимости этих задач в целом.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** Цели устойчивого развития, ЦУР 4, международная образовательная политика, управление через цели.

## Введение

Цели устойчивого развития, принятые Генеральной Ассамблеей ООН в 2015 г., являются «дорожной картой» развития человечества до 2030 г. 17 целей, состоящие из 169 задач, являются «глобальным планом действий» для человечества и признаны достичь одновременного улучшения благосостояния людей, экономического процветания и защитить окружающую среду<sup>1</sup>. Именно ЦУР должны задавать международную повестку в указанных в них сферах, а принятие действий по их достижению является политической и моральной обязанностью всего мирового сообщества и отдельных стран. Россия, как одна из стран – основателей ООН, также не остается в стороне от этого процесса: так, она уже отчиталась о прогрессе в достижении ЦУР в 2020 г.

ЦУР заявлены как взаимосвязанный комплекс задач: ни одна из них не

может быть достигнута без достижения остальных (см., например, п. 22 Резолюции A/RES/70/1). Образование является одной из сфер, где наиболее ярко выражена взаимосвязанность ЦУР: вопросы образования затрагиваются в рамках задач и индикаторов в шести других целях [Boeren, 2019; Unterhalter, 2019; King, 2017]. Образованию в ЦУР посвящена ЦУР 4, заявленная как «обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех».

Исследования национальной отчетности по достижению ЦУР демонстрируют, что образование, как и другие «социальные» сферы Целей, не является приоритетом для государств [Forestier, Kim, 2020, p. 172]. При этом международные организации, занимающиеся координацией и мониторингом ЦУР, еще до начала пандемии COVID-19 заявляли, что мир отстает от планов достижения ЦУР в области образования, а пандемия лишь усугубила эту ситуацию [UNESCO, 2020]: до пандемии 260 млн детей и молодых людей в мире не посещали формальных образовательных учреждений, а 53% детей в странах с низким и средним уровнем развития не могли понять простой текст или историю к концу начального образования. 750 млн молодых людей и взрослых не обладали базовыми навыками функциональной грамотности. Изменения в этих сферах с 2015 г. были относительно медленными, а различия между странами – существенными [Global Education Cooperation Mechanism, 2022]. Пандемия продемонстрировала новые точки неравенства: так, две трети школьников и молодежи не имеют доступа к Интернету, что

<sup>1</sup> Резолюция ГА ООН A/RES/70/1 от 25.09.2015. «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» // Организация Объединенных Наций. – 2015. – URL: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R) (дата обращения: 01.05.2022).



ставит под большое сомнение возможность эффективной организации дистанционного обучения. В связи с этим изучение причин такого диссонанса между заявленными целями и текущими результатами требует дополнительного изучения.

Если перед международным сообществом и отдельными странами стоит задача реализации ЦУР в целом и, следовательно, ЦУР в области образования, то необходимо достичь понимания по следующим вопросам: каково место образования в истории формулирования концепции устойчивого развития и в основных международных документах? какие проблемы, по мнению исследователей, препятствуют полноценной имплементации ЦУР 4? как эти проблемы отражаются в национальной политике стран, в частности в России? Поиску ответов на эти вопросы посвящена данная работа.

Данная работа построена на основе анализа литературы, посвященного двум темам: истории развития международной образовательной политики в контексте устойчивого развития и проблемам имплементации ЦУР. Поиск литературы производился на ресурсе *Google Scholar*. Ключевыми словами для поиска являлись *Sustainable Development AND Education, Sustainable Development Goal 4 и SDG 4* (в переводе на рус. – «устойчивое развитие и образование», «Цель устойчивого развития 4» и «ЦУР 4»). Из выборки исключались работы, посвященные концепции «образования для устойчивого развития» (англ. *Education for Sustainable Development*), которые затрагивают преподавание устойчивого развития, т. е. педагогику и методологию занятий, а не образовательную политику. Также были исключены тексты, посвященные отдельным кейсам имплементации ЦУР в образовании в отдельной стране, образовательном учреждении

или в рамках отдельного уровня образования (например, «устойчивость в высшем образовании»), как относящиеся скорее к секторальному анализу. Для изучения степени синергии между ЦУР 4 и национальной образовательной политикой России был проведен анализ соответствия ЦУР 4 и их составных частей национальным целям развития Российской Федерации и задачам национальных проектов, закрепленных в нормативно-правовых документах.

В российской литературе тема взаимодействия ЦУР и образовательной политики остается мало изученной и ограничивается отдельными общими статьями или работами, посвященными общим вопросам соотношения [Урсул, Урсул, 2016]. Некоторое количество существующих системных исследований ЦУР также косвенно затрагивают вопросы образования [Сахаров, Колмар, 2019]. Представляется, что в такой ситуации данная работа поможет познакомить научное сообщество с зарубежными исследованиями по данной тематике. Кроме того, образование может выступать примером исследования о восприятии ЦУР самими государствами. Данное исследование может быть полезно и исследователям устойчивого развития в широком смысле, а также исследователям международной образовательной политики.

### **Образование и устойчивое развитие: определение задач в конкуренции между международными институтами**

Формулирование международно-правовых обязательств государств в отношении образования началось еще до возникновения дискурса об устойчивом развитии. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. описала основные

характеристики права на образование<sup>2</sup>, а Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепил их на уровне международно-го договора<sup>3</sup>.

В рамках этих документов право на образование, признаваемое за всеми людьми, должно реализовываться в государствах путем предоставления определенных гарантий доступа в зависимости от его уровня и обязательности. Начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех, среднее образование должно быть открытым и доступным, высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей. Все уровни, согласно пакту, должны постепенно стать бесплатными. Как и в случае многих других социальных прав человека, методы, пути и возможности реализации этих гарантий серьезно отличаются в разных странах и регионах, и нахождение какого-то консенсуса по этим путям и его дальнейшее закрепление на уровне документов юридического характера достаточно затруднено из-за нескольких факторов.

Во-первых, образование, как и многие другие социальные сферы, является глубоко национальной сферой. Международное сотрудничество в рамках образования достаточно ограничено и направлено в первую очередь в сторону интернационализации образования. Глубокая международная интеграция образования по своей сути противоречит его идеологической функции, которая так или иначе отражена в образовательной политике. В рамках таких национальных сфер государствам достаточно сложно формулировать совмест-

ную политику и проекты [Haas, Stevens, 2017, p. 144–146]. Во-вторых, ключевые понятия сферы, такие как, например, «качественное образование» или «доступное образование», закреплены, но не раскрыты в международно-правовых документах. Следовательно, страны обладают большой дискрецией в отношении определения сути этих основополагающих концепций.

В результате этих факторов образование стало сферой «малого консенсуса» между государствами касательно содержания его базовых принципов [Haas, Stevens, 2017, p. 146]. Невозможность закрепления системных определений в обязательных к исполнению международных документах привела к тому, что основная роль в формулировании международной образовательной политики и создании основных инструментов в ее рамках перешла к международным организациям. Рост влияния этих организаций был во многом инспирирован деятельностью, связанной с формулированием задач устойчивого развития.

История появления «устойчивого развития» как концепции связана с процессом поиска взаимозависимостей между защитой окружающей среды, социально-экономическим развитием стран и экономическим ростом, который происходил в литературе и на площадках международных организаций, включая ООН, в 1960–1970-е годы. Термин «устойчивое развитие» вошел в международную повестку после его формулирования в докладе Международной комиссии ООН по окружающей среде и развитию под названием «Наше общее будущее» (англ. *Our*

2 Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. – 1998. – 10 декабря.

3 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // United Nations Treaty Series. – Vol. 993. – P. 35–43. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml) (дата обращения: 01.06.2022).

*Common Future*) [WCED, 1987], также известном как «доклад Брундтланд». Устойчивое развитие было определено как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности».

Ретроспективно предлагавшийся в докладе подход принято называть экономико-ориентированным, как отдававшим приоритет одной из частей общей системы – экономическому развитию, которое, в свою очередь, должно вести к усилению защиты окружающей среды, с одной стороны, и развитию социальных институтов, в том числе образования, с другой стороны. В связи с этим изначальная концептуализация устойчивого развития практически не затрагивала вопросы развития образования [Borowy, 2021, p. 95–97]. Стоит также отметить, что общий политико-правовой контекст, сложившийся вокруг образования в 1980-е годы, был негативным: экономические кризисы начала десятилетия привели к снижению образовательных бюджетов как в развитых западных странах, так и в развивающихся. Так, в Африке южнее Сахары затраты на образование в период с 1980 по 1987 г. в расчете на одного человека упали на 65%, а в Латинской Америке – на 40% [Power, 2015, p. 47]. На 20% уменьшилась и международная финансовая поддержка развития образования. В это же время значительно увеличилась численность населения мира, что совместно с уменьшением финансирования привело к серьезным проблемам в обеспечении образовательных потребностей населения, особенно в развивающихся странах.

На этом фоне, пользуясь изменившимися в условиях окончания холодной войны геополитическими факторами, ЮНЕСКО, специализированная

организация ООН по вопросам образования, в 1988 г. начала работу по организации глобального движения, которое должно было способствовать изменению существовавших на тот момент трендов в развитии систем образования, вписывая их в более глобальную концепцию устойчивого развития. Поскольку сфера образования связана с деятельностью многих международных организаций и институтов, ЮНЕСКО привлекла к этому проекту ПРООН, ЮНИСЕФ и Всемирный банк.

Уже на этапе подготовки запуска этого движения, впоследствии получившего название «Образование для всех», проявились значительные различия между ЮНЕСКО и другими организациями в подходах к развитию образования. Так, ЮНИСЕФ, как организация, занимающаяся вопросами детей, в первую очередь интересовалась вопросами начального и дошкольного образования. ПРООН интересовали вопросы развития экономически отсталых стран и снижения уровня бедности в мире [Power, 2015, p. 47–48]. Всемирный банк, в свою очередь, оперировал собственными экономическими расчетами, основанными на неолиберальных рыночных принципах, поддерживаемых США: политика Банка основывалась на расчете возврата инвестиций в образование. Эти расчеты показывали, что наилучший возврат на инвестиции (т. е. наиболее выгодный экономически) дает начальное образование [Unterhalter, 2014, p. 179–180, Heyneman, 2007, p. 39–41].

Таким образом, большинство международных организаций отстаивали первоочередную важность начального образования в контексте разработки программы международного развития образования. ЮНЕСКО, в свою очередь, предлагала более широкий подход к развитию образования, который предполагал работу на всех уровнях

и во всех формах, начиная с обеспечения всеобщей грамотности в мире. ЮНЕСКО осознавала, что зависимости внутри образовательных систем требуют более системного подхода к их развитию – даже для обеспечения всеобщего начального образования, которое позволяет получить соответствующие знания, как минимум нужно увеличение числа учителей в системе. Для увеличения числа учителей в стране должно быть достаточно людей с необходимыми навыками, которых можно научить педагогической работе, а для этого необходимо получение качественного школьного образования в целом [Power, 2015, p. 49].

Несмотря на то, что определенные элементы – приоритет развития начального образования и превалирование реальных образовательных результатов над статистическими показателями – были поддержаны всеми участниками этого процесса, процесс организации международного движения уже обозначил основные концептуальные подходы международных организаций к месту образования в общих концепциях развития [Zapp, 2020, p. 9–11]. Так, ЮНЕСКО отстаивала системный подход, воспринимающий образование как право и учитывающий образовательные потребности как лиц, находящихся в системе образования, так и всех остальных слоев и социальных групп населения [Daudet, Singh, 2001, p. 25–27]. Всемирный банк и, впоследствии, ОЭСР отстаивали подход, основанный на наибольшей экономической эффективности проведения тех или иных реформ, воспринимающий образование как основной путь роста человеческого капитала и придающий меньшее значение общей реализации

права на образование во всех сферах, если вложения в иные уровни образования будут менее экономически эффективны. Именно эти различия проявятся во всех остальных этапах поиска содержания задач развития образования в возникавшем контексте устойчивого развития [Lauweirier, 2018, p. 4–5].

В разработке основных документов движения «Образование для всех» решающую роль сыграли развивающиеся страны, которые поддержали более широкий подход ЮНЕСКО. Именно он был отражен во Всемирной декларации об образовании для всех, принятой на конференции в Джомтьене в 1990 г.<sup>4</sup>, отмечавшей в своей преамбуле, что у 100 млн детей на тот момент не было возможности получить начальное образование, а более 960 млн взрослых, две трети из которых составляют женщины, являлись неграмотными. Десять принципов, заложенных в Декларацию, подчеркивали, что все люди должны иметь возможности для получения образования, которое удовлетворяло бы базовые образовательные потребности. Эти потребности, согласно тексту Декларации, определяются достаточно широко и включают в себя получение необходимого объема навыков, необходимого для выживания, развития всех своих способностей, существования и работы в условиях соблюдения человеческого достоинства, всестороннего участия в развитии, повышения качества жизни, принятия всесторонне взвешенных решений и продолжения образования. Деятельность в рамках движения предполагала разработку национальных планов развития образования, которое соответствовало бы задачам, выраженным в Декларации. Международные организации должны

4 Всемирная декларация об образовании для всех и рамки действий для удовлетворения базовых образовательных потребностей // Организация Объединенных Наций. – 1990. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/pdf/jomtien.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/pdf/jomtien.pdf) (дата обращения: 01.06.2022).

были играть роль основных координаторов деятельности, а также координировать процесс работы над увеличением доли финансирования образования в помощи развивающимся странам.

Деятельность движения «Образование для всех» привела и к увеличению места образования в общей концепции устойчивого развития. В программный документ Конференции ООН по устойчивому развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 г., «Повестке дня на XXI век», или «Повестке 21»<sup>5</sup> (англ. *Agenda 21*), вошла целая глава, посвященная образованию, а упоминания образования и его роли для достижения тех или иных задач появились и в других разделах документа. «Повестка 21» подчеркивала, что задачи, связанные с образованием, связаны практически со всеми сферами, затронутыми в документе [From Agenda 21..., 2018, p. 27]. Идеологически задачи «Повестки 21» в области образования соответствовали широкому и многоуровневому системному подходу ЮНЕСКО, фокусируясь на необходимости всей системы образования, а не отдельных частей. Дальнейшее развитие поставленных в «Повестке 21» задач также предполагалось осуществлять через национальные планы развития.

В результате деятельности по первоначальному формулированию задач образования в контексте устойчивого развития и продолжения этой активности в 1990-х годах к началу XXI в. оформилась «триада» международных организаций, ставших основными акторами выработки международной образовательной политики. ЮНЕСКО, специализированная организация ООН, объединяла в своей деятельности как вопросы образования, так и общие идеи мира и прогресса. При этом ЮНЕСКО

с самого момента своего основания в 1945 г. не только занималась исследованиями и инициативами в области образования, но и активно участвовала в различных геополитических дебатах, что привело к выходу из ее состава США (дважды – в 1984 и 2003 гг.) и Великобритании (с 1985 по 1997 г.) [Pavone, 2007, p. 84–85]. В свою очередь Всемирный банк, основанный при поддержке США для обеспечения послеследственной реконструкции в 1945 г., впоследствии трансформировался в центр организации международной финансовой помощи развивающимся странам, одновременно анализирующий политику в той или иной сфере, формулирующий ее и выдающий займы и гранты на ее реализацию или под условие ее реализации. ОЭСР с момента своего основания в 1961 г. занималась разработкой вопросов технического и дополнительного образования [Bürgi, Tröhler, 2018, p. 78], но заняла важное место в сфере международной образовательной политики в 1990-е с проведением сравнительных исследований качества школьного образования по различным областям на основании стандартизированных тестов (например, исследований PISA – *Programme for International Student Assessment*, изучающих уровень навыков в чтении, математике и научных областях школьной программы среди 15-летних школьников в не менее чем 70 странах мира).

Легитимность этих организаций как основных акторов в сфере образовательной политики базируется на проводимых ими исследованиях на основе данных, в соответствии с которыми они формулируют и продвигают свою политику [Zapp, 2021, p. 1036–1037]. Всемирный банк продолжает пользоваться рыночными формулами и про-

5 Повестка дня на XXI век // Организация Объединенных Наций. – 1992. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/agenda21.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml) (дата обращения: 01.06.2022).

водить большое количество сравнительных исследований в сфере образования с упором в сторону экономики образования. ОЭСР постепенно расширяет свою программу сравнительных исследований в различных областях знаний на различных уровнях образования, в то время как ЮНЕСКО в первую очередь проводит более общие исследования, в том числе из-за общего недостатка финансирования деятельности организации [Zapp, 2020, р. 8–10]. Это произошло (не в последнюю очередь) из-за собственной политической позиции ЮНЕСКО и выхода из ее состава США и Великобритании как ключевых доноров организации. В результате этого, а также большого софинансирования (до 75%) различных программ ЮНЕСКО со стороны Всемирного банка возможности ЮНЕСКО противостоять позиции Банка [Heunetap, 2003, р. 328–329] в рамках тех или иных споров о конфигурации международных усилий в образовательной политике в 1990–2000 гг. были достаточно ограниченными. В определенной степени многие авторы и исследователи усматривают в данном конфликте и влияние США, которые, поддерживая Банк и не поддерживая ЮНЕСКО, продвигали неолиберальные подходы к государственному управлению и развитию, особенно в социальной сфере, в первую очередь через контроль за международными займами, которые выдавал Всемирный банк.

Роль Всемирного банка значительно усиливается тем фактом, что он осуществляет функцию интеллектуального центра при распределении международных потоков в области развития. Позиция Всемирного банка, основанная на приоритете поддержки начального образования, оказала значимое

влияние на потоки международной финансовой поддержки, перераспределив их в сторону начального образования за счет остальных сфер, поскольку прочие донорские организации не решались идти вразрез с мнением Банка по вопросам образования [Heunetap, 2007, р. 7–8]. Эти факторы в совокупности привели к становлению Всемирного банка в качестве лидера международной образовательной политики, в то время как остальные международные институты согласились с этим фактом [Heunetap, 2011, р. 53–54]. На этом фоне развитие образования в более глобальном ключе, предложенное в том числе движением «Образование для всех» и программным документом «Повестка 21», было сведено к развитию начального образования.

Показателем влияния Всемирного банка на международную образовательную политику можно считать формулировку цели в области образования на новом этапе международной деятельности в сфере устойчивого развития. ООН, понимая сложности в национальной реализации предыдущих глобальных и всеобъемлющих попыток направления человеческого развития, решила изменить подход к этой деятельности. Вместо программных документов на «Саммите тысячелетия» ООН в 2001 г. были приняты «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ, англ. *Millennium Development Goals*)<sup>6</sup>, представлявшие собой 8 конкретных целей, которые планировалось достигнуть к 2015 г. Важным изменением стала их географическая направленность: если ранние документы были обращены ко всему мировому сообществу, то ЦРТ развивающиеся страны должны были достигнуть при поддержке развитых стран [Hulme, 2010, р. 20].

6 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/55/2 «Декларация Тысячелетия ООН», 18.10.2000 // Организация Объединенных Наций – 2000. – URL: <http://undocs.org/A/RES/55/2> (дата обращения: 01.06.2022).



Образованию в ЦРТ посвящена цель 2 (ЦРТ 2), сформулированная как «обеспечение получения начального образования всеми детьми в мире». Описанная ранее деятельность по фокусировке международной финансовой помощи развитию в области образования, которую вел Всемирный банк, указывается в качестве одной из ключевых причин постановки такой цели, четко соответствующей взглядам Банка на развитие образования [Mundy, Verger, 2017, p. 13]. Специалисты ЮНЕСКО, как и многие исследователи в области образования, отмечали, что такой точечный подход мог привести к «технократизации» общего подхода к развитию в области образования [Heuneman, 2009, p. 6–7].

После принятия ЦРТ движение «Образование для всех» провело в Дакаре в 2001 г. конференцию, на которой оно привело задачи движения в соответствие с идеями ЦРТ и установило аналогичный срок их достижения<sup>7</sup>. Кроме показателей ЦРТ 2, в рамках движения ставились и другие цели, затрагивавшие все сферы образования – от дошкольного до «образования через всю жизнь» [Unterhalter, 2014, p. 179]. Большой институциональный вес глобальной повести ЦРТ и указанные ранее аспекты контроля за повесткой финансирования международного развития привели к тому, что новым целям движения уделялось значительно меньше внимания в плане их достижения со стороны международного сообщества – основное финансирование было направлено на достижение ЦРТ 2.

Результаты имплементации ЦРТ оцениваются исследователями неоднозначно. С одной стороны, отмечается успех ЦРТ как дополнительного инструмента фокусировки финансовой

поддержки программ развития на конкретные сферы: так, общий рост международной поддержки развития образования составил 360%, а поддержка начального образования – 630% [Riddell, Niño-Zarazúa, 2016]. При этом сама цель не была достигнута – порядка 10% детей в целевых регионах так и не имеют возможности получить начальное образование [UN, 2015, p. 25]. Ожидалось, что увеличение числа детей, завершивших начальное образование, логичным образом приведет к увеличению числа детей, посещающих среднюю школу, а затем и старшую школу. При этом исследования, посвященные анализу статистики количества обучающихся в средней и старшей школе в годы реализации ЦРТ 2 в странах Африки южнее Сахары и Юго-Восточной Азии, достигших цели, говорят о том, что значимого роста количества обучающихся в средней и старшей школе, в отличие от начальной, не произошло [Lewin, 2009, p. 162–163].

Выбранная постановка цели, таким образом, привела к тому, чего международные организации пытались избежать в начале 1990-х – к превалированию статистики над образовательными результатами. В развивающихся странах создалась ситуация, в которой дети получают возможность завершить начальное образование, но не могут его продолжить. Это могло произойти из-за недостатка знаний для успешного обучения в средней школе по причине переполненности классов и недостатка учителей в начальной школе [Unterhalter, 2014, p. 181–182], отсутствия необходимого количества мест в средней школе (инвестиции в увеличение которых не поддерживались на международном уровне из-за фокуса на начальном образовании) или иных со-

<sup>7</sup> Дакарские рамки действий. Образование для всех: выполнение наших коллективных обязательств // Организация Объединенных Наций. – 2000. – URL: <https://www.un.org/ru/events/literacy/dakar.htm> (дата обращения: 01.06.2022).



циально-экономических причин. Опадения ЮНЕСКО по поводу взаимосвязанности уровней системы образования между собой и невозможности точечного решения проблем систем образования вне общего системного подхода фактически подтвердились через 25 лет после того, как они были сформулированы.

Анализ результатов достижения ЦРТ 2, таким образом, открыл для ЮНЕСКО возможность увеличить свое влияние на процесс разработки следующего этапа достижения устойчивого развития [Mundy, Verger, 2017, p. 14]. ООН, в целом считавший опыт ЦРТ удачным, решил продолжить использование идеи управления через цели в ЦУР, расширив географический охват новых целей на весь мир. ЦУР, как уже было отмечено ранее, состоят из 17 целей, которые по сравнению с ЦРТ являются более абстрактно сформулированными (с переносом основных показателей в задачи и индикаторы внутри каждой цели), а также более связанными друг с другом.

Вместо одного индикатора в рамках каждой цели содержится несколько задач, которые, в свою очередь, разделяются на индикаторы. Расширение как географического охвата, так и количества возможных индикаторов позволили ЮНЕСКО имплементировать более глобальный и системный подход в формулировании задач ЦУР 4: всего в текущей редакции (март 2022 г.) она содержит 11 задач и 45 индикаторов [Official List of SDG4 Indicators, 2022]. Эти задачи затрагивают все уровни образования – от дошкольного до высшего, включая также вопросы непрерывного образования (или «образования через всю жизнь») и образования взрослых в целом. Помимо этого, отдельные задачи посвящены повышению функциональной грамотности, обеспечению гендерного равенства в образовании,

включению в содержание образования на всех уровнях тематических блоков, посвященных устойчивому развитию, обеспечению необходимой инфраструктуры и безопасности в образовательных учреждениях, развитию международной кооперации в области образования и увеличению числа квалифицированных учителей.

Сравнивая текст Декларации об образовании для всех и список задач ЦУР 4, можно говорить о том, что подход, заложенный в Декларации, не только перешел в ЦУР 4, но и был расширен по сравнению с ней. Изменения в характере ЦУР, расширение их содержания, а также создание более точной системы мониторинга, по мнению исследователей, должны были изменить баланс сил в «триаде» международной образовательной политики в пользу ЮНЕСКО [Mundy, Verger, 2017, p. 15] и сделать сами цели более достижимыми не столько со статистической, сколько с содержательной точки зрения. Однако текущее состояние имплементации ЦУР сопряжено со спектром различных системных проблем, которое не позволяет говорить о том, что эти изменения произошли в реальности.

## Проблемы имплементации ЦУР на национальном уровне

Достижение ЦУР, как уже упоминалось во введении, декларируется как общемировая задача. Сами цели, их задачи и индикаторы должны достигаться государствами при поддержке со стороны мирового сообщества и международных организаций. Следовательно, они должны проникать на национальный уровень и восприниматься государствами. Однако исследователи отмечают, что возможности национальной имплементации ЦУР в сфере образования в том виде, в котором они

декларировались, существенно ограничены. Во-первых, ЦУР приняты декларацией Генеральной Ассамблеи ООН и не обладают юридической силой, а являются в лучшем случае моральным и политическим обязательством [Kim, 2016, p. 16–17]. Для их исполнения нет механизмов принуждения, они рассматриваются, скорее, как «мягкое право», которое подталкивает страны к достижению установленных четких и применимых целей, которые могут быть расширены в национальных политиках. Фактически упомянутый ранее «малый консенсус» среди стран привел к различиям в индикаторах внутри целей, которые иногда не согласуются сами с собой [King, 2017, p. 807–809] и фокусом индикаторов на более простые задачи [Sayed, Moriarty, 2020, p. 205], так как достижение соглашения по более системным вопросам представлялось невозможным.

Впрочем, даже достижение всех упомянутых в цели индикаторов уже было бы большим шагом к достижению полной реализации права на образование во всем мире. Однако процесс мониторинга достижения ЦУР был реорганизован после их принятия. В результате этого произошло внутреннее сужение фокуса цели, которое привело к диссонансу между заявленной целью и ее задачами, с одной стороны, и реальной работе государств по ее достижению, с другой стороны.

При оценке деятельности государства в достижении ЦУР на уровне ООН оценка ведется не по всем 45 индикаторам цели, а лишь по «основным» индикаторам – одному или двум на задачу. Так, задача 4.1, посвященная обеспечению получения *«бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения»*, состоит из восьми индикаторов. При этом миро-

вой мониторинг ведется лишь по двум из них: *доле обучающихся по полу с наличием минимального уровня знаний в чтении и математике на 2–3-й год обучения, к концу начального и неполного среднего образования (4.1.1) и проценту завершивших начальное, неполное и полное среднее образование (4.1.2)*. Данные по остальным индикаторам не учитываются при оценке достижения задачи 4.1. Причиной такого решения, по мнению исследователей, стала невозможность сбора предполагаемого объема информации статистическими службами развивающихся стран [Sayed, Moriarty, 2020, p. 206].

При этом данная логика противоречит заявленной всеобъемлющей природе ЦУР и дает государствам дополнительный импульс к достижению только тех индикаторов, которым уделяется наибольшее внимание со стороны мониторингового процесса [King, 2017, p. 813–814]. Так, в образовании доминирует уже упомянутый индикатор 4.1.1: он максимально проявляется в национальной периодической отчетности [Smith, 2019]. В случае, когда из восьми показателей странам нужно достичь лишь два из них, происходит сильное смещение акцентов и деятельности государства по достижению задачи, что редуцирует общую задачу до отдельных конкретных показателей.

Такие изменения демонстрируют, что, несмотря на превалирование точки зрения ЮНЕСКО при формулировании ЦУР 4, реальный процесс ее достижения снова был смещен на отдельные точки внутри общей системы. Этот подход гораздо ближе к тому, что уже был опробован ранее в рамках ЦРТ, что вызывает обоснованные опасения исследователей в том, что к 2030 г. состояние достижения ЦУР 4 во многом будет походить на состояние достижения ЦРТ 2 [King, 2017, p. 813–814].

Помимо этого, наличие большого количества целей, которые необходимо достичь, увеличивают выборочность национальной имплементации: выборочность происходит не только внутри цели, но и между целями. Причины этому могут быть различны: во-первых, у государств может быть недостаток ресурсов для одновременной разработки всех сфер на одинаковом уровне [Elder, Bengtsson, Akenji, 2016; Glass, Newig, 2019]; во-вторых, несоответствие или противоречие ЦУР национальной повестке развития страны [Horn, Grugel, 2018]. Дополнительно ожидается, что развитые и развивающиеся страны будут отдавать приоритет разным сферам. Так, развитые страны меньше будут уделять внимания задачам, в которых они уже достигают высоких успехов, и будут больше заниматься, например, задачами сохранения окружающей среды [Forestier, Kim, 2020].

Доказательством этому являются анализы основного мониторингового документа ЦУР – добровольных национальных обзоров (англ. *Voluntary National Reviews – VNR*), направляемых каждой страной в ООН раз в пять лет. Эти документы позволяют производить сравнительные анализы достижения как отдельных целей, так и ЦУР в целом. Так, сравнительное исследование добровольных национальных обзоров на выборке из 19 обзоров, опубликованных в 2017 и 2018 гг., демонстрирует выборочность приоритизации ЦУР внутри государств – и образование находится примерно посередине списка приоритетных задач [Forestier, Kim, 2020]. Сравнительное исследование, выполненное в отношении ЦУР 4, отмечает несоблюдение принципов единства в отношении достижения цели: страны действительно выборочно отчитываются о достижении ЦУР 4 и, предположительно, выборочно их имплементируют [Smith, 2021].

Для более четкого анализа подтверждения высказанных в литературе опасений нужно не только изучать отчетные документы, изначально составляемые государством и обращенные в первую очередь к структурам ООН, но и изучать непосредственную национальную политику. Это можно сделать на примере Российской Федерации.

## Реализация ЦУР 4 в Российской Федерации

Считается, что ЦУР, как проект, основанный на идее управления через цели, обладает большим потенциалом для последующего проникновения в национальные и наднациональные стратегии и программы, основанные на аналогичном принципе. Этого можно достичь путем включения соответствующих международных индикаторов в национальные документы [Biermann, Kanie, Kim, 2017, р. 26–28]. Предполагается, что государства будут пользоваться ЦУР для первоначального формулирования национальных задач, опираясь на международные. В контексте мониторинга и сбора информации предполагается, что каждая национальная статистическая служба разработает методики сбора информации в соответствии с рекомендациями Института статистики ЮНЕСКО по каждому из основных показателей (а при желании – и по остальным). Таким образом, при анализе синергии между ЦУР и национальной образовательной политикой России логично изучать как доступность необходимой статистики, так и общую синхронизацию целей и задач развития.

Несмотря на то, что ООН не поддерживает создание каких-либо рейтингов и показателей развития, кроме существующих мониторинговых инструментов, различные организации

составляют неофициальные рейтинги, оценивающие достижение ЦУР в отдельных странах. Один из таких рейтингов (англ. *Sustainable Development Report*), создаваемый Фондом *Bertelsmann*, ставит Россию на 45-е место по достижению ЦУР, между Молдовой и Таиландом, лишь немного ниже США (41-е место) [*Sustainable Development Report*, 2022]. В этом же исследовании отмечается, что Россия достигла показателей, которые являются ключевыми для достижения ЦУР 4.

Российская система стратегического развития, построенная на формулировании целей, задач и индикаторов, достаточно неплохо подходит для описанного выше процесса сопоставления национальных и международных целей. В отличие от некоторых стран, Россия не приняла специальных документов стратегического характера, посвященных именно достижению целей устойчивого развития. Однако провести такой краткий анализ в отношении России можно на основе национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 г., установленных «майским указом» от 2018 г. в редакции 2020 г.<sup>8</sup> и расширенных в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г.<sup>9</sup> Стоит также оговориться, что формулирование этих целей было осуществлено до текущего обострения международной напряженности, поэтому стоит ожидать, что те или иные сферы будут в какой-то мере пересмотрены впоследствии.

Оценка вовлеченности России в мониторинг ЦУР в статистической сфере может быть произведена по наличию соответствующих показателей в статистике Росстата: по информации официального сайта, соответствующие показатели собираются и передаются в ЮНЕСКО лишь по 4 глобальным индикаторам из 12<sup>10</sup>. Российский добровольный национальный обзор – еще один источник информации о достижении ЦУР – в отношении образования, скорее, говорит о слабой связанности описанной национальной политики и ЦУР [Пучков, 2022, с. 28–34]. Стоит отметить, что данный обзор вышел в начале 2020 г., и поэтому не полностью отражает текущую ситуацию.

Если говорить об отражении задач и индикаторов ЦУР 4 в национальной политике России, можно отметить, что сравнимые задачи обнаруживаются в нескольких направлениях развития. Основное число таких задач находится в национальном проекте «Образование». Так, первой задачей в области образования в текущей редакции является вхождение Российской Федерации в топ-10 стран по уровню читательской, математической и естественно-научной грамотности по результатам исследования *PISA*, проводимого ОЭСР каждые три года. Текущая международно-политическая ситуация, несомненно, внесет коррективы в формулировку данной задачи, т. к. Россия отказалась от участия в исследовании *PISA* в 2022 г., но она в основном соотносится с индикатором 4.1.1 и даже превышает его.

8 Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. – 2018. – 7 мая. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.08.2022).

9 Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. – 2018. – 29 сентября. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.08.2022).

10 Здесь и далее: Данные по показателям ЦУР. Качественное образование // Росстат. – 2022. – URL: <https://rosstat.gov.ru/sdg/data/goal4> (дата обращения: 02.08.2022).

Нужно заметить, что постановка задачи, в которую входят эти индикаторы в рамках ЦУР, идеологически гораздо шире – обеспечение полного завершения всеми детьми циклов начального и среднего образования и получения соответствующих навыков. Вхождение России на лидирующие позиции в результатах *PISA* действительно могло бы говорить о том, что соответствующие навыки получаются, но вопрос обеспечения полной посещаемости, сохранившийся в глобальных индикаторах ЦУР 4 (4.1.2), не отражен в стратегической политике России, несмотря на закрепленную Конституцией России обязательность среднего образования.

Примером практически полного соответствия национальных задач задачам ЦУР 4 является заявленная задача по увеличению не менее чем в 2 раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и работающих в научных организациях. Эта национальная цель развития отвечает задаче 4.b ЦУР 4, посвященной увеличению стипендий для развивающихся стран. Однако сбор статистики в данной сфере Росстатом не ведется.

Еще одним примером высокой степени синхронизации между ЦУР и национальными целями Российской Федерации является индикатор 4.4.1, посвященный обладанию населением навыками в области информационно-коммуникационных технологий. Достижению этого индикатора соответствуют несколько задач в рамках национального проекта «Образование»: обновление содержания и совершенствование методов обучения предметной области «Технология», формирование системы непрерывного обновления работающими гражданами своих профессиональных знаний и приобретения ими новых профессиональных

навыков, включая овладение компетенциями в области цифровой экономики всеми желающими. Задача, аналогичная последней, также упомянута в национальной программе «Цифровая экономика». При этом официальная статистика Росстата отмечает, что процент обладания этими навыками превышает 90% только среди молодежи в городской местности, тогда как старшее поколение обладает этими навыками в меньшей степени: в целом это 77,5% населения, в то время как в сельской местности – 67,6% (и это самый низкий из всех статистических показателей России в рамках ЦУР 4).

Вопросы модернизации систем профессионального образования, которым посвящены три задачи в рамках национальных проектов, соответствуют задаче 4.3 ЦУР, посвященной расширению доступа и повышению качества профессионального образования. В рамках этой задачи снова проявляется диссонанс между ЦУР и национальными задачами: глобальный показатель учитывает процент участия взрослого населения в любом формальном и неформальном образовании за последние 12 месяцев; под этот показатель подпадает гораздо больше уровней и форм образования, чем под профессиональное. Стоит также отметить, что и данная статистика не планируется к сбору Росстатом.

Задаче 4.2 ЦУР, посвященной дошкольному образованию и ее индикатору, связанному с учетом количества детей, развивающихся без отклонений в плане здоровья, обучения и психосоциального благополучия, соответствует задача создания условий для раннего развития детей в возрасте до трех лет и предоставления поддержки молодым семьям. Однако статистика по этой цели Росстатом не собирается. Опосредованно задаче 4.2 ЦУР (ее дополнительным индикаторам) соответствует

увеличение числа дошкольных образовательных организаций, включенное в качестве задачи в национальный проект «Демография».

Индикатору 4.7.1, посвященному включению тематических блоков по устойчивому развитию, гендерному равенству и правам человека в содержание образования на всех уровнях, частично соответствует национальная задача развития системы гражданского образования, направленного на обеспечение знаниями и навыками, необходимыми для активного участия в демократическом гражданском обществе. На уровне стратегических документов разговор о содержании такого гражданского образования не ведется, поэтому говорить о степени соответствия в данном случае достаточно тяжело. Однако можно говорить, что работа, соотносящаяся с задачами ЦУР, ведется: так, в новой редакции федерального образовательного стандарта для основного общего образования подчеркивается, что программа обучения должна обеспечивать «формирование знаний и навыков в области финансовой грамотности и устойчивого развития общества»<sup>11</sup>.

Задаче 4.с ЦУР 4, посвященной повышению качества подготовки преподавателей, соответствует национальная задача развития системы профессионального роста педагогических работников. При этом работа по сбору и передаче соответствующей статистики в рамках индикатора 4.с.1 не ведется. В данной задаче проявляется базовый характер основного индикатора: он посвящен доле учителей с минимальными требуемыми квалификациями для преподавания, в то время как формально-юридически все учителя

в России должны обладать закрепленными в законодательстве и профессиональном стандарте квалификациями – без них их просто не могут взять на работу.

Прочие задачи стратегического развития Российской Федерации в сфере образования не соотносятся с задачами ЦУР 4 и отвечают задачам национального развития, которые сформулированы на более узком уровне, чем те задачи, которые заложены в ЦУР: они не ставят задачей работу над общими параметрами системы, а нацелены на отдельные элементы. Такими задачами, например, являются формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, а также вопросы развития волонтерства и цифровой образовательной среды (хотя последнее можно считать опосредованно связанным с вопросами инфраструктуры – задачей 4.а ЦУР).

Самой заметной сферой, где не происходит синхронизации ЦУР с национальной стратегией развития образования, являются вопросы обеспечения всеобщей функциональной письменной и математической грамотности. В отличие от вопросов финансовой и цифровой грамотности эти вопросы не встречаются в стратегических документах России. Можно было бы говорить, что эти задачи превышают задачу ЦУР, т. к. достижение цифровой и финансовой грамотности без обеспечения базовой грамотности представляется труднореализуемым. Однако статистика по данному вопросу, которая собирается Росстатом, говорит о том, что существуют значительные недостатки в обеспечении базовой

11 П. 32.2 Федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования (утвержден Приказом Минпросвещения России от 31.05.2021 N 287) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.07.2021.



вой грамотности. Минимальные уровни ее достижения находятся на уровне 81% (читательская грамотность среди мужчин 25–34 лет, математическая грамотность среди мужчин 25–34 лет и 55–65 лет), в то время как максимальный уровень не превышает 90% (читательская грамотность у женщин 45–54 лет). При этом вопросы повышения уровня грамотности среди старшего поколения не находятся в фокусе национальной политики. В целом можно также отметить, что старшее население в принципе не находится в фокусе политики в сфере образования (за исключением вопросов цифровой грамотности и развития педагогических навыков), что вызывает вопросы при сравнении задач ЦУР, которые направлены на всё население мира, включая старшее поколение, и национальной политики развития образования России.

Проведенный краткий анализ говорит о том, что подавляющее большинство задач ЦУР 4 находят частичное или полное отражение на уровне приоритетных целей и направлений развития России в сфере образования. При этом в рамках текущего базового анализа уже можно отметить отражение тех проблем имплементации, о которых говорится в литературе, – проявляется выборочность имплементации цели и диссонанс между задачами и индикаторами Цели (отсутствие четких мер по обеспечению полной посещаемости школ, отсутствие программ по повышению базовой функциональной грамотности среди старшего поколения), что противоречит системному и комплексному подходу, заявленному в отношении достижения ЦУР. К аналогичным результатам на основе полного анализа соответствия всех целей с ранней системой национальных проектов пришли и другие исследователи [Сахаров, Колмар, 2019, с. 203].

При этом в публичном дискурсе связанность национальных целей с ЦУР или их совпадение на уровне основных задач и установок в области образования практически отсутствует. Так, ни один из профильных министров не высказывался о ЦУР 4 в последние годы, а тексты стратегий в сфере образования и пояснительных записок к ним не содержат никаких упоминаний о ЦУР. В сравнении с гораздо более популярными вопросами в публичном дискурсе вопросами устойчивости бизнеса тематика образования обходится стороной. Причины отсутствия такой связи заслуживают дальнейшего изучения и могут быть связаны как с теми факторами, которые обсуждались ранее (высокой степенью национального элемента в образовательной политике, высокой дискрецией государств в ее определении), так и с универсальностью ЦУР для систем образования (поскольку задачи сформулированы на базовом уровне, страны так или иначе достигают ЦУР на каком-то уровне) или отсутствием желания достигать соотношения национальной политики с ЦУР по тем или иным политическим причинам. В связи с этим верные с точки зрения логики имплементации ЦУР рекомендации российских исследователей, предлагающих принять комплексную стратегию устойчивого развития или выделение ЦУР в рамках национальных проектов [Сахаров, Колмар, 2019, с. 203], могут оказывать серьезное противодействие, как и может быть выражена индифферентность со стороны лиц, способных принять соответствующее решение.

Для более подробного анализа соответствия образовательной политики целям ЦУР 4 требуется сравнение конкретных элементов образовательной политики, которое будет предметом будущих исследований.



## Заключение

Процесс достижения задач, поставленных ЦУР 4 как основным проектом в международной образовательной политике, на практике столкнулся с большим количеством концептуальных и системных проблем, демонстрирующих разрыв между различным пониманием роли образования в развитии и разным отношением государств к концепции ЦУР в целом.

По вопросу поиска роли образования в повестке устойчивого развития можно отметить, что вся история развития образовательного компонента представляется отражением дебатов между концепцией образования как права и теорией человеческого капитала. Каждую из позиций отражают различные акторы международной образовательной политики. Лидирующей организацией среди сторонников первого подхода стала ЮНЕСКО, в то время как основными сторонниками второго подхода выступили Всемирный банк и ОЭСР. Каждая концепция представляла свое видение того, как должен выглядеть вклад образования в социально-экономическое развитие мира – от глобальных холистических видений программы «Образование для всех» ЮНЕСКО до узких технократических и подкрепленных экономическими расчетами подходов Всемирного банка [Klees, 2012]. Именно эти дебаты и отражались в различных формулировках и целеполагании в разных проектах устойчивого развития, хотя стоит отметить, что ЦУР 4, несмотря на продвижение в сторону движения «Образования для всех», в целом остается достаточно технократичным и неполным проектом.

С точки зрения системных проблем имплементации стоит отметить, что образование по своей сути является глубоко национальной сферой политики,

где кооперация в рамках системных вопросов достаточно ограничена. Это приводит к тому, что любые международные договоренности в этой сфере либо являются базовыми, либо сформулированы так, чтобы каждое национальное правительство обладало большой дискрецией в их достижении и имплементации. ЦУР 4, используя принципы управления через цели, должно было частично изменить эту ситуацию, предлагая государствам некоторый комплекс показателей, которые должны быть достигнуты к 2030 г.

Однако, как показывает литература, ЦУР в области образования столкнулись с серьезными проблемами в их имплементации. Отсутствие консенсуса между государствами о содержании права на образование привело к сужению фокуса Цели и редуцированию ее общего характера до отдельных задач, а процесс мониторинга привел к дополнительной внутренней редукции, сузив установленные задачи до краткого списка. Эти факты проявляются и при выявлении соответствия стратегических задач национальной образовательной политики России элементам ЦУР 4, при этом обнаруживается полное отсутствие публичной коммуникации о возможной связи между международными целями и национальной политикой в данной сфере. Это ставит под серьезное сомнение достижимость ЦУР 4 и ЦУР в целом как в России, так и в мире, учитывая декларируемую взаимосвязанность целей между собой и невозможность достижения одной цели без достижения остальных.

## Список литературы

Пучков Е.В. Развитие – устойчивое, отчеты – уклончивые. Анализ содержания Добровольного национального обзора России // Образовательная по-

литика. – 2022. – № 2 (90). – С. 28–34. – DOI: 10.22394/2078-838X-2022-2-28-34.

Сахаров А.Г., Колмар О.И. Перспективы реализации Целей устойчивого развития ООН в России // Вестник международных организаций. – 2019. – Т. 14, № 1. – С. 189–206. – DOI: 10.17323/1996-7845-2019-01-11.

Урсул А.Д., Урсул Т.А. Ключевая роль образования в достижении Целей устойчивого развития // Социодинамика. – 2016. – № 4. – С. 1–18. – DOI: 10.7256/2409-7144.2016.4.18218.

Biermann F., Kanie N., Kim R.E. Global Governance by Goal-Setting: the Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals // Current Opinion in Environmental Sustainability. – 2017. – Vol. 56, June. – P. 26–31. – DOI: 10.1016/j.cosust.2017.01.010.

Boeren E. Understanding Sustainable Development Goal (SDG) 4 on “Quality Education” from Micro, Meso and Macro Perspectives // International Review of Education. – 2019. – Vol. 65, N 2. – P. 277–294. – DOI: 10.1007/s11159-019-09772-7.

Borowy I. The Social Dimension of Sustainable Development at the UN: From Brundtland to the SDGs // The Struggle for Social Sustainability: Moral Conflicts in Global Social Policy / Ed. by C. Deeming. – Bristol : Policy Press, 2021. – P. 89–108. – DOI: 10.1332/policypress/9781447356103.001.0001.

Bürgi R., Tröhler D. Producing the ‘right kind of people’: The OECD education indicators in the 1960s // Education by the Numbers and the Making of Society / Ed. by S. Lindblad, D. Pettersson, T.S. Popkewitz. – New York : Routledge, 2018. – P. 75–91. – DOI: 10.4324/9781315100432-8.

Daudet Y., Singh K. The Right to Education: An Analysis of UNESCO’s Standard-Setting Instruments. – Paris : UNESCO Publishing, 2001. – 137 p. – URL: [\[Analysis\\\_of\\\_UNESCO’s\\\_Standard\\\_Setting\\\_Instruments\\\_2001\\\_En.pdf\]\(#\) \(дата обращения: 08.08.2022\).](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO_RTE_</a></p></div><div data-bbox=)

Elder M., Bengtsson M., Akenji L. An Optimistic Analysis of the Means of Implementation for Sustainable Development Goals: Thinking About Goals as Means // Sustainability. – 2016. – Vol. 8, N 9. – P. 962–978.

Forestier O., Kim R.E. Cherry-picking the Sustainable Development Goals: Goal Prioritization by National Governments and Implications for Global governance // Sustainable Development. – 2020. – Vol. 28, N 5. – P. 1269–1278. DOI: 10.1002/sd.2082.

From Agenda 21 to Target 4.7: the Development of ESD / Leicht A., Combes B., Jung Byun W., Agbedahin A.V. // Issues and Trends in Education for Sustainable Development / Ed. by A. Leicht, J. Heiss, W. Jung Byun. – Paris : UNESCO Publishing. – 2018. – P. 25–38. – URL: [https://en.unesco.org/sites/default/files/issues\\_0.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/issues_0.pdf) (дата обращения: 01.06.2022).

Global Education Cooperation Mechanism. Contribution to the 2022 High-Level Political Forum on Sustainable Development: “Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development”. – 2016. – URL: [https://www.sdg4education2030.org/sites/default/files/2022-03/SDG4\\_Education\\_2030\\_Steering\\_Committee\\_contribution\\_to\\_2022\\_HLPE.pdf](https://www.sdg4education2030.org/sites/default/files/2022-03/SDG4_Education_2030_Steering_Committee_contribution_to_2022_HLPE.pdf) (дата обращения: 01.06.2022).

Haas P.M., Stevens C. Ideas, Beliefs and Policy Linkages: Lessons from Food, Water and Energy Policies // Governing through goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation / Ed. by N. Kanie, F. Biermann. – Cambridge, London : MIT Press, 2017. – P. 136–164. – DOI: 10.7551/mitpress/9780262035620.001.0001.

Heyneman S.P. The History and Problems in the Making of Education Policy at the World Bank 1960–2000 // Internatio-

nal Journal of Educational Development. – 2003. – Vol. 23, N 3. – P. 315–337. – DOI: 10.1016/S0738-0593(02)00053-6.

Heyneman S.P. The Failure of Education for All as Political Strategy // *Prospects*. – 2009. – Vol. 39, N 1. – P. 5–10. – DOI: 10.1007/s11125-009-9107-0.

Heyneman S.P. When Models Become Monopolies: The Making of Education Policy at the World Bank // *Education Strategy in the Developing World Revising the World Bank's education policy* / Ed. by C.S. Collins, A.W. Wiseman. – Bingley : Emerald Group Publishing Limited, 2011. – P. 43–62. – DOI: 10.1108/S1479-3679(2012)0000016007.

Horn P., Grugel J. The SDGs in Middle-Income Countries: Setting or Serving Domestic Development Agendas? Evidence from Ecuador // *World Development*. – 2018. – Vol. 109, September. – P. 73–84.

Hulme D. Lessons from the Making of the MDGs: Human Development Meets Results-based Management in an Unfair World // *IDS Bulletin*. – 2010. – Vol. 41, N 1. – P. 15–25. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2010.00099.x.

Kim R.E. The Nexus Between International Law and the Sustainable Development Goals // *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. – 2016. – Vol. 25, N 1. – P. 15–26. – DOI: 10.1111/reel.12148.

King K. Lost in translation? The Challenge of Translating the Global Education Goal and Targets into Global Indicators // *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. – 2017. – Vol. 47, N 6. – P. 801–817. – DOI: 10.1080/03057925.2017.1339263.

Klees S.J. World Bank and Education: Ideological Premises and Ideological Conclusions. *The World Bank and Education* / Ed. by S.J. Klees, J. Samoff, N.P. Stromquist. – Leiden : Brill Sense. – 2012. – P. 49–64.

Lauwerier T. What Education for What Development? Towards a Broader

and Consensual Vision by the OECD, UNESCO and the World Bank in the Context of SDGs? // *Archive Ouverte UNIGE*. – 2018. – URL: <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:109839> (дата обращения: 01.06.2022).

Lewin K.M. Access to Education in Sub-Saharan Africa: Patterns, Problems and Possibilities // *Comparative Education*. – 2009. – Vol. 25, N 2. – P. 162–163. – DOI: 10.1080/03050060902920518.

Mundy K., Verger A. The World Bank and the Global Governance of Education in a Changing World Order // *The Handbook of Global Education Policy* / Ed. by K. Mundy, A. Green, B. Lingard, A. Verger. – London : Wiley, 2015. – P. 335–356. – DOI: 10.1002/9781118468005.ch18.

Official List of SDG4 Indicators // UNESCO Institute of Statistics. – 2022. – URL: [https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2020/09/SDG4\\_indicator\\_list.pdf](https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2020/09/SDG4_indicator_list.pdf) (дата обращения: 01.06.2022).

Pavone V. From Intergovernmental to Global: UNESCO's Response to Globalization // *The Review of International Organizations*. – 2007. – Vol. 2, N 1. – P. 77–95.

Power C. The Power of Education: Education for all, development, globalisation and UNESCO. – New York : Springer, 2014. – 297 p. – DOI: 10.1007/978-981-287-221-0.

Riddell A., Niño-Zarazúa M. The Effectiveness of Foreign Aid to Education: What Can be Learned? // *International Journal of Educational Development*. – 2016. – Vol. 48, May. – P. 23–36. – DOI: 10.1016/j.ijedudev.2015.11.013.

Sayed Y., Moriarty K. SDG 4 and the 'Education Quality Turn': Prospects, Possibilities, and Problems // *Grading Goal Four* / Ed. by A. Wulff. – Leiden : Brill Sense, 2020. – P. 194–213.

Smith W.C. One Indicator to Rule Them All: How SDG 4.1.1 Dominates the Conversation and What It Means for the Most Marginalized // *Annual Review of Comparative*

and International Education 2018 / Ed. by A. Wiseman. – Bingley : Emerald Group Publishing Limited, 2019. – P. 27–34. – DOI: 10.1108/S1479-367920190000037002.

Smith W.C. An Exploration of SDG 4 Coverage in Voluntary National Reviews // Third International Handbook of Globalisation, Education and Policy Research / Ed. by J. Zajda. – Cham : Springer, 2021. – P. 961–980. – DOI: 10.1007/978-3-030-66003-1\_55.

Sustainable Development Report 2022 / Sachs J., Lafortune G., Kroll C., Fuller G., Woelm F. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. – Cambridge : Cambridge University Press, 2022. – 494 p. – DOI: 10.1017/9781009210058.

UNESCO. Act now: Reduce the impact of COVID-19 on the cost of achieving SDG 4 // Global Education Monitoring Report Policy Paper. – 2020. – N. 42. – P. 1–5. – URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374163> (дата обращения: 01.06.2022).

United Nations. Millennium Development Goals Report 2015. – New York : United Nations Publishing, 2015. – 75 p. – URL: [https://www.un.org/millennium-](https://www.un.org/millennium-goals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

[goals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millennium-goals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf) (дата обращения: 01.06.2022).

Unterhalter E. Measuring Education for the Millennium Development Goals: Reflections on Targets, Indicators, and a Post-2015 Framework // Journal of Human Development and Capabilities. – 2014. – Vol. 15, N 2–3. – P. 176–187. – DOI: 10.1080/19452829.2014.880673.

Unterhalter E. The Many Meanings of Quality Education: Politics of Targets and Indicators in SDG 4 // Global Policy. – 2019. – Vol. 10, issue S1. – P. 39–51. – DOI: 10.1111/1758-5899.12591.

WCED Our Common Future. – Oxford : Oxford University Press, 1987. – 300 p. – URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> (дата обращения: 01.06.2022).

Zapp M. The Authority of Science and the Legitimacy of International Organisations: OECD, UNESCO and World Bank in global education governance // Compare: A Journal of Comparative and International Education. – 2021. – Vol. 57, N 7. – P. 1022–1041.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.04

# Sustainable Development Goal in Education: History of Creation, Issues of Implementation and Russian Case

**Evgenii V. PUCHKOV**

PhD Student, Doctoral School of Education; Analyst, Laboratory for Education Law, Institute of Education

National Research University Higher School of Economics, Potapovsky lane, 16, b. 10, Moscow, Russian Federation, 101000

E-mail: epuchkov@hse.ru

ORCID: 0000-0002-1355-4032

**CITATION:** Puchkov E.V. (2022). Sustainable Development Goal in Education: History of Creation, Issues of Implementation and Russian Case. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 64–87 (in Russian). DOI: 10.31249/kgt/2022.06.04

Received: 04.06.2022.

Revised: 20.09.2022.

**ABSTRACT.** *The Sustainable Development Goals (hereinafter referred to as the SDGs), recommended by the UN in 2015, are the cornerstone project within the international development policy until 2030. The SDGs are instruments for international cooperation and the development of joint national policies in various fields, including education. This article aims to analyze the process of formulation of education place in a more global concept of sustainable development, to study the main problems of the national implementation of the SDGs in the field of education, as well as to provide a brief analysis of the synergy between national goals and objectives of Russia's development in the field of education with the SDGs. The literature sources being analyzed, the process of conceptualization of educational policy in sustainable development is demonstrated as a field of struggle between competing views of the international organizations, that turned out to be the main actors in the formulation of inter-*

*national educational policy. These disputes, coupled with the limited ability of developing countries to achieve the SDGs, have led to systemic problems in the subsequent implementation of the SDGs in the field of education. The presence of these problems, expressed in the literature, is confirmed by the analysis of the synergies of the development goals of the Russian national educational policy with the SDGs. At the same time, the indifference towards the SDGs in the field of education is also revealed on the part of the actors formulating and implementing the state educational policy, which manifests itself in ignoring a certain number of tasks within the SDGs. These aspects raise the question of real applicability of international goal-setting mechanisms within the framework of the SDGs in the field of education and the real feasibility.*

**KEYWORDS:** Sustainable Development Goals, the SDG 4, international education policy, goal-setting governance.

## References

- Biermann F., Kanie N., Kim R.E. (2017). Global Governance by Goal-Setting: the Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. Vol. 56, June, pp. 26–31. DOI: 10.1016/j.cosust.2017.01.010.
- Boeren E. (2019). Understanding Sustainable Development Goal (SDG) 4 on “Quality Education” from Micro, Meso and Macro Perspectives. *International Review of Education*. Vol. 65, no. 2, pp. 277–294. DOI: 10.1007/s11159-019-09772-7.
- Bürgi R., Tröhler D. (2018). Producing the ‘right kind of people’: The OECD education indicators in the 1960s. In: Lindblad S., Pettersson D., Popkewitz T.S. (eds). *Education by the Numbers and the Making of Society*. New York : Routledge, pp. 75–91. DOI: 10.4324/9781315100432-8.
- Borowy I. (2021). The Social Dimension of Sustainable Development at the UN: From Brundtland to the SDGs. In: Deeming C. (ed.). *The Struggle for Social Sustainability: Moral Conflicts in Global Social Policy*. Bristol : Policy Press, pp. 89–108. DOI: 10.1332/policypress/9781447356103.001.0001.
- Daudet Y., Singh K. (2001). The Right to Education: An Analysis of UNESCO’s Standard-Setting Instruments. Paris : UNESCO Publishing, 137 pp. Available at: [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO\\_RTE\\_Analysis\\_of\\_UNESCO’s\\_Standard\\_Setting\\_Instruments\\_2001\\_En.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/UNESCO_RTE_Analysis_of_UNESCO’s_Standard_Setting_Instruments_2001_En.pdf), accessed 08.08.2022.
- Elder M., Bengtsson M., Akenji L. (2016). An Optimistic Analysis of the Means of Implementation for Sustainable Development Goals: Thinking About Goals as Means. *Sustainability*. Vol. 8, no. 9, pp. 962–978.
- Forestier O., Kim R.E. (2020). Cherry-picking the Sustainable Development Goals: Goal Prioritization by National Governments and Implications for Global governance. *Sustainable Development*. Vol. 28, no. 5, pp. 1269–1278. DOI: 10.1002/sd.2082.
- From Agenda 21 to Target 4.7: the Development of ESD (2018). Leicht A. [et al.] In: Leicht A., Heiss J, Jung Byun W. (eds.). *Issues and Trends in Education for Sustainable Development*. Paris : UNESCO Publishing, pp. 25–38. Available at: [https://en.unesco.org/sites/default/files/issues\\_0.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/issues_0.pdf), accessed 01.06.2022.
- Global Education Cooperation Mechanism (2016). Contribution to the 2022 High-Level Political Forum on Sustainable Development: “Building back better from the coronavirus disease (COVID-19) while advancing the full implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Available at: [https://www.sdg4education2030.org/sites/default/files/2022-03/SDG4\\_Education\\_2030\\_Steering\\_Committee\\_contribution\\_to\\_2022\\_HLPF.pdf](https://www.sdg4education2030.org/sites/default/files/2022-03/SDG4_Education_2030_Steering_Committee_contribution_to_2022_HLPF.pdf), accessed 01.06.2022.
- Haas P.M., Stevens C. (2017). Ideas, Beliefs, and Policy Linkages: Lessons from Food, Water and Energy Policies. In: Kanie N., Biermann F. (eds.). *Governing through goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. Cambridge, London : MIT Press, pp. 136–164. DOI: 10.7551/mitpress/9780262035620.001.0001.
- Heyneman S.P. (2003). The History and Problems in the Making of Education Policy at the World Bank 1960–2000. *International Journal of Educational Development*. Vol. 23, no. 3, pp. 315–337. DOI: 10.1016/S0738-0593(02)00053-6.
- Heyneman S.P. (2009). The Failure of Education for All as Political Strategy. *Prospects*. Vol. 39, no. 1, pp. 5–10. DOI: 10.1007/s11125-009-9107-0.
- Heyneman S.P. (2012). When Models Become Monopolies: The Making of Education Policy at the World Bank. In: C.S. Collins, A.W. Wiseman (eds.). *Education Strategy in the Developing World:*



*Revising the World Bank's education policy.* Bingley : Emerald Group Publishing Limited, pp. 43–62. DOI: 10.1108/S1479-3679(2012)0000016007.

Horn P., Grugel J. (2018). The SDGs in Middle-Income Countries: Setting or Serving Domestic Development Agendas? Evidence from Ecuador. *World Development*. Vol. 109, September, pp. 73–84.

Hulme D. (2010). Lessons from the Making of the MDGs: Human Development Meets Results-based Management in an Unfair World. *IDS Bulletin*. Vol. 41, no. 1, pp. 15–25. DOI: 10.1111/j.1759-5436.2010.00099.x.

Kim R.E. (2016). The Nexus Between International Law and the Sustainable Development Goals. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. Vol. 25, no. 1, pp. 15–26. DOI: 10.1111/reel.12148.

King K. (2017). Lost in translation? The Challenge of Translating the Global Education Goal and Targets into Global Indicators. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. Vol. 47, no. 6, pp. 801–817. DOI: 10.1080/03057925.2017.1339263.

Klees S.J. (2012). World Bank and Education: Ideological Premises and Ideological Conclusions. In: S.J. Klees, J. Samoff, N.P. Stromquist (eds.). *The World Bank and Education*. Leiden : Brill Sense, pp. 49–64.

Kolmar O., Sakharov A. (2019). Prospects of Implementation of the UN SDG in Russia. *International Organisations Research Journal*. Vol. 14, no. 1, pp. 189–206 (in Russian). DOI: 10.17323/19967845-2019-01-11.

Lauwerier T. (2018). What Education for What Development? Towards a Broader and Consensual Vision by the OECD, UNESCO and the World Bank in the Context of SDGs? *Archive Ouverte UNIGE*. Available at: <http://archive-ouverte.unige.ch/unige:109839>, accessed 01.06.2022.

Lewin K.M. (2009). Access to Education in Sub-Saharan Africa: Patterns, Problems and Possibilities. *Comparative Education*. Vol. 25, no. 2, pp. 162–163. DOI: 10.1080/03050060902920518.

Mundy K., Verger A. (2015). The World Bank and the Global Governance of Education in a Changing World Order. In: K. Mundy, A. Green, B. Lingard, A. Verger (eds.). *The Handbook of Global Education Policy*. London : Wiley, pp. 335–356. DOI: 10.1002/9781118468005.ch18.

*Official List of SDG4 Indicators* (2022). UNESCO Institute of Statistics. Available at: [https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2020/09/SDG4\\_indicator\\_list.pdf](https://tcg.uis.unesco.org/wp-content/uploads/sites/4/2020/09/SDG4_indicator_list.pdf), accessed 01.06.2022.

Pavone V. (2007). From Intergovernmental to Global: UNESCO's Response to Globalization. *The Review of International Organizations*. Vol. 2, no. 1, pp. 77–95.

Power C. (2014). *The Power of Education: Education for all, development, globalisation and UNESCO*. New York : Springer, 297 pp. DOI: 10.1007/978-981-287-221-0.

Puchkov E. (2022). Development is Steady, Reports Are Evasive. Analysis of the content of Voluntary National Review of Russian Federation. *Educational Policy*. No. 2 (90), pp. 28–34 (in Russian). DOI: 10.22394/2078-838X-2022-2-28-34.

Riddell A., Niño-Zarazúa M. (2016). The Effectiveness of Foreign Aid to Education: What Can be Learned? *International Journal of Educational Development*. Vol. 48, May, pp. 23–36. DOI: 10.1016/j.ijedudev.2015.11.013.

Sayed Y., Moriarty K. (2020). SDG 4 and the 'Education Quality Turn': Prospects, Possibilities, and Problems. In: A. Wulff (ed.). *Grading Goal Four*. Leiden : Brill Sense, pp. 194–213.

Smith W.C. (2019). One Indicator to Rule Them All: How SDG 4.1.1 Dominates the Conversation and What It Means for the Most Marginalized. *Annual Review of*



*Comparative and International Education 2018* (ed. Wiseman A.), Bingley : Emerald Group Publishing Limited, pp. 27–34. DOI: 10.1108/S1479-367920190000037002.

Smith W.C. (2021). An Exploration of SDG 4 Coverage in Voluntary National Reviews. In: J. Zajda (ed.). *Third International Handbook of Globalisation, Education and Policy Research*. Cham : Springer, pp. 961–980. DOI: 10.1007/978-3-030-66003-1\_55.

*Sustainable Development Report 2022* (2022). Sachs J., Lafortune G., Kroll C., Fuller G., Woelm F. From Crisis to Sustainable Development: the SDGs as Roadmap to 2030 and Beyond. Cambridge : Cambridge University Press, 494 pp. DOI: 10.1017/9781009210058.

UNESCO (2020). Act now: Reduce the impact of COVID-19 on the cost of achieving SDG 4. *Global Education Monitoring Report Policy Paper*. No. 42, pp. 1–5. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374163>, accessed 01.06.2022.

United Nations (2015). *Millennium Development Goals Report 2015*. New York : United Nations Publishing. Available at: [https://www.un.org/millennium-goals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millennium-goals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf), accessed 01.06.2022.

Unterhalter E. (2014). Measuring Education for the Millennium Development Goals: Reflections on Targets, Indicators, and a Post-2015 Framework. *Journal of Human Development and Capabilities*. Vol. 15, no. 2–3, pp. 176–187. DOI: 10.1080/19452829.2014.880673.

Unterhalter E. (2019). The Many Meanings of Quality Education: Politics of Targets and Indicators in SDG 4. *Global Policy*. Vol. 10, issue S1, pp. 39–51. DOI: 10.1111/1758-5899.12591.

Ursul A., Ursul T. (2016). The Key Role of Education in Achieving Sustainable Development Goals. *Sociodynamics*. No. 4, pp. 1–18 (in Russian). DOI: 10.7256/2409-7144.2016.4.18218.

WCED (1987). *Our Common Future*. Oxford : Oxford University Press. Available at: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, accessed 01.06.2022.

Zapp M. (2021). The Authority of Science and the Legitimacy of International Organisations: OECD, UNESCO and World Bank in global education governance. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. Vol. 57, no. 7, pp. 1022–1041.

## С точки зрения экономики

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.05

# Дилемма допуска прямых иностранных инвестиций в политике ЕС и США: обеспечение притока капитала и/или усиление контроля стратегических активов?

## Владимир Николаевич ЗУЕВ

доктор экономических наук, профессор факультета мировой экономики и мировой политики Института торговой политики, академический руководитель магистерской программы «Международная торговая политика» ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”» (НИУ ВШЭ)

ул. М. Ордынка, д. 17, г. Москва, Российская Федерация, 119017

E-mail: vzuev@hse.ru

ORCID: 0000-0002-1271-1200

## Елена Яковлевна ОСТРОВСКАЯ

кандидат экономических наук, доцент факультета мировой экономики и мировой политики Института торговой политики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”» (НИУ ВШЭ)

ул. М. Ордынка, д. 17, г. Москва, Российская Федерация, 119017

E-mail: eostrovskaya@hse.ru

ORCID: 0000-0002-8208-3801

## Динара Рахимжановна ГИЛЬМАНОВА

студентка магистерской программы «Международная торговая политика», Институт торговой политики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”» (НИУ ВШЭ)

ул. М. Ордынка, д. 17, г. Москва, Российская Федерация, 119017

E-mail: gilmanovadinara@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-1873-6019

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Зуев В.Н., Островская Е.Я., Гильманова Д.Р. Дилемма допуска прямых иностранных инвестиций в политике ЕС и США: обеспечение притока капитала и/или усиление контроля стратегических активов? // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 88–109.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.05

Статья поступила в редакцию 05.08.2022.

Исправленный текст представлен 07.11.2022.

**БЛАГОДАРНОСТЬ.** Статья подготовлена при поддержке факультета мировой экономики и мировой политики ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”».

**АННОТАЦИЯ.** *Растущее внимание к вопросам безопасности, сохранению позиций в стратегически важных отраслях, обеспечению конкурентных преимуществ приводит к ужесточению правил в отношении допуска прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Недавние изменения в законодательстве и политике США и Евросоюза в отношении ПИИ задают современные тенденции и определяют будущие траектории регулирования притока инвестиций. Можно констатировать формирование глобального тренда к более избирательному регулированию иностранных инвестиций, переосмыслению либеральных подходов и политики открытых границ по мере всё большего ужесточения глобального противостояния новых центров экономической силы.*

*Особый научный интерес представляет исследование того, каким образом возможно обеспечить существенный приток иностранных инвестиций в национальную экономику, не подрывая лидирующих позиций этих экономик в ключевых и стратегически значимых отраслях. Важным инструментом новой стратегии является запуск механизма скрининга иностранных инвестиций. Модели скрининга в ЕС и США – странах, являющихся ключевыми трендсеттерами в области регулирования ПИИ, – обладают рядом раз-*

*личий и сходств, понимание которых станет важным аспектом формирования новых глобальных стратегий регулирования ПИИ.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** *прямые иностранные инвестиции, регулирование допуска ПИИ, стратегические активы, национальная безопасность и общественный порядок, механизм скрининга ПИИ, критическая инфраструктура, критические технологии, доступ к данным.*

В последнее время США, Евросоюз и Запад в целом обеспокоены нарастанием глобальной неопределенности и обострением конкурентной борьбы между основными экономическими центрами. Озабоченность правительств западных стран резко возросла с того момента, как китайские компании начали расширять свое присутствие в области новых технологий и критической инфраструктуры. Руководство США и представители наднациональных органов ЕС заявляют об отсутствии взаимности с Китаем в обеспечении режима допуска ПИИ<sup>1</sup>, а также обращают внимание на тот факт, что иностранные государственные предприятия новых центров силы получают поддержку и субсидии от национальных правительств способами,

<sup>1</sup> За последние 5–7 лет наблюдается существенная асимметрия в инвестиционных потоках между ЕС и Китаем в силу дисбаланса в открытости рынков (КНР – один из наиболее закрытых и зарегулированных рынков с точки зрения доступа для ПИИ. Индекс ограничительности ПИИ в Китае в 7–13 раз выше, чем в европейских странах).

которые запрещены правилами единого рынка ЕС или правилами США.

Мы можем наблюдать совпадение интересов США с общеевропейскими в вопросах усиления внешнего контроля над национальными чувствительными активами, в частности со стороны китайских государственных корпораций (SCEs), которое зачастую проявляется не только в доступе к управлению компаниями, но параллельно и в получении доступа к передовым технологиям и патентам. И Евросоюз, и США, видя угрозу потери экономической независимости, вынуждены существенно менять условия допуска капитала из третьих стран в свои экономики, стремясь при этом сохранить баланс между провозглашенной открытостью для ПИИ и геополитическими интересами [Chan, Meunier, 2021; Esplugues, 2018].

Опасения по поводу нарастания активности со стороны стран АТР, в особенности усиления роли КНР как новой супердержавы, неуклонно возрастали на Западе на протяжении последних десятилетий. Китай постепенно преуспел в таких сферах, как высокотехнологичные разработки, ноу-хау, которые определяют международную конкурентоспособность стран. По мнению ряда исследователей, «особый интерес для КНР представляют узкие сферы инвестиционного сотрудничества, включая устойчивое развитие и “зеленые” инвестиции (городскую инфраструктуру, транспорт), что отвечает целям достижения глобального лидерства КНР в этих сферах» [Разумнова, Мигалева,

2020, с. 6]. США видят в Китае стратегическую угрозу, особенно для военной (оборонной) отрасли и в целом для сферы высоких технологий и ноу-хау, где активно используется человеческий капитал. Частной иллюстрацией этой озабоченности являлась реакция на приобретение Китаем значительной доли акций кинокомпаний Голливуда и попытки КНР повлиять не только на киноиндустрию, но даже на формирование мировоззрения, продвигая свои национальные интересы<sup>2</sup>.

Отметим, что не только Китай оказывает системное давление на страны Запада, пытаясь проникнуть в стратегически значимые отрасли ЕС и США, постепенно ослабляя их позиции на мировом рынке. В разные периоды времени появлялись и новые игроки в качестве иностранных инвесторов, например, Россия<sup>3</sup>, Индия (в фармацевтическом секторе) и Саудовская Аравия. Так, со стороны России были попытки в прошлом приобрести контрольные пакеты акций системно значимых европейских компаний (например, ВТБ выкупал 5,02% акций Airbus)<sup>4</sup>.

Размещение ПИИ становится более значимым событием, чем просто экономической транзакцией и бизнес-решением, имеющим геополитические причины и следствия. ПИИ выступают инструментом реализации выгодных определенным политическим кругам и лобби-группам целей. Для Европы это стало особенно очевидным после того, как китайские инвесторы из года в год целенаправленно скупали высокотех-

2 Фань Юй. Китай покупает Голливуд // The Epoch Times. – 2019. – 26 февраля. – URL: <https://www.epochtimes.ru/kitaj-poku-paet-gollivud-99025308/> (дата обращения: 01.10.2022).

3 Однако текущий геополитический контекст (в т. ч. действие западных санкций) кардинально подрывает инвестиционное сотрудничество ЕС и России: ЕС в рамках своей Глобальной стратегии безопасности придерживается геополитической парадигмы в выстраивании отношений с Россией с минимизацией любых коммуникаций, видя в них источник угроз безопасности (концепция стрессоустойчивости). Очевидно, что в ближайшее время ЕС вряд ли откажется от экономического и политического давления на Россию и, соответственно, на инвестиционные сделки с Россией, что повлияет на характер и интенсивность применения механизма скрининга ПИИ в отношении России [Трещенков, 2019].

4 Внешторгбанк купил 5% Airbus // Банки.ру. – 2006. – 12 сентября. – URL: <https://www.banki.ru/news/bankpress/?id=204098> (дата обращения: 01.05.2022).

нологичные европейские компании (в рамках государственной стратегии «Сделано в Китае до 2025 г.»)<sup>5</sup>. В ответ на эти вызовы ЕС вводит новые ограничительные инструменты регулирования<sup>6</sup> (в частности, наднациональный механизм скрининга ПИИ) и вносит ряд положений и поправок в действующее инвестиционное законодательство.

Примечательно, что ограничительная политика ЕС, в том числе в отношении растущего коммерческого присутствия Китая в Европе, выходит за рамки скрининга ПИИ: Союз продолжает внедрять новые инструменты, такие как Международный инструмент закупок (*International procurement instrument*), проект Регламента для устранения искажающих эффектов иностранных субсидий, которые направлены на ослабление экономической экспансии КНР в ЕС в ближайшие годы [Молий, Акимов, Разумнова, 2019].

В ответ на растущую обеспокоенность по поводу китайских инвестиций за последние 15 лет американская модель скрининга дважды подвергалась пересмотру: сначала в соответствии с Законом об иностранных инвестициях и национальной безопасности 2007 г. (*FINSA*)<sup>7</sup>, а затем в соответствии с Законом о модернизации анализа рисков иностранных инвестиций 2018 г. (*FIRRMA*)<sup>8</sup>. Происходящие изменения в регулировании такой важной сферы

для национальной безопасности, как иностранные инвестиции, отражают позицию двух крупных мировых сил, ЕС и США, которая состоит в повышении конкурентоспособности национальных товаров и услуг за счет притока ПИИ без создания угроз национальной безопасности, то есть в поиске баланса между стимулирующими и ограничительными мерами в области привлечения ПИИ [Аксенов, 2019].

### Национальная безопасность в международной практике скрининга инвестиций

Существующие во многих странах мира механизмы скрининга ПИИ значительно различаются между собой по многим аспектам. В некоторых случаях система проверки предназначена исключительно для защиты национальной безопасности страны от потенциально опасных ПИИ (США). Напротив, другие государства ссылаются на более широкие цели, такие как защита «национальных интересов» (Австралия). Либо требуют, чтобы инвестиции были экономически целесообразными и приносили «чистую выгоду» принимающей стране (Канада). Во Франции концепция свободного движения капитала реализуется параллельно с идеями «экономического патриотизма»,

5 За последние годы крупные приобретения Китая затронули «основные интересы» ЕС в рамках концепции TID business. В области технологий примером является приобретение китайской Midea немецкой компании KUKA AG, одного из ведущих мировых производителей робототехники, промышленного и системного оборудования, пионера Индустрии 4.0, за 4,4 млрд евро. Это вызвало опасения по поводу защиты критически важной национальной технологии (Германии). В области инфраструктуры – приобретение китайской COSCO Shipping, владельца четвертого по величине контейнерного флота в мире, 51% акций греческого порта Пирей в середине 2016 г. В части доступа к данным – приобретение консорциумом из шести азиатских инвесторов 24,99% доли британского оператора дата-центров Global Switch за 2,77 млрд евро.

6 ЕС принимает новые законы о конкуренции, например Временные рамки ЕС для мер государственной поддержки (*the EU's Temporary Framework for State aid measures*) и Временные рамки ЕС для антимонопольного регулирования (*the EU's Temporary Framework for assessing antitrust issues*).

7 CFIUS Laws and Guidance // U.S. Department of the Treasury. – URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-laws-and-guidance> (дата обращения: 01.05.2022).

8 H.R. 5515-538 TITLE XVII—REVIEW OF FOREIGN INVESTMENT AND EXPORT CONTROLS. – 2018. – URL: [https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA\\_0.pdf](https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf) (дата обращения: 01.10.2022).

применяемыми для фильтрации инвестиционных сделок. В Германии нет каких-либо специальных правил в отношении ПИИ, осуществляемых контролируемые государством предприятиями (*State Owned Enterprises*) и Фондами национального благосостояния (*Sovereign Wealth Funds*), в то время как данный тип инвестиций подлежит особому регулированию в США и Канаде. Кроме того, назначение конкретных независимых организаций (*Комитет по иностранным инвестициям в США, КИИ – The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS*) для реализации процесса оценки ПИИ по соображениям национальной безопасности контрастирует с широкими полномочиями, предоставленными правительствам в механизмах Австралии, Германии, Франции, Великобритании.

Правовая основа механизма скрининга ПИИ по соображениям национальной безопасности также имеет национальные особенности: КНР ссылается на законодательство о конкуренции, в то время как США, Германия, Франция, Австралия, Канада принимают специальные регламенты и законы. В дополнение к этим и многим другим факторам, механизмы различаются характером наступающих последствий в отношении ПИИ, представляющих угрозу национальной безопасности: полный или частичный запрет ПИИ, возможность их одобрения при определенных условиях (смягчения рисков), а также вероятность пересмотреть или обжаловать принятые решения в судебном порядке. В США, например, решения президента не подлежат пересмотру: в 1988 г., на фоне растущего числа японских инвестиций в технологические компании США, Кон-

гресс принимает поправку «Об освобождении от ответственности» к Закону об оборонном производстве 1950 г. (раздел 721) (поправку Эксон-Флорио), уполномочивающую президента США блокировать инвестиции (приобретения, слияния и поглощения, кроме *greenfield – инвестиций с нуля*), по соображениям национальной безопасности [Graham, Marchick, 2006, p. 33–73], в то время как Регламент ЕС устанавливает возможность судебного разбирательства в качестве минимального требования для всех государств – членов ЕС, в которых действует система проверки инвестиций.

Недавние изменения в законодательстве и стратегии США и ЕС в отношении допуска ПИИ отражают современные тренды и будущие траектории проверки инвестиций. Евросоюз и США являются одними из ключевых трендсеттеров в области регулирования ПИИ. Научный интерес представляет исследование различий и сходств (с точки зрения основных направлений деятельности) моделей скрининга в ЕС и США с целью выявления эффективных практик.

### Европейский механизм скрининга ПИИ как элемент экономической политики и фактор обеспечения национальной безопасности

19 марта 2019 г. ЕС принял рамочный Регламент о создании системы проведения скрининга ПИИ<sup>9</sup>. 11 октября 2020 г. он вступил в силу. До этого момента в ЕС не был сформирован наднациональный механизм проверки инвестиций из третьих стран: лишь

9 REGULATION (EU) 2019/452 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. – URL: [https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA\\_0.pdf](https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf) (дата обращения: 01.05.2022).

в некоторых странах – членах ЕС действовали национальные системы скрининга ПИИ. В глобальном сравнении новая система скрининга инвестиций ЕС является не столь радикальной, как большинство других существующих в настоящее время систем фильтрации в странах ОЭСР, в частности в США. В ЕС скрининг, например, не распространяется на портфельные инвестиции или инвестиции в новые проекты (*инвестиции с нуля, greenfield*), как в США. Более того, в США в рамках Закона об ужесточении контроля над вложениями иностранного капитала в экономику США (*The Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018, FIRRMA*) проверке подвергаются также неконтролирующие инвестиции в акционерный капитал в сфере критически важных технологий, инфраструктуры, конфиденциальных персональных данных (*концепция TID business: critical technology, infrastructure, data*). А в рамках наднационального механизма ЕС денежные пороговые значения не применяются (таблица 1).

Еще одна особенность европейского механизма скрининга – его преимущественно рекомендательный характер и нивелирование критериев за рамками рисков для национальной безопасности и общественного порядка. Так, в отличие от некоторых стран, таких как Канада, Япония или Австралия, ЕС не включает в свое регулирование положения концепции экономической конкурентоспособности. В соответствии с законодательством ЕС рамки регулирования должны фокусироваться только на тех секторах, которые действительно необходимы и важны для поддержания общественного порядка и обеспечения национальной безопасности. Поэтому отбор должен быть прозрачным и ограниченным по времени, с четко определенными критериями, оставляющими как можно

меньше возможностей для интерпретации.

Новый механизм основан на принципах «координации и открытого сотрудничества», на базе которых страны ЕС обмениваются информацией с другими государствами-членами и запрашивают информацию у них о конкретных иностранных инвестициях, которые потенциально влияют на их национальную безопасность и общественный порядок. Новое регулирование ПИИ не создает отдельного механизма проверки иностранных инвестиций, подобного Комитету по иностранным инвестициям в США (*CFIUS*) или национальным системам скрининга ПИИ. Его основная цель – координация внутренних процедур – как в случае, когда государства – члены ЕС используют, так и в случае, когда они не используют механизм инвестиционно-го скрининга (рисунок 1).

В соответствии со статьей 6 Регламента оценка потенциальных ПИИ (проходящих скрининг) проводится в два этапа. В рамках этапа 1 государства-члены уведомляют ЕК о транзакциях, инициируя их последующую проверку. Только ограниченное число транзакций переходит к этапу 2 – более детальной оценке случаев, которые могут повлиять на безопасность или общественный порядок более чем в одном государстве-члене или создать риски для проектов или программ, представляющих интерес для Союза.

Регулирование ПИИ в ЕС не требует от государств-членов проводить отбор ПИИ на национальном уровне или проверять конкретные виды инвестиций. Члены ЕС по-прежнему свободны в решении о необходимости внедрения внутренних (национальных) систем проверки. Новый режим ПИИ ЕС устанавливает, скорее, минимальные стандарты (таблица 2) для существующих или находящихся в разработке /



Таблица 1. Разработка законодательства о контроле за инвестициями в США и ЕС  
Table 1. Evolution of investment control legislation in the U.S. and the EU

США			ЕС
Тип	Межсекторальный механизм скрининга		Механизм координации и сотрудничества
Год	2007	2018	2019
Правовая основа	ФЗ «Об иностранных инвестициях и нац. безопасности»	Закон об ужесточении контроля над вложениями иностранного капитала в экономику США (FIRRMA)	Регламент (ЕС) 2019/452
Сфера применения	Любая сделка, приводящая к иностранному контролю над бизнесом в США, способная нанести ущерб нац. безопасности	Любая сделка, приводящая к иностранному контролю над бизнесом в США, способная нанести ущерб нац. безопасности. Операции с иностранной недвижимостью вблизи важных объектов нац. безопасности. Неконтролирующие инвестиции в акционерный капитал в сфере критически важных технологий, критически важной инфраструктуры, конфиденциальных персональных данных (TID)	Инвестиции любого рода из третьих стран, которые могут повлиять на безопасность или общественный порядок
Фактор инициирования проверки	Контроль (приобретение контрольного пакета акций)	Контроль. Неконтролирующие инвестиции, которые представляют иностранному лицу доступ, права или участие в бизнесе в сфере TID в США	Денежные пороговые значения не применяются
Критическая инфраструктура	Основные активы в сфере энергетики	Традиционная инфраструктура, включая коммуникационные сети, коммунальные услуги, нефтегазовые объекты и трубопроводы, электростанции. Специальные металлы, включая самарий-кобальтовые магниты, вольфрамовый порошок, сплавы стали	Физическая или виртуальная, включая энергетику, транспорт, водоснабжение, здравоохранение, связь, СМИ, обработку или хранение данных, аэрокосмическую, оборонную, избирательную, финансовую инфраструктуру и чувствительные объекты, землю и недвижимость
Критические технологии	Критически важные технологии, критически важные компоненты или критически важные технологические элементы, необходимые для нац. обороны	Оборонные изделия, оборудование для ядерных технологий и новые и основополагающие технологии, включая искусственный интеллект, машинное обучение, анализ данных и робототехнику	П. 1 ст. 2 Регламента Совета (ЕС № 428/2009) «продукция двойного назначения» включает искусственный интеллект, робототехнику, полупроводники, кибербезопасность, аэрокосмическую промышленность, оборону, хранение энергии, квантовые и ядерные технологии, нанотехнологии и биотехнологии
Доступ к инфо- и персональным данным	-	Данные о финансах, геолокации и здоровье, собранные американским бизнесом, который ориентирован на уязвимые группы населения или хранит и собирает данные о более чем 1 млн человек	Включая персональные данные или возможность контролировать такую информацию

Источники: Составлено авторами на основе текста Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС 2019/452 от 19.03.2019 об установлении правовых рамок для проверки ПИИ в Союз, Законодательства CFUS, Закона об ужесточении контроля над вложениями иностранного капитала в экономику США (FIRRMA), Закона «Об иностранных инвестициях и национальной безопасности» от 2007 г. США (Foreign Investment and National Security Act of 2007).



**Рисунок 1.** Процедуры в рамках механизма скрининга ПИИ из третьих стран  
**Figure 1.** Procedures under the screening mechanism of FDI from third countries

**Источник:** составлено авторами на основе: ст. 6 и 7 Регламента ЕС 2019/452.

планируемых к внедрению систем проверки государств-членов, создает канал обмена информацией между Европейской комиссией и государствами-членами, а также официальный механизм для предоставления обратной связи о поступающих в Союз ПИИ. ЕК выносит заключения по инвестиционным сделкам в рамках данного механизма, которые, однако, формально не являются строго обязательными для исполнения. В действительности в случаях, затрагивающих ЕС в целом, государства-члены должны будут обосновать свое решение не следовать мнению Комиссии. Мнение Комиссии будет весьма значимо, хотя конечное решение об инвестировании после завершения скрининга принимает страна-реципиент.

Необходимо сделать отдельный комментарий относительно пункта 5 ст. 3, ввиду его особого значения: в Регламенте не указан точный механизм, позволяющий сторонам, участвующим в подлежащей пересмотру инвестиционной сделке, напрямую взаимодей-

ствовать с ЕС или с государствами-членами, которые не подвергают сделку скринингу на национальном уровне. Остается не до конца понятным, какую роль будут играть стороны сделки. Будут ли они запускать формальную процедуру, или процесс рассмотрения останется на усмотрение сторон? Каким образом будет реализована эта процедура на практике? Несмотря на то, что инвестор из третьей страны имеет право оспорить отказ в размещении ПИИ, вполне вероятно, что судебное толкование национальной безопасности будет достаточно широким и решения станут приниматься в пользу национальных властей. Национальная безопасность является прерогативой исполнительной власти, и суды, как правило, редко ставят ее под сомнение.

Непроработанность Регламента 2019/452 в точечных инвестиционных аспектах осложняет задачу усиления контроля иностранного капитала. По мнению отечественных ученых Л.Л. Разумновой и Т.Е. Мигалевой

**Таблица 2.** Минимальные требования к механизмам фильтрации ПИИ в странах – членах ЕС, устанавливаемые статьей 3 Регламента  
**Table 2.** Minimum requirements for FDI screening mechanisms in the EU members due to the Article 3 of the Regulation

Минимальные требования	Комментарии
Правила и процедуры должны быть прозрачными и не допускать дискриминации между третьими странами, то есть соответствовать обязательствам ВТО	Пункт 2 ст. 3 Регламента 2019/452
Государства-члены должны сообщать об обстоятельствах, вызывающих проверку, основаниях для проверки и применимых процедурных правилах, включая временные рамки	Пункты 2 и 3 ст. 3 Регламента 2019/452
Конфиденциальная информация, предоставляемая государствам-членам, должна быть защищена	Пункт 4 ст. 3. Информация, предоставляемая при отборе ПИИ, должна касаться: (1) структуры собственности иностранного инвестора; (2) примерной стоимости иностранных инвестиций; (3) «продуктов», услуг и деловых операций иностранного инвестора; (4) источников финансирования инвестиций; (5) даты инвестиционной сделки
Иностранные инвесторы и заинтересованные предприятия из третьих стран должны иметь возможность обжаловать решения (налагаемые ограничения) национальных властей после проверки ПИИ	Пункт 5 ст. 3. В тексте Регламента отсутствуют описание единого механизма обжалования принятых решений по запрету ПИИ (обозначена только необходимость в его создании) и процедуры повторного рассмотрения сделок. Это может привести к правовой незащищенности иностранных инвесторов
Государства-члены, в которых действуют национальные механизмы скрининга, должны поддерживать, корректировать или принимать меры, необходимые для выявления и предотвращения обхода этих механизмов и итоговых решений касательно ПИИ	Пункт 6 ст. 3 Регламента 2019/452

**Источник:** составлено авторами на основе: ст. 3 Регламента ЕС 2019/452.

[Разумнова, Мигалева, 2020, с. 13–14], эффективная комплексная реализация европейского механизма не представляется возможной по причине «его рекомендательного характера для стран – членов ЕС, игнорирования иных критериев инициирования проверки (помимо рисков для национальной безопасности и общественного порядка), концентрации исключительно на прямых инвестициях (скрининг не распространяется на портфельные инвестиции, инвестиции в новые проекты (грин-

филд), землю или недвижимость (как в США)». Эксперты Фонда Карнеги поддерживают эту точку зрения и указывают на сложность достижения полной гармонизации существующих мер (в связи с различиями в национальном законодательстве о скрининге в странах – членах ЕС), а также на «нехватку компетентных кадров, зависимость от внешних источников информации о ПИИ, непроработанность критериев выявления критически значимых технологий»<sup>10</sup>.

10 Brattberg E., Le Corre Ph. The EU and China in 2020: More Competition Ahead // Carnegie Endowment for International Peace. – 2020. – February 19. – URL: <https://carnegieendowment.org/2020/02/19/eu-and-china-in-2020-more-competition-ahead-pub-81096> (дата обращения: 01.10.2022).

Анализ текста Регламента 2019/452 подтверждает сложность установления баланса между открытостью для ПИИ и геополитическими целями, которая усугубляется сложностью системы распределения полномочий в Союзе. Регламент 2019/452 основан на статье 207 (1, 2) Договора о Функционировании ЕС (ДФЕС), которая предусматривает, что ПИИ попадают под сферу единой торговой политики и являются исключительной компетенцией ЕС в соответствии со статьей 3 (1) ДФЕС. Однако национальная безопасность не является исключительной компетенцией ЕС. Согласно статье 4 (1, 2) Договора о ЕС, «национальная безопасность остается правосубъектностью каждого государства-члена». Таким образом, Регламент 2019/452 носит ограниченный характер и подтверждает наличие наибольшего объема полномочий по проверке ПИИ у государств-членов (они выносят окончательные решения в отношении блокирования или введения стимулирующих мер касательно иностранных инвестиций) в силу пересечения компетенций и соблюдения ЕС принципа субсидиарности<sup>11</sup>.

Помимо этого, достижение баланса компетенций усложняется тем, что страны – члены ЕС сохраняют значительную законодательную свободу действий при толковании общественного порядка, (национальной) безопасности, интересов безопасности и других конструкций, которые они считают подходящими. Понятия «безопасность и общественный порядок (*security and public order*)», «общественный порядок / государственная политика (*public policy*) или общественная безопасность» вообще взаимозаменяемо используются в законодательстве ЕС в качестве обоснования механизмов проверки ПИИ

государствами – членами Союза (поскольку все они, по существу, до сих пор не определены в законодательных актах ЕС, включая рассматриваемый Регламент).

Статья 4 Регламента содержит неполный перечень факторов, которые следует учитывать при оценке потенциального воздействия ПИИ на безопасность и общественный порядок. Факторы, связанные с деятельностью компании-инвестора, представлены в таблице 3. Согласно статье 4 п. 2 Регламента ЕК, государства – члены ЕС также могут учитывать факторы, связанные с личностью иностранного инвестора. В частности, находится ли иностранный инвестор под прямым или косвенным контролем правительства третьей страны, включая государственные органы или вооруженные силы, в том числе через структуру собственности или значительное государственное финансирование (например, в форме субсидий). Это положение широко рассматривается как прямой ответ на повышенную инвестиционную активность китайских государственных компаний в Европе, а также распространяется на инвестиции российских компаний, особенно в энергетическом секторе, где дополнительные меры защиты инвестиций действуют уже более десятилетия. В соответствии с этим положением государствам – членам ЕС, например, будет настоятельно рекомендовано тщательно изучать инвестиции со стороны китайских компаний, таких как *Logicor*, *Volvo* или *Pirelli*.

Зачастую сложно установить реальных собственников или управляющих предприятий, находящихся на территории ЕС. ПИИ часто связаны с трансграничными операциями, которые затрагивают несколько государств –

11 TEU, Article 4 (1), (2). URL: EUR-Lex - 12012M/TXT - EN - EUR-Lex (europa.eu) (дата обращения: 01.05.2022). TFEU, Article 207 (1), (2). TFEU, Article 3 (1). URL: EUR-Lex - 12012E/TXT - EN - EUR-Lex (europa.eu)

**Таблица 3.** Секторальный охват рамочного Регламента ЕС о проверке ПИИ  
**Table 3.** Sectoral coverage of the EU Framework Regulation on FDI screening

Механизм скрининга ЕС включает контроль за ПИИ (в форме приобретения), которые влияют на:	
Критическую инфраструктуру	физическая или виртуальная, включая энергетику, транспорт, водоснабжение, здравоохранение, связь, СМИ, обработку или хранение данных, аэрокосмическую, оборонную, избирательную или финансовую инфраструктуру и чувствительные объекты, а также землю и недвижимость, имеющие ключевое значение для использования такой инфраструктуры
Критические технологии (включая технологии двойного назначения)	в соответствии с п. 1 ст. 2 Регламента Совета (ЕС) № 428/2009 «продукция двойного назначения» включает искусственный интеллект, робототехнику, полупроводники, кибербезопасность, аэрокосмическую промышленность, оборону, хранение энергии, квантовые и ядерные технологии, а также нанотехнологии и биотехнологии
Поставку важнейших ресурсов	включая энергию или сырье, а также продовольственную безопасность
Доступ к конфиденциальной информации	включая персональные данные или возможность контролировать такую информацию
Медиа (СМИ)	свобода и плюрализм СМИ

**Источник:** составлено авторами на основе: ст. 4 Регламента ЕС 2019/452.

членов ЕС. Согласно годовому докладу ЮНКТАД о мировых инвестициях в 2016 г. «Гражданство инвесторов: вызовы политики», более 40% зарубежных филиалов имеют гражданство в нескольких странах, в среднем в трех юрисдикциях. Возникает вопрос, как будут проверяться сделки с ПИИ в нескольких юрисдикциях?<sup>12</sup> Оценка иностранных инвестиций, в которых участвуют несколько государств – членов ЕС, может создать проблемы и сложности как на уровне ЕС, так и на уровне государств – членов Союза.

В этом списке можно увидеть, что широкий спектр секторов попадает под категории, затрагивающие интересы национальной безопасности. К тому же список не является исчерпывающим (п. 12 преамбулы), и государства – члены ЕС могут устанавливать правила для дополнительных секторов в зависимости от национальных особенно-

стей и индивидуальных обстоятельств (пункт 8 преамбулы позволяет членам ЕС сохранять гибкость при проверке ПИИ), что может привести к отсутствию согласованности в подходах и неполной гармонизации процедур скрининга). В то же время термины, используемые в Регламенте ЕС по скринингу ПИИ (такие как «критическая инфраструктура», «искусственный интеллект» или «робототехника»), очень широки. Обращение к судебной практике ЕС не решит проблему, поскольку нормативные определения, установленные для внутреннего рынка, не обязательно применимы к третьим странам. Это неизбежно приведет к правовой незащищенности, в то время как с точки зрения бизнеса прозрачность, предсказуемость и правовая определенность имеют первостепенное значение.

В силу возможности широкой интерпретации основные детерминанты

<sup>12</sup> То есть когда объект инвестирования присутствует в нескольких государствах – членах ЕС (либо в результате открытия дочерних компаний в более чем одном государстве – члене ЕС, либо потому что объект инвестирования предоставляет товары или услуги в более чем одном государстве – члене ЕС).

скрининга (критерии, понятийный аппарат) воспринимаются в экспертных кругах, в частности КНР и Россией, как ненадлежащие. Например, со стороны Китая исходит критика европейского механизма скрининга ПИИ, которая нашла отражение в отчетах Китайского Совета «Об инвестиционной среде в ЕС» за 2019–2020 гг. Основное внимание обращено на отсутствие предсказуемости процесса скрининга, учитываемая нечеткость понятий ЕС для определения факта влияния сделки на безопасность и общественный порядок. В отчете рекомендуется отказаться от широкого и неясного подхода к обеспечению безопасности и вместо этого принять «четкий и исчерпывающий обзорный список», который обеспечил бы большую предсказуемость<sup>13</sup>.

Среди конкретных примеров китайские эксперты выделяют сохранение более пристального внимания к коммерческому присутствию КНР в ЕС, особенно в чувствительных секторах (в которых Китай хочет стать независимым от иностранных поставщиков), что подтверждается конкретными кейсами (рисунок 2).

В 2021 г. было объявлено еще о нескольких крупных приобретениях, однако они не были осуществлены. Китайская *Gopher Investments* отложила многомиллиардную заявку на покупку британского разработчика ПО для азартных игр *Playtech*. Запланированное *Tencent* приобретение британского разработчика видеоигр *Sumo Group* приостановилось из-за вмешательства США: *CFIUS* начала собственную про-

верку по причине того, что *Sumo Group* владеет несколькими студиями, которые базируются на территории США, включая расположенную в Орегоне *Pipeworks Studios*<sup>14</sup>.

Баланс между провозглашенной открытостью для ПИИ и регулированием движения капитала по соображениям безопасности, к которому ЕС, казалось, так стремился, могут нарушить геополитические причины. Проблемы обеспечения национальной безопасности по своей природе носят политический характер, и результаты скрининга будут в определенной степени зависеть от политического курса правящих элит и меняющихся концепций угроз национальной безопасности. В текущей геополитической обстановке высока вероятность того, что Еврокомиссия будет активно вмешиваться в *M&A*-сделки, в особенности с недружественными странами, какими они считают Россию и некоторые страны СНГ, ограничивая их инвестиционную активность под предлогом национальной безопасности. Время покажет, перевесит ли в конечном счете парадигма выборочного протекционизма и дискриминации (политического давления на конкретные сделки/страны). Однако на данный момент события указывают именно на подобный сценарий. 6 апреля 2022 г. Еврокомиссия опубликовала для государств – членов Евросоюза Руководство по оценке и предотвращению угроз безопасности и общественного порядка ЕС со стороны *российских и белорусских инвестиций*<sup>15</sup>. В Руководстве подчеркивается повышенный риск

13 China Trends #5 – Living with the EU's Investment Screening // Institut Montaigne. – 2020. – June 4. – URL: <https://www.institut-montaigne.org/en/expressions/china-trends-5-living-eus-investment-screening> (дата обращения: 01.05.2022).

14 Правительство США запустило расследование факта покупки Sumo Group компанией Tencent // Skillbox Media. – 2021. – 1 ноября. – URL: <https://skillbox.ru/media/gamedev/pravitelstvo-ssha-zapustilo-rassledovanie-fakta-pokupki-sumo-group-kompaniy-tencent/?ysclid=I2u1vixmhp> (дата обращения: 01.06.2022).

15 Guidance to the Member States concerning FDI from Russia and Belarus in view of the military aggression against Ukraine and the restrictive measures laid down in recent Council Regulations on sanctions. – URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0406\(08\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022XC0406(08)) (дата обращения: 01.05.2022).



Инвестор из Китая		Целевая компания ЕС		Страна	Сектор	Статус сделки
Syngenta	Verisem		Италия	C/x	Заблокирована	
China General Nuclear	Nuclear power station in Suffolk		Великобритания	Атомная энергетика	Отозвана	
China Aerospace and Industry Group	IMST		Германия	Спутники	Заблокирована	
Shenzhen Investment Holdings	LPE		Италия	Полупроводники	Заблокирована	
Zhejiang Jingsheng Mechanical	Applied Materials		Италия	Полупроводники	Заблокирована	
Nexperia	Newport Wafer Fab		Великобритания	Полупроводники	На рассмотрении	
Taurus International	Perpetuus Carbon Technologies		Великобритания	Передовые материалы	Заблокирована	
CRRC	Alpi Aviation*		Италия	Беспилотники	Ex-post скрининг: обзор после заключения сделки	
COSCO	HNLA Container Terminal Tollerort		Германия	Транспорт	На рассмотрении	
COSCO	Maersk's box manufacturing unit		Дания	Транспорт	На рассмотрении	
SAI MicroElectronics	Elmos Semiconductor		Германия	Полупроводники	На рассмотрении	

Рисунок 2. Известные случаи скрининга китайских ПИИ в Европе, 2020–2021

Figure 2. Known cases of Chinese FDI screening in Europe, 2020–2021

Это лишь небольшая часть сделок, известная общественности. Большинство проверенных сделок не передаются огласке в силу конфиденциальности заключений.

\* Сделка была заключена в 2018 г., скрининг состоялся только в 2021 г.

Источник: Chinese FDI in Europe: 2021 Update // Merics. – 2022. – April 27. – URL: <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2021-update> (дата обращения: 01.06.2022).

допуска инвестиций, отвечающих интересам правительств Российской Федерации или Республики Беларусь, в контексте «вторжения России в Украину». В этой связи ЕК призывает государства-члены: (1) систематически использовать комплексные механизмы проверки ПИИ; (2) содействовать тесному сотрудничеству между органами, участвующими в проверке инвестиций, и лицами, ответственными за реализацию санкционной политики; (3) полностью внедрить Регламент проверки ПИИ. ЕК настоятельно рекомендует государствам – членам ЕС в срочном порядке создать национальные механизмы скрининга инвестиций, если они еще этого не сделали. В таком случае нарушается один из принципов, декларируемых в Регламенте 2019/452, – добровольность принятия национальных механизмов («Члены ЕС по-прежнему свободны в выборе того, следует ли внедрять внутренние (национальные) системы проверки. Регламент лишь устанавливает минимальные стандарты»).

### Особенности регулирования притока прямых иностранных инвестиций в стратегические отрасли США

В настоящее время в США действует наиболее продвинутый и проработанный механизм скрининга ПИИ в целях обеспечения национальной безопасности (действует более 45 лет)<sup>16</sup>. Межведомственный орган – Комитет по иностранным инвестициям США

(CFIUS)<sup>17</sup> – несет ответственность за анализ и проверку инвестиционных сделок.

При изменении модели скрининга в 2007 г. Конгресс укрепил свою роль по двум основным направлениям:

1. Усилил свою надзорную функцию, повысив требования к отчетности CFIUS.

2. Конгресс США в корне изменил понимание национальной безопасности, заложенное в поправке Эксон-Флорио [Graham, Marchick, 2006, p. 33–73]. В это понятие были включены критически важная инфраструктура и вопросы внутренней безопасности как проблемные области, сопоставимые с национальной обороной. Закон также требует от директора национальной разведки (*Director of National Intelligence*) проводить анализ всех инвестиций, которые могут представлять угрозу национальной безопасности США. Закон предоставляет дополнительные возможности президенту и CFIUS, необходимые для оценки иностранных инвестиций и их последствий для функционирования критически важной инфраструктуры страны [Рыцев, 2015].

Во втором случае (2018 г.) в ответ на растущую обеспокоенность по поводу китайских инвестиций в США Конгресс предпринял следующие меры:

1. Расширил юрисдикцию CFIUS (для проверки даже незначительных сделок в стратегических секторах). Ранее законодательство охватывало только сделки, в которых более 50% контроля над бизнесом в США передавалось иностранному лицу. Закон не требовал

<sup>16</sup> CFIUS был создан президентом Д. Фордом в 1975 г. указом президента в ответ на волну инвестиций стран ОПЕК в казначейские ценные бумаги США, корпоративные акции и облигации.

<sup>17</sup> В состав CFIUS входят руководители следующих департаментов и управлений: Министерство финансов (председатель), Управление научно-технической политики Белого дома, офис Торгового представителя США, Министерства торговли, обороны, энергетики, внутренней безопасности, юстиции и Государственный департамент. Иные органы исполнительной власти могут быть временно добавлены в качестве членов с правом голоса в каждом конкретном случае (например, Министерство сельского хозяйства США может быть добавлено в рамках сделки в агробизнесе). Стороны сделки в основном взаимодействуют с Министерством финансов (до и во время проверки), которое управляет общим процессом, координирует веб-портал для подачи документов (*Case management system*), оглашает решения от имени CFIUS сторонам сделки.

от сторон уведомлять *CFIUS* о предполагаемых сделках. *FIRRMA* уполномочила *CFIUS* проверять транзакции миноритарных акционеров (неконтролируемые инвестиции), если целевая компания работала с критически важными технологиями (включены новые технологии: блокчейн, ИИ, робототехника), критически важной инфраструктурой или конфиденциальными личными данными (*TID US business*), что существенно снизило порог вмешательства в этих секторах. Кроме того, регулирование распространилось на сделки, связанные с недвижимостью в непосредственной близости от важных объектов национальной безопасности (аэропорты, морские порты, военные объекты), инвестиции в землю, а также некоторые виды иностранных портфельных инвестиций.

2. Ввел новые требования уведомлять *CFIUS* об определенных транзакциях в обязательном порядке. Ранее процесс был полностью добровольный, сейчас в случае непредоставления уведомления действует система санкций.

В целом законодательные изменения отражают ужесточение политики проверки инвестиций, растущую роль *CFIUS* за последнее десятилетие (таблица 4) и увеличение его ресурсов. Так, в бюджете на 2021-й финансовый год были предусмотрены средства на увеличение штата сотрудников Комитета *CFIUS*. Дополнительные ресурсы расширили возможности *CFIUS* по проверке сделок. Мониторинг и правоприменение позволяют выявлять сделки, которые не были зарегистрированы в *CFIUS*, но могут находиться в юрисдикции *CFIUS* и оказывать влияние на национальную безопасность. Роль *CFIUS* и его влияние будут расти по мере повышения внимания к проблемам национальной безопасности.

Предусмотрено сокращение времени подачи сторонами сделки неофи-

циальной совместной заявки – упрощенной Декларации (драфта для предварительного рассмотрения, получения комментариев и взаимодействия с *CFIUS* до подачи официального уведомления). В Декларацию вносится базовая информация о сделке для обеспечения ускоренной проверки ПИИ. Декларация подается не менее чем за 45 дней до даты совершения транзакции. Затем у Комитета *CFIUS* есть 30 дней, чтобы предпринять одно из следующих действий: (1) запросить, чтобы стороны подали официальное уведомление о сделке, иностранном инвесторе и бизнесе в США; (2) проинформировать стороны о том, что Декларации недостаточно для завершения проверки *CFIUS*, и сообщить сторонам о возможности подать официальное уведомление; (3) инициировать этап официального расследования (45 дней) или (4) уведомить стороны в письменной форме о том, что Комитет завершил все действия в соответствии с этим разделом в отношении сделки.

По сравнению с механизмами скрининга США, Китая, Австралии модель, разработанная ЕС, является более гибкой и прозрачной (таблица 5). Евросоюз не может применять механизм фильтрации ПИИ централизованным образом, как это делают вышеперечисленные страны, поскольку не является единым государством. Государства – члены ЕС должны решать, как использовать этот инструмент.

Сравнивая механизмы, можно констатировать, что механизм ЕС – более мягкий из-за отсутствия системы санкций (в сравнении с США) в случае несоблюдения требований, сроков, намеренного нарушения процесса проверки, предоставления неполной информации. Это освобождает потенциальных инвесторов от дополнительных затрат, связанных с проверкой ПИИ

**Таблица 4. Количество рассмотренных сделок в рамках Комитета CFIUS**  
**Table 4. Number of transactions reviewed within the CFIUS**

Статистика уведомлений и решений президента США в отношении охватываемых инвестиционных сделок, 2008–2020						
Год	Кол-во заявок	Кол-во расследований	Решения президента	Заявки приняты с условиями смягчения последствий	Отклоненные уведомления*	Кол-во отозванных сторонами уведомлений**
2008	155	23	0	2	2	23
2009	65	25	0	5	0	7
2010	93	35	0	8	0	12
2011	111	40	0	8	0	6
2012	114	45	1	5	0	22
2013	97	49	0	9	2	8
2014	147	52	0	9	1	12
2015	143	67	0	12	1	13
2016	172	79	1	17	0	27
2017	237	172	1	30	0	74
2018	229	158	1	37	2	66
2019	231	113	1	28	1	30
2020	187	88	1	16	1	29

\* Уведомления могут быть отклонены Комитетом, если стороны не удовлетворяют требованиям регламента или если в ходе проверки CFIUS произошли существенные изменения в условиях инвестиционной сделки, или обнаружилась информация, которая противоречит первоначальным сведениям, предоставленным сторонами в уведомлении.

\*\* Комитет не может просить или рекомендовать отозвать уведомление и повторно подать заявку, за исключением случаев, когда стороны охватываемой сделки могут исправить существенные ошибки или упущения в заявке, представленной в отношении инвестиционной сделки.

**Источник:** CFIUS – Annual Report to Congress – CY 2020. – URL: <https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS-Public-Annual-Report-CY-2020.pdf> (дата обращения: 01.06.2022).



и расцениваемых как нормативное препятствие, которое необходимо соблюдать в рамках схемы выхода на рынок принимающего государства. В случае США реализация системы санкций в рамках FIRREA может оказать значительное сдерживающее воздействие на приток ПИИ: бремя проверки ложится на потенциальных инвесторов, что может вынуждать их принять решение отказаться от инвестирования.

Создание специального подразделения, работающего на многих иностранных языках, будет способствовать выявлению случаев, которые мог-

ли бы остаться незамеченными и представлять угрозу для безопасности ЕС. Иностранные инвесторы не всегда могут получить точное представление о специфике национальной политики государств – членов ЕС. Предоставление иностранным инвесторам более четких указаний и разъяснений относительно текущего процесса проверки / прошлых прецедентов, процедурных особенностей станет важным шагом на пути к достижению прозрачности функционирования европейского механизма скрининга, предсказуемости сроков и результатов проверки.

**Таблица 5.** Сравнительный анализ ключевых аспектов механизма скрининга в ЕС и США

**Table 5.** Comparative analysis of key aspects of the screening mechanism in the EU and the U.S.

	 ЕС	 США
<ul style="list-style-type: none"> <li>● да</li> <li>○ с ограничениями/условиями</li> <li>● нет</li> </ul>	Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС 2019/452 от 19.03.2019 об установлении правовых рамок для проверки ПИИ в Союз	Комитет по иностранным инвестициям в США (CFIUS), с 2018 г. Закон об ужесточении контроля над вложениями иностранного капитала в экономику США (FIRRMA)
Используется при наличии потенциальных угроз нац. безопасности	○ ○ ●	○ ○ ●
Проверяющие органы активно отслеживают приток ПИИ, не дожидаясь уведомления от компаний/государств-членов	● ○ ○	○ ○ ○
Обязательное уведомление* о поступающих ПИИ, которые могут представлять угрозу нац. безопасности	○ ○ ○	○ ○ ●
Возможность применения регулирования к уже заключенным инвест. сделкам	○ ○ ● **	○ ○ ●
Полномочия блокировать ПИИ	● ○ ○ ***	○ ○ ●
Система санкций в случае непредоставления уведомления (если оно обязательно)	● ○ ○ ****	○ ○ ●
Специальное независимое агентство, отвечающее за проверку и оценку сделок	● ○ ○	○ ○ ●

\* В случае США компании должны уведомлять о поступающих ПИИ Комитет по иностранным инвестициям и Рабочую группу, возглавляемую Министерством торговли. Государства – члены ЕС уведомляют Европейскую комиссию.

\*\* Если это не произошло до 10 апреля 2019 г.

\*\*\* Возможно на национальном уровне

\*\*\*\* Ответственность государств – членов ЕС

**Источник:** составлено авторами на основе: Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj> (дата обращения: 01.05.2022); Summary of FIRRMA // US Treasury – URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/Summary-of-FIRRMA.pdf> (дата обращения: 01.05.2022).

В ЕС отсутствует неофициальная стадия подачи драфта уведомления (по аналогии с упрощенной Декларацией в США). Эта мера может сократить потребность в дополнительной информации и укрепить механизм сотрудничества сторон с ЕК.

Для усиления координации политики между государствами – членами ЕС и повышения прозрачности режима проверки инвестиций Комиссия приступила к осуществлению технических мер по упрощению скрининговых процедур, в частности принятию руко-

водящих принципов для определения типов инвестиционных сделок, требующих детальной проверки (в наиболее чувствительных отраслях), в интересах проверяющих органов государств – членов ЕС и инвесторов<sup>18</sup>. Пока поле для интерпретации нарушений в ЕС остается довольно обширным – в отличие от ситуации в США или в Австралии, где существует подробное описание конкретных подсекторов и видов деятельности, которые требуют официального одобрения компетентных органов в обязательном порядке или в формате рекомендаций.

## Заключение

В результате проведенного сопоставления можно заключить, что модель скрининга США, представленная Комитетом *CFIUS* и реформированной версией *FIRRMA*, является сегодня наиболее развернутым и наиболее жестким механизмом контроля ПИИ, направленным в первую очередь на контроль китайских проектов слияний и поглощений в целях обеспечения национальной безопасности. Механизм скрининга ПИИ в ЕС только проходит стадию становления, несмотря на то, что основополагающие принципы американской модели (концепция угроз *TID*: критические технологии – критическая инфраструктура – доступ к конфиденциальным персональным данным), а также многие цели (прозрачность, предсказуемость процесса) – уже включены в Регламент 2019/452. Полномочия в сфере принятия решений существенно различаются между ЕС и США. В США федеральное правительство обладает исключи-

тельной компетенцией в вопросах общественной безопасности и обороны и, следовательно, имеет право принимать окончательные решения. В рамках ЕС осуществление скрининга осложняется тем, что реализация политики в области безопасности и обороны является исключительной компетенцией государств-членов. Европейская комиссия формально не имеет права принимать окончательные решения по таким вопросам, ее полномочия ограничены рекомендациями, предусмотренными Регламентом 2019/452. Несмотря на это, ввиду того что вопросы безопасности, связанные с притоком крупных инвестиций из новых центров силы, прежде всего из КНР, но также и из других стран, воспринимаются как всё более чувствительные и побуждают ЕС усилить контроль в этой области, государства-члены объединения отныне обязаны «максимально полно учитывать» рекомендации Комиссии и должны обстоятельно обосновывать любой отказ следовать им, что де-факто затрудняет такой отказ.

Сравнивая действующие в настоящее время механизмы скрининга, можно отметить особенность модели ЕС, которая, устанавливая ограничения на приток ПИИ в отдельных случаях, одновременно нацелена на поощрение инвестиций там, где это возможно, для сохранения инвестиционного баланса посредством выстроенной в соответствии с этими приоритетами регуляторной среды (определения критических сфер экономики, общих и специфических факторов, которые следует учитывать при оценке потенциального воздействия ПИИ на безопасность и общественный порядок; установления минимальных требований к механиз-

18 Guidance to the Member States concerning FDI and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020XC0326%2803%29> (дата обращения: 01.05.2022).



мам фильтрации ПИИ в членах ЕС, организационных и процедурных аспектов; стремления к минимизации затрат потенциальных инвесторов, связанных с проверкой).

Европейский механизм скрининга ПИИ пока находится в стадии становления. Механизмы, предусмотренные Регламентом 2019/452, являются во многом поверхностными: нет четких формулировок того, как Комиссия будет выносить «должным образом обоснованное» заключение, какая информация (необходимая для предоставления комментариев) должна быть раскрыта, когда и кем. Всё это не обеспечивает надлежащего соблюдения прав инвесторов на защиту. Колоссальный объем запросов комментариев и консультаций (вызванных расширением охвата секторов, подлежащих скринингу) одновременно с ограниченностью ресурсов (в частности, проверяющих органов) тормозит сроки рассмотрения заявок и, соответственно, возможность сторон получить своевременные рекомендации. Относительно сжатые установленные сроки не позволяют обеспечить детальную и комплексную проработку, необходимую для эффективного анализа инвестиционных сделок. Особенно вероятны, если сделки относятся к нескольким юрисдикциям, многочисленные параллельные процессы (в силу отсутствия последовательного подхода к запросу, предоставлению и раскрытию деталей). ЕК признает эти недоработки и поощряет координацию действий на этом направлении между государствами-членами для повышения эффективности режима скрининга.

Опыт функционирования подобного механизма в США показал, что порядок рассмотрения сделок Комитетом по иностранным инвестициям США (CFIUS) является еще более сложным и непрозрачным (эффект *black-box regulations*).

Общая проблемная зона заключается в том, что процесс скрининга инвестиций предполагает наличие доверия между всеми его участниками, которого нет. Бизнес сталкивается с тем, что каждая дополнительная процедура, позволяющая Еврокомиссии, КИИ или иной структуре вмешиваться в рыночные процессы (даже если только для предоставления информации), неизбежно приводит к появлению новых барьеров и нарушению баланса между ограничительными и стимулирующими мерами (*эффект horse-trading*). За последние годы на первый взгляд относительно нейтральные (рекомендательные) процедуры Еврокомиссии (в частности, в налоговой, энергетической или конкурентной политике) вызвали дискуссии в экспертных кругах относительно соответствия административных полномочий ЕС общественным интересам и интересам бизнеса [Wernicke, 2021]. Учитывая, что в основе европейского и американского механизма скрининга ПИИ лежат достаточно широкие и подчас расплывчатые предписания относительно поддержания общественного порядка и обеспечения национальной безопасности, необходимо внимательно исследовать их дальнейшее развитие в целях предупреждения ненадлежащего административного вмешательства в рыночные процессы.

## Список литературы

Аксенов П.А. Регулирование иностранных инвестиций в США: ограничения в условиях торговой войны // Международная торговля и торговая политика. – 2019. – № 4 (20). – С. 1–11. – DOI: 10.21686/2410-7395-2019-4-31-41.

Молий Г.М., Акимов А.А., Разумнова Л.Л. ЕС на пути к новой стратегии инвестиционного сотрудничества

с Китаем // Управление экономическими системами. – 2019. – № 4 (122). – С. 1–4.

Разумнова Л.Л., Мигалева Т.Е. Новое регулирование скрининга прямых иностранных инвестиций в Европейском союзе и интересы России // Вестник Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова. – 2020. – № 3. – С. 166–186. – DOI: 10.21686/2413-2829-2020-3-166-186.

Рыцев К. Правовое регулирование прямых иностранных инвестиций в контексте обеспечения национальной безопасности // Государственная служба. – 2015. – № 3 (95). – С. 1–4.

Трещенков Е.Ю. Стрессоустойчивость (resilience) в дискурсах Европейского союза и международных организаций // Вестник международных организаций. – 2019. – № 1. С. 55–75.

Chan Z.T., Meunier S. Behind the screen: Understanding national support

for a foreign investment screening mechanism in the European Union // The Review of International Organizations. – 2021. – Vol. 17. – P. 513–541. – DOI: 10.1007/s11558-021-09436-y.

Esplugues C. Towards a common screening system of foreign direct investment on national interest grounds in the European Union // Culture, Meida, and Entertainment Laws. – 2018. – N 12. – P. 1–56.

Graham E., Marchick D. US National Security and Foreign Direct Investment. – Institute for International Economics, 2006. – URL: [https://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/3918/02iie3918.pdf](https://www.piie.com/publications/chapters_preview/3918/02iie3918.pdf) (дата обращения: 01.10.2022).

Wernicke S. Investment Screening: The Return of Protectionism? A Business Perspective // YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions. – 2020. – P. 29–41. DOI: 10.1007/978-3-030-43757-2.

**From the Point of Economics**

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.05

# The Dilemma of Inward FDI in the EU and U.S. Investment Policy: Ensuring Capital Inflows and/or Strengthening Control of Strategic Assets?

**Vladimir N. ZUEV**

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Faculty of World Economy and International Affairs School of World Economy, Institute of Trade Policy Department of Trade Policy; Program Academic Supervisor, International Trade Policy  
HSE University  
Malaya Ordynka Street, 17, Moscow, Russian Federation, 119017  
E-mail: vzuev@hse.ru  
ORCID: 0000-0002-1271-1200

**Elena Y. OSTROVSKAYA**

Candidate of Sciences (PhD) in International Economics, Associate Professor, Faculty of World Economy and International Affairs School of World Economy  
HSE University  
Malaya Ordynka Street, 17, Moscow, Russian Federation, 119017  
E-mail: eostrovskaya@hse.ru  
ORCID: 0000-0002-8208-3801

**Dinara R. GILMANOVA**

Student of the International Trade Policy Programme  
HSE University  
Malaya Ordynka Street, 17, Moscow, Russian Federation, 119017  
E-mail: gilmanovadinara@yandex.ru  
ORCID: 0000-0003-1873-6019

**CITATION:** Zuev V.N., Ostrovskaya E.Y., Gilmanova D.R. (2022). The Dilemma of Inward FDI in the EU and U.S. Investment Policy: Ensuring Capital Inflows and/or Strengthening Control of Strategic Assets? *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 88–109 (in Russian).  
DOI: 10.31249/kgt/2022.06.05

Received: 05.08.2022.

Revised: 07.11.2022.

**ACKNOWLEDGMENT.** The article was supported by the Faculty of World Economy and International Affairs of the HSE University.

**ABSTRACT.** *The growing awareness of the security issues, safeguarding the leading positions in strategic industries, and upholding competitive advantages has tightened the rules regarding the admission of foreign direct investment (FDI). Recent changes in policy and legislation of the United States and the EU concerning FDI set current trends and determine future perspectives in investment inflows regulation. We are currently facing a global trend towards more selective and detailed regulation of foreign investment, rethinking liberal approaches and open borders policy as the global confrontation of the new economic power centers becomes increasingly tougher.*

*The issue of ensuring FDI inflow into the national economy avoiding risks of undermining leading positions in strategic industries is of a particular academic interest. The implementation of investment screening procedures is becoming one of the important tools of the new national security strategies. Investment screening models in the EU and in the U.S., the key trendsetters in FDI regulation, have a range of differences and similarities analyzed in this article. Therefore, within the framework of the current research we can make an important contribution to the further formation of new global strategies for FDI regulation.*

**KEYWORDS:** *foreign direct investment, regulation of FDI admission, strategic assets, national security and public order, FDI screening mechanism, critical infrastructure, critical technologies, access to data.*

## References

- Aksenov P.A. (2019). The US Foreign Investment Regulation: Trade War Restrictions. *International Trade and Trade Policy*. No. 4 (20), pp. 1–11 (in Russian). DOI: 10.21686/2410-7395-2019-4-31-41.
- Chan Z.T., Meunier S. (2021). Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. *The Review of International Organizations*. Vol. 17, pp. 513–541. DOI: 10.1007/s11558-021-09436-y.
- Esplugues C. (2018). Towards a common screening system of foreign direct investment on national interest grounds in the European Union. *Culture, Meida, and Entertainment Laws*. No. 12, pp. 1–56.
- Graham E., Marchick D. (2006). US National Security and Foreign Direct Investment. – Institute for International Economics. Available at: [https://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/3918/02iie3918.pdf](https://www.piie.com/publications/chapters_preview/3918/02iie3918.pdf), accessed 01.10.2022.
- Moliy G.M., Akimov A.A., Razumnova L.L. (2019). The EU on the Way to New Strategy of Investment Cooperation with China // *Managing Economic Systems*. No. 4 (122), pp. 1–4 (in Russian).
- Razumnova L.L., Migaleva T.E. (2020). New regulation of direct foreign investment screening in the European Union and interests of Russia. *Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics*. No. 3, pp. 166–186 (in Russian). DOI: 10.21686/2413-2829-2020-3-166-186.
- Rycev K. (2015). Legal regulation of foreign direct investment in the context of ensuring national security. *Public Service*. No. 3 (95), pp. 1–4 (in Russian).
- Treshchenkov E.Y. (2019). Resilience in Discourses of the European Union. *Bulletin of International Organizations*. No. 1, pp. 55–75 (in Russian).
- Wernicke S. (2020). Investment Screening: The Return of Protectionism? A Business Perspective. In: *YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions*. Pp. 29–41. DOI: 10.1007/978-3-030-43757-2.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.06

# Разворот России на глобальный Юг как фактор ее регионального развития

## **Ольга Владимировна КУЗНЕЦОВА**

профессор РАН, доктор экономических наук, профессор,  
главный научный сотрудник Института системного анализа РАН  
ФИЦ «Информатика и управление» РАН  
проспект 60-летия Октября, д. 9, г. Москва, Россия, 117312;  
профессор  
Финансовый университет при Правительстве РФ  
Ленинградский проспект, д. 49/2, г. Москва, Россия, 125167  
E-mail: Kouznetsova\_olga@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-4341-0934

## **Алексей Владимирович КУЗНЕЦОВ**

член-корреспондент РАН, доктор экономических наук,  
директор и главный научный сотрудник  
Институт научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН)  
Нахимовский проспект, д. 51/21, г. Москва, Россия, 117418  
E-mail: Kuznetsov\_alexei@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-5172-9924

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Разворот России на глобальный Юг как фактор ее регионального развития // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 110–130.  
DOI: 10.31249/kgt/2022.06.06

Статья поступила в редакцию 04.09.2022.  
Исправленный текст представлен 28.12.2022.

**БЛАГОДАРНОСТЬ.** Исследование выполнено по теме НИР Финансового университета «Трансформационные процессы в международных экономических отношениях в современных условиях».

**АННОТАЦИЯ.** *Статья посвящена возможному воздействию экономического разворота России на ускорение развития сибирских и дальневосточных регионов России. Показано, что пока интенсификация российских внешнеэкономических связей со странами Азии, Африки и Латинской Америки не оказывала решающего воздействия*

*на региональную структуру экономики Российской Федерации. Основной акцент в анализе сделан на изучении сдвигов в российской внешней торговле, прямых иностранных инвестициях с участием России, а также экспорте образовательных услуг. Делается важный вывод о том, что разворот на глобальный Юг может привести к экономиче-*

*скому подъему дальневосточных и сибирских регионов только при ускоренном развитии необходимой для внешнеэкономических контактов транспортной инфраструктуры. Отдельное внимание надо уделять приграничному сотрудничеству. При этом подчеркивается, что ускорение развития азиатской части России во многом зависит не столько от разворота внешних связей страны на Восток, сколько от более активной региональной экономической политики в Сибири и на Дальнем Востоке. В конце статьи даются конкретные рекомендации для государственной экономической политики, учитывающие объективные препятствия для быстрой перестройки не только географических приоритетов во внешних связях, но и для изменений внутри страны межрегиональных диспропорций.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** *российские внешнеэкономические связи, внешняя торговля, прямые иностранные инвестиции, экспорт образовательных услуг, поворот на Восток, экономический разворот на глобальный Юг, развитие российских сибирских и дальневосточных регионов, региональная экономическая политика России.*

## **Введение (постановка проблемы)**

В последние годы в российской политике и экономике происходят процессы, которые сначала было принято называть «поворотом на Восток», а в наши дни правильнее было бы называть поворотом (или даже разворотом) на глобальный Юг. Речь идет о повышении роли значительной части азиатских, африканских, латиноамериканских стран во внешних связях России, причем как в политической, так и эконо-

мической сферах. Такого рода процессы (отчасти уже идущие, отчасти желаемые) также имеют как политические, так и экономические причины, основными из которых можно считать следующие. Во-первых, это более высокие темпы роста ВВП во многих странах глобального Юга (Азии, Африки, Латинской Америки), что неизбежно ведет к постепенному повышению их роли в мировой экономике и, соответственно, во внешнеэкономических связях с самыми разными странами. Во-вторых (и это имеет очевидное значение для России), начавшаяся в 2014 г. «война санкций», еще более обострившаяся в 2022 г., заставляет искать как новые рынки сбыта для российской продукции (включая топливно-энергетические ресурсы), так и новых поставщиков необходимых России товаров. В-третьих, к середине 2010-х годов в России сформировалась новая федеральная политика в отношении социально-экономического развития Дальнего Востока, основанная на активном привлечении инвесторов в этот регион и развитии внешнеэкономических связей со странами АТР (другое дело, что в условиях антироссийских санкций инвесторы оказались преимущественно российскими, и для внешних связей есть известные ограничения). Наконец, еще одним фактором является развитие евразийской интеграции, о значимости которой в экономическом развитии пишут некоторые авторы (см., например, [Валовая, 2018]).

Географическая близость российского Дальнего Востока и Сибири к ведущим азиатским экономикам (Китаю, Индии) заставляет вполне логично предполагать, что именно восточные регионы Российской Федерации станут лидерами во взаимодействии с этими странами, «точками входа» для капитала, технологий, услуг и рабочей силы с динамично развивающегося



Востока [Торкунов, Стрельцов, Колдунова, 2020, с. 9]<sup>1</sup>. Для России это означало бы значимый положительный эффект для регионального развития страны, поскольку одной из важнейших задач федеральной политики пространственного развития является именно обеспечение ускоренного роста восточных регионов страны, отстающих по уровню и динамике своего социально-экономического развития.

Задача данной статьи – проанализировать, действительно ли разворот на Восток и, более широко, глобальный Юг может принципиальным образом изменить региональную структуру российской экономики, является ли такой разворот шансом для развития дальневосточных и сибирских регионов, для снижения концентрации экономической активности в ведущих экономических центрах, прежде всего в столичной агломерации, причем не только за счет Востока страны, но и Юга. Мы рассматриваем три составляющие внешнеэкономических связей: внешнюю торговлю, прямые иностранные инвестиции и экспорт образовательных услуг<sup>2</sup>. Сначала мы уделяем внимание сложившейся страновой структуре внешнеэкономических связей и ее динамике (в той мере, в какой это позволяют имеющиеся ряды статистических данных), чтобы показать значимость стран глобального Юга для России в целом, а затем рассматриваем вклад российских регионов (субъектов РФ) во внешнеэкономические связи.

## Внешняя торговля товарами

В 2022 г. ФТС России прекратила обнародовать детальные данные по российской внешней торговле. Разумеется, определенные тенденции можно увидеть по анализу «зеркальной» статистики, которую публикуют страны-партнеры, главная из которых – ускоренное возрастание роли азиатских стран в товарообороте Российской Федерации. Однако разворот на Восток и в целом на глобальный Юг происходил все последние годы не так уж быстро, что можно увидеть по данным ФТС России, которые публиковались ранее. В таблице 1 мы привели 25 основных (по итогам 2021 г.) торговых партнеров России, не включенных в число недружественных государств<sup>3</sup>, приведя для сопоставления данные за 2013 г. – последний целый год до начала «войны санкций» вследствие непризнания коллективным Западом волеизъявления крымчан и севастопольцев, закончившегося воссоединением полуострова Крым с Российской Федерацией.

За 8 лет «войны санкций» суммарная доля 25 ведущих торговых партнеров России на глобальном Юге и Востоке выросла без малого в 1,5 раза – с 28,7 до 41,8%. Абсолютное увеличение товарооборота было скромнее – почти на 36%, или 86,7 млрд долларов, однако этот рост произошел на фоне общего снижения оборота внешней торговли России товарами – на 55,6 млрд долларов. Двусторонняя торговля

1 Вместе с тем авторы этой статьи совершенно справедливо говорят о том, что если трансформации в рамках меняющегося международного политэкономического взаимодействия являются очевидными, то последствия изменений в федеральной дальневосточной политике и евразийской интеграции требуют дальнейшей проработки.

2 Этот вид трансграничной торговли услугами наиболее адекватно представлен в российской статистике, имеющей географический разрез.

3 Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р (ред. от 29.10.2022) «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц». В этот список входят государства – члены ЕС, Великобритания с колониями, Швейцария, Норвегия, США, Канада, Австралия, Япония, Республика Корея, Сингапур, Украина, а также такие незначимые торговые партнеры России, как Албания, Андорра, Багамские острова, Исландия, Лихтенштейн, Микронезия, Монако, Новая Зеландия, Сан-Марино, Северная Македония, о. Тайвань и Черногория.

**Таблица 1.** Товарная внешняя торговля Российской Федерации с основными партнерами за пределами коллективного Запада в 2013 и 2021 гг.**Table 1.** Commodity foreign trade of the Russian Federation with major partners outside the collective West in 2013 and 2021

Страна (согласно месту в товарообороте РФ в 2021 г.)	2013				2021			
	Экспорт из РФ		Товарооборот		Экспорт из РФ		Товарооборот	
	млрд долл.	% для РФ	млрд долл.	% для РФ	млрд долл.	% для РФ	млрд долл.	% для РФ
1. Китай	35,6	6,76	88,8	10,54	68,9	13,97	141,6	18,00
3. Белоруссия	20,2	3,84	34,1	4,06	23,1	4,69	38,8	4,93
6. Турция	25,5	4,83	32,8	3,89	27,1	5,49	33,6	4,27
10. Казахстан	17,6	3,34	23,5	2,79	18,5	3,75	25,6	3,26
14. Индия	7,0	1,32	10,1	1,20	9,1	1,85	13,6	1,72
19. Бразилия	2,0	0,38	5,5	0,65	5,3	1,07	7,5	0,95
21. Вьетнам	1,4	0,26	4,0	0,47	2,2	0,45	7,1	0,91
23. Узбекистан	2,8	0,53	4,1	0,48	5,2	1,06	6,9	0,88
28. ОАЭ	2,1	0,40	2,5	0,30	5,1	1,03	5,4	0,68
32. Мексика	0,9	0,16	1,9	0,23	3,4	0,69	4,8	0,61
33. Египет	2,5	0,47	2,9	0,35	4,2	0,85	4,8	0,61
37. Иран	1,2	0,22	1,6	0,19	3,1	0,62	4,0	0,51
39. Азербайджан	2,9	0,56	3,6	0,42	2,3	0,47	3,4	0,43
40. Индонезия	1,2	0,23	3,0	0,35	0,7	0,14	3,3	0,42
42. Малайзия	1,3	0,24	2,7	0,32	1,4	0,29	3,3	0,41
43. Алжир	1,6	0,30	1,6	0,19	3,0	0,61	3,0	0,38
44. Бангладеш	0,3	0,05	0,8	0,10	1,7	0,35	3,0	0,38
46. Армения	1,0	0,19	1,4	0,16	1,9	0,38	2,6	0,33
47. Израиль	2,1	0,40	3,6	0,42	1,7	0,35	2,6	0,33
49. Киргизия	2,0	0,38	2,1	0,25	2,2	0,44	2,5	0,32
51. Сербия	0,9	0,16	2,0	0,23	1,3	0,26	2,3	0,30
52. Таиланд	1,3	0,24	3,4	0,40	0,5	0,10	2,3	0,29
54. Саудовская Аравия	0,8	0,15	1,1	0,13	1,9	0,39	2,3	0,29
55. Молдавия	1,3	0,25	1,7	0,21	1,8	0,36	2,2	0,28
56. Гонконг	3,0	0,57	3,2	0,38	1,6	0,33	2,2	0,28
Всего топ-25	138,5	26,23	242,0	28,71	197,2	39,99	328,7	41,77

**Источник:** данные ФТС России. – URL: <https://customs.gov.ru/> (дата обращения: 01.11.2022).

Российской Федерации за данный период сократилась только с Азербайджаном (но при небольшом росте удельного веса страны как партнера), Израилем, Таиландом и Гонконгом. Российский экспорт в указанные 25 стран рос даже быстрее, однако отрицательную динамику наряду с Азербайджаном, Израилем, Таиландом и Гонконгом показала также Индонезия (см. таблицу 1). Большинство партнеров за пределами коллективного Запада поднялись вверх в перечне важнейших торговых партнеров России. Наиболее впечатляющий рост продемонстрировали Бангладеш (с 72-го места на 44-е), Армения (с 65-го места на 46-е), Иран (с 59-го места на 37-е), Мексика (с 52-го места на 32-е), ОАЭ (с 45-го места на 28-е), Вьетнам (с 33-го места на 21-е) и Бразилия (с 28-го места на 19-е).

Наиболее интересны те страны глобального Юга, которые за последние годы стали важными покупателями российских товаров, способствующих диверсификации преимущественно нефтегазового экспорта – от закупки зерновых до оборудования, связанного со строительством АЭС, как это наблюдается в Бангладеш. Необходимо также учитывать занижение показателей по некоторым странам, особенно по Ирану, который давно находится под «санкциями»: в 2021 г. значительная часть товарооборота России с этой страной шла через посредников в Турции, Азербайджане и ОАЭ [Кузнецов, 2022б].

Наращивание торговли со странами Африки пока не так впечатляет, как интенсификация экспортно-импортных операций со странами Азии. В число заметных партнеров России попадают главным образом арабские государства Северной Африки – Египет, Алжир, а также Марокко, занявшее 60-е место в 2021 г. В Африке южнее Сахары выделяются Сенегал, ЮАР

и Нигерия, причем товарооборот с Сенегалом за 8 лет вырос более чем на порядок, а с Нигерией – втрое. С одной стороны, Россия заметно укрепляет свои позиции на континенте как поставщик зерна и удобрений, сохраняя также позиции экспортера вооружений и военной техники. С другой стороны, несмотря на предпринятые усилия после проведения первого саммита Россия – Африка в 2019 г., радикальных успехов в расширении российского технологического экспорта пока достигнуть не удастся, в том числе по причине негативного влияния «войны санкций» с коллективным Западом. Дело в том, что часть африканских партнеров всерьез опасается «вторичных санкций» за интенсификацию экономических связей с Россией [Ефременко, 2022].

В силу географической удаленности от России Латинская Америка также пока не вошла в число основных векторов внешнеэкономической активности отечественного бизнеса. Более того, даже для дальневосточных регионов России пространственный фактор существенный (например, расстояние между Владивостоком и Берлином всё же меньше, чем между Владивостоком и Мехико). Тем не менее, несмотря на многочисленные экономические и геополитические сложности 2010-х годов, Россия и Латинская Америка смогли накопить существенный потенциал для интенсификации хозяйственных связей в самой обозримой перспективе [Яковлев, 2022]. Однако хорошую динамику внешней торговли с Российской Федерацией показывают далеко не все страны региона: если с Бразилией, Мексикой или, например, Эквадором товарооборот значительно вырос за 2014–2021 гг., то в случае с Венесуэлой, Аргентиной, Кубой и некоторыми другими государствами наблюдалась отрицательная динамика.

Наличие сдвигов, связанных с разворотом на Юг, но незначительных, можно констатировать и в региональном разрезе. Если посмотреть на структуру грузооборота морских портов России по бассейнам (таблица 2), то с 2013 г. виден тренд на сокращение роли ориентированных на торговлю прежде всего с Европой портов Балтийского и Азово-Черноморского бассейнов. Однако в последние три года (2019–2021) их доли в грузообороте стабилизировались, в первом полугодии 2022 г. ситуация не поменялась. При этом два названных бассейна остаются основными в структуре грузооборота, а со-

кращение их роли произошло не столько за счет портов Дальневосточного бассейна (по ним показатель увеличился, и очень незначительно, лишь с 2020 г.), сколько за счет Арктического бассейна (транспортировки экспортных грузов из арктических регионов по Северному морскому пути).

Дальнейшее наращивание доли стран глобального Юга в российской внешней торговле, конечно, приведет к определенным изменениям в пространственной структуре экономики, но, как нам представляется, на самом деле не кардинальным, и связано это с рядом факторов, в том числе внутренних.

**Таблица 2.** Грузооборот морских портов России по бассейнам  
**Table 2.** Cargo turnover of Russian seaports by basins

Бассейн	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	6 мес. 2022
Объем грузооборота, млн тонн										
Арктический	46,2	35,0	35,4	49,7	73,4	92,7	104,8	96,0	94,3	48,5
Балтийский	215,8	223,4	230,7	236,6	247,5	246,3	256,4	241,5	252,8	123,3
Азово-Черноморский	174,4	194,5	232,9	244,0	269,7	272,2	258,2	252,0	256,8	124,7
Каспийский	7,8	7,9	6,7	6,1	3,9	4,8	7,4	8,1	7,0	2,6
Дальневосточный	144,8	162,5	171,0	185,5	191,9	200,5	213,5	223,2	224,3	111,0
<i>Всего</i>	<i>589,0</i>	<i>623,4</i>	<i>676,7</i>	<i>721,9</i>	<i>786,4</i>	<i>816,5</i>	<i>840,3</i>	<i>820,8</i>	<i>835,2</i>	<i>410,1</i>
Структура грузооборота по бассейнам, %										
Арктический	5,6	5,2	5,6	5,2	9,3	11,4	12,5	11,7	11,3	11,8
Балтийский	35,8	34,1	32,8	35,8	31,5	30,2	30,5	29,4	30,3	30,1
Азово-Черноморский	31,2	34,4	33,8	31,2	34,3	33,3	30,7	30,7	30,7	30,4
Каспийский	1,3	1,0	0,8	1,3	0,5	0,6	0,9	1,0	0,8	0,6
Дальневосточный	26,1	25,3	25,7	26,1	24,4	24,6	25,4	27,2	26,9	27,1
<i>Всего</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

**Источник:** данные Ассоциации морских торговых портов. – URL: <https://www.morport.com/rus/content/statistika> (дата обращения: 01.11.2022) и расчеты авторов на их основе.

Если посмотреть на российский импорт, то в нем, как известно, доминируют несырьевые товары – оборудование для производства или потребительские товары, в том числе произведенные в Китае. Поскольку основные промышленные центры Китая географически близки к российским дальневосточным портам, то нередко подразумевается, что рост объемов импорта китайских товаров приведет именно к их загрузке. Однако в настоящее время импорт из Китая идет отнюдь не только через дальневосточные порты. К сожалению, в открытом доступе актуальных статистических данных по логистике доставки китайских грузов в России нет, по информации за 2015 г., количественное соотношение разных вариантов импорта контейнерных грузов таково<sup>4</sup>:

- в перевозках контейнерных грузов из Китая в Россию доминирует морской транспорт – порядка 80% грузооборота (остальные 20% – железнодорожный транспорт);

- объем перевалки китайских грузов через порты Балтийского бассейна составлял 1,98 млн TEU, Дальневосточного бассейна – 1,22 млн TEU, Азово-Черноморского бассейна – 604 тыс. TEU; это 52, 32 и 16% соответственно, то есть через дальневосточные порты ввозилось меньше трети всех контейнерных грузов.

Такая ситуация выглядит вполне логичной: морской транспорт является самым дешевым видом перевозок, поэтому доставка морем идет до ближайших к потребителям портов<sup>5</sup>. В России население и экономическая активность, как хорошо известно, сконцен-

трированы в европейской части страны, поэтому и основной поток грузов идет именно в порты западной части страны. И такое положение дел с высокой долей вероятности сохранится, какой бы ни была страновая структура российского импорта.

Вместе с тем в изменяющихся политико-экономических условиях вероятно перераспределение грузопотоков с морских портов Балтийского бассейна в пользу Азово-Черноморского, и не только в силу возрастающей роли стран Юга в российском импорте. Дело еще в росте объемов продовольственных товаров в российском экспорте – производство таких товаров в силу агроклиматических условий приурочено, конечно, к более южным аграрным регионам страны. Именно доля этих регионов увеличивается и в численности населения страны – в силу миграционной привлекательности (прежде всего Краснодарского края) и повышенной рождаемости в северокавказских республиках.

Вряд ли можно рассчитывать на увеличение роли восточных регионов страны в грузоперевозках и в случае возрастания роли железнодорожного транспорта. В последние годы много говорится о китайской инициативе «Один пояс – один путь» (в России часто говорят о Новом шёлковом пути). Для Китая этот проект значим не только с точки зрения инфраструктурного обеспечения своих внешнеэкономических связей, но и создания условий для экономического развития внутренних регионов страны. Поэтому прямой выход на российские дальневосточные

4 Приходько Е. Китай как центр зарождения российских контейнеропотоков // Морские порты. – 2016. – № 5. – URL: <https://morvesti.ru/themes/1700/63704/> (дата обращения: 01.06.2022).

5 Сказанное подтверждают коммерческие предложения компаний, которые занимаются импортом китайских грузов в Россию: предпочтение отдается морским перевозкам, и везти грузы предлагают отнюдь не только до дальневосточных портов. Кроме того, по данным Ассоциации морских торговых портов, в структуре отправки из морских портов прибывших с моря грузов по видам транспорта в 2017–2020 гг. объемы отправки автомобильным транспортом превышали объемы отправки железнодорожным транспортом в 2,2–2,4 раза, и только в 2021 г. показатель снизился до 1,8 раза.

регионы – далеко не самое интересное для Китая направление (морские перевозки, повторим, дешевле). Есть несколько вариантов прохождения железнодорожных веток Шёлкового пути [Безруков, 2016], в Россию предполагается выход на Урал, в Курганскую область. Соответственно, преимущества от реализации проекта «Один пояс – один путь» могут получить прежде всего западные регионы России (впрочем, что тоже неплохо, особенно учитывая, что Курганская область – один из проблемных российских регионов, валовой региональный продукт на душу населения здесь в два с лишним раза ниже среднего по субъектам Федерации).

Некоторое увеличение роли дальневосточных регионов во внешнеэкономических связях России связано, скорее, не столько с переориентацией российских внешнеэкономических связей на Восток, сколько с экономическим развитием самого Дальнего Востока, которому в последние годы уделяется особое внимание в рамках федеральной политики пространственного развития (достаточно упомянуть хотя бы о существовании отдельного федерального Министерства по развитию Дальнего Востока и Арктики). Эффективность внедренных мер поддержки инвесторов на Дальнем Востоке вызывает споры, но определенные результаты эти меры дают. Так, например, доля Дальневосточного федерального округа в суммарном по регионам валовом региональном продукте, по данным Росстата, выросла с 6,1% в 2016 г. до 6,5% в 2020 г.<sup>6</sup>

Но особенно заметно возрастание, причем даже в последние годы, роли Дальнего Востока в добыче нефти и природного газа (таблица 3). Сдвиг нефтегазодобычи в восточные регионы

страны начался еще раньше: в 2005 г. на Сибирь и Дальний Восток суммарно приходилось еще только 4% добычи нефти и 1,5% добычи природного газа. Для экспорта сырья в Китай и другие страны Востока были построены магистральные трубопроводы – нефтепровод «Восточная Сибирь – Тихий океан» и газопровод «Сила Сибири». Неудивительно поэтому, что российско-китайское сотрудничество в энергетической сфере – это та составляющая внешнеэкономических связей двух стран, которая привлекает к себе отдельное внимание (подробнее см. [Дёмина, 2015; Ван Цзилу, 2022]).

Таким образом, в целом влияние разворота России во внешнеэкономических связях на глобальный Юг приводит и еще приведет к некоторым изменениям в региональной структуре российской экономики, но вряд ли принципиально изменит картину межрегиональных различий, поскольку основные грузопотоки в любом случае будут привязаны к основным центрам расселения и экономической активности в стране. Более того, будущие трансформации определяются не столько изменением географии внешней торговли, сколько логикой самого пространственного развития России – ускоренным развитием отдельных ее территорий. При этом наибольшие изменения будут происходить в тех случаях, когда действие внутренних и внешних факторов будет иметь синергетический эффект, например, при активизации внешнеэкономических связей с Турцией на фоне роста значимости российских причерноморских регионов, при развитии связей с Китаем на фоне ускоренного роста Дальнего Востока России.

6 В сопоставимых границах, то есть данные по Республике Бурятия и Забайкальскому краю во все годы учитываются в составе Дальневосточного федерального округа.



**Таблица 3.** Добыча нефти и природного газа по федеральным округам  
**Table 3.** Oil and natural gas production by federal districts

Федеральные округа (ФО)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Добыча нефти, включая газовый конденсат							
Российская Федерация	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Северо-Западный ФО	5,5	5,7	6,2	5,9	5,7	5,6	5,4
Южный ФО	1,8	1,7	1,8	2,3	2,6	2,6	2,6
Северо-Кавказский ФО	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Приволжский ФО	21,9	21,9	21,6	21,5	21,2	21,3	20,8
Уральский ФО	57,1	56,1	55,4	55,3	55,1	55,1	55,5
Сибирский ФО	9,1	9,3	9,6	9,6	9,6	9,2	8,8
Дальневосточный ФО	4,4	5,0	5,2	5,1	5,7	6,1	6,8
Добыча природного и попутного газа							
Российская Федерация	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Северо-Западный ФО	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Южный ФО	2,9	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7
Северо-Кавказский ФО	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Приволжский ФО	3,9	3,9	3,7	3,3	3,0	2,9	3,1
Уральский ФО	85,1	84,4	84,3	85,5	86,2	86,4	85,1
Сибирский ФО	2,4	3,0	3,0	2,8	2,5	2,4	2,4
Дальневосточный ФО	4,9	5,0	5,1	4,9	4,8	4,9	6,1

**Источник:** расчеты авторов по данным Росстата. – URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения 01.11.2022).

## Прямые иностранные инвестиции

Тематика прямых иностранных инвестиций (ПИИ), в том числе искажения в статистике в связи с фактором офшоров, неоднократно освещалась в различных публикациях [Оптимизация..., 2016, с. 9–10; Дементьев, 2017; Петров, Карапетян, 2014], поэтому мы не будем детально останавливаться на проблеме значимой роли в ПИИ офшорного капитала. Отметим лишь, что исключение такового из общих данных по ПИИ невозможно, поскольку есть немало

стран, инвестиции из которых являются как реально иностранными, так и де-факто российскими, и, более того, офшорами или удобными для регистрации бизнеса странами пользуются не только российские компании (например, известная изначально как шведская, компания «ИКЕА» формально является на сегодняшний день нидерландской). Вместе с тем анализ ПИИ по укрупненным географическим и экономическим зонам (таблица 4) и особенно странам, которые не являются просто местом регистрации компаний, позволяет получить вполне адекватную картину.

**Таблица 4.** Накопленные прямые иностранные инвестиции в России по географическим и экономическим зонам**Table 4.** Inward FDI stocks in Russia by geographical and economic zones

Географические и экономические зоны	01.01.2015	01.01.2020	01.01.2021	01.01.2022	2022 к 2015
ПИИ в России, всего	100,0	100,0	100,0	100,0	1,6
Европейский Союз*	76,8	70,2	61,2/67,2	59,7/65,0	1,3
Еврозона	73,3	62,7	60,2	58,8	1,3
Страны ОЭСР	50,7	44,8	45,8	44,4	1,4
Страны ЕС – члены ОЭСР*	45,6	39,2	32,3/38,3	29,7/34,9	1,1
Страны НАФТА	0,8	0,9	1,0	1,1	2,2
Страны ОЭСР, не входящие в ЕС, НАФТА, включая Соединённое Королевство (расчетно)	4,3	4,7	6,6	8,4	3,2
Страны ЕАСТ	3,3	3,4	3,4	3,5	1,7
Страны БРИКС	0,8	0,8	0,5	0,6	1,4
Страны АТЭС	2,7	4,1	3,8	3,9	2,4
Страны АСЕАН	0,3	1,0	0,9	0,8	4,5
Страны СНГ	0,5	1,8	1,7	1,6	4,9
Страны ЕАЭС	0,3	0,9	0,9	0,9	4,6
Страны «Группы 20»	11,3	17,5	18,8	20,9	3,0
Страны Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона	6,0	4,7	4,6	4,3	1,2
Страны ОПЕК	0,1	0,2	0,2	0,3	5,6
Страны Ближнего Востока и Северной Африки	0,1	2,6	2,4	2,9	78,7

\* вторая строка – с включением в данные по ЕС данных по Соединенному Королевству, вышедшему из членов ЕС

**Источник:** данные Центробанка России. – URL: <https://www.cbr.ru/> (дата обращения: 01.11.2022) и расчеты авторов на их основе.

В целом ситуация с ПИИ похожа на ситуацию с внешней торговлей. Разумеется, радикальные изменения стали происходить с конца 2022 г., когда о массовом уходе из Российской Федерации заявили многие европейские ТНК. Однако точных данных пока не опубликовано и есть предположения о конъюнктурности некоторых заявлений, поэтому мы будем опираться на статистику на начало 2022 г. Она также весьма показательна, включает в себя сре-

ди прочего результаты первого периода «войны санкций» (от момента присоединения Крыма до начала СВО на Украине). С одной стороны, доминирующую роль в инвестициях в России продолжают играть европейские страны: в таблице 4 наиболее интересна строка «страны ЕС – члены ОЭСР», куда не попадает Кипр. Даже без него инвестиции из Европы составляют больше трети. С другой стороны, роль европейских стран в структуре ПИИ в России

за рассматриваемые годы заметно сократилась<sup>7</sup>. При этом обращают на себя внимание следующие тенденции:

- роль стран НАФТА (США, Канада, Мексика) в ПИИ в России традиционно невелика (сказывается в том числе географическая удаленность от России), тем не менее доля этой группы в ПИИ в России в последние годы несколько выросла;

- выросла также доля других неевропейских стран ОЭСР (мы не исключили из строки «страны ОЭСР» страны ЕАСТ, поскольку, наряду с Исландией, Норвегией, Швейцарией, в этой группе – еще и не входящий в ОЭСР Лихтенштейн); в их число попадают Колумбия, Чили, Новая Зеландия, роль которых в инвестициях в России минимальна в силу опять-таки географической удаленности; небольшой вклад в динамику показателя внесли Австралия и Израиль, более заметный – Южная Корея, Турция, Япония;

- доля стран БРИКС не только продолжила оставаться очень небольшой (особенно на фоне численности населения этих стран), но и сократилась, иначе говоря, пока заметного роста китайских и индийских инвестиций на уровне статистики не наблюдается (хотя стоит признать известную экспертам проблему занижения в официальных российских данных объемов ПИИ из азиатских стран);

- в последние годы в инвестициях в России повысилась роль стран СНГ, причем в целом не только ЕАЭС;

- сдвиг на глобальный Юг проявился в росте роли инвестиций из стран Ближнего Востока и Северной Африки.

Подчеркнем, что особенно плохо развиваются инвестиционные связи

России с Латинской Америкой. Если российские ПИИ всё-таки демонстрируют вялую, но положительную динамику за счет единичных перспективных крупных инвестиционных проектов, то латиноамериканские ТНК почти всегда обходят Россию стороной [Кузнецов, 2022а]. При этом подчеркнем, что в числе значимых экспортеров ПИИ в мире в целом среди латиноамериканских государств находятся не только Бразилия и Мексика, но и Чили, Колумбия, Аргентина (они сопоставимы со средними по показателям членами ЕС).

В части влияния происходящих и предполагающихся в дальнейшем сдвигов на распределение ПИИ по российским регионам ситуация также схожа с тем, что происходит с внешней торговлей, но имеет важную специфику. Основная объединяющая два вида внешнеэкономических связей (внешнюю торговлю и ПИИ) особенность – формирование региональной их структуры с ориентацией на потребителя. Прежние многочисленные исследования [Кузнецов, 2007; Леонова, 2015; Оптимизация..., 2016] показывают, что основным мотивом зарубежного инвестирования в России является доступ к емкому российскому внутреннему рынку. Соответственно, значительная часть инвестиций вкладывается в регионы с максимальной численностью населения – в Европейской части России в целом, вблизи столичного региона или с ориентацией на морские порты (балтийские или азово-черноморские). При этом китайские инвестиции не являются исключением. На столичный регион (Москву и Московскую область) на начало 2022 г. приходилась

7 К сожалению, Центробанк России приводит данные по субъектам РФ и по распределению ПИИ по географическим и экономическим зонам только начиная с 1 января 2015 г., то есть уже после первой реакции зарубежных инвесторов на присоединение Крыма. Но и за последующие годы динамика ПИИ тоже интересна, поскольку позволяет проследить развитие событий уже в новых условиях «войны санкций».

почти треть китайских ПИИ, в лидерах были также Краснодарский край, Липецкая область, Санкт-Петербург.

Особый случай, как и во внешней торговле, представляют ПИИ, связанные с нефтегазовым сектором: средства вкладываются в те регионы, где есть месторождения полезных ископаемых. В обоих случаях – и при ориентации на потребителя, и на источники сырья – разворот российских внешнеэкономических связей на глобальный Юг вряд ли сколько-нибудь значимо повлияет на распределение ПИИ по субъектам Российской Федерации. Это подтверждают и новости последних месяцев: зачастую при обсуждении ухода из России инвесторов из недружествен-

ных стран речь идет о покупке их активов предпринимателями других стран<sup>8</sup>, что означает сохранение существующих объектов (производства, торговли) там, где они были построены.

Особое значение в развитии внешнеэкономических связей играет приграничное положение, причем гораздо большее именно в ПИИ, нежели во внешней торговле (в этом случае более значимо приморское положение, точнее, наличие морских портов; хотя и приграничная торговля тоже развивается), так называемый эффект соседства. Он хорошо виден по распределению китайских ПИИ по российским регионам: из 12 приведенных в таблице 5 регионов, выделяющихся

**Таблица 5.** Регионы-лидеры по накопленным прямым иностранным инвестициям из Китая на начало 2022 г.

**Table 5.** Leading regions in terms of FDI stocks from China at the beginning of 2022

Субъекты РФ	Объем инвестиций, млн долл.	Доля в китайских инвестициях в России, %
Всего	3 313	100,00
г. Москва	920	27,76
Забайкальский край	585	17,65
Краснодарский край	357	10,79
Амурская область	280	8,45
Московская область	156	4,72
г. Санкт-Петербург	86	2,59
Липецкая область	71	2,13
Новосибирская область	25	0,75
Волгоградская область	19	0,57
Республика Бурятия	16	0,49
Свердловская область	12	0,36
Хабаровский край	11	0,32

**Источник:** данные Центробанка России. – URL: <https://www.cbr.ru/> (дата обращения: 01.11.2022) и расчеты авторов на их основе.

8 Например, завод известного финского производителя кофе *Paulig* в Тверской области, по данным СМИ, купил гражданин Индии, являющийся топ-менеджером компании *Milagro*.

по объемам китайских инвестиций, 4 являются дальневосточными (Забайкальский и Хабаровский края, Амурская область и Бурятия). Поэтому фактор соседства может повлиять на рост инвестиций в российские регионы из близлежащих стран, но всё-таки в качестве дополняющего к основному – ориентации на потребителя.

Названные основные закономерности распределения ПИИ подтверждаются и детализированными исследованиями по отдельным странам, представляющим на сегодняшний день наибольший интерес, – как по Китаю [Новопашина, 2015], так и по Индии [Мальцева, Дружкин, 2020], Турции [Кузнецова, 2016; Обзор..., 2021].

Для развития связей с пока малознакомыми российскому бизнесу странами, особенно африканскими, надо, видимо, полагаться на опыт «пионеров», в том числе из соседних регионов, особенно если они формально подчеркивают свою роль в развитии двустороннего диалога с Россией. В этом отношении показательны (хотя, увы, не всегда) фигуры почетных консулов – российских бизнесменов, имеющих определенный опыт работы в соответствующих странах. Например, в Екатеринбурге не случайно возникло единственное в России почетное консульство Демократической Республики Конго – довольно сложного для работы африканского государства, но весьма перспективного благодаря природным ресурсам и растущим рынкам сбыта. Консулом является руководитель группы *MidUral*, контролирующей в африканской стране месторождение ниобия. Перспективные контакты могут также выстраиваться через торгово-промышленные палаты и иные институциональные предприни-

мательские структуры. При этом стимулы для интенсификации внешнеторговой и инвестиционной деятельности конкретных регионов могут быть самые разные, начиная от установления прямого авиационного сообщения с ключевым экономическим центром соответствующего государства.

## Экспорт образовательных услуг

Особое место в российских внешнеэкономических связях занимает экспорт образовательных услуг (проще говоря, обучение иностранных студентов в российских вузах), причем его обсуждают и как инструмент «мягкой силы» в политологических исследованиях [Торкунов, 2012; Антюхова, 2018], и как одну из составляющих экономики регионов [Штыхно, 2018; Андреева, Масленников, Мыслякова, 2018; Синица, 2020].

По численности иностранных студентов публикуются детальные статистические сборники с данными по отдельным вузам<sup>9</sup>. Мы воспользуемся более простыми, но агрегированными по субъектам Российской Федерации данными МВД России. В таблице 6 приведены 18 стран, по которым количество фактов постановки на миграционный учет для получения образования превышает 5 тыс. человек, и 20 субъектов Российской Федерации с показателем выше 10 тыс. человек.

В распределении иностранных студентов по странам картина ожидается иная, нежели с внешней торговлей или ПИИ: лидируют страны СНГ, а также глобального Юга. Сказываются распространенность русского языка, исторически сложившиеся связи

9 Экспорт российских образовательных услуг: Статистический сборник. Выпуск 10 / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. – М.: ГИРЯ им. А.С. Пушкина, 2020. – 557 с.; а также аналогичные сборники за другие годы.

**Таблица 6.** Количество фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания с целью въезда «учеба»**Table 6.** The number of migration registration facts of foreign citizens and stateless persons at the place of stay with study as the purpose of entry

Страны	Кол-во фактов	Доля, %	Субъекты Федерации	Кол-во фактов	Доля, %
ВСЕГО по странам	633 466	100,0	г. Москва	99 497	15,71
Таджикистан	82 150	12,97	г. Санкт-Петербург и Ленинградская область	68 950	10,88
Узбекистан	76 049	12,01	Республика Татарстан	44 386	7,01
Казахстан	75 738	11,96	Московская область	26 164	4,13
Туркменистан	53 888	8,51	Свердловская область	17 461	2,76
Египет	50 308	7,94	Томская область	13 760	2,17
Киргизия	39 288	6,20	Новосибирская область	13 417	2,12
Индия	39 068	6,17	Самарская область	11 933	1,88
Китай	21 855	3,45	Краснодарский край	11 884	1,88
Армения	16 112	2,54	Омская область	11 864	1,87
Украина	12 971	2,05	Астраханская область	11 772	1,86
Азербайджан	11 769	1,86	Чувашская Республика	11 736	1,85
Белоруссия	10 470	1,65	Республика Башкортостан	11 393	1,80
Марокко	10 148	1,60	Ростовская область	11 392	1,80
КНДР	8 969	1,42	Волгоградская область	11 266	1,78
Ирак	8 403	1,33	Белгородская область	10 839	1,71
Сирия	7 798	1,23	Воронежская область	10 452	1,65
Молдова, Республика	6 651	1,05	Челябинская область	10 203	1,61
Вьетнам	5 133	0,81	Нижегородская область	10 080	1,59

**Источник:** данные МВД России. – URL: <https://mvd.ru/> (дата обращения: 01.11.2022) и расчеты на их основе.

и ряд других факторов, например несколько иная региональная структура распределения иностранных студентов. Столичный регион по-прежнему выделяется (суммарная доля Москвы и Московской области составляет порядка 20%), но уже не столь явно, значимую роль играют и другие регионы с крупными вузами. В разрезе федеральных округов на первом месте оказывается Центральный (200,9 тыс. фак-

тов миграционного учета в целях учебы, или 31,7%). На втором месте – Приволжский федеральный округ (почти 144,9 тыс. фактов, 22,9%). Далее следуют Северо-Западный (85,9 тыс.), Сибирский (66,2 тыс.), Южный (58,4 тыс.), Уральский (43,0 тыс.), Северо-Кавказский (18,0 тыс.) и Дальневосточный (16,1 тыс.) федеральные округа.

В экспорте образовательных услуг есть и общая с внешней торговлей и

ПИИ закономерность – особая роль приграничных регионов<sup>10</sup>, отличающихся повышенной концентрацией иностранных студентов.

Поскольку экспорт образовательных услуг уже сейчас не связан с недружественными для России странами, то и изменений в структуре распределения студентов по вузам страны вряд ли стоит ожидать (исключением является только Украина, что, вероятно, приведет к сокращению числа иностранных студентов в Белгородской и отчасти Воронежской областях). Определенный импульс возможен, только если Россия выйдет на принципиально иной уровень контактов со странами глобального Юга в сфере НИОКР или хотя бы прикладной аналитики (что важно для общественных и гуманитарных наук) [Вилисов, 2022] и технологического сотрудничества бизнес-структур.

## Выводы

Таким образом, в целом можно говорить о том, что переориентация российских внешнеэкономических связей на глобальный Юг приводит к определенным сдвигам в региональной структуре российской экономики, но сдвиги эти не являются кардинальными и вряд ли будут таковыми в обозримой перспективе. Связано это с двумя обстоятельствами. Во-первых, несмотря на возрастание роли стран глобального Юга как во внешней торговле, так и ПИИ в России, главенствующее положение продолжают занимать недружественные страны, прежде всего в силу более высокого уровня своего социально-экономического развития. Да и о полномасштабном их уходе или разрыве с ними экономических связей го-

ворить не приходится даже в нынешних условиях. Во-вторых, что даже более важно, логика формирования географии как внешней торговли, так и ПИИ мало зависит от стран-партнеров: независимо от их географического положения, импорт товаров в Россию и размещение ПИИ на ее территории обуславливается в первую очередь потребительским фактором (импортеры ориентируются на ближайшие к потребителям порты, инвесторы – на емкие рынки сбыта); экспорт сырья и продовольствия, участие инвесторов в сырьевых проектах определяется размещением осваиваемых месторождений и агроклиматическими условиями. Иностранные студенты в любом случае приезжают учиться в сложившиеся вузовские центры.

Вместе с тем важным исключением является фактор приграничного положения: развивается приграничная торговля, в ПИИ проявляется эффект соседства, он же характерен и для экспорта образовательных услуг. Это еще раз доказывает необходимость особого внимания развитию приграничного сотрудничества в государственной политике пространственного развития, что пока для нее нехарактерно [Кузнецов, Кузнецова, 2019].

Возможные сдвиги в региональной структуре экономики будут происходить одновременно в силу как разворота России на глобальный Юг, так и внутрироссийских трансформаций – ускоренного развития Дальнего Востока и Юга страны. И если дальневосточная государственная политика в последние годы активно развивается, то «южный вектор» находится еще только в самом начале своего формирования<sup>11</sup>.

Важным элементом государственной политики развития контактов со

<sup>10</sup> Конкретный пример такового рассмотрен в [Ермакова, Никулина, 2019].

<sup>11</sup> О необходимости особого внимания к Югу России говорится в [Дружинин, 2022].



странами глобального Юга, безусловно, должна быть подготовка необходимых кадров. Традиционно востоковедение и африканистика считались «элитарной» специальностью, а потому специалисты готовились преимущественно в Москве и Санкт-Петербурге. К тому же с распадом СССР и утратой Россией части внешнеполитических амбиций даже языковая подготовка в этой сфере была заметно сокращена. Однако для масштабных контактов российских регионов со странами Азии и Африки, а также Латинской Америки требуются многочисленные специалисты со знанием специфики ведения дел в этих государствах и хотя бы минимальной языковой подготовкой в любых субъектах Федерации, то есть повсеместно. Разумеется, можно направлять подготовленных в столичных вузах специалистов в регионы, но для этого также надо продумывать механизмы стимулирования молодых кадров.

Учитывая ограниченность управленческих и экспертных ресурсов в России в настоящее время, целесообразно начать решать эту задачу более интенсивно в нескольких пилотных регионах, в том числе в Сибири и на Дальнем Востоке. Вероятно, в качестве таких субъектов Федерации необходимо выбрать те, где уже есть определенный потенциал для интенсификации связей со странами глобального Юга и Востока. Например, по числу генеральных консульств, отделов посольств, отделений торгпредств азиатских стран на Востоке России лидирует столица Приморья Владивосток: соответствующие представительства открыли Вьетнам, Индия, Китай, Монголия, КНДР, Киргизия, Узбекистан (а также «недружественные» Республика Корея и

Япония), работают почетные консулы Бангладеш, Индонезии, Лаоса, Малайзии, Филиппин<sup>12</sup>. В Приморском крае организованы и успешно работают предприятия, принадлежащие инвесторам из нескольких азиатских государств.

Подытоживая, еще раз подчеркнем, что разворот экономики России на глобальный Юг и Восток – задача действительно комплексная и общегосударственная, которую решить только узким набором мер нельзя (причем не важно – в рамках внешнеэкономической политики, в образовательной сфере или в области регионального развития).

## Список литературы

Андреева Е.Л., Масленников М.И., Мыслякова Ю.Г. Развитие экспорта образовательных услуг России и ее регионов // Российский внешнеэкономический вестник. – 2018. – № 8. – С. 32–47.

Антюхова Е.А. Образование как «мягкая сила» в современных зарубежных и российских политологических исследованиях // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. – 2018. – Т. 23, № 4. – С. 197–209.

Безруков Л.А. Транссиб и Шелковый путь: глобальная инфраструктура и региональное развитие // ЭКО. – 2016. – № 7. – С. 21–36.

Валова М.Д. Евразийская интеграция и драйверы роста // Российский экономический журнал. – 2018. – № 2. – С. 45–50.

Ван Цзилу. Инвестиционное китайско-российское энергетическое сотруд-

12 Представительства иностранных государств на территории Приморского края. – URL: <https://vladivostok.mid.ru/ru/help/predstavitelstva/> (дата обращения: 01.11.2022).

ничество в рамках стратегии «двойной циркуляции»: состояние и перспективы // Российский экономический журнал. – 2022. – № 2. – С. 114–126. – DOI: 10.33983/0130-9757-2022-2-114-126.

Вилисов М.В. Поворот на Юг: аналитические центры Африки как потенциальные партнеры исследовательских центров стран ЕАЭС // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2022. – Т. 15, № 4. – С. 116–136. – DOI: 10.31249/kgt/2022.04.07.

Дементьев Н.П. Прямые инвестиции из-за рубежа и за рубежом: оценки на основе данных Банка России и Евростата // Российский экономический журнал. – 2017. – № 2. – С. 56–69.

Дёмина О.В. Российские энергоресурсы на рынках стран АТР: развитие экспортной инфраструктуры // Регионалистика. – 2015. – Т. 2, № 4. – С. 21–30. – DOI: 10.14530/reg.2015.4.

Дружнин А.Г. «Южный вектор» геостратегии Российской Федерации в современном глобальном и евразийском контексте: системные факторы актуализации // Научная мысль Кавказа. – 2022. № 1. – С. 5–16. – DOI: 10.18522/2072-0181-2022-109-5-16.

Ермакова Ж.А., Никулина Ю.Н. Экспорт образовательных услуг из приграничного региона // Экономика региона. – 2019. – Т. 15, выпуск 1. – С. 191–204. – DOI: 10.17059/2019-1-15.

Ефременко Д.В. Отношения России со странами Африки в свете специальной военной операции на Украине // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2022. – Т. 15, № 4. – С. 60–78. – DOI: 10.31249/kgt/2022.04.04.

Кузнецов А.В. Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект. – Москва : УРСС, 2007. – 288 с.

Кузнецов А.В. Прямые инвестиции из России в страны Латинской Амери-

ки // Актуальные проблемы Европы. – 2022а. – № 3. – С. 254–269. – DOI: 10.31249/are/2022.03.11.

Кузнецов А.В. Разворот на Юг: партнеры и форматы // Эксперт. – 2022b. – № 22. – URL: <https://expert.ru/expert/2022/22/razvorot-na-yug-partnery-i-formaty/> (дата обращения: 10.11.2022).

Кузнецов А.В., Кузнецова О.В. Изменение роли приграничных регионов в региональной политике стран ЕС и России // Балтийский регион. – 2019. – Т. 11, № 6. – С. 58–75. – DOI: 10.5922/2079-8555-2019-4-4.

Кузнецова О. Прямые иностранные инвестиции в российских регионах в условиях санкций // Международные процессы. – 2016. – Т. 14, № 3. – С. 132–142. – DOI: 10.17994/IT.2016.14.3.46.9.

Леонова Ю.Ю. Региональные интересы и факторы инвестиционной активности зарубежных компаний в России. – Москва : УРСС, 2015. – 200 с.

Мальцева О.А., Дружнин Е.Д. Перспективы индийских прямых инвестиций в российской экономике // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Экономика. – 2020. – Т. 28, № 2. – С. 254–272. – DOI: 10.22363/2313-2329-2020-28-2-254-272.

Новопашина А.Н. Региональное распределение иностранного капитала в России: пример прямых китайских инвестиций // Регионалистика. – 2015. – Т. 2, № 4. – С. 59–76. – DOI: 10.14530/reg.2015.4.

Обзор турецких инвестиций в России. – Москва : ВЭБ.РФ; Nektorov, Savelliev & Partners, 2021. – 67 с.

Оптимизация инвестиционных связей современной России / под ред. А.В. Кузнецова. – Москва : ИМЭМО РАН, 2016. – 120 с. – DOI: 10.20542/978-5-9535-0479-9.

Петров Ю.А., Карапетян А.К. К оценке степени офшоризации российской экономики на основе статистики прямых иностранных инвести-

ций // Российский экономический журнал. – 2014. – № 2. – С. 22–33.

Синица А.Л. К проблеме оценки и повышения эффекта обучения иностранных граждан в российских вузах для экономического развития России и ее арктических регионов // Российский экономический журнал. – 2020. – № 3. – С. 101–113.

Торкунов А.В. Образование как инструмент «мягкой силы» во внешней политике России // Вестник МГИМО-Университета. – 2012. – № 4. – С. 85–93.

Торкунов А.В., Стрельцов Д.В., Колдунова Е.В. Российский поворот на Вос-

ток: достижения, проблемы и перспективы // Полис. – 2020. – № 5. – С. 8–21. – DOI: 10.17976/jpps/2019.05.02.

Штыхно Д.А. Экспорт образования как потенциальный фактор развития регионов Российской Федерации // Федерализм. – 2018. – № 4. – С. 195–203.

Яковлев П.П. Взаимодействие России с латиноамериканскими странами в условиях геополитического перелома // Актуальные проблемы Европы. – 2022. – № 3. – С. 227–253. – DOI: 10.31249/ape/2022.03.10.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.06

# Russia's Pivot to the Global South as a Factor of Its Regional Development

## Olga V. KUZNETSOVA

Professor of the RAS, Dr. Sc. (Econ.), Professor,  
Chief Researcher of the Institute for Systems Analysis of the Russian Academy  
of Sciences  
Federal Research Center "Computer Science and Control" of the Russian Academy  
of Sciences  
60-letiya Oktyabrya Avenue, 9, Moscow, Russia, 117312;  
Professor  
Financial University under the Government of the Russian Federation  
Leningradskiy Avenue, 49/2, Moscow, Russian Federation, 125167  
E-mail: Kouznetsova\_olga@mail.ru  
ORCID: 0000-0003-4341-0934

## Alexey V. KUZNETSOV

Corresponding Member of the RAS, Dr. Sc. (Econ.)  
Director and Chief Researcher  
Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy  
of Sciences (INION)  
Nakhimovskiy Avenue, 51/21, Moscow, Russia, 117418  
E-mail: Kuznetsov\_alexei@mail.ru  
ORCID: 0000-0001-5172-9924

**CITATION:** Kuznetsova O.V., Kuznetsov A.V. (2022). Russia's Pivot to the Global South as a Factor of Its Regional Development. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 110–130 (in Russian).  
DOI: 10.31249/kgt/2022.06.06

Received: 04.09.2022.

Revised: 28.12.2022.

**ACKNOWLEDGMENT.** The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of the Financial University on the fundamental research topic: "Transformational processes in international economic relations in modern conditions".

**ABSTRACT.** *The article is devoted to the possible impact of Russia's economic turnaround on the acceleration of the development of the Siberian and Far Eastern regions of Russia. It is shown that so far the intensification of the Russian foreign econo-*

*mic relations with the countries of Asia, Africa and Latin America has not had a decisive impact on the regional structure of the economy of the Russian Federation. The main focus of the analysis is on the study of shifts in the Russian foreign trade, foreign*

direct investment with the participation of Russia, as well as the export of educational services. An important conclusion is made that the turn to the global South can lead to the economic recovery of the Far Eastern and Siberian regions only with the accelerated development of the transport infrastructure necessary for foreign economic contacts. Special attention should be paid to cross-border cooperation. At the same time, it is emphasized that the acceleration of the development of the Asian part of Russia largely depends not so much on the turn of the country's external relations to the East, but on a more active regional economic policy in Siberia and the Far East. At the end of the article, specific recommendations are given for the state economic policy, taking into account the objective obstacles to the rapid restructuring of not only geographical priorities in external relations, but also to the changes in interregional disparities within the country.

**KEYWORDS:** Russian foreign economic relations, foreign trade, foreign direct investment, export of educational services, turn to the East, economic turn to the global South, development of Russia's Siberian and Far Eastern regions, regional economic policy of Russia.

## References

- Andreeva E.L., Maslennikov M.I., Misyakova Yu.G. (2018). Development of export of educational services in Russia and its regions. *Russian Foreign Economic Journal*. No. 8, pp. 32–47 (in Russian).
- Antyukhova E.A. (2018). Education as a “soft power” in modern foreign and Russian political science studies. *Science Journal of Volgograd State University. History. Area Studies. International Relations*. Vol. 23, no. 4, pp. 197–209 (in Russian).
- Bezrukov L.A. (2016). Transsib and the Silk Road: global infrastructure and regional development. *ECO Journal*. No. 7, pp. 21–36 (in Russian).
- Dementiev N.P. (2017). Inward and outward foreign direct investments: estimates based on data from the Bank of Russia and Eurostat. *Russian Economic Journal*. No. 2, pp. 56–69 (in Russian).
- Druzhinin A.G. (2022). The “Southern vector” of the geostrategy of the Russian Federation in the modern global and Eurasian context: systemic factors of actualization. *Scientific Thought of Caucasus*. No. 1, pp. 5–16 (in Russian). DOI: 10.18522/2072-0181-2022-109-5-16.
- Dyomina O.V. (2015). Russian Energy Resources to the Markets of the Asia-Pacific Region: The Development of Export Infrastructure *Regionalistica*. Vol. 2, no. 4, pp. 21–30 (in Russian). DOI: 10.14530/reg.2015.4.
- Ermakova Zh.A., Nikulin Yu.N. (2019). Export of Education Services from a Border Region. *Economy of Region*. Vol. 15, issue 1, pp. 191–204 (in Russian). DOI: 10.17059/2019-1-15.
- Efremenko D.V. (2022). Russia's Relations with African Countries in the Light of the Special Military Operation in Ukraine. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 15, no. 4, pp. 60–78 (in Russian). DOI: 10.31249/kgt/2022.04.04.
- Kuznetsov A.V. (2007). *Internationalization of the Russian Economy: an Investment Aspect*. Moscow : URSS, 288 pp. (in Russian).
- Kuznetsov A.V. (2022a). Russian direct investment in countries of Latin America. *Current Problems of Europe*. No. 3, pp. 254–269 (in Russian). DOI: 10.31249/ape/2022.03.11.
- Kuznetsov A.V. (2022b). Turning South: partners and formats. *Expert*. No. 22. Available at: <https://expert.ru/expert/2022/22/razvorot-na-yug-partnery-i-formaty/>, accessed 10.11.2022.
- Kuznetsov A.V., Kuznetsov O.V. (2019). The changing role of border regions in the

regional policies of the EU and Russia. *Baltic Region*. Vol. 11, no. 6, pp. 58–75. DOI: 10.5922/2079-8555-2019-4-4.

Kuznetsova O. (2016). Foreign direct investments in Russian provinces under economic sanctions. *International Trends*. Vol. 14, no. 3, pp. 132–142 (in Russian). DOI: 10.17994/IT.2016.14.3.46.9.

Leonova Yu.Yu. (2015). *Regional Interests and Factors of Investment Activity of Foreign Companies in Russia*. Moscow : URSS, 200 pp. (in Russian).

Maltseva O.A., Druzhkin E.D. (2020). Prospects of Indian direct investments in Russian economy. *RUDN Journal of Economics*. Vol. 28, no. 2, pp. 254–272 (in Russian). DOI: 10.22363/2313-2329-2020-28-2-254-272.

Novopashina A.N. (2015). Regional Distribution of Foreign Capital in Russia: Case of FDI from China/ *Regionalistica*. Vol. 2, no. 4, pp. 59–76 (in Russian). DOI: 10.14530/reg.2015.4.

Obzor... (2021). *Overview of Turkish investments in Russia*. Moscow : VEB. RF; Nektorov, Saveliev & Partners, 67 pp. (in Russian).

Optimizatsiya... (2016). *Optimization of Investment Ties of Modern Russia*. Kuznetsov A.V. (ed.). Moscow : IMEMO, 120 pp. (in Russian). DOI: 10.20542/978-5-9535-0479-9.

Petrov Yu.A., Karapetyan A.K. (2014). To assess the Degree of Offshoring of the Russian Economy based on foreign direct investment statistics. *Russian Economic Journal*. No. 2, pp. 22–33 (in Russian).

Shtykhno D.A. (2018). Export of education as a potential factor in the development of the regions of the Russian Federation. *Federalism*. No. 4, pp. 195–203 (in Russian).

Sinita A.L. (2020). On the problem of assessing and increasing the effect of foreign citizens' education in Russian universities for the economic development of Russia and its Arctic regions. *Russian Economic Journal*. No. 3, pp. 101–113 (in Russian).

Torkunov A.V. (2012). Education as a tool of “soft power” in Russia's foreign policy. *MGIMO Review of International Relations*. No. 4, pp. 85–93 (in Russian).

Torkunov A.V. Streltsov D.V., Koldunova E.V. (2020). Russia's Pivot to the East: Achievements, Problems, and Prospects. *Polis. Political Studies*. No. 5, pp. 8–21 (in Russian). DOI: 10.17976/jpps/2019.05.02.

Valovaya M.D. (2018). Eurasian integration and growth drivers. *Russian Economic Journal*. No. 2, pp. 45–50 (in Russian).

Vilisov M.V. (2022). Turning to the South: African Think Tanks as Potential Partners for the EAEU Think Tanks. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 15, no. 4, pp. 116–136 (in Russian). DOI: 10.31249/kgt/2022.04.07.

Wang Jilu (2022). Investment Sino-Russian energy cooperation within the framework of the “dual circulation” strategy: state and prospects. *Russian Economic Journal*. No. 2, pp. 114–126 (in Russian). DOI: 10.33983/0130-9757-2022-2-114-126.

Yakovlev P.P. (2022). Russia's interaction with Latin American countries in the context of a geopolitical fracture. *Current Problems of Europe*. No. 3, pp. 227–253 (in Russian). DOI: 10.31249/ape/2022.03.10.

**Азия: вызовы и перспективы**

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.07

# Сетевой анализ технологической конкуренции США и КНР в Юго-Восточной Азии

**Мирзет Сафетович РАМИЧ**

ассистент кафедры теории и истории международных отношений  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, д. 6, г. Москва, Российская Федерация, 117198  
E-mail: ramich-ms@rudn.ru  
ORCID: 0000-0003-1479-2785

**Данил Андреевич ПИСКУНОВ**

студент кафедры теории и истории международных отношений  
Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, д. 6, г. Москва, Российская Федерация, 117198  
E-mail: piskunov\_da@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-4321-3191

**Илья Валерьевич КИТАЕВ**

студент-магистр Факультета международных отношений  
МГИМО (У) МИД России  
проспект Вернадского, д. 76, г. Москва, Российская Федерация, 119454  
E-mail: Kitaeff.valera@yandex.ru  
ORCID: 0009-0004-1105-2778

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Рамич М.С., Пискунов Д.А., Китаев И.В. Сетевой анализ технологической конкуренции США и КНР в Юго-Восточной Азии // Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 131–151.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.07

Статья поступила в редакцию 16.07.2022.  
Исправленный текст представлен 24.08.2022.

**АННОТАЦИЯ.** Сфера информационных коммуникационных технологий стала определяющим фактором экономического развития и глобального лидерства. В рамках нынешней системы глобального управления основным выгодополучателем выступают США, являясь мировым центром разработки

и производства инноваций. Последние несколько лет на эту роль претендует Китай, создавая альтернативные продукты и продвигая их за рубежом. США и КНР соперничают за лидерство в технологической сфере, экспортируя технологии и устанавливая свое влияние на мировом рынке. Одним из таких



направлений экспорта выступает регион Юго-Восточной Азии. В рамках данной работы авторы анализируют технологическую конкуренцию США и КНР с применением теоретического инструмента в виде теории каскадного развития и теории диффузии технологий. В статье рассматривается технологическая конкуренция США и КНР в качестве возможности для США сохранить лидерство в области технологий, а для Китая – выйти на новый уровень технологического развития и увеличить свое влияние в глобальном управлении. В качестве количественной оценки авторами была применена методика сетевого анализа для определения интенсивности конкуренции и визуализации данных в сфере торговли добавленной стоимостью и высокотехнологичными товарами.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** США, КНР, технологическая конкуренция, Юго-Восточная Азия, производственные цепочки, сетевой анализ, АСЕАН.

## Введение

Одним из факторов глобального лидерства на рубеже XX–XXI вв. стало производство инноваций и технологий, определивших развитие глобальных экономических и политических процессов и появление новых вызовов и угроз для национальной безопасности. Лидерство в финансировании, разработке и производстве технологий после окончания холодной войны принадлежит Соединённым Штатам Америки. Однако развивающиеся страны, в том числе Китай, отмечая значимость инновационного развития, вступают в технологическую гонку за

распространение и производство собственных разработок [Ito, 2019, p. 90; Данилин, 2020a]. К 2019 г. США и КНР увеличили финансирование сектора НИОКР, выделив в процентном соотношении 3 и 2,3% от ВВП<sup>1</sup> [OECD, 2021].

Технологическое и экономическое развитие КНР поставило под вопрос лидерство США, в первую очередь с точки зрения ВВП по паритету покупательной способности. В результате поступательного развития в течение 2010-х годов в Китае появились технологические компании, цифровая экосистема и была выработана стратегия расширения своего влияния на иностранные рынки. Это привело к нарастанию конфронтации между двумя экономиками, которая обострилась в период президентства Д. Трампа и достигла глобального масштаба [Mori, 2019; Yan, 2020; Zhao, 2019]. Подобная конкуренция предполагает получение ряда преимуществ для обеих сторон: США стремятся сохранить мировое лидерство и влияние, а КНР – пересмотреть установившийся миропорядок и продвигать свои институты глобального управления [Дегтерев, Рамич, Пискунов, 2021].

Одним из аспектов технологической конкуренции является борьба за перспективные региональные рынки. Контроль над такими рынками подразумевает экспорт технологий и научных разработок, инвестирование в стартапы, продвижение своих технологических экосистем и отказ от альтернативных технологий [Данилин, 2020с, с. 25]. К подобным регионам, в частности, относится одно из эффективных интеграционных объединений, представленное в качестве стран Юго-Восточной Азии. АСЕАН представляет наиболее

1 Gross domestic spending on R&D // OECD. – 2021. – URL: <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm> (дата обращения: 01.03.2022).

эффективное интеграционное объединение, действующие на пространстве глобального Юга [Кузнецов, 2019, с. 36].

В рамках данной работы авторы исследуют конкуренцию США и КНР с использованием качественных и количественных методов анализа, что позволяет выявить механизмы продвижения технологий в регионе и дать количественную оценку разворачивающейся конкуренции. В качестве количественных методов анализа использована методология сетевого анализа, позволяющая визуализировать полученные в ходе исследования результаты.

Важным аспектом исследования является теоретическое рассмотрение конкуренции двух держав. Так как процесс распространения (диффузии) технологий несет не только экономические, но и политические выгоды, США и КНР конкурируют за место ключевого поставщика технологий [Krause, 1990]. В рамках теории диффузии технологий, описанной К. Краузе, авторы анализируют политические и экономические выгоды, а также место США и КНР в иерархии распространения технологий.

## Обзор литературы

Проблематика стратегической конкуренции США и КНР получила значительное внимание со стороны российских и зарубежных исследователей, рассматривавших данный феномен в качестве «новой биполярности», в рамках которой США стремятся сохранить мировое лидерство, а КНР претендует на пересмотр глобального порядка [Wang, 2018; Mori, 2019; Дегтерев, Рамич, Цвык, 2021, с. 220; Chi Loi, 2020]. Отдельное место в контексте конкуренции США и КНР отводится сфере ИТК и информационному пространству, так как США и КНР высту-

пают в качестве ведущих акторов в развитии цифровой экономики и создании технологических экосистем [Данилин, 2019; Sun, 2020; Yan Xuetong, 2020; Дегтерев, Рамич, Пискунов, 2021; Рамич, Пискунов, 2022].

В этом контексте ряд авторов выделяет в качестве основного направления конкуренции цифровое пространство, или сферу технологий и инноваций, так как именно в этой сфере США имеют стратегическое преимущество [Wang, 2018; Fang Xingdong, Du Lei, 2019, p. 47; Chi Zhipei, 2020]. Ряд исследователей отмечает, что в контексте современного противостояния США и КНР идеология, фактор ядерного сдерживания и жестко-силовая конфронтация теряют свою актуальность, в то время как основным аспектом конкуренции становится технологическое лидерство в новом цифровом пространстве [Yan Xuetong, 2020, p. 314; Ефременко, 2020; Данилин, 2020а; Jue Zhang, Jin Xu, 2021; Zhao Suisheng, 2022].

В этой связи релевантным становится исследование технологической конкуренции США и КНР в регионе, направленной на экспорт технологий и научных разработок, инвестирование в стартапы, продвижение технологических экосистем и отказ от альтернативных технологий [Данилин, 2020а, с. 25]. Данная статья в существующем исследовательском контексте раскрывает вопрос технологической конкуренции США и КНР в регионе и предлагает ряд аспектов для рассмотрения технологического соперничества.

## Методология

В качестве методологической основы исследования авторы используют синтез двух теорий – диффузии технологий и каскадного развития – в качестве полноценного инструментария

для анализа технологической конкуренции с использованием методики сетевого анализа.

В рамках теории диффузии технологий К. Краузе описывает трансфер технологий как иерархическую систему, в которой государства относятся к определенному типу акторов, влияющих на их взаимоотношения с другими акторами [Krause, 1990, p. 695]. Первый тип акторов – производители инноваций и разработок. Они используют трансфер технологий как инструмент внешней политики и получают политические выгоды, а также становятся ключевыми торговыми бенефициарами, поскольку являются исходным звеном в цепочке добавленной стоимости высокотехнологичного сектора [Krause, 1990, p. 697]. Второй тип акторов – производители, использующие уже готовые разработки и на основе этого предлагающие собственные решения. Указанные акторы специализируются на производстве комплектующих и оборудования высокотехнологичного сектора и также ориентированы на экономическую выгоду от экспорта технологий [Krause, 1990, p. 700]. Третий тип акторов специализируется на сборке и производстве технологичных комплектующих и товаров, однако копирует дизайн технологий и осуществляет производство без собственных доработок. Такой экспорт технологий мотивирован сразу несколькими факторами: политическое признание, повышение технологической конкурентоспособности, развитие передовых отраслей экономики и уменьшение зависимости от импорта [Krause, 1990, p. 701]. Четвертый тип государств осуществляет сборку технологичных товаров и относится к потребителям технологий, ограничиваясь их импортом [Krause, 1990, p. 703].

С точки зрения теории трансфера технологий США относятся к пер-

вому типу акторов, используют трансфер технологий как политический механизм. Китай находится в переходном состоянии от третьего типа ко второму типу акторов, так как КНР существенно усилила свои позиции в сфере передовых технологий, но еще сохраняет зависимость от импорта. В рамках данной модели страны АСЕАН относятся к третьему и четвертому типам акторов, так как они не обладают потенциалом для развития передовых технологий, а, наоборот, импортируют их. В этой связи страны АСЕАН рассматриваются как объект конкуренции США и КНР, так как они импортируют высокотехнологичные продукты.

В контексте теории каскадного развития цепочки поставок высокотехнологичной продукции стран ЮВА формируют собой каскад, в котором государства первого уровня осуществляют основную часть НИОКР; страны второго уровня – НИС первой волны, занятые в производстве товаров со значительной долей высоких технологий; государства третьего уровня – НИС второй волны, экономика которых связана как с производством, так и со сборкой технологичной продукции; страны четвертого уровня – ряд развивающихся стран, осуществляющих сборку товаров сектора высоких технологий.

Политика Китая по укреплению сотрудничества со странами региона и реформированию устоявшихся цепочек поставок фактически является попыткой выйти на новый уровень каскада. Во многом положения данной теории совпадают с «парадигмой летящих гусей» К. Акамацу, в соответствии с которой государства, стремясь повысить капиталоемкость своего производства, переносят часть трудоемких производств в другие индустриальные государства, что также обеспечивает постепенный процесс передачи технологий в регионе [Akamatsu, 1962, p. 12–16].

Для оценки интенсивности конкуренции США и КНР авторы применяют методику сетевого анализа, позволяющую также наглядно представить отношения и связи между различными акторами. Данная методика была применена к исследованию создания добавленной стоимости в производственных цепочках электроники и транспортного оборудования в ЮВА на основе *TiVA Database* и анализу данных *UNCTADstat* по торговле высокотехнологичными товарами стран АСЕАН.

### Технологическое присутствие США и КНР в ЮВА

Географическая близость определяет интенсивность связей между АСЕАН и КНР. В 2016 г. в рамках «Национальной стратегии информатизации и развития» Китай поставил несколько целей, в том числе обеспечить конкурентоспособность технологий на мировом рынке к 2020 г. и построить к 2025 г. международную мобильную сеть с использованием отечественных продуктов<sup>2</sup> [Проект национальной стратегии развития информатизации, 2016]. В рамках данной стратегии были объединены идеи *Made in China – 2025* и Интернет вещей [Понька, Рамич, У, 2020, с. 385]. Позже на основе этих идей была разработана концепция *China Standards – 2035*, которая направлена на продвижение новых технологических стандартов<sup>3</sup>.

Важным элементом формирования влияния КНР выступает стратегия курсивной силы, в рамках которой Китай продвигает не только социалисти-

ческие ценности, но и влияет на сложившийся порядок в сфере глобального управления [Денисов, 2020, с. 50]. Так, ведущие китайские компании *BAT* (*Baidu, Alibaba, Tencent*) развивают передовые технологии и экспортируют их на международный рынок [Данилин, 2020b, с. 101]. Технологические корпорации *Alibaba* и *Huawei* создают центры обработки данных в Малайзии и Таиланде, что позволит увеличить влияние КНР в регионе и составить конкуренцию компаниям США.

Определенным шагом в наращивании присутствия КНР в регионе стало подписание в 2011 г. соглашения о партнерстве в сфере науки и технологий [China – ASEAN Science and Technology Partnership Program, 2013]. В рамках документа предполагалось создание совместных научных лабораторий, развитие общей сети спутниковой связи и учреждение Центров передачи технологий. Впоследствии было создано 7 центров в регионе и реализовано более 1000 проектов в таких отраслях, как информационные технологии, сельское хозяйство, энергетика и др. [Kwak, Jin, Park, 2020, p. 49].

Следующим проектом, направленным на закрепление китайского присутствия, стал «Цифровой Шёлковый путь», в рамках которого предполагается создание цифровой инфраструктуры, сетевых приложений и передовых технологий [Ly, 2020, p. 16]. Ключевым проектом для продвижения технологических стандартов выступает проект общественной безопасности «Умный город», в соответствии с которым китайские компании устанавливают системы видеонаблюдения

2 Главное управление ЦК Коммунистической партии Китая и Главное управление Государственного совета опубликовали «Проект национальной стратегии развития информатизации» = 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《国家信息化发展战略纲要》// Официальный правительственный сайт. – 2016. – 27 июля. – Кит. яз. – URL: [https://www.gov.cn/zhengce/2016-07/27/content\\_5095336.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2016-07/27/content_5095336.htm) (дата обращения: 01.03.2022).

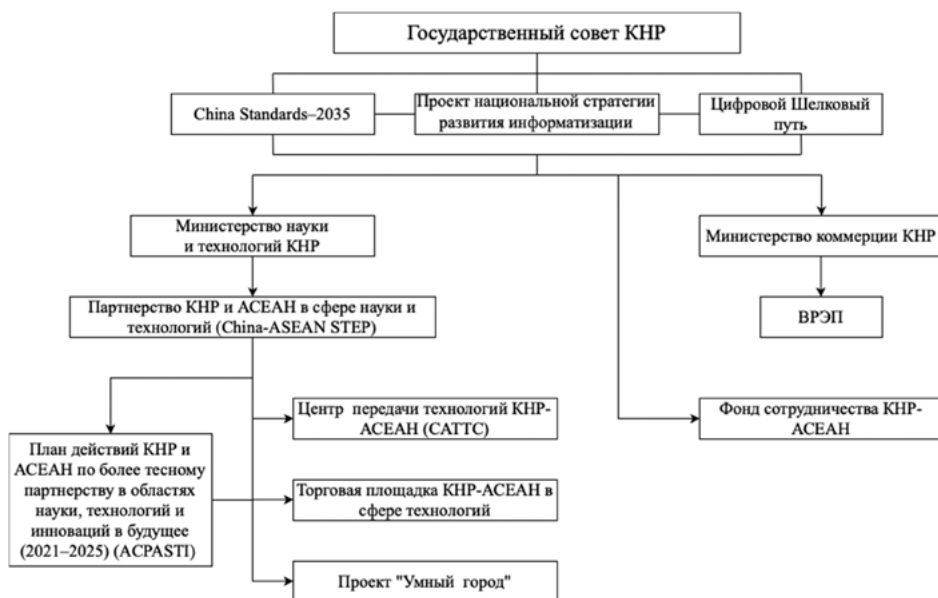
3 Будет выпущен «Китайский стандарт – 2035» = 《中国标准2035》将发布 // Государственный совет КНР. – 2018. – 11 января. – Кит. яз. – URL: [http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content\\_5255443.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255443.htm) (дата обращения: 01.03.2022).

с использованием технологий искусственного интеллекта.

Подписание Соглашения о ВРЭП, объединившего страны ЮВА и ИТР, привело к появлению дополнительного механизма для формирования системы электронной коммерции, использования облачных вычислений и обеспечения трансграничных потоков данных между странами [Drysedale, Armstrong, 2021, р. 137]. *Alibaba* продвигает сервисы электронной коммерции и системы онлайн-платежей, в том числе *Lazada Group* и *Alipay*, в стра-

нах региона. Дочерняя компания *Ant Financial* инвестирует в компанию электронной коммерции *Ascend Money* (Таиланд) и создает совместное предприятие в сфере платежных и финансовых услуг совместно с *Emtek* (Индонезия).

Указанные проекты, направленные на укрепление сотрудничества КНР и АСЕАН в сфере высоких технологий, фактически призваны обеспечить Китаю статус ключевого поставщика высоких технологий в страны ЮВА (рисунок 1).



**Рисунок 1.** Технологическое присутствие КНР в странах ЮВА  
**Figure 1.** China's technological presence in Southeast Asian countries

**Источник:** составлено авторами.

Курс США в отношении государств ЮВА во многом обусловлен опасениями по поводу возросшей роли Китая в производстве высокотехнологичной продукции, а также планов к 2025 г. стать лидирующей державой в сфере передовых высоких технологий. В дан-

ном случае курс КНР определяется американской стороной как политика «техно-национализма», при которой путем скупки крупных американских компаний Китай получает доступ к новейшим технологиям, что становится для США вопросом национальной безопасности

[Дмитриев, 2018, с. 119]. В частности, с 2009 г. Китай опережает США по производству продукции средневысоких технологий, где доля НИОКР составляет 5–10% [Варнавский, 2018, с. 105].

Стратегическая важность государств ЮВА как составной части ИТР во внешней политике США обусловила избранный Вашингтоном курс на реализацию в развивающихся странах региона совместных технологических проектов, укрепляющих позиции США на рынках стран ЮВА. В частности, США уже сейчас занимают значительную часть интернет-рынка АСЕАН: компания *Apple* составляет 23% рынка мобильных устройств, *Google* – 96% поисковых систем, *Facebook* – 65% социальных сетей [Чудинова, 2022, с. 4].

В феврале 2022 г. Соединёнными Штатами была опубликована новая версия Индо-Тихоокеанской стратегии, скорректировавшая политический курс страны в отношении стран ИТР. Важным положением стратегии являлась выработка общих региональных стандартов в области новых технологий [Indo-Pacific Strategy of the United States, 2022]. Данная стратегия также становится своеобразным вызовом для АСЕАН, поскольку ставит под вопрос фундаментальную модель «центральности» ассоциации, являющуюся основой регионального сотрудничества [Колдунова, 2019, с. 49].

С точки зрения торговли высокотехнологичными товарами Транстихоокеанское партнерство (ТТП) (с 2018 г. Всеобъемлющее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство, ВПТТП) также может стать площадкой для закрепления общих правовых и экономических норм в данной сфере, утверж-

денных на двустороннем уровне с государствами – партнерами Соединённых Штатов. В данном случае ключевыми союзниками США будут мощные технологические страны с высокой долей НИОКР в добавленной стоимости продукции, такие как Япония и Южная Корея. Подобный избирательный подход должен позволить США сохранить свои позиции на рынках высокотехнологичной продукции в рамках политики встраивания Китая в основанный на американских правилах миропорядок [Федоровский, 2019, с. 11].

Также одной из площадок для достижения поставленных Соединёнными Штатами задач на технологических рынках стран ЮВА является Миссия США в АСЕАН, в рамках которой реализуется такой проект, как Инклюзивный рост в АСЕАН посредством инноваций, торговли и электронной коммерции (*IGNITE*), направленный на рационализацию подходов к цифровой экономике [Growing ASEAN's Digital Economy, 2020]. Также для осуществления указанных целей цифрового развития был разработан проект Партнерства в сфере цифровой связи и кибербезопасности (*DCCP*), направленный на инвестирование в развитие безопасной и устойчивой ИКТ-инфраструктуры<sup>4</sup>.

Важным с точки зрения американской стратегии проектом технологического развития стран ЮВА является проект *U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership (USASCP)*. Указанная инициатива включает в себя сотрудничество с 26 умными городами АСЕАН в областях транспорта, водоснабжения, торговли, технологий и инноваций и т. д.<sup>5</sup>

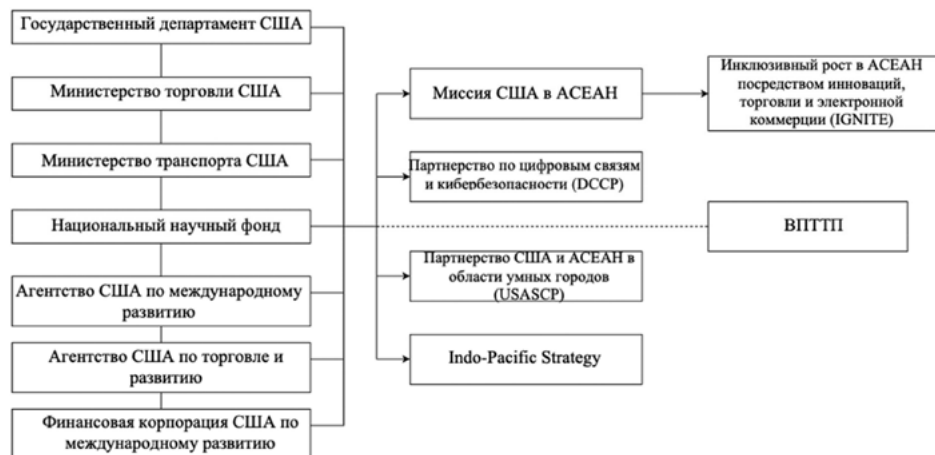
4 Digital Connectivity & Cybersecurity Partnership. Fact Sheet (2021) // U.S. Department of State. – 2021. – October. – URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/11/2021-023h-CD-DCCP-One-Pager-10292021-Accessible-11012021.pdf> (дата обращения: 06.03.2022).

5 USASCP Programs. U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership. – URL: <https://www.usascp.org/programs/> (дата обращения: 06.03.2022).



Указанные проекты призваны способствовать ускорению процессов цифровизации в странах ЮВА и повышению значения высоких технологий в экономиках данных государств, в первую очередь на основе американского опыта и передовых знаний (см. рисунок 2).

АСЕАН также становится важным направлением развития сетей 5G, в связи с чем в регионе разворачивается конкуренция крупных телекоммуникационных компаний. Политика США заключается в ограничении доступа китайских корпораций, таких как *Huawei* и *ZTE*, на рынки стран



**Рисунок 2.** Технологическое присутствие США в странах ЮВА

**Figure 2.** US Technological Presence in Southeast Asian Countries

**Источник:** составлено авторами на основе данных USASCP Programs. U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership. – URL: <https://www.usascp.org/programs> (дата обращения: 06.03.2022).

Юго-Восточной Азии. В рамках данной политики Государственным департаментом США была разработана стратегия *Clean Network*, в соответствии с которой определялись критерии для «надежных» поставщиков телекоммуникационного оборудования для разработки сетей 5G<sup>6</sup>.

Так, сотрудничество с крупнейшей телекоммуникационной компанией Сингапура *Singtel* в области сетевых

технологий и 5G осуществляют одобренные США корпорации *Ericsson* и *Nokia*. Помимо самого Сингапура, компания *Singtel* располагает рядом дочерних компаний в странах АСЕАН: AIS – первая по количеству абонентов компания Таиланда; *Telkomsel* – крупнейшая в Индонезии; *Globe Telecom* – первая среди компаний Филиппин<sup>7</sup> [Singtel Investor Factsheet, 2020]. Тем самым США получают возможность продви-

6 The Clean Network // U.S. Department of State. – URL: <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html> (дата обращения: 13.03.2022).

7 Singtel Investor Factsheet // Singapore Telecommunications Limited. – 2020. – March. – URL: [https://www.singtel.com/content/dam/singtel/investorRelations/factsheetsAndPresentation/2019/Q4FY20\\_Factsheet\\_Final.pdf](https://www.singtel.com/content/dam/singtel/investorRelations/factsheetsAndPresentation/2019/Q4FY20_Factsheet_Final.pdf) (дата обращения: 11.03.2022).



жения собственных технологий в странах ЮВА, развивая программы сотрудничества с ключевыми телекоммуникационными компаниями региона.

Таким образом, США и КНР выработали ряд механизмов, в рамках которых происходит трансфер технологий и наращивание технологического влияния в странах АСЕАН. Приведенный анализ свидетельствует о возросшей роли КНР в регионе в сфере ИКТ и политике США по ограничению влияния КНР.

### Сетевой анализ конкуренции США и КНР в торговле высокотехнологичными товарами

Во многом мировая торговля высокотехнологичными товарами носит сетевой характер, при этом начиная с 2000 г. происходили изменения в структуре торговой сети, вследствие чего центральное место в высокотехнологичной торговле постепенно отводилось КНР и другим странам Восточной Азии [Duan Dezhong, Du Debin, 2020, p. 2765]. Данное обстоятельство объясняет, почему регион ЮВА, целый ряд стран которого относятся к развивающимся странам с высокими темпами экономического роста, становится важным направлением конкуренции КНР и США за мировые технологические рынки. В свою очередь АСЕАН рассматривает балансирование между США и КНР и экономическое сотрудничество с обоими акторами в качестве ключевых целей развития. С целью оценить интенсивность данной конкуренции и визуализировать данные был применен метод сетевого анализа.

В ходе исследования на основе статистики ЮНКТАД были выделены топ-5 торговых партнеров стран Юго-Восточной Азии по торговле высокотех-

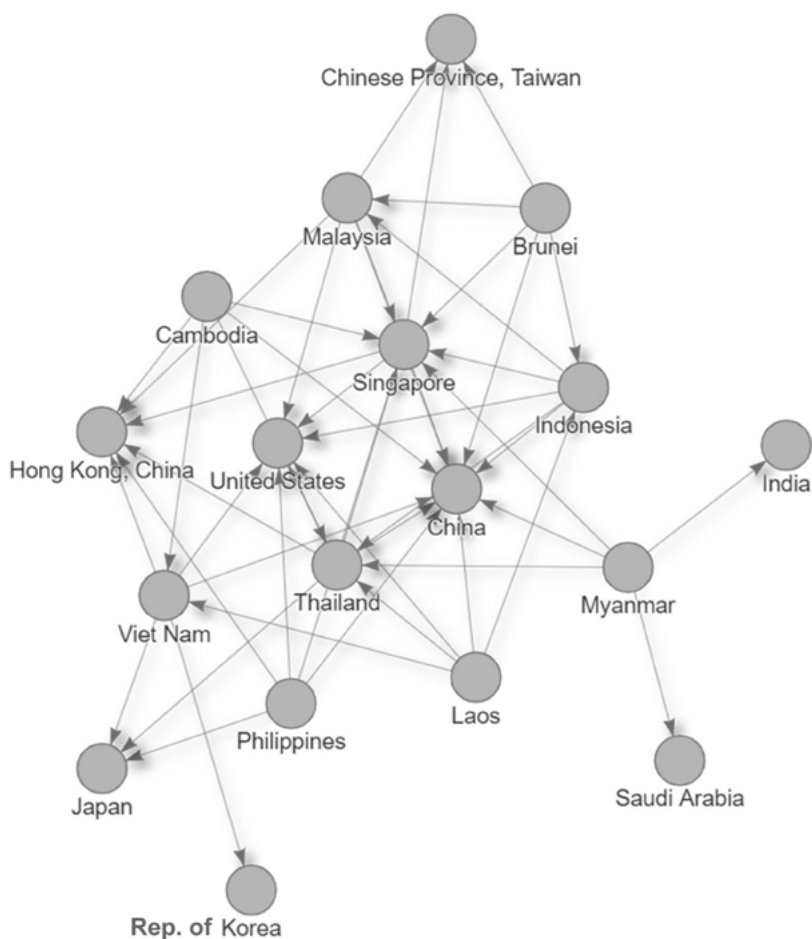
нологичными товарами [UNCTADstat, 2021]. Страны, торговый оборот которых составил менее 1 млрд долларов США, в ходе анализа были отсеяны. Также не учитывается абсолютное значение связи, то есть объем товарооборота между двумя странами. Следовательно, значимость каждой связи равна 1. Направление связи означает, что та или иная страна входит в топ-5 партнеров по торговле высокотехнологичными товарами.

На графе, отражающем сетевую структуру региональной торговли высокотехнологичными товарами, выделяются три центральные вершины: КНР, США и Сингапур (см. рисунок 3). Также близкими к центру государствами, образующими собственные кластеры, являются Гонконг и Таиланд. Для проведения сетевого анализа необходимо найти значения следующих показателей: центральность по степени (*degree centrality*, *CD*), плотность сети (*density*), плотность индивидуальных отношений (*ego network density*).

Центральность по степени вычисляется как количество связей той или иной вершины с другими вершинами сети – это позволяет определить ключевые элементы сети [Дегтерев, 2015, с. 122].

$$C_D = \deg(v).$$

Исходя из показателя центральности по степени, ключевыми странами в торговле высокотехнологичными товарами в ЮВА являются Китай (10) и США (7), при этом по данному критерию Соединённые Штаты делят 2-е место с Сингапуром (7). Положение Сингапура во многом объясняется спецификой экономики страны, поскольку значительную часть торговли занимает экспорт комплектующих для производства высокотехнологичной продукции крупных зарубежных компаний. Также



**Рисунок 3.** Сетевая структура высокотехнологичной торговли стран АСЕАН

**Figure 3.** Network structure of high-tech trade of ASEAN countries

**Источник:** рассчитано и составлено авторами на основе UNCTADstat.

значимыми элементами сети являются Гонконг (6) и Таиланд (4). Технологии составляют высокую долю экспорта Гонконга, при этом значительная часть торговли представляет собой реэкспорт товаров из КНР, в то время как Таиланд, экономика которого связана в первую очередь со сборкой высокотехнологичных товаров, является важным поставщиком продукции для ме-

нее развитых стран АСЕАН, таких как Лаос, Мьянма и Камбоджа, а также для рынков Индонезии.

Показатель плотности (*density*) необходим для нахождения доли реализованных связей между государствами сети [Жданов, 2013, с. 66].

$$D = \frac{L}{\frac{g(g-1)}{2}}, \text{ где}$$

плотность ( $D$ ) – отношение реализованных связей к возможным,  $L$  – количество реализованных связей, то есть в данном графе – 18,  $g$  – количество вершин в сетевом графе, в данном случае – 10. Для исследуемой сети плотность составляет 0,4, или 40%. Это свидетельствует о том, что между странами АСЕАН сформированы достаточно плотные связи в области торговли продукцией высоких технологий, при этом наибольшую значимость рынков стран АСЕАН имеет для Мьянмы, Лаоса и Камбоджи как менее развитых стран Ассоциации, а также для Индонезии и Брунея. Поскольку членами АСЕАН являются такие важные технологические базы, как Сингапур или Малайзия, для Китая развитие торговли с государствами региона является средством реформирования сложившихся цепочек поставок, в то время как для США введение тарифных мер в отношении государств региона будет также влиять на цепочки производства КНР и ограничивать деятельность страны на рынках ЮВА.

Третий показатель – плотность индивидуальных отношений (*ego network density*), вычисляемая как доля фактических связей от возможного количества связей в сети [Дегтерев, Моисеев, 2017, с. 36]. В соответствии с данным

показателем наибольшее значение на технологическом рынке АСЕАН имеет Китай, при этом одинаковое значение показателя наблюдается у США и Сингапура (таблица 1). Тем самым в контексте технологической гонки КНР располагает большими возможностями для сохранения доминирующего положения на региональных рынках продукции высоких технологий, в том числе через проекты ВРЭП и «Цифровой Шёлковый путь».

Торговля высокотехнологичными товарами в странах ЮВА также может быть представлена в качестве каскада, поскольку в области высоких технологий сформировалась иерархическая система производства и поставок. Первым уровнем данного каскада выступают ключевые страны по доле НИОКР в производстве продукции – США и страны ЕС. Второй уровень – государства, специализирующиеся на производстве комплектующих и оборудования для товаров высокотехнологичного сектора. В Юго-Восточной Азии к ним относится Сингапур. К третьему уровню относятся КНР, Малайзия, Индонезия и т. д., ведущие как сборку, так и производство технологичных товаров. Наконец, четвертый уровень каскада составляют страны, связанные со сборкой продукции, в частности Вьетнам.

**Таблица 1.** Сетевые показатели центральных отдельных вершин сетевого графа  
**Table 1.** Network indicators of the central individual vertices of the network graph

Страна	Центральность по степени	Плотность индивидуальных отношений	Рейтинг
КНР	10	1	1
США	7	0,7	2
Сингапур	7	0,7	3
Гонконг	6	0,6	4
Таиланд	4	0,4	5

**Источник:** составлено авторами.

Реформирование системы поставок может привести к изменению сложившейся системы импорта в регионе, в связи с чем объяснимы действия США по укреплению торгово-экономических отношений со странами ЮВА. В данном случае конкуренция двух государств создает предпосылки для технологического декаплинга, при котором в регионе могут сформироваться две независимые технологические экосистемы, при этом для государств ЮВА окажется необходимым курс на компенсирование возможных рисков, то есть на политику хеджирования [Yan Xuetong, 2020, p. 332].

### Сетевой анализ создания добавленной стоимости в глобальных производственных цепочках

Процессы глобализации и международной хозяйственной специализации привели к появлению транснациональных производств и разрастанию глобальных цепочек добавленной стоимости. В рамках производственных цепочек транснациональные компании обеспечивают минимизацию издержек с помощью релокации своих производственных мощностей в развивающиеся страны.

Китай, будучи развивающейся экономикой и привлекая инвестиции иностранных компаний, стал играть значимую роль в глобальных производственных цепочках. Транснациональные компании переносят такие процессы, как сборка, тестирование и упаковка продукта, в страны с дешевой рабочей силой, в то время как осуществляют разработку и дизайн технологий

в развитых странах. Глобальные цепочки производства электроники и машин свидетельствуют о взаимозависимости между странами. Страна создает определенную добавленную стоимость или занимает определенное место в создании продукта, что впоследствии показывает ее «вес» и влияние в глобальных производственных цепочках [Sheng Liugang, Zhao Hongyan, Zhao Jing, 2019, p. 140].

В рамках данного раздела проанализировано формирование добавленной стоимости в глобальных цепочках производства компьютеров, электроники и электрического оборудования (D26T27) и транспортного оборудования (D29) в странах Юго-Восточной Азии<sup>8</sup>. Первая категория включает компьютерную, электронную и оптическую продукцию (D26), электрическое оборудование (D27), вторая – средства наземного, воздушного, водного передвижения и их комплектующие (D29-30)<sup>9</sup>.

Ввиду того, что глобальные производственные цепочки представляют собой взаимосвязанную систему создания добавленной стоимости, авторы использовали методику сетевого анализа для выявления роли стран и визуализации данных. Для проведения анализа были выделены страны, участвующие в создании добавленной стоимости в экспорте продуктов в страны АСЕАН с общим объемом более 1 млрд долларов США. В рамках такого анализа были, например, отсеяны Бруней, Мьянма, Лаос. Связь между странами – добавленная стоимость, которая формируется при экспорте и импорте промежуточного продукта, комплектующих, компонентов из одной страны в другую. В ходе исследования бы-

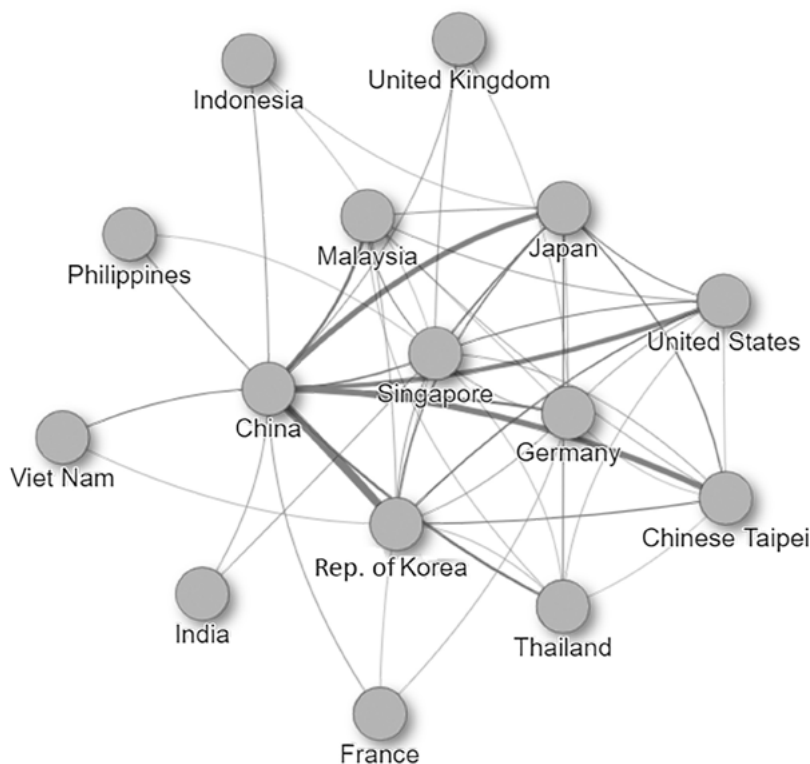
8 Trade in Value Added (TIVA): Gross exports by final destination and origin of value added // OECD. – URL: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2018\\_C4#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C4#) (дата обращения: 01.03.2022).

9 OECD. STAN industry list // OECD. – URL: <https://www.oecd.org/sti/ind/2stan-indlist.pdf> (дата обращения: 01.03.2022).

ли исключены связи между странами, составляющие менее 100 млн долларов США. Выделенные полужирным ребра графа – связь между странами, показатель которой больше 1 млрд долларов США (рисунок 4).

Из вышеприведенного графа видно, что ключевую позицию в производственных цепочках электроники и транспортного оборудования занимает Китай, который имеет тесную взаимосвязь с Республикой Кореей, США, Японией и Тайванем. Помимо этого,

среди стран Ассоциации значительную роль в глобальных производственных цепочках играют Малайзия, Сингапур и Таиланд. Однако такие страны, как Вьетнам, Филиппины и Индонезия, слабо включены в производственные цепочки, что может быть обусловлено недостаточной квалификацией рабочей силы в указанных государствах, тарифными условиями или специализацией на низкоэффективных процессах производства, в том числе на добыче и экспорте ископаемых ресурсов.



**Рисунок 4.** Добавленная стоимость в глобальных цепочках производства электроники и машинного оборудования в странах ЮВА

**Figure 4.** Value Added in Global Electronics and Machinery Manufacturing Chains in South-east Asian Countries

**Источник:** составлено авторами на основе Trade in Value Added (TIVA): Gross exports by final destination and origin of value added // OECD. – URL: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA\\_2018\\_C4#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C4#) (дата обращения: 01.03.2022).

Приведенную на графе ситуацию можно объяснить с точки зрения нескольких факторов. В первую очередь, развитие государства, такие как США и Япония, отвечают в основном за разработку технологий и их экспорт, в то время как развивающиеся страны (Малайзия, Таиланд, Сингапур) производят продукт, ввиду дешевой рабочей силы, близкого расположения к основным производственным центрам или уникального географического положения. Особое место в данной сети занимает Германия, так как она является одним из мировых лидеров в сфере автомобилестроения и тесно связана с КНР с точки зрения торговли добавленной стоимостью. Стоит заметить, что большая часть добавленной стоимости формируется среди 8 стран сети, в то время как другие 6 стран играют опосредованную роль в цепочках производства. Это связано с рядом факторов, в том числе экономическим развитием, авторской выборкой отраслей формирования добавленной стоимости, специализацией страны в другой отрасли и т. д.

В конце концов, отмечая опосредованную роль США в регионе и влияние КНР, стоит заметить, что высокотехнологичное производство КНР связано на глобальных производственных цепочках, что делает его уязвимым с точки зрения санкционного давления США [Sheng Liugang, Zhao Hongyan, Zhao Jing, 2019, p. 146]. Так как введение санкций и тарифных барьеров грозит убытками на производствах, ТНК будут ориентироваться на перенос производства из Китая в другие развивающиеся страны.

## Выводы

Конкуренция США и КНР за технологический рынок стран ЮВА проявляется через экспорт передовых техно-

логий, размещение производственных мощностей компаний и создание механизмов трансфера инноваций. США и КНР, согласно методологическому инструментарию, находятся на разных ступенях технологического развития и преследуют разные цели. США, занимая лидерство в разработке инноваций и глобальном управлении, стремятся сохранить свое влияние в регионе с помощью трансфера технологий, реализации совместных проектов в таких новейших областях экономики, как электронная коммерция, умные города, технологии 5G и т. д. Основу американского технологического влияния в регионе составляет высокая доля американских компаний в местных цепочках добавленной стоимости, а также высокая плотность торгово-экономических связей государств АСЕАН, в связи с чем потенциальные санкции со стороны США могут значительно повлиять на общее состояние высокотехнологичной торговли в ЮВА и ограничить деятельность КНР на указанных рынках.

Китай, в свою очередь, находясь в переходном состоянии технологического развития, видит в регионе ЮВА перспективное направление экспорта собственного влияния и технологий, что обеспечит ряд выгод и преимуществ для КНР и укрепит положение страны в мировых экономических процессах.

Сетевой анализ показал, что Китай и США занимают ключевые позиции в создании добавленной стоимости и торговле высокотехнологичными товарами. Китай выступает в качестве ключевого партнера стран АСЕАН в торговле и играет всё большую роль в производственных цепочках стран ЮВА, реформируя их в соответствии с собственными задачами развития внешней торговли. Вместе с тем США, пользуясь положением лидера в сфере технологий, влияют на производственные

процессы в регионе с помощью участия ТНК, монопольного положения в сфере экспорта передового оборудования и введения универсальных стандартов в области высоких технологий. Сильная зависимость технологического сектора Китая от стран региона, а также высокая плотность торгово-экономических связей государств АСЕАН обуславливают его слабость в условиях санкционного давления США, используемого с целью ограничить влияние КНР в регионе и получить преимущество в технологической конкуренции с ним.

## Список литературы

- Варнавский В.Г. Роль США в мировой промышленности и торговле как глобальная проблема // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2018. – Т. 11, № 2. – С. 100–112. – DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-2-100-112.
- Данилин И.В. Американо-китайская технологическая война: риски и возможности для КНР и глобального технологического сектора // *Сравнительная политика*. – 2020а. – Т. 11, № 4. – С. 160–176. – DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10056.
- Данилин И.В. Влияние цифровых технологий на лидерство в глобальных процессах: от платформ к рынкам? // *Вестник МГИМО-Университета*. – 2020б. – Т. 13, № 1. – С. 100–116. – DOI: 10.24833/2071-8160-2020-1-70-100-116.
- Данилин И.В. Концептуализация стратегии США в технологической войне против КНР: экономика, политика, технонационализм // *Международная аналитика*. – 2020с. – Т. 11, № 4. – С. 21–38. – DOI: 10.46272/2587-8476-2020-11-4-21-38.
- Данилин И.В. Развитие цифровой экономики США и КНР: факторы и тенденции // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2019. – Т. 12, № 6. – С. 246–267. – DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-6-12.
- Дегтерев Д.А. Сетевой анализ международных отношений // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Политология. Международные отношения*. – 2015. – № 4. – С. 119–138.
- Дегтерев Д.А., Моисеев В.Б. Разделительные линии во внешней политике стран Южной Америки. Опыт прикладного анализа // *Латинская Америка*. – 2017. – № 3. – С. 29–42.
- Дегтерев Д.А., Рамич М.С., Пискунов Д.А. Подходы США и КНР к глобальному управлению киберпространством: «новая биполярность» в «сетевом обществе» // *Вестник международных организаций*. – 2021. – Т. 16, № 3. – С. 7–33. – DOI: 10.17323/1996-7845-2021-03-01.
- Дегтерев Д.А., Рамич М.С., Цвык А.В. США – КНР: «властный транзит» и контуры «конфликтной биполярности» // *Вестник РУДН. Сер. Международные отношения*. – 2021. – Т. 21, № 2. – С. 210–231. – DOI: 10.22363/2313-0660-2021-21-2-210-231.
- Денисов И.Е. Концепция «дискурсивной силы» и трансформация китайской внешней политики при Си Цзиньпине // *Сравнительная политика*. – 2020. – Т. 11, № 4. – С. 42–52. – DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10047.
- Дмитриев С.С. Предсказуемо непредсказуемая торговая политика – США против всех // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2018. – Т. 11, № 2. – С. 113–132. – DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-2-113-132.
- Ефременко Д.В. Формирование цифрового общества и геополитическая конкуренция // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2020. – Т. 13, № 2. –



С. 25–43. – DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-2-2.

Жданов П.А. «Группа двадцати» в терминах и категориях сетевого подхода // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2013. – Т. 8, № 3. – С. 61–72.

Колдунова Е.В. Юго-Восточная Азия перед вызовами индо-тихоокеанских концепций // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. – 2019. – № 2 (43). – С. 42–53.

Кузнецов А.В. Концепции экономического взаимодействия по линии Юг – Юг // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. Т. 12, № 3. – С. 30–46. – DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-30-46.

Понька Т.И., Рамич М.С., Юйяо У. Информационная политика и информационная безопасность КНР: развитие, подходы и реализация // Вестник РУДН. Сер. Международные отношения. – 2020. – Т. 20, № 2. – С. 382–394. – DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-2-382-394.

Рамич М.С., Пискунов Д.А. Секьюритизация информационного пространства: от конструирования норм до создания правовых режимов // Вестник РУДН. Сер. Международные отношения. – 2022. – Т. 22, № 2. – С. 238–255. – DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-2-238-255.

Федоровский А.Н. Кризис лидерства и стагнация мегапроектов в АТР: последствия для России // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2019. – Т. 12, № 1. – С. 6–25. – DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-1-6-25.

Чудинова К.О. Политика США в отношении АСЕАН и ее последствия для торговых отношений в регионе // Россия и Америка в XXI веке. – 2022. – № 1. – С. 1–5.

Akamatsu K.A. Historical Pattern of Economic Growth in Developing Coun-

tries // Journal of Developing Economies. – 1962. – Vol. 1, N 1. – P. 3–25. – DOI: 10.1111/j.1746-1049.1962.tb01020.x.

Chi Loi C. Strategic Competition Between China and the United States in the Indo-Pacific // China's Search for 'National Rejuvenation' / Ed. by J.T. Jacob, The Anh Hoang. – Singapore : Palgrave Macmillan, 2020. – P. 131–142.

China-ASEAN Science and Technology Partnership Program. – 2013. – September 3. – URL: <http://www.cistc.gov.cn/China-ASEAN/English/info.asp?column=832&id=82092> (дата обращения: 01.03.2022).

Drysdale P., Armstrong S. RCEP: A Strategic Opportunity for Multilateralism // China Economic Journal. – 2021. – Vol. 14, № 2. – P. 128–143. – DOI: 10.1080/17538963.2021.1937092.

Growing ASEAN's Digital Economy // U.S. Mission to ASEAN. – 2020. – August. – URL: <https://asean.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/77/IGNITE-Digital-Economy-factsheet-Aug2020.pdf> (дата обращения: 06.03.2022).

Indo-Pacific Strategy of the United States // The White House. – 2022. – February. – URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> (дата обращения: 05.03.2022).

Ito A. Digital China: A Fourth Industrial Revolution with Chinese Characteristics? // Asia-Pacific Review. – 2019. – Vol. 26, N 2. – P. 50–75. DOI: 10.1080/13439006.2019.1691836.

Jasuma N.B., Paksi A.K. China's Digital Silk Road: The Loss for Indonesia // Nation State: Journal of International Studies. – 2021. – Vol. 4, N 1. – P. 35–50. – DOI: 10.24076/nsjis.v4i1.513.

Jue Zhang, Jin Xu. China – US Strategic Competition and the Descent of a Porous Curtain // The Chinese Journal of International Politics. – 2021. – Vol. 14, N 3. – P. 321–352.

Krause K. The Political Economy of the International Arms Transfer System: The Diffusion of Military Technique via Arms Transfers // *International Journal*. – 1990. – Vol. 45, N 3. – P. 687–722. – DOI: 10.2307/40202695.

Kwak J., Jin M., Park H. The History of Sino-ASEAN Technology Cooperation: Review of the Recent Two Decades // *The Review of Korean Business History*. – 2020. – Vol. 35, N 2. – P. 41–60. – DOI: 10.22629/kabh.2020.35.2.002.

Ly B. Challenge and Perspective for Digital Silk Road // *Cogent Business & Management*. – 2020. – Vol. 7, N 1. P. 1–19. – DOI: 10.1080/23311975.2020.1804180.

Manufactured goods by degree of manufacturing groups (SITC Rev. 3) // *UNCTADstat*. – 2021. – June. – URL: [https://unctadstat.unctad.org/en/classifications/dimsitcrev3products\\_tdr\\_hierarchy.pdf](https://unctadstat.unctad.org/en/classifications/dimsitcrev3products_tdr_hierarchy.pdf) (дата обращения: 01.03.2022).

Mori S. US Technological Competition with China: The Military, Industrial and Digital Network Dimensions // *Asia-Pacific Review*. – 2019. – Vol. 26, N 1. – P. 77–120. – DOI: 10.1080/13439006.2019.1622871.

Sheng Liugang, Zhao Hongyan, Zhao Jing. Why will Trump lose the trade war? // *China Economic Journal*. – 2019. – Vol. 12, N 2. – P. 137–159. – DOI: 10.1080/17538963.2019.1603634.

Sun H. US – China tech war: Impacts and prospects // *China Quarterly of International Strategic Studies*. – 2019. – Vol. 5, N 2. – P. 197–212.

Wang Q. Power transition, status anxiety, and new trends of strategic competition between China and the US // *Journal of China and International Relations*. – 2018. – Vol. 6, N 2. – P. 85–95.

Yan Xuetong. Bipolar Rivalry in the Early Digital Age // *The Chinese Journal*

of International Politics. – 2020. – Vol. 13, N 3. – P. 313–341. – DOI: 10.1093/cjip/poaa007.

Zhao Minghao. Is a new Cold War inevitable? Chinese perspectives on US–China strategic competition // *The Chinese Journal of International Politics*. – 2019. – Vol. 12, N 3. – P. 371–394. – DOI: 10.1093/cjip/poz010.

Zhao Suisheng. The US – China Rivalry in the Emerging Bipolar World: Hostility, Alignment, and Power Balance // *Journal of Contemporary China*. – 2020. – Vol. 31, N 134. – P. 169–185.

Дуань Дэжун, Ду Дэбинь. Эволюция структуры мировой торговли высокотехнологичной продукцией и факторы, влияющие на нее = 段德忠, 杜德斌. 全球高科技产品贸易结构演化及影响因素 // *Вестник по географическим наукам* = *Dilixuebao*. – 2020. – Т. 75, № 12. – С. 2759–2776. – Кит. яз.

Фан Синдун, Ду Лэй. Исследование будущей тенденции научно-технической конкуренции между Китаем и США – передача промышленных преимуществ, конфликт и восстановление равновесия под влиянием глобальных научно-технических инноваций = 方兴东, 杜磊. 中美科技竞争的未來趨勢研究 – 全球科技創新驅動下的產業優勢轉移、衝突與再平衡 // *Народный форум – передовая наука* = *人民论坛·学术前沿*. – 2010. – Т. 4, № 3. – С. 46–59. – Кит. яз. – DOI: 10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2019.24.004.

Чи Чжипэй. Политика технологического сдерживания США против КНР = 池志培. 美国对华科技遏制战略的实施与制约 // *Тихоокеанский вестник* = *太平洋学报*. – 2020. – Т. 28, № 6. – С. 27–42. – Кит. яз. – DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.06.003.

**Asia: Challenges and Perspectives**

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.07

# Technological Rivalry between the US and China in Southeast Asia: Network Analysis

**Mirzet S. RAMICH**

Assistant Teacher, Department of Theory and History of International Relations  
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN)  
Miklukho-Maklaya Street, 6, Moscow, Russian Federation, 117198  
E-mail: ramich-ms@rudn.ru  
ORCID: 0000-0003-1479-2785

**Danil A. PISKUNOV**

Student, Department of Theory and History of International Relations  
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN)  
Miklukho-Maklaya Street, 6, Moscow, Russian Federation, 117198  
E-mail: piskunov\_da@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-4321-3191

**Iliia V. KITAEV**

Master's Student, Faculty of International Relations  
MGIMO-University  
Vernadskogo Avenue, 76, Moscow, Russian Federation, 119454  
E-mail: Kitaeff.valera@yandex.ru  
ORCID: 0009-0004-1105-2778

**CITATION:** Ramich M.S., Piskunov D.A., Kitaev I.V. (2022). Technological Rivalry between the US and China in Southeast Asia: Network Analysis. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 131–151 (in Russian). DOI: 10.31249/kgt/2022.06.07

Received: 16.07.2022.

Revised: 24.08.2022.

**ABSTRACT.** Nowadays, the field of information and communication technologies has become a determining factor in economic development and global leadership. Under the current system of global governance, the United States is the main beneficiary, being the world's center for the development and production of innovations. Over the past few years, China has been clai-

ming this role by creating alternative products and promoting them abroad. The US and China compete for technological leadership by exporting technology and establishing their influence in the global market. One of these export destinations is the region of Southeast Asia, which unites the developing countries of ASEAN. As part of this paper, the authors analyze the technological

competition between the United States and China using a theoretical tool in the form of the theory of cascade development and the theory of technology diffusion. The article considers the technological competition between the US and China as an opportunity for the US to maintain its leadership in the field of technology, and for China to reach a new level of technological development and increase its influence in global governance. As a quantitative assessment, the authors use a network analysis technique to determine the intensity of competition and visualize data in the field of trade in value added and high-tech goods.

**KEYWORDS:** the USA, China, technological competition, Southeast Asia, production chains, network analysis, ASEAN.

## References

- Akamatsu K.A. (1962). Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries. *Journal of Developing Economies*. Vol. 1, no. 1, pp. 3–25. DOI: 10.1111/j.1746-1049.1962.tb01020.x.
- Chi Loi C. (2020). Strategic Competition Between China and the United States in the Indo-Pacific. In: Jacob J.T., The Anh Hoang (eds.). *China's Search for 'National Rejuvenation'*. Singapore : Palgrave Macmillan, pp. 131–142.
- Chi Zhipei (2020). The US Technology Containment Policy against China: Implementation and Constraints. *Dapinggyang xue bao (Pacific Journal)*. Vol. 28, no. 6, pp. 27–42 (in Chinese). DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2020.06.003.
- China-ASEAN Science and Technology Partnership Program (2013). Available at: <http://www.cistc.gov.cn/China-ASEAN/English/info.asp?column=832&id=82092>, accessed 01.03.2022.
- Chudinova K.O. (2022). US Policy towards ASEAN and its Consequences for Trade Relations in the Region. *Rossija i Amerika v XXI veke*. No. 1, pp. 1–5 (in Russian).
- Danilin I.V. (2019). Development of the Digital Economy in the USA and China: Factors and Trends. *Global Infrastructure in the Digital Age*. Vol. 12, no. 6, pp. 246–267 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-6-12.
- Danilin I.V. (2020a). US – China Tech War: Risks and Opportunities for China and the Global Tech Sector. *Comparative Politics' Journal*. Vol. 11, no. 4, pp. 160–176 (in Russian). DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10056.
- Danilin I.V. (2020b). The Impact of Digital Technologies on Leadership in Global Processes: from Platforms to Markets? *Vestnik MGIMO*. Vol. 13, no. 1, pp. 100–116 (in Russian). DOI: 10.24833/2071-8160-2020-1-70-100-116.
- Danilin I.V. (2020c). Conceptualization of the US Strategy in the Technological War against the PRC: Economics, Politics, Techno-nationalism. *International Analytics*. Vol. 11, no. 4, pp. 21–38 (in Russian). DOI: 10.46272/2587-8476-2020-11-4-21-38.
- Degterev D.A. (2015). Network Analysis of International Relations. *Vestnik of SPSU. Political Science. International Relations*. No. 4, pp. 119–138 (in Russian).
- Degterev D.A., Moiseev V.B. (2017). Dividing Lines in the Foreign Policy of South American Countries Experience in Applied Analysis. *Latin America*. No. 3, pp. 29–42 (in Russian).
- Degterev D.A., Ramich M.S., Piskunov D.A. (2021). Approaches of the United States and China to the Global Management of Cyberspace: “New Bipolarity” in the “Network Society”. *International Organizations Research Journal*. Vol. 16, no 3, pp. 7–33 (in Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-03-01.
- Degterev D.A., Ramich M.S., Tsvyk A.V. (2021). U.S. – China: “Power Transition” and the Outlines of “Conflict Bipolarity”. *Vestnik RUDN. International Relations*.

tions. Vol. 21, no. 2, pp. 210–231 (in Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2021-21-2-210-231.

Denisov I.E. (2020). The Concept of “Discursive Power” and the Transformation of Chinese Foreign Policy under Xi Jinping. *Comparative Politics’ Journal*. Vol. 11, no. 4, pp. 42–52 (in Russian). DOI: 10.24411/2221-3279-2020-10047.

Dmitriev S.S. (2018). Predictably Unpredictable Trade Policy – the US against Everyone. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 11, no. 2, pp. 113–132 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-2-113-132.

Drysdale P., Armstrong S. (2021). RCEP: A Strategic Opportunity for Multilateralism. *China Economic Journal*. Vol. 14, no. 2, pp. 128–143. DOI: 10.1080/17538963.2021.1937092.

Duan Dezhong, Du Debin (2020). Structural Evolution of Global High-tech Trade System: Products, Networks and Influencing Factors. *Dilixuebao (Acta Geographica Sinica)*. Vol. 75, no. 12, pp. 2759–2776 (in Chinese).

Efremenko D.V. (2020) Formation of Digital Society and Geopolitical Competition. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 13, no. 2, pp. 25–43 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-2-2.

Fang Xingdong, Du Lei (2010). Study on the Future Trends of Sino-U.S. Technological Competition-Industrial Advantage Transfer, Conflict and Rebalancing Driven by Global Technological Innovation. *Renminluntan – xuesheqianyan (People’s Forum Academic Frontiers)*. Vol. 4, no. 3, pp. 46–59 (in Chinese). DOI: 10.16619/j.cnki.rm-ltxsqy.2019.24.004.

Fedorovskij A.N. (2019). The Crisis of Leadership and the Stagnation of Megaprojects in the Asia-Pacific Region: Consequences for Russia. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 12, no. 1, pp. 6–25 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-1-6-25.

*Growing ASEAN’s Digital Economy* (2020). U.S. Mission to ASEAN, August. Available at: <https://asean.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/77/IGNITE-Digital-Economy-fact-sheet-Aug2020.pdf>, accessed 06.03.2022.

*Indo-Pacific Strategy of the United States* (2022). The White House, February. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, accessed 05.03.2022.

Ito A. (2019). Digital China: A Fourth Industrial Revolution with Chinese Characteristics? *Asia-Pacific Review*. Vol. 26, no. 2, pp. 50–75. DOI: 10.1080/13439006.2019.1691836.

Jue Zhang, Jin Xu (2021). China – US Strategic Competition and the Descent of a Porous Curtain. *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 14, no. 3, pp. 321–352.

Koldunova E.V. (2019). Southeast Asia Facing the Challenges of the Indo-Pacific Concepts. *Southeast Asia: Contemporary Development Issues*. No. 2 (43), pp. 42–53 (in Russian).

Krause K. (1990). The Political Economy of the International Arms Transfer System: The Diffusion of Military Technique via Arms Transfers. *International Journal*. Vol. 45, no. 3, pp. 687–722. DOI: 10.2307/40202695.

Kuznetsov A.V. (2019). Concepts of South-South Economic Cooperation. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 12, no. 3, pp. 30–46 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-30-46.

Kwak J., Jin M., Park H. (2020). The History of Sino-ASEAN Technology Cooperation: Review of the Recent Two Decades. *The Review of Korean Business History*. Vol. 35, no. 2, pp. 41–60. DOI: 10.22629/kabh.2020.35.2.002.

Ly B. (2020). Challenge and Perspective for Digital Silk Road. *Cogent Business & Management*. Vol. 7, no. 1, pp. 1–19. DOI: 10.1080/23311975.2020.1804180.

*Manufactured goods by degree of manufacturing groups (SITC Rev. 3)* (2021). UNCTADstat, June. Available at: [https://unctadstat.unctad.org/en/classifications/dimsitcrev3products\\_tdr\\_hierarchy.pdf](https://unctadstat.unctad.org/en/classifications/dimsitcrev3products_tdr_hierarchy.pdf), accessed 01.03.2022.

Mori S. (2019). US Technological Competition with China: The Military, Industrial and Digital Network Dimensions. *Asia-Pacific Review*. Vol. 26, no. 1, pp. 77–120. DOI: 10.1080/13439006.2019.1622871.

Ponka T.I., Ramich M.S., Wu Y. (2020). Information Policy and Information Security of the PRC: Development, Approaches and Implementation. *Vestnik RUDN. International relations*. Vol. 20, no. 2, pp. 382–394 (in Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2020-20-2-382-394.

Ramich M.S., Piskunov D.A. (2022). The Securitization of Cyberspace: From Rulemaking to Establishing Legal Regimes. *Vestnik RUDN. International Relations*. Vol. 22, no. 2, pp. 238–255 (in Russian). DOI: 10.22363/2313-0660-2022-22-2-238-255.

Sheng Liugang, Zhao Hongyan, Zhao Jing (2019). Why will Trump lose the trade war? *China Economic Journal*. Vol. 12, no 2, pp. 137–159. DOI: 10.1080/17538963.2019.1603634.

Sun H. (2019). US-China tech war: Impacts and prospects. *China Quarterly of International Strategic Studies*. Vol. 5, no. 2, pp. 197–212.

Varnavskij V.G. (2018). The Role of the United States in World Industry and Trade as a Global Problem. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. Vol. 11, no. 2, pp. 100–112 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-2-100-112.

Wang Q. (2018). Power transition, status anxiety, and new trends of strategic competition between China and the US. *Journal of China and International Relations*. Vol. 6, no. 2, pp. 85–95.

Yan Xuetong (2020). Bipolar Rivalry in the Early Digital Age. *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 13, no. 3, pp. 313–341. DOI: 10.1093/cjip/poaa007.

Zhao Minghao (2019). Is a new Cold War inevitable? Chinese perspectives on US – China strategic competition. *The Chinese Journal of International Politics*. Vol. 12, no. 3, pp. 371–394. DOI: 10.1093/cjip/poz010.

Zhao Suisheng (2022). The US – China Rivalry in the Emerging Bipolar World: Hostility, Alignment, and Power Balance. *Journal of Contemporary China*. Vol. 31, no. 134, pp. 169–185.

Zhdanov P.A. (2013). “Group of Twenty” in Terms and Categories of the Network Approach. *International Organizations Research Journal*. Vol. 8, no. 3, pp. 61–72 (in Russian).



DOI: 10.31249/kgt/2022.06.08

# Система квотирования и торговли квотами на выбросы парниковых газов: китайское воплощение

**Мария Андреевна БЕЛЯЕВА**

аналитик Международного центра конкурентного права и политики БРИКС  
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"» (НИУ ВШЭ)

Покровский бульвар, д. 11, г. Москва, Российская Федерация, 109028

E-mail: mbelyaeva@hse.ru

ORCID: 0000-0002-2782-9009

**Юрий Евгеньевич РОВНОВ**

старший научный сотрудник Института права и развития ВШЭ–Сколково;  
старший преподаватель департамента международного права факультета права  
ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"» (НИУ ВШЭ)

Покровский бульвар, д. 11, г. Москва, Российская Федерация, 109028

E-mail: yrovnov@hse.ru

ORCID: 0000-0001-7376-7251

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Беляева М.А., Ровнов Ю.Е. Система квотирования и торговли квотами на выбросы парниковых газов: китайское воплощение // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 152–170.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.08

Статья поступила в редакцию 31.08.2022.

Исправленный текст представлен 02.11.2022.

**АННОТАЦИЯ.** В статье представлен обзор функционирования китайской национальной системы квотирования и торговли квотами на выбросы парниковых газов, запущенной в июле 2021 г. Показано, что, хотя в целом параметры системы соответствуют аналогичным системам (например, системы торговли выбросами ЕС) на их начальном этапе развития (акцент на предприятия электроэнергетики, бесплатное распределение квот), есть

и отдельные отличия. В частности, предусмотрено не только сокращение, но и увеличение размера квот, а выход за пределы квоты более чем на 20% не облагается штрафом. При этом предприятия газовой генерации вообще не штрафуются. Подробно описана методика расчета квот для различных видов генерирующих предприятий (по методу «снизу вверх»). Ожидается перезапуск системы сертификации единиц добровольного сокращения вы-



бросов (CCER), приостановленной в 2017 г. Сертифицироваться в обновленной системе будут только лесные проекты, проекты возобновляемых источников энергии и полезной утилизации метана. Отдельно отмечены перспективы запуска международной биржи и допуска иностранных участников к торгам.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** изменение климата, системы квотирования выбросов парниковых газов, углеродные рынки, углеродные единицы, Китай, БРИКС.

### Системы *cap-and-trade* и углеродные рынки

Системы квотирования и торговли квотами на выбросы парниковых газов (*cap-and-trade systems*) получают всё большее распространение в качестве одного из механизмов стимулирования хозяйствующих субъектов к переходу на низкоэмиссионные технологии. В таких системах директивное установление лимитов на объем эмиссии парниковых газов (*cap*) сочетается с возможностью приобретения разрешений, или «квот» (*allowance*), на объемы выбросов (в определенных пределах) у регулятора или у предприятий, которые не выбрали весь объем выделенного им лимита. Рыночный механизм обеспечивает финансовое вознаграждение за сокращение выбросов и, наоборот, своего рода «штрафование» за превышение установленных пределов эмиссии. Размер вознаграждения или «штрафа»

за единицу выбросов (тонну эквивалента CO<sub>2</sub>) тем выше, чем выше ее цена, которая определяется балансом спроса и предложения. Этот баланс, в свою очередь, формируется в том числе величиной установленных лимитов для различных эмитентов.

Предполагается, что возможность купли-продажи квот обеспечивает экономически эффективное сокращение выбросов: эмиссию будут снижать те предприятия, кому это сделать дешевле, а остальные будут покупать их квоты. Система *cap-and-trade* позволяет более точно управлять объемами эмиссии, чем углеродный налог (воздействие которого на объемы косвенное, а не прямое).

Из 137 стран, заявивших о цели достичь углеродной нейтральности до 2035–2070 гг.<sup>1</sup>, обязательный углеродный рынок на общегосударственном или региональном уровне внедрен в 10 странах (в Великобритании, Казахстане, Канаде, Китае, Корее, Мексике, Новой Зеландии, США, Швейцарии, Японии<sup>2</sup>) и в одном интеграционном объединении (ЕС). Система торговли выбросами Европейского союза (СТВ ЕС, *EU Emissions Trading System*) является старейшим и крупнейшим рынком такого рода<sup>3</sup>. В Австралии планы по запуску СТВ в 2015 г. были отменены в 2014 г. после смены правительства [CDC, EDF, IETA, 2015, р. 2]. В США проект закона об общенациональной системе *cap-and-trade* в 2009 г. не был одобрен Сенатом [Murray, 2015, р. 1–2], поэтому в настоящее время углеродные рынки работают на уровне отдельных штатов<sup>4</sup>.

1 Wallach O. Race to Net Zero: Carbon Neutral Goals by Country // VisualCapitalist.com. – 2021. – June 8. – URL: <https://www.visualcapitalist.com/sp/race-to-net-zero-carbon-neutral-goals-by-country/> (дата обращения: 30.08.2022).

2 Carbon Pricing Dashboard // World Bank. – URL: [https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map\\_data](https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data) (дата обращения: 30.08.2022).

3 В 2021 г. объем торговли в СТВ ЕС составил чуть менее 11 млрд ед., в 2020 г. – около 9,5 млрд ед. [2022 State..., 2022, р. 29].

4 Своя программа *cap-and-trade* есть в Калифорнии; еще в 11 штатах работает «Региональная инициатива по парниковым газам» (*Regional Greenhouse Gas Initiative*) [Congressional Research Service, 2021, p. 6].

В настоящей статье дается обзор основных элементов китайской национальной системы *cap-and-trade*, которая начала работу в 2021 г. Китайский опыт в этой области интересен в силу ряда причин: как самого размера китайской экономики и объема генерируемых ею выбросов, так и с точки зрения перспектив сопряжения будущего углеродного российского рынка с китайским.

## Создание национального углеродного рынка в Китае

В сентябре 2020 г. в ходе общих прений на 75-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН председатель Китайской Народной Республики Си Цзиньпин объявил о цели Китая к 2030 г. выйти на пик выбросов CO<sub>2</sub> (Китай продолжает развитие угольной генерации), после чего перейти к их снижению и к 2060 г. достичь углеродной нейтральности.

Попытки формирования углеродного рынка в Китае начались в 2011 г. О создании углеродного рынка в Китае было заявлено еще в 12-м пятилетнем плане социально-экономического развития КНР (на 2011–2015 гг.)<sup>5</sup>. Китайские власти постепенно запустили пилотные углеродные биржи в девяти административных единицах страны (в городах Шэньчжэнь, Шанхай, Пекин,

Тяньцзинь и Чунцин, а также в провинциях Гуандун, Хубэй, Сычуань и Фуцзянь). При этом преследовались две цели: проверить возможность регулирования объемов выбросов рыночными механизмами и подготовиться к запуску национальной системы.

Принципы функционирования всех пилотных бирж были схожими, хотя имелись и определенные различия, в частности в охватываемых отраслях, механизмах распределения квот и последствиях нарушений. Так, например, в Пекине и Шэньчжэне в торговле правами на выбросы участвуют крупнейшие компании транспортной и сервисной отраслей, а на углеродном рынке провинции Хубэй торгуют автопроизводители, производители керамики и компании, занимающиеся оказанием медицинской помощи<sup>6</sup>.

16 июля 2021 г. в Китае официально заработала национальная (всеитайская) биржа торговли правами (квотами) на углеродные выбросы. Порядок ее функционирования, заключения сделок и распределения квот на эмиссию определяется *Пилотными правилами управления торговлей правами на углеродные выбросы* (далее – *Правила*)<sup>7</sup> и *Планом расчета общего объема и распределения квот на 2019–2020 гг. для отрасли электроэнергетики* (далее – *План*)<sup>8</sup>, который, по всей видимости, используется и сегодня. Эксперты

5 12-й пятилетний план национального социально-экономического развития = 国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要(全文)// Центральное народное правительство Китайской Народной Республики. – 2011. – 16 марта. – Кит. яз. – URL: [http://www.gov.cn/test/2011-03/16/content\\_1825941\\_7.htm](http://www.gov.cn/test/2011-03/16/content_1825941_7.htm) (дата обращения: 30.08.2022).

6 Обзор рынков капитала: краткое описание китайской национальной системы торговли выбросами и ее влияние на компании = 资本市场观察——中国国家碳排放交易体系简介及其对企业的影响 // Юридическая фирма «Хэнду». – 2022. – 17 февраля. – Кит. яз. – URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724978865930095012&wfr=spider&for=pc> (дата обращения: 30.08.2022).

7 Пилотные правила управления торговлей правами на углеродные выбросы = 碳排放权交易管理办法(试行) // Министерство экологии и окружающей среды Китайской Народной Республики. – 2021. – 5 января. – Кит. яз. – URL: [https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk02/202101/t20210105\\_816131.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk02/202101/t20210105_816131.html) (дата обращения: 30.08.2022).

8 План расчета общего объема и распределения квот на 2019–2020 гг. (для отрасли электроэнергетики) = 2019-2020年全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案(发电行业) // Министерство экологии и окружающей среды Китайской Народной Республики. – 2020. – 30 декабря. – Кит. яз. – URL: <https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202012/W020201230736907121045.pdf> (дата обращения: 30.08.2022).

также ориентируются на проект *Временных положений об управлении торговлей правами на углеродные выбросы* (далее – «Временные положения»)⁹. Это устаревший документ, и в настоящее время он находится в процессе обновления; после принятия новой версии он заменит Правила или будет иметь преимущественную силу¹⁰. Более подробные процедуры установлены Пилотными правилами регистрации, торговли и взаиморасчетов¹¹.

По состоянию на 20 июня 2022 г. (то есть чуть менее чем за год) общий объем сделок с углеродными квотами на национальной бирже Китая превысил 192 млн т CO₂-эквивалента, или 8,4 млрд китайских юаней (около 1,2 млрд долларов США¹²). В 2021 г. биржевая цена углеродной единицы колебалась от 30 юаней (около 4,35 долларов США) до 59 юаней (около 8,55 долларов США). Цены на внебиржевом рынке в целом были незначительно ниже¹³. По состоянию на 20 июня 2022 г. одна тонна CO₂-эквивалента торговалась на китайской национальной бирже по цене около 59,90 китайских юаней

(около 8,7 долларов США)¹⁴. По некоторым оценкам, к 2025 г. цена вырастет до 87 юаней (около 12,6 долларов США), а к 2030 г. – до 139 юаней (около 20 долларов США)¹⁵.

На первом этапе под регулирование подпадают (а значит, торгуют на национальном углеродном рынке) только «ключевые предприятия-эмитенты» отрасли электроэнергетики. На данный момент это 2 225 предприятий угольной и газовой генерации из составленного уполномоченным органом реестра, в который входят предприятия с объемом годовых выбросов 26 000 т CO₂-эквивалента и более. Большинство из этих предприятий являются государственными. В общей сложности они выбрасывают более 4 млрд т CO₂-эквивалента в год, что составляет 30–40% совокупного объема выбросов парниковых газов в Китае и около 10–15% общемирового¹⁶.

«Обкатка» углеродного рынка на предприятиях одной или нескольких высокэмиссионных отраслей – распространенная практика. Так, СТВ ЕС на первом этапе (2005–2007 гг.) охва-

9 Проект Временных положений об управлении торговлей правами на углеродные выбросы = 碳排放权交易管理暂行办法 (草案修改稿) // Министерство экологии и окружающей среды Китайской Народной Республики. – 2021. – 30 марта – Кит. яз. – URL: <https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/202103/W020210330371577301435.pdf> (дата обращения: 30.08.2022).

10 Norton Rose Fulbright. China's nationwide carbon trading officially starts at the Shanghai Environment & Energy Exchange on 16 July, 2021. – 2021. – URL: <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/0e75e525/china-nationwide-carbon-trading-officially-starts> (дата обращения: 30.08.2022).

11 Пилотные правила взаиморасчетов по правам на углеродные выбросы // Министерство экологии и окружающей среды Китайской Народной Республики. – 17.05.2021. – URL: <https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk01/202105/W020210519636657447133.pdf> (дата обращения: 30.08.2022).

12 Здесь и далее – по курсу на конец августа 2022 г.

13 Tan Luyue. The first year of China's national carbon market, reviewed // China Dialogue. – 2022. – February 17. – URL: <https://chinadialogue.net/en/climate/the-first-year-of-chinas-national-carbon-market-reviewed> (дата обращения: 30.08.2022).

14 Данные о ежедневных сделках на национальном углеродном рынке, 06.15.2022. = 全国碳市场每日成交数据20220615 // China National Carbon Exchange. – 2022. – 15 июня. – Кит. яз. – URL: <https://mp.weixin.qq.com/s/qZ8oIB7oB8vzC7yA544Uvw> (дата обращения: 30.08.2022).

15 Опубликован «Отчет об исследовании цен на углеродные выбросы в Китае» = 《中国碳价调查报告》正式发布 // Ресурс «Таньпайфан». – 2022. – 23 февраля. – Кит. яз. – URL: <http://www.tanpaifang.com/tanguwen/2022/0223/82882.html> (дата обращения: 30.08.2022).

16 Обзор рынков капитала: краткое описание китайской национальной системы торговли выбросами и ее влияние на компании = 资本市场观察——中国国家碳排放权交易体系简介及其对企业的影响 // Юридическая фирма «Хэнду». – 2022. – 17 февраля. – Кит. яз. – URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724978865930095012&wfr=spider&for=pc> (дата обращения: 30.08.2022).

тивала крупнейшие энергоемкие предприятия и предприятия электроэнергетики [European Commission, 2022c]. Региональная инициатива по парниковым газам (*Regional Greenhouse Gas Initiative*), работающая в 11 штатах США, также распространяется только на производителей электроэнергии [Congressional Research Service, 2021, p. 6].

В следующие несколько лет в китайскую систему торговли квотами на выбросы планируется включить еще семь отраслей, на которые приходится значительный объем эмиссии: нефтехимия, химическая промышленность, строительные материалы, сталелитейная промышленность, цветная металлургия, целлюлозно-бумажная промышленность и гражданская авиация<sup>17</sup>.

1 августа 2022 г. Министерство промышленности и информатизации Китая совместно с Национальным комитетом по развитию и реформам и Министерством экологии и окружающей среды опубликовали план достижения пика выбросов для промышленных отраслей<sup>18</sup>. В нем упоминается развитие рыночного механизма и распространение биржевой торговли на большее число отраслей, однако основной упор в декарбонизации промышленности делается на структурную трансфор-

мацию, экономичный расход ресурсов, повышение эффективности энергопользования, развитие инноваций и цифровых технологий.

Китайские программные документы ориентированы в первую очередь на качественную реструктуризацию промышленности; рыночной торговле правами на выбросы при этом отводится роль вспомогательного механизма<sup>19</sup>. Тот же подход прослеживается в 14-м пятилетнем плане «зеленого» развития промышленности (2021 г.), где указание развивать национальные рынки торговли правами на углеродные выбросы и правами на энергопользование упоминается лишь единожды как один из подпунктов девяти ключевых задач «зеленого» развития. Основное внимание в документе уделяется формированию циклов использования ресурсов, очищению производственных процессов, цифровизации методов производства, развитию низкоуглеродных технологий и т. д.<sup>20</sup>

Регулятором национального углеродного рынка выступает Министерство экологии и окружающей среды Китая, а оператором торговли – Шанхайская эколого-энергетическая биржа (*Shanghai Environment and Energy Exchange – SEEE*).

17 Анализ текущего состояния национальной системы торговли выбросами Китая и рекомендации по ее развитию с учетом «двух углеродных целей» = “双碳”背景下中国碳排放权交易市场现状研究及发展建议 // Чжундин хуэйчжи, Сычуаньское бюро по социально-экономическому консалтингу. – 2022. – 17 февраля – Кит. яз. – URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724975593264089271&wfr=spider&for=pc> (дата обращения: 30.08.2022).

18 Уведомление Министерства промышленности и информатизации, Национального Комитета по развитию и реформам и Министерства экологии и окружающей среды о публикации Плана достижения пика углеродных выбросов для промышленных отраслей = 工业和信息化部 国家发展改革委 生态环境部关于印发工业领域碳达峰实施方案的通知 // Центральное народное правительство Китайской Народной Республики. – 2022. – 1 августа. – Кит. яз. – URL: [http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/01/content\\_5703910.htm](http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/01/content_5703910.htm) (дата обращения: 30.08.2022).

19 Примечательно, что аналогичный подход заложен и в Климатической программе Сахалинской области России: в ней система квотирования и торговли квотами рассматривается лишь как дополнительный инструмент декарбонизации. См.: Климатическая программа Сахалинской области на период до 2025 года // Правительство Сахалинской области. – 2021. – С. 20, 23. – URL: [https://ecology.sakhalin.gov.ru/fileadmin/user\\_upload/klimaticheskaja\\_programma\\_A4\\_final\\_4\\_\\_5\\_.pdf](https://ecology.sakhalin.gov.ru/fileadmin/user_upload/klimaticheskaja_programma_A4_final_4__5_.pdf) (дата обращения: 30.08.2022).

20 14-й пятилетний план «зеленого» развития промышленности = “十四五”工业绿色发展规划 // Министерство промышленности и информатизации Китайской Народной Республики. – 2022. – 7 июля. – Кит. яз. – URL: [https://www.miit.gov.cn/jgsj/ghs/zlygh/art/2022/art\\_dd7cf9f916174a8bbb7839ad654a84ce.html](https://www.miit.gov.cn/jgsj/ghs/zlygh/art/2022/art_dd7cf9f916174a8bbb7839ad654a84ce.html) (дата обращения: 30.08.2022).

Локальные пилотные проекты продолжают работать<sup>21</sup>, однако внедрение национальной системы значительно повлияло на их деятельность, вызвав отток участников [Holman Fenwick Willan, 2021]: согласно Правилам, компании, попавшие в список ключевых предприятий-эмитентов национального углеродного рынка, не имеют права продолжать участвовать в торговле на местных биржах<sup>22</sup>. Кроме того, в проекте Временных положений предлагается постепенно интегрировать их в национальную систему; непосредственный порядок такой интеграции будет определен компетентной структурой Государственного совета КНР.

### Обращаемый актив и расчет квот<sup>23</sup>

В настоящее время к торгам на китайском углеродном рынке допущены квоты (права) на углеродные выбросы. Одна квота<sup>24</sup> на выброс углерода дает право на выброс в атмосферу одной тонны CO<sub>2</sub>-эквивалента. По согласованию с Госсоветом КНР в перечень обращаемых могут быть добавлены иные активы. (Другими словами, в настоящее время проводятся только спот-сделки; торговля производными инструментами запрещена.)

Согласно Временным положениям, квоты на углеродные выбросы выдаются Министерством экологии и окру-

жающей среды КНР: ведомство разрабатывает методику расчета общего объема квот и их распределения исходя из государственных целей по сокращению выбросов парниковых газов и с учетом целевых показателей экономического роста, изменений в производственной структуре, оптимизации структуры энергетики и т. д.

Квоты могут выделяться на безвозмездной или возмездной основе. На первоначальном этапе квоты выдаются бесплатно; возмездное распределение вводится по решению уполномоченных органов с постепенным увеличением его доли в общем распределении<sup>25</sup>. Такой подход соответствует международной практике. В СТВ ЕС на первом этапе практически все квоты также распределялись бесплатно. В ходе четвертой фазы (которая продлится до 2030 г.) на платной основе (через аукцион) предполагается распределять более половины (57%) квот [European Commission, 2022b]<sup>26</sup>. В первую очередь бесплатные квоты выделяются предприятиям тех секторов, которые, в соответствии с решением Европейской комиссии, подвергаются самому высокому риску «утечки углерода», то есть перевода производств в страны с менее строгим регулированием выбросов [European Commission, 2022a]. В перечень таких секторов входит, например, добыча разных видов полезных ископаемых, производство масел и жиров, производство сахара, кожаных

21 Биржевая торговля на национальном углеродном рынке стартовала 25 июня = 全国碳市场交易市场6月25日开启// STCN. – 2021. – 22 июня. – Кит. яз. – URL: [http://www.stcn.com/kuaixun/cj/202106/t20210622\\_3359929.html](http://www.stcn.com/kuaixun/cj/202106/t20210622_3359929.html) (дата обращения: 30.08.2022).

22 Пилотные правила управления торговлей правами на углеродные выбросы = 碳排放权交易管理办法(试行).

23 Материал раздела о расчете квот составлен по данным цитировавшегося выше Плана расчета общего объема и распределения квот на 2019–2020 гг. (для отрасли электроэнергетики).

24 В российском законодательстве (в частности, в федеральном законе от 06.03.2022 № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации») используется термин «единицы выполнения квоты».

25 Проект Временных положений об управлении торговлей правами на углеродные выбросы = 碳排放权交易管理暂行办法(草案修改稿).

26 В авиационном секторе эта доля гораздо ниже и составляет всего 15%.

изделий, целлюлозы, красок и пигментов – всего 63 наименования<sup>27</sup>.

Пилотные правила требуют, чтобы провинциальные ведомства по делам окружающей среды распределяли квоты между предприятиями в своей административной единице на основании общего объема квот, установленного Министерством экологии и окружающей среды в зависимости от промежуточных целей по выбросам. Однако на данный момент объем квот, устанавливаемый тому или иному предприятию, рассчитывается на основе Плана. Согласно Плану, провинциальные органы по делам окружающей среды распределяют квоты между предприятиями в своей административной единице, исходя из их фактического объема производства и базового лимита каждого из ключевых предприятий. Базовый лимит (или базовый объем выбросов) определяется отдельно для каждого типа генерирующей установки в зависимости от ее размера и используемого топлива.

Объем квот провинции складывается из квот всех предприятий данной территории, а общий объем квот на национальном уровне – из квот всех провинций-участниц. Таким образом, на данном этапе механизм распределения устроен так, что предложение квот на китайском углеродном рынке должно полностью или почти полностью удовлетворять спрос. Кроме того, в Пилотных правилах указано, что государство поощряет добровольное погашение квот предприятиями в целях достиже-

ния общественного блага – сокращения выбросов.

Особенность углеродного регулирования Китая на текущем этапе состоит в том, что в зависимости от потребностей общий объем разрешенных выбросов (то есть размер квоты) может не только сокращаться, но и увеличиваться. Этот подход противоречит традиционному, в рамках которого однажды установленная квота с годами сокращается. Первоначально может устанавливаться не слишком агрессивный коэффициент сокращения квот (например, в ЕС – 1,74% в год, в Казахстане – 1,5%), который может постепенно увеличиваться в зависимости от целей по снижению выбросов в целом по экономике (в ЕС сегодня – 2,2%; предлагается увеличить до 4,2% в год).

В связи с этой особенностью эксперты высказывают сомнения в способности китайской системы в ее текущем воплощении стимулировать сокращение выбросов. Согласно исследованию Международного энергетического агентства, китайская система торговли правами на выбросы могла бы внести существенный вклад в перелом восходящего тренда выбросов CO<sub>2</sub> в отрасли электроэнергетики, если бы власти постепенно понижали базовый объем выбросов для каждого типа предприятий [International Energy Agency, 2021].

Объем квоты, выделяемой предприятию, складывается из квот, рассчитанных на основе базового лимита для каждой из его генерирующих установок. Для каждого из четырех видов

27 В качестве основного критерия при определении риска утечки углерода использовался показатель «утечка углерода» (*carbon leakage indicator*), рассчитываемый как произведение углеродоемкости продукции соответствующего сектора и интенсивности торговли этой продукцией с третьими странами. В отношении секторов, не попавших в список по этому критерию, мог проводиться дополнительный анализ. Некоторые из таких секторов по его результатам были включены в список. См.: Commission Delegated Decision (EU) 2019/78 of 15 February 2019 supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council concerning the determination of sectors and subsectors deemed at risk of carbon leakage for the period 2021 to 2030. – URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0708&from=EN> (дата обращения: 30.08.2022).



генерирующих установок устанавливается свой базовый лимит:

– 0,877 т CO<sub>2</sub>/МВт×ч для стандартных угольных установок мощностью 300 МВт и выше;

– 0,979 т CO<sub>2</sub>/МВт×ч для стандартных угольных установок мощностью ниже 300 МВт;

– 1,146 т CO<sub>2</sub>/МВт×ч для нестандартных установок (на отходах угольного производства, угольном шламе, водоугольной суспензии и др.);

– 0,392 т CO<sub>2</sub>/МВт×ч для газовых установок.

Для угольных генерирующих установок объем квот на выбросы рассчитывается по формуле:

$$A = A_e + A_h,$$

где A – общий объем выбросов установки, т CO<sub>2</sub>;

A<sub>e</sub> – объем квот на выбросы при выработке электроэнергии, т CO<sub>2</sub>;

A<sub>h</sub> – объем квот на выбросы при выработке тепловой энергии, т CO<sub>2</sub>.

При этом A<sub>e</sub> и A<sub>h</sub> рассчитываются по следующим формулам:

$$A_e = Q_e \times B_e \times F_l \times F_r \times F_f,$$

где Q<sub>e</sub> – мощность генерирующей установки, МВт;

B<sub>e</sub> – базовый лимит для данного типа генерирующей установки, т CO<sub>2</sub>/МВт×ч;

F<sub>l</sub> – коэффициент охлаждения (водяное охлаждение – 1, воздушное – 1,05);

F<sub>r</sub> – коэффициент нагревания (для угольных установок: 1 – 0,22×доля теплоснабжения);

F<sub>f</sub> – коэффициент загрузки (применяется только для угольных установок; для остальных типов равен 1) (таблица 1).

$$A_h = Q_h \times B_h,$$

где Q<sub>h</sub> – мощность генерирующей установки, ГДж;

B<sub>h</sub> – базовый лимит для данного типа установки, т CO<sub>2</sub>/ГДж.

**Таблица 1.** Порядок расчета коэффициента загрузки

**Table 1.** Calculation formula for adjustment factor

Загрузка от максимальной мощности (F, %)	Коэффициент F <sub>f</sub>
F ≥ 85%	1,0
80% ≤ F < 85%	1 + 0,0014 × (85 – 100F)
75% ≤ F < 80%	1,007 + 0,0016 × (80 – 100F)
F < 75%	1,015 <sup>(16 – 20F)</sup>

**Источник:** составлено авторами.

Особый интерес вызывает наличие в формуле коэффициента загрузки: это значит, что объем квот зависит от доли полной мощности, задействованной генерирующей установкой. Анализ *Carbon Brief* показывает, что за счет данного коэффициента предприятия с низкой загрузкой могут значительно повысить распределяе-

мый им объем квот [Liu, 2021]. Например, угольная фабрика, работающая на 50–70% мощности, может получить на 3–9,3% больше бесплатных квот, чем если бы она работала на 85% мощности. Если же выходная мощность упадет до значения ниже половины от максимального, квот будет выделено еще больше.



## Торговля CCER-единицами

Участие Китая в (международной) торговле углеродными единицами началось еще в 2005 г. в рамках «Механизма чистого развития» (*Clean Development Mechanism – CDM*), установленного Киотским протоколом к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. CDM предусматривает возможность купли-продажи углеродных единиц, сгенерированных в рамках инвестиций промышленно развитых стран в проекты снижения выбросов в развивающихся странах.

Первый китайский CDM-проект (ветряная электростанция) был зарегистрирован во Внутренней Монголии в 2005 г., однако в 2017 г. регистрация подобных проектов прекратилась. За 12 лет работы механизма было зарегистрировано почти 1 500 проектов, в которых было сгенерировано около 900 млн углеродных единиц, объем торговли которыми достиг нескольких десятков миллиардов долларов<sup>28</sup>.

Сгенерированные в рамках «Механизма чистого развития» единицы (*Certified Emissions Reductions – CERs*)

являются единицами добровольного сокращения выбросов, поскольку соответствующие климатические проекты реализуются компаниями вне рамок национального углеродного квотирования. Их внутригосударственным аналогом в Китае являются единицы CCER (*China Certified Emissions Reduction*), которые генерируются и реализуются на территории Китая. Китайские субъекты квотирования имеют право компенсировать CCER-единицами до 5% своих избыточных выбросов (то есть выбросов сверх квоты)<sup>29</sup>.

С 2017 г. в связи с низким объемом торгов и большим разбросом в качестве единиц сертификация новых CCER-проектов была прекращена, при этом торговля уже выпущенными единицами продолжается на Сычуаньской бирже<sup>30</sup>. В настоящее время Министерство экологии и окружающей среды разрабатывает обновленный финальный план торговли такими единицами, после чего регистрация будет возобновлена<sup>31</sup>. Сертифицироваться будут только лесные проекты, проекты возобновляемых источников энергии и полезного использования метана

28 Возвращение CCER: неопределенность на китайском углеродном рынке в 2022 году = CCER复出: 中国碳市场的2022悬念. // Ресурс «Таньпайфан». – 2022. – 13 июня. – Кит. яз. – URL: [http://www.tanpaifang.com/CCER/202206/1387254\\_2.html](http://www.tanpaifang.com/CCER/202206/1387254_2.html) (дата обращения: 30.08.2022).

29 Вопрос о возможности компенсировать часть выбросов котируемых предприятий добровольными единицами сокращения, сгенерированными в рамках климатических проектов, на разных рынках решается по-разному. Аналогичные китайским ограничения – 4 и 3,3% соответственно – установлены на Калифорнийском рынке и в рамках RGGI. В Казахстане возможен неограниченный зачет добровольными единицами, сгенерированными на территории страны. В масштабах СТБ ЕС регулируемые предприятия до 2020 г. могли частично зачитывать международные единицы, сгенерированные в рамках «Механизма чистого развития» и «Проектов совместного осуществления» Киотского протокола (*Joint Implementation* – вложения промышленно развитых стран в проекты сокращения выбросов в других промышленно развитых странах). В настоящее время в СТБ ЕС возможность зачета добровольных единиц не предусмотрена. В обоснование этого изменения Европейская комиссия ссылается на цель снижения выбросов внутри ЕС [European Commission, 2021]. Кроме того, обильные объемы зарубежных офсетов привели к сильному снижению цены на углеродные единицы в СТБ ЕС [European Commission, 2022d].

30 Анализ текущего состояния национальной системы торговли выбросами Китая и рекомендации по ее развитию с учетом «двух углеродных целей» = “双碳”背景下中国碳排放权交易市场现状研究及发展建议 // Чжундин хуэйчжи, Сычуаньское бюро по социально-экономическому консалтингу. – 2022. – 17 февраля – Кит. яз. – URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1724975593264089271&wfr=spider&for=pc> (дата обращения: 30.08.2022).

31 Xue Y. What is the China Certified Emission Reduction scheme and why is it important for Beijing's carbon neutral goal? // South China Morning Post. – 2022. – 31 January. – URL: <https://www.scmp.com/business/article/3165425/what-china-certified-emission-reduction-scheme-and-why-it-important> (дата обращения: 30.08.2022).

[Tan, 2022]. Проекты могут быть направлены на добровольное сокращение шести видов парниковых газов: CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, гидрофторуглеродов (ГФУ), перфторуглеродов и SF<sub>6</sub><sup>32</sup>.

В мае 2021 г. Министерство экологии и окружающей среды совместно с семью другими ведомствами выпустило *Направляющие мнения об усилении защиты окружающей среды в зонах свободной торговли*, в которых поддержало создание в Пекинской пилотной зоне свободной торговли национального Центра углеродной торговли, в том числе единицами CCER, а также рекомендовало всем пилотным зонам свободной торговли повысить интенсивность поддержки проектов добровольного сокращения выбросов. Наряду с этим в ноябре 2021 г. Госсовет КНР выпустил уведомление, где поддержал трансформацию Пекинской зеленой биржи в «обращенный к миру» (то есть открытый для глобальных игроков) национальный центр зеленой торговли на основе сделок с CCER-единицами<sup>33</sup>.

В 2021 г. было реализовано 169 млн CCER-единиц [Tan, 2022]. Отмечается, однако, что влияние торговли добровольными единицами сокращения на общий объем выбросов будет зависеть от того, каким образом система CCER будет интегрирована в национальный углеродный рынок: слишком мягкие требования могут привести к переизбытку предложения единиц и незначительному вкладу в общее сокращение выбросов по стране<sup>34</sup>.

## Порядок итогового взаимозачета

По итогам года котируемые предприятия подают отчет о выбросах парниковых газов, после чего местный орган, уполномоченный в сфере экологии и окружающей среды, «организует и проводит» верификацию поданных данных либо посредством процедуры государственных закупок поручает выполнение верификации поставщику соответствующих технических услуг<sup>35</sup>. По мнению аналитиков, такая формулировка подразумевает, что, в отличие от других систем торговли углеродными единицами, в данном случае расходы на верификацию берет на себя ведомство. По результатам верификации проводится итоговый взаимозачет полученных квот [Holman Fenwick Willan, 2021].

Если фактический объем выбросов ключевого предприятия-эмитента превысил размер квоты, при итоговом взаимозачете можно выбрать один из следующих вариантов:

- выкупить неиспользованные квоты других предприятий-эмитентов через национальный углеродный рынок;
- использовать CCER-единицы в размере не более 5% превышения.

За превышение установленного лимита выбросов предприятию выписывается штраф в размере от 20 тыс. до 30 тыс. юаней (около 3 000–4 500 долларов США) и предписание об устранении нарушения; при этом в проекте Временных положений предусмотрено

32. Interim Management Measures for GHG Voluntary Reductions Trade. – URL: <https://baike.baidu.com/item/%E6%B8%A9%E5%A4%A4%E6%B0%94%E4%BD%93%E8%87%A%E6%84%BF%E5%87%8F%E6%8E%92%E4%BA%A4%E6%98%93%E7%A%E%A1%E7%90%86%E6%9A%82%E8%A1%8C%E5%8A%9E%E6%B3%95/13860026> (дата обращения: 30.08.2022).

33. Государственный совет: Содействие преобразованию Пекинской зеленой биржи в зеленую биржу национального уровня, обращенную к миру = 国务院：推动北京绿色交易所升级为面向全球的国家级绿色交易所 // The Paper. – 2021. – 26 ноября. – Кит. яз. – URL: <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1717456494913753492&wfr=spider&for=pc> (дата обращения: 30.08.2022).

34. Там же.

35. Пилотные правила управления торговлей правами на углеродные выбросы = 碳排放权交易管理办法（试行）.

повышение штрафа до 100–500 тыс. юаней (около 15–75 тыс. долларов США), которое пока не реализовано. При этом превышения сверх 20% размера квоты не приводят к увеличению размера штрафа (то есть максимальный штраф на сегодня составляет 30 тыс. юаней при превышении квоты на 20% и выше). В случае неустранения нарушения объем квот на следующий год сокращается на некомпенсированную часть<sup>36</sup>.

Если же квоты на текущий год были, наоборот, использованы не в полном объеме, предприятие-эмитент может продать их на национальном углеродном рынке либо перенести на следующий год (то есть возможен так называемый *banking* – перенос единиц на более поздние периоды).

План, однако, значительно снижает потребность котируемых предприятий в подобного рода взаимозачетах: в его 6-й главе указано, что «в целях снижения давления на ключевые предприятия, у которых разрыв между размером квоты и фактическими выбросами достаточно велик», специально устанавливается верхняя граница обязательств по оплате – 20% от превышения лимита. Это значит, что даже если фактические и подтвержденные выбросы предприятия превысили разрешенные, например на 30%, оно обязано компенсировать только 20% превышения. А для газовых электростанций превышение нормы не влечет за собой никаких последствий. Если же фактические выбросы оказались ниже объема квот, предприятие имеет право продать их на бирже, то есть такие предприятия выступают на бирже исключительно в роли продавца.

Наблюдатели отмечают, что начальный этап функционирования национальной углеродной биржи в Китае яв-

ляется определенным компромиссом, призванным помочь избежать обширного недовольства представителей индустрии: если бы обязательства были слишком тяжелыми, ведущие предприятия могли бы воспротивиться участию. Нынешняя структура рынка была сформирована по итогам длительных переговоров и консультаций между регуляторами, отраслевыми ассоциациями и крупными компаниями [Liu, 2021].

Специфика углеродного комплаенса также обусловлена особой ситуацией в самой отрасли электроэнергетики. Согласно докладу Международного энергетического агентства «Роль китайской системы торговли правами на выбросы в декарбонизации энергетической отрасли» [International Energy Agency, 2021] выработка электроэнергии и формирование цен на нее в Китае продолжают в значительной степени определяться административными механизмами. По данным Совета по защите природных ресурсов, на конец 2019 г. как минимум 50% угольной энергии продавалось по внутренним ценам, установленным правительством [Natural Resources Defense Council, 2019]. Аналитики отмечают, что китайский углеродный рынок, таким образом, является «рыночным инструментом в отрасли, которая не подчиняется рыночным законам» [Liu, 2021]. В самом проекте Временных положений указано, что «национальная торговля правами на выбросы одновременно регулируется как указаниями правительства, так и самим рынком». Наблюдатели полагают, что Китай будет постепенно понижать разрешенные индивидуальные уровни выбросов, чтобы в итоге ввести абсолютный предел [Jia, Tang, 2021].

36 Пилотные правила управления торговлей правами на углеродные выбросы = 碳排放权交易管理办法 (试行).

## Создание международной углеродной биржи. Допуск иностранцев к торгам

В марте 2022 г. было одобрено создание в городе Санья (провинция Хайнань на юге Китая) международно-го центра торговли углеродными выбросами<sup>37</sup>. Ожидается, что центр заработает уже к концу 2022 г. В 2020 г. в провинции Хайнань была запущена зона свободной торговли, долгосрочный план развития которой охватывает период до 2035 г.<sup>38</sup> План, опубликованный центральным правительством провинции, подразумевает в том числе создание на Хайнане пунктов международной торговли энергией, правами на объекты интеллектуальной собственности, ценными бумагами и правами на углеродные выбросы<sup>39</sup>.

В то время как на существующих биржах обращаются распределяемые правительством квоты на эмиссию (и дополнительно в тестовом режиме – CCER-единицы), Хайнаньский центр, как сообщается на сайте Государственного совета КНР, станет платформой для торговли разнообразными видами финансовых продуктов, связанных с углеродными выбросами<sup>40</sup>. Также, в отличие от остальных китайских бирж, центр будет ориентирован именно на международный рынок: он будет «привлекать международных клиентов, торговать международными продуктами

и создавать международный углеродный рынок в Китае за счет льготных политик зоны свободной торговли»<sup>41</sup>. По словам представителя муниципального правительства города Санья, центр будет «экспортировать стандарты, технологии, правила и научно-исследовательский потенциал продуктов по сокращению углеродных выбросов в страны – участницы инициативы “Один пояс – один путь”». Власти считают создание подобного центра важным шагом в направлении достижения углеродной нейтральности к 2060 г. Это означает, что в понимании правительства Китая для реализации данной цели, помимо различных внутренних мер по сокращению выбросов, необходимо также международное взаимодействие в рамках рыночных механизмов<sup>42</sup>. Центр также будет продвигать становление хайнаньской методологии накопления так называемого голубого углерода (углерод, захватываемый экосистемами океана) в качестве международного стандарта и его включения в систему международного управления океаном<sup>43</sup>.

В августе 2021 г. было объявлено о первой трансграничной сделке по приобретению углеродных единиц: физическое лицо (главный специалист по стратегии развития в Институте окружающей среды Гонконгского университета науки и технологий Кристин Локх Кунг-вай) и компания (юридическое

37 Hainan takes lead in carbon trading model // The State Council of the People's Republic of China. – 2022. – March 22. – URL: [http://english.www.gov.cn/news/topnews/202203/22/content\\_WS6239224cc6d02e5335328186.html#:~:text=An%20international%20carbon%20emission%20trading,with%20the%20Hainan%20provincial%20government](http://english.www.gov.cn/news/topnews/202203/22/content_WS6239224cc6d02e5335328186.html#:~:text=An%20international%20carbon%20emission%20trading,with%20the%20Hainan%20provincial%20government) (дата обращения: 30.08.2022).

38 China's Hainan province eyes international carbon trading platform // Reuters. – 2021. – September 2. – URL: <https://www.reuters.com/world/china/chinas-hainan-province-eyes-international-carbon-trading-platform-2021-09-02> (дата обращения: 30.08.2022).

39 Hainan takes lead in carbon trading model.

40 Там же.

41 Hainan Intl Carbon Emission Trading Center to open in Sanya // Sanya Government. – 2022. – May. – URL: <http://english.sanya.gov.cn/syen/news/202205/c6a49d90ef204cbb836c030612e0530b.shtml> (дата обращения: 30.08.2022).

42 Там же.

43 International Carbon Emission Trading Center to open in Sanya // HICN. – 2022. – March 21. – URL: <https://www.hicn.cn/system/2022/03/21/032723720.shtml> (дата обращения: 30.08.2022).

бюро *Ben McQuhae & Co*) из Гонконга выкупили 10 тыс. CCER-единиц у проекта по солнечной энергии *Elion Group* в пустыне Кузупчи (Внутренняя Монголия, Китай)<sup>44</sup>.

На данном этапе остается неясным, в какой мере иностранные инвесторы будут допущены к китайским биржам [Holman Fenwick Willan, 2021]. Тем не менее в *Руководящих мнениях по привлечению финансирования климатических проектов*, опубликованных в октябре 2020 г., Министерство экологии и окружающей среды Китая – совместно с другими ведомствами, включая Народный банк – ясно указало, что приветствует иностранные инвестиции: «[необходимо] внедрять международный капитал и привлекать зарубежных инвесторов»<sup>45</sup>. Из этого можно заключить, что, несмотря на формальное отсутствие иностранных компаний на китайской углеродной бирже, при планировании развития «зеленой» экономики китайские власти отводят важную роль иностранному капиталу и, предположительно, в будущем всё же создадут ему пути входа на рынок.

## Сопряжение рынков Китая и ЕС

По заявлению Дуань Маошэна, директора Центра исследований китайского углеродного рынка Университета Цинхуа, «Китаю и ЕС стоит рассматривать сопряжение своих углеродных

рынков в перспективе средне- или долгосрочного сотрудничества»<sup>46</sup>.

21 ноября 2020 г. на ежегодной конференции Международного финансового форума (*IFF*) в Гуанчжоу бывший глава Народного банка Китая Чжоу Сяочуань заявил, что разделение рынков может привести к формированию некорректных цен и не способствует координации международных усилий: «В теории, чем масштабнее рынок, тем разумнее и устойчивее отношения спроса-предложения. Поэтому я предлагаю одну простую вещь: следующим шагом нужно изучить вопрос сопряжения китайского или азиатского углеродного рынка с европейским, как это было сделано при создании механизма *Shanghai-Hong Kong Stock Connect*»<sup>47</sup>.

Трансграничный инвестиционный канал между Шанхайской и Гонконгской биржами капитала действительно был запущен еще в 2014 г.: инвесторы любого из двух рынков могут через своих брокеров торговать акциями на другом. С 2019 г. существует аналогичный механизм «Шанхай – Лондон», однако в Европе за эти три года ни одного желающего выйти на китайские биржи не нашлось, хотя Китай даже упростил для европейских компаний процедуру финансовой отчетности и требования по раскрытию данных [Yang, 2022]. Одним из главных поводов для беспокойства является китайское законодательство, согласно которому руководители торгующихся на биржах ком-

44 China's carbon market first cross-border deal in August // Hong Kong Green Finance Association. – 2021. – September 20. – URL: <https://www.hkgreenfinance.org/chinas-carbon-market-first-cross-border-deal-in-august/#:~:text=On%20Aug,cross%2Dborder%20transaction%20involving%20CCERs> (дата обращения: 30.08.2022).

45 Руководящие мнения по содействию финансированию мер по борьбе с изменением климата = 关于促进应对气候变化投融资的指导意见 // Министерство экологии и окружающей среды Китайской Народной Республики. – 2020. – 21 октября. – Кит. яз. – URL: [https://www.mee.gov.cn/xgk/xgk03/202010/t20201026\\_804792.html](https://www.mee.gov.cn/xgk/xgk03/202010/t20201026_804792.html) (дата обращения: 30.08.2022).

46 China's Hainan province eyes international carbon trading platform // Reuters. – 2021. – September 2. – URL: <https://www.reuters.com/world/china/chinas-hainan-province-eyes-international-carbon-trading-platform-2021-09-02> (дата обращения: 30.08.2022).

47 Чжоу Сяочуань: следующим шагом нужно изучить вопрос сопряжения китайского углеродного рынка с азиатскими и европейскими = 周小川：下一步要研究中国和亚洲、欧洲的碳市场连接问题 // Ресурс «Таньпайфан». – 2020. – 22 ноября. – Кит. яз. – URL: <http://www.tanpaifang.com/tanjiaoyi/2020/1121/75416.html> (дата обращения: 30.08.2022).

паний могут быть привлечены к личной уголовной ответственности за корпоративные нарушения. «Европейские компании больше заинтересованы в инвестировании в свою деятельность на территории Китая, например, строительство фабрик и заводов. Гораздо меньше их воодушевляет перспектива выйти на китайскую биржу: это связано со сложной бюрократией и требованиями по публикации финансовых отчетов», – поясняет Йорг Вутке, президент Торговой палаты ЕС в Китае [Yang, 2022]. Поэтому стоит учитывать, что подобный сценарий не исключен и для китайской углеродной биржи, даже если на официальном уровне сопряжение будет реализовано.

Предполагается, что страна, являющаяся продавцом квот, может проиграть от объединения углеродных рынков, если цена квот на ее внутреннем рынке будет изначально ниже, чем цена в стране-партнере. Поскольку при объединении рынков произойдет выравнивание цен, новая равновесная цена окажется выше той, что сформировалась ранее на внутреннем рынке продавца, и ниже той, что была на внутреннем рынке покупателя. В результате экспортеры продавца будут вынуждены приобретать квоты по более высокой цене (и платить за общий их объем тем больше, чем более энергоемкой является их продукция), что приведет к снижению привлекательности их продукции на экспортных рынках.

Этот эффект будет в той или иной степени компенсирован ростом доходов от продажи квот на объединенном, то есть более объемном, рынке по более высоким, чем ранее, ценам. Таким образом, отрицательный эффект объединения рынков для экспорта может быть частично (или даже с избытком) компенсирован путем перераспределения части дополнительных доходов от продажи квот экспортерам.

На экономический эффект объединения рынков можно влиять, ограничивая объемы торгов. Так, авторы недавнего исследования о преимуществах объединения рынков ЕС и Китая пришли к выводу, что максимально положительный эффект для Китая (рост благосостояния на 0,17%) возникает при ограничении объемов торговли на уровне 50% от тех, что возникли бы при полном объединении рынков. При этом для ЕС неограниченное объединение выгоднее любого ограниченного (рост благосостояния на 0,53% при полном объединении рынков) [Gains..., 2021].

## Заключение

Системы торговли правами на выбросы парниковых газов являются инструментом смягчения бремени, лежащего на компании в связи с переходом на низкоэмиссионные технологии. Китай в полной мере использует возможности этого «буфера», давая своим производителям время на адаптацию.

На текущем этапе в Китае реализована достаточно мягкая система квотирования и торговли, которая, тем не менее, охватывает значительный объем выбросов как в масштабах Китая, так и мира в целом. В перспективе 2030 г., когда Китай планирует выйти на пик выбросов, стоит ожидать ужесточения ее параметров: расширения охватываемых отраслей, сокращения квот и увеличения платы за их превышение.

Учитывая огромный разрыв между ценами на китайском и европейском рынках, их интеграция в ближайшей перспективе маловероятна. Такой шаг может привести к масштабным движениям цен, которые, с одной стороны, могут негативно сказаться на стимулах к декарбонизации для предприятий



ЕС, а с другой – к огромному увеличению затрат китайской промышленности на приобретение квот. Сопряжение рынков станет более вероятным в случае перехода Китая к более жестким параметрам регулирования, который будет сопровождаться сближением цен на двух рынках.

При этом китайский рынок может быть интересен для российских продавцов углеродных единиц по климатическим проектам, особенно реализующимся на природных экосистемах. Себестоимость единиц по таким проектам может быть достаточно низкой<sup>48</sup> для того, чтобы их реализация даже по сложившимся на сегодня в Китае ценам была экономически привлекательной. Создание в Китае международной биржи и возможность (хотя и ограниченная) зачета регулируемыми предприятиями углеродных единиц от проектов добровольного сокращения выбросов делает перспективу такой торговли реальной.

Кроме того, опыт Китая как члена БРИКС может быть, наряду с опытом других юрисдикций, использован при разработке параметров углеродного рынка России.

## Список литературы

2022 State of the EU ETS Report / Marcu A. [et al.] // European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition. – 2022. – URL: <https://ercst.org/state-of-the-eu-ets-report-2022/> (дата обращения: 30.08.2022).

CDC, EDF, IETA. Australia: An Emissions Trading Case Study. – 2015. – URL: <https://www.edf.org/sites/default/files/australia-case-study-may2015.pdf> (дата обращения: 30.08.2022).

Congressional Research Service. Agriculture and Forestry Offsets in Carbon Markets: Background and Selected Issues. – 2021. – URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46956> (дата обращения: 30.08.2022).

European Commission. Allocation to industrial installations. – 2022a. – URL: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-industrial-installations\\_en#free-allocation-in-phase-4-2021-2030](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-industrial-installations_en#free-allocation-in-phase-4-2021-2030) (дата обращения: 30.08.2022).

European Commission. Auctioning. – 2022b. – URL: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/auctioning\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/auctioning_en) (дата обращения: 30.08.2022).

European Commission. Climate Action: Use of International Credits. – 2021. – URL: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/use-international-credits\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/use-international-credits_en) (дата обращения: 30.08.2022).

European Commission. Development of EU ETS (2005–2020). – 2022c. – URL: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en) (дата обращения: 30.08.2022).

European Commission. Market stability reserve. – 2022d. – URL: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/market-stability-reserve\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/market-stability-reserve_en) (дата обращения: 30.08.2022).

Gains associated with linking the EU and Chinese ETS under different assumptions on restrictions, allowance endowments, and international trade / Björn M. [et al.]. Energy Economics. – 2021. – Vol. 104. – URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014098832100493X> (дата обращения: 30.08.2022).

48 К таковым относятся, например, климатические проекты на лугопастбищных угодьях [State of the Voluntary..., 2021, p. 10, 13].



Holman Fenwick Willan. China's national emissions trading scheme. The world's largest carbon market has finally arrived. – 2021. – URL: <https://www.hfw.com/downloads/002923-HFW-China-National-Emissions-Trading-Scheme.pdf> (дата обращения: 30.08.2022).

International Energy Agency. The Role of China's ETS in Power Sector Decarbonisation. – 2021. – URL: [https://iea.blob.core.windows.net/assets/61d5f58d-4702-42bd-a6b6-59be3008ecc9/The\\_Role\\_of\\_China\\_ETs\\_in\\_Power\\_Sector\\_Decarbonisation.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/61d5f58d-4702-42bd-a6b6-59be3008ecc9/The_Role_of_China_ETs_in_Power_Sector_Decarbonisation.pdf) (дата обращения: 30.08.2022).

Jia J., Tang M. China's National Emission Trading Scheme to Benefit Low-Carbon Transition // Fitch Ratings. – 2021. – URL: <https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/chinas-national-emission-trading-scheme-to-benefit-low-carbon-transition-08-02-2021> (дата обращения: 20.06.2022).

Liu H. In-depth Q&A: Will China's emissions trading scheme help tackle climate change? // Carbon Brief. – 2021. – URL: <https://www.carbonbrief.org/in-depth-qa-will-chinas-emissions-trading-scheme-help-tackle-climate-change/> (дата обращения: 30.08.2022).

Murray B.C. Why Have Carbon Markets Not Delivered Agricultural Reductions in the United States // Choices. – 2015. – Vol. 30, N 2. – URL: [https://www.choicesmagazine.org/UserFiles/file/cmsarticle\\_433.pdf](https://www.choicesmagazine.org/UserFiles/file/cmsarticle_433.pdf) (дата обращения: 30.08.2022).

Natural Resources Defense Council. What Direction for China's Coal Power in the 14th Five-Year Plan? – 2019. – URL: <http://www.nrdc.cn/news/newsinfo?id=634&cook=1> (дата обращения: 30.08.2022).

State of Voluntary Carbon Markets 2021. Installment 1: Market in Motion / Donofrio S. [et al.]. – Washington DC : Forest Trends Association, 2021. – URL: <https://www.forest-trends.org/publications/state-of-the-voluntary-carbon-markets-2021/> (дата обращения: 30.08.2022).

Yang J. Beijing Wants European Companies to List in China. It Remains a Tough Sell // The Wall Street Journal. – 2022. – April 18. – URL: [https://www.wsj.com/articles/beijing-wants-european-companies-to-list-in-china-it-remains-a-tough-sell-11650277467?mod=Searchresults\\_pos3&page=1](https://www.wsj.com/articles/beijing-wants-european-companies-to-list-in-china-it-remains-a-tough-sell-11650277467?mod=Searchresults_pos3&page=1) (дата обращения: 30.08.2022).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.08

# Greenhouse Gas Emission Cap-and-Trade Programmes: the Chinese Incarnation

**Maria A. BELYAEVA**

Analyst, BRICS Competition Law and Policy Centre

HSE University

Pokrovsky Boulevard, 11, Moscow, Russian Federation, 109028

E-mail: mbelyaeva@hse.ru

ORCID: 0000-0002-2782-9009

**Yury Y. ROVNOV**

Senior Research Fellow, HSE–Skolkovo Institute for Law and Development;

Senior Lecturer, Department of International Law, Faculty of Law

HSE University

Pokrovsky Boulevard, 11, Moscow, Russian Federation, 109028

E-mail: yrovnov@hse.ru

ORCID: 0000-0001-7376-7251

**CITATION:** Belyaeva M.A., Rovnov Y.Y. (2022). Greenhouse Gas Emission Cap-and-Trade Programmes: the Chinese Incarnation. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 152–170 (in Russian). DOI: 10.31249/kgt/2022.06.08

Received: 31.08.2022.

Revised: 02.11.2022.

**ABSTRACT.** *The article offers an overview of China's national cap-and-trade system for greenhouse gas emissions launched in July 2021. Although generally in line with the design of similar systems (e.g., EU ETS) at their early stages (focus on coal- and gas-fired power plants, free allocation of allowances), China's ETS features a few distinctions. Notably, regulations provide for an increase in allocated allowances in certain cases and a fixed fine on installations emitting in excess of 120% of their allowance, while gas-fired plants are not sanctioned at all. The article presents the bottom-up allowance calculation method used by the reg-*

*ulator for various types of installations and engages with the China Certified Emission Reductions scheme, suspended in 2017 and expected to be relaunched in the near future – if with a limited industry scope covering forestry, renewable energy and methane utilization projects. The prospects of China launching an international carbon exchange and granting access to foreign buyers and sellers are also discussed.*

**KEYWORDS:** *climate change, cap-and-trade systems, emission trading systems, carbon markets, carbon credits, carbon offsets, China, BRICS.*

## References

- 2022 *State of the EU ETS Report* (2022). Marcu A. [et al.]. European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition. Available at: <https://ercst.org/state-of-the-eu-ets-report-2022/>, accessed 30.08.2022.
- CDC, EDF, IETA (2015). *Australia: An Emissions Trading Case Study*. Available at: <https://www.edf.org/sites/default/files/australia-case-study-may2015.pdf>, accessed 30.08.2022.
- Congressional Research Service (2021). *Agriculture and Forestry Offsets in Carbon Markets: Background and Selected Issues*. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46956>, accessed 30.08.2022.
- European Commission (2021). *Climate Action: Use of International Credits*. Available at: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/use-international-credits\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/use-international-credits_en), accessed 30.08.2022.
- European Commission (2022a). *Allocation to industrial installations*. Available at: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-industrial-installations\\_en#free-allocation-in-phase-4-2021-2030](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/allocation-industrial-installations_en#free-allocation-in-phase-4-2021-2030), accessed 30.08.2022.
- European Commission. (2022b). *Auctioning*. Available at: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/auctioning\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/auctioning_en), accessed 30.08.2022.
- European Commission (2022c). *Development of EU ETS (2005–2020)*. Available at: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_en), accessed 30.08.2022.
- European Commission (2022d). *Market stability reserve*. Available at: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/market-stability-reserve\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/market-stability-reserve_en), accessed 30.08.2022.
- Gains associated with linking the EU and Chinese ETS under different assumptions on restrictions, allowance endowments, and international trade (2021). Björn M. [et al.]. *Energy Economics*. Vol. 104. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014098832100493X>, accessed 30.08.2022.
- Holman Fenwick Willan (2021). *China's national emissions trading scheme. The world's largest carbon market has finally arrived*. Available at: <https://www.hfw.com/downloads/002923-HFW-Chinas-National-Emissions-Trading-Scheme.pdf>, accessed 30.08.2022.
- International Energy Agency (2021). *The Role of China's ETS in Power Sector Decarbonisation*. Available at: [https://iea.blob.core.windows.net/assets/61d5f58d-4702-42bd-a6b6-59be3008ecc9/The\\_Role\\_of\\_China\\_ETS\\_in\\_Power\\_Sector\\_Decarbonisation.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/61d5f58d-4702-42bd-a6b6-59be3008ecc9/The_Role_of_China_ETS_in_Power_Sector_Decarbonisation.pdf), accessed 30.08.2022.
- Jia J., Tang M. (2021). China's National Emission Trading Scheme to Benefit Low-Carbon Transition. *Fitch Ratings*. Available at: <https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/chinas-national-emission-trading-scheme-to-benefit-low-carbon-transition-08-02-2021>, accessed 20.06.2022.
- Liu H. (2021). In-depth Q&A: Will China's emissions trading scheme help tackle climate change? *Carbon Brief*. Available at: <https://www.carbonbrief.org/in-depth-qa-will-chinas-emissions-trading-scheme-help-tackle-climate-change/>, accessed 30.08.2022.
- Murray B.C. (2015). Why Have Carbon Markets Not Delivered Agricultural Reductions in the United States. *Choices*. Vol. 30, no. 2. Available at: [https://www.choicesmagazine.org/UserFiles/file/cm-sarticle\\_433.pdf](https://www.choicesmagazine.org/UserFiles/file/cm-sarticle_433.pdf), accessed 30.08.2022.
- Natural Resources Defense Council (2019). *What Direction for China's Coal*

*Power in the 14th Five-Year Plan?* Available at: <http://www.nrdc.cn/news/newsinfo?id=634&cook=1>, accessed 30.08.2022.

*State of Voluntary Carbon Markets 2021. Installment 1: Market in Motion.* (2021). Donofrio S. [et al.]. Washington DC: Forest Trends Association. Available at: <https://www.forest-trends.org/publications/state-of-the-voluntary-carbon-markets-2021/>, accessed 30.08.2022.

Yang J. (2022). Beijing Wants European Companies to List in China. It Remains a Tough Sell. *The Wall Street Journal*. April 18. Available at: [https://www.wsj.com/articles/beijing-wants-european-companies-to-list-in-china-it-remains-a-tough-sell-11650277467?mod=Searchresults\\_pos3&page=1](https://www.wsj.com/articles/beijing-wants-european-companies-to-list-in-china-it-remains-a-tough-sell-11650277467?mod=Searchresults_pos3&page=1), accessed 30.08.2022.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.09

# Политическая экономика властных отношений и управления в Афганистане (2001–2021 гг.)

**Денис Павлович ЕЛАГИН**преподаватель кафедры мировой экономики  
МГИМО МИД России

проспект Вернадского, д. 76, г. Москва, Российская Федерация, 119454;

ассистент кафедры теории и истории международных отношений

Российский университет дружбы народов

ул. Миклухо-Маклая, д. 6, г. Москва, Российская Федерация, 117198

E-mail: d.elagin@my.mgimo.ru

ORCID: 0000-0002-2928-8058

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Елагин Д.П. Политическая экономика властных отношений и управления в Афганистане (2001–2021 гг.) // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 171–195.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.09

Статья поступила в редакцию 05.08.2022.

Исправленный текст представлен 22.09.2022.

**АННОТАЦИЯ.** В статье рассматривается становление и трансформация политической экономики властных отношений и управления в Афганистане в период после проведения операции «Несокрушимая свобода» и до повторного захвата власти движением «Талибан» в августе 2021 г. Для этого автором применяется политэкономический подход с опорой на институциональную теорию, в частности концепцию хрупких порядков закрытого доступа. Автором показано, что в период после 2001 г. в стране возникла именно такая система. Ее устойчивость обеспечивалась при выполнении ряда условий. Для этого требовалась масштабная поддержка из-за рубежа в виде финансовой и военной помощи, которая наполняла страну ресурсами, необходимыми для поддержания патрон-клиентских связей и перераспределения ад-

министративной ренты. Кооптация правительством влиятельных агентов периферии страны позволяла обеспечивать стабильность системы в условиях ее высокой степени децентрализации, сложившейся по итогам продолжительной гражданской войны. Бывшие полевые командиры, занявшие формальные посты в новой системе, обеспечивали лояльность периферии в обмен на сохранение своей автономии и доступ к административной ренте. Угроза со стороны вооруженной оппозиции, прежде всего движения «Талибан», принуждала агентов к сотрудничеству и ограничивала рентоориентированное поведение участников системы. После 2014 г., в результате сокращения мандата и постепенного вывода иностранных войск, снижения объемов финансовой помощи, а также не самых удачных президентских выборов, эти условия

*постепенно нарушились. Поддержка со стороны внешних сил сократилась, отношения между центром и периферией ухудшились, причем угроза системе со стороны вооруженной оппозиции нарастала. Результатом стало нарушение равновесия системы и ее распад, что позволило движению «Талибан» захватить власть в Афганистане.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** *Афганистан, Талибан, политическая экономика, управление, порядок закрытого доступа.*

## Введение

События лета 2021 г. показали, что опыт государственного строительства в Афганистане требует дополнительного осмысления. Несмотря на существенные масштабы помощи со стороны ключевых западных стран-доноров, государственные институты Афганистана продемонстрировали свою чрезвычайную слабость и не смогли оказать существенного сопротивления наступлению движения «Талибан» (ДТ)<sup>1</sup>, которое, как изначально казалось, не должно привести к падению правительства М.А. Гани. В этой связи в данной работе поднимается следующий исследовательский вопрос: почему эта система оказалась столь неустойчивой, несмотря на существенные инвестиции и вовлеченность ведущих держав?

Для ответа автором используется политэкономический подход. Подобная исследовательская рамка, позволяющая рассматривать политические и экономические факторы комплексно, необходима при анализе контекстов, которые Д. Норт и его соавторы охарактеризовали как «хрупкие порядки закрытого до-

ступа» (*fragile limited access order*) [North, Wallis, Weingast, 2009; In the shadow of violence..., 2013]. В таких системах несовершенство систем регулирования приводит к тому, что политические и экономические ресурсы тесно переплетены, а в политических и экономических системах доминирует небольшое количество агентов. В случае Афганистана исследователи отмечают тесное переплетение экономических и политических сфер. Примером может служить то, что крупные компании часто представляют интересы вооруженных политических групп и действуют в целях получения экономической ренты, которая используется для достижения политических целей [Byrd, 2014, p. 4].

В исследовании рассматриваются политические и экономические факторы, обеспечивавшие относительную стабильность системы властных отношений и управления в Афганистане на протяжении двадцати лет, но притом одновременно определявшие ее хрупкость и неустойчивость. Автор выдвигает гипотезу, что стабильность данной системы обеспечивалась при выполнении ряда условий. В условиях слабости центрального правительства обеспечение устойчивости системы властных отношений и государственного управления требовало притока ресурсов из-за рубежа, содействия в обеспечении безопасности на территории страны, поддержания консенсуса в высших эшелонах власти, кооптации представителей региональной элиты (полевых командиров) и поддержания баланса между их представителями при обеспечении источников существования для основной массы населения. Данные условия укреплялись наличием угрозы со стороны противников режима, в частности ДТ. При нарушении условий

<sup>1</sup> Запрещенная в России террористическая организация.

равновесия система ослабевает, что может привести к ее распаду.

В работе показано, что именно это и произошло в Афганистане после 2014 г. В период президентства Х. Карзая стабильность системы обеспечивалась притоком значительных масштабов финансовой помощи, стратегией правительства по кооптации и поддержанию лояльности части региональных элит (например, некоторых влиятельных полевых командиров), присутствием в стране иностранных войск, обеспечивавших безопасность и реализацию инфраструктурных проектов, что в целом благоприятно воздействовало и на уровень жизни населения на подконтрольных правительству территориях. После 2014 г. каждый из этих факторов теряет прежнее стабилизирующее значение. Договоренности с региональными лидерами нарушаются и разрушаются, потоки помощи Афганистану существенно сокращаются, иностранные войска постепенно снимают с себя ответственность за обеспечение безопасности на территории страны, что приводит к замедлению темпов экономического роста и одновременно увеличению интенсивности вооруженного конфликта. В результате правительство лишается экономических и политических ресурсов для поддержания прежней системы властных отношений. Итогом этого стало усиление позиций конкурентов правительства.

Оговоримся, что соображения краткости не позволяют полноценно описать динамику трансформаций политической экономики Афганистана в рассматриваемый период. Соответственно, определенным ограничением данного исследования является то, что автор концентрируется только на ключевых тенденциях и наиболее значимых при-

мерах. Исследовательский подход также не позволяет детально проанализировать идеационные причины неудачи проекта государственного строительства в Афганистане, которые, безусловно, также сыграли важную роль в «возрождении» и возврате к власти ДТ<sup>2</sup>.

Статья состоит из 5 разделов, в которых последовательно приводятся обзор релевантной литературы и теоретическая рамка исследования, описываются формирование и факторы устойчивости установившейся после 2001 г. в Афганистане системы властных отношений и государственного управления, а также динамика ее трансформаций после 2014 г. В заключении приведены основные выводы исследования.

## Обзор литературы

Можно выделить несколько кластеров исследовательской литературы, с которыми тесно связана и которые дополняет данная работа.

Во-первых, это работы, в которых рассматривается проблема государственной состоятельности и особенности функционирования государственных институтов в государствах, которые испытывают ее недостаток [Ghani, Lockhart, 2009; Migdal, 1989; Rotberg, 2004, In the shadow of violence..., 2013; Risse, 2011]. Р. Ротберг в своих работах, в частности, касался непосредственно специфики Афганистана как контекста с ограниченной государственной состоятельностью [Rotberg, 2007].

Во-вторых, это работы по политической и экономической истории Афганистана, в которых раскрываются особенности развития страны в конфликтный период и раскрываются трудности государственного и миростроительства

2 Более подробно идеационные факторы успеха движения «Талибан» рассматриваются в работах Х. Аббаса [Abbas, 2014], Т. Джонсона [Johnson, 2018] и А. Жиустоцци [Giustozzi, 2022].



[Дайров, 2020; Barfield, 2010; Giustozzi, 2012a, 2012b, 2022; Malkasian, 2021; Mansfield, 2016; Suhrke, 2007, 2013].

В-третьих, это работы, посвященные особенностям отношений государства и общества в Афганистане, в которых исследователи касаются самых разных его вопросов, например особенностей местного формального и неформального управления, роли полевых командиров в политической и экономической системе Афганистана [Окимбеков, 2019; Murtazashvili J.B., 2016; Coburn, 2016; Giustozzi, 2012a, 2012b; Mukhopadhyay, 2014; Murtazashvili I., Murtazashvili J., 2016].

Данная статья дополняет проведенные ранее исследования, синтезируя их результаты и помещая их в широкий контекст развития Афганистана в период после 2001 г., что позволяет выделить факторы, служившие одновременно факторами устойчивости и хрупкости системы властных отношений и управления в Афганистане.

## Методология исследования

В данном исследовании применяется политэкономический подход в русле институциональной теории. Данный подход позволяет автору идентифицировать, как фактор доступа к ресурсам формирует практики и институты управления, и рассмотреть эти особенности на примере Афганистана, где, как и в других обществах не-Запада, практики управления часто носят персонализированный, неформальный и рен-тоориентированный характер, что обеспечивает переплетение политического и экономического [Byrd, 2014; Giustozzi, 2012; Mukhopadhyay, 2014].

Исследование опирается на концепцию «хрупких порядков закрытого доступа» [In the shadow of violence..., 2013]. В подобных контекстах прави-

тельства часто слабы и не способны в полной мере осуществлять основные функции государства (например, контролировать территорию, обеспечивать безопасность и монополию на применение легитимного насилия). В результате в них велика роль неформальных институтов, которые часто принимают на себя функции предоставления общественных благ. Из-за этого такие контексты испытывают существенные проблемы с устойчивостью – внешние или внутренние шоки могут привести к коллапсу государственных институтов, что может провоцировать вспышки вооруженного насилия. Подобные риски обуславливают применение инструментов государственного и миростроительства в таких контекстах, причем Афганистан стал одним из крупнейших подобных проектов стран Запада [Suhrke, 2013].

Автор опирается на концепцию «военной экономики» (*war economy*), которая была предложена Дж. Гудхендом в отношении Афганистана в период после вывода из страны советских войск [Goodhand, 2004]. К ключевым особенностям «военных экономик» относят:

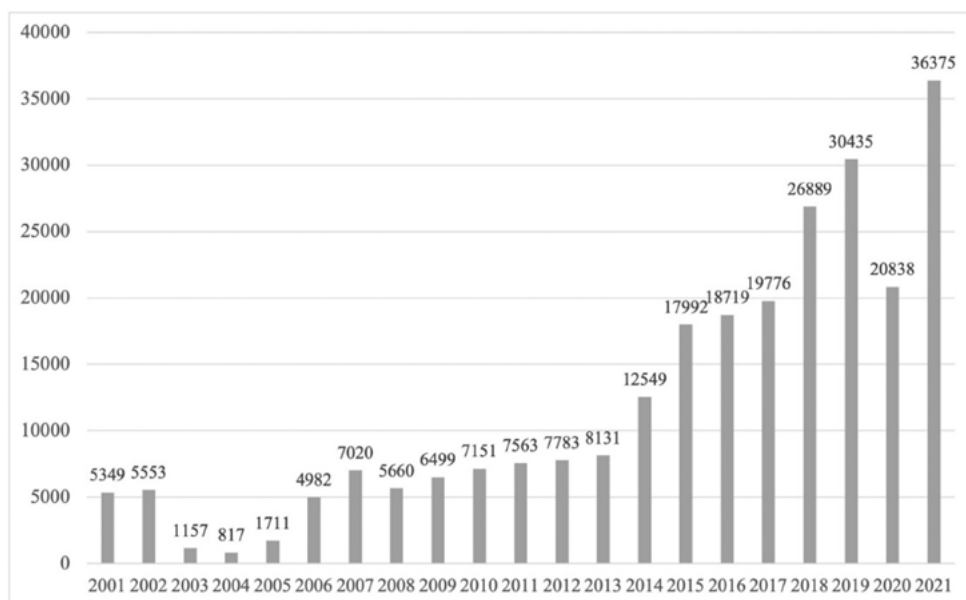
- деградацию формальных институтов и формального сектора экономики, развитие неформального сектора и черного рынка при одновременном размывании границ между ними;
- высокую степень децентрализации национальной экономической системы;
- применение сторонами конфликта насильственных методов в целях установления контроля над активами, торговыми путями и т. п.;
- опору агентов «военной экономики» на получение ренты в результате использования природных ресурсов и торговли ими;
- взаимосвязь эффективности вооруженных группировок с существованием трансграничных сетевых струк-

тур, обеспечивающих им доступ к экономическим и финансовым ресурсам и мировому рынку;

– зависимость устойчивости такой системы от заинтересованности экономических агентов в сохранении нестабильности [Ballentine, Nietzsche, 2005, pp. 17–18].

Применение концепции «военной экономики» представляется допусти-

мым в силу того, что в Афганистане не произошел переход к «мирной» экономике из-за слабости государственных институтов и незавершенности процессов миростроительства. Вооруженный конфликт в стране, затихнув на несколько лет, снова продолжился (рисунок 1). В результате сама структура «военной экономики» сохранилась, но в условиях восстановления централь-



**Рисунок 1.** Количество жертв в ходе вооруженного конфликта в Афганистане в 2001–2021 гг.

**Figure 1.** The number of victims during the armed conflict in Afghanistan in 2001–2021

**Источник:** Afghanistan // UCDP. – 2021. – URL: <https://ucdp.uu.se/country/700> (дата обращения: 29.07.2022).

ного правительства и роста вовлеченности внешних акторов в дела Афганистана в нее добавились новые агенты<sup>3</sup>. В данном исследовании автор предлагает дополнить существующую модель новыми агентами (правительством) и

внешними агентами (правительствами иностранных государств и их частным сектором) – с тем, чтобы отразить специфику процессов трансформации «военной экономики» в постконфликтных и неустойчивых государственных

3 «Военные экономики» характеризуются одновременным существованием нескольких автономных, но взаимосвязанных и взаимозависимых секторов и доминирующих в них агентов. Эти сектора и группы агентов представляют полевые командиры и вооруженные группировки в секторе экономики военных действий (*combat economy*), нелегальные торговцы и полевые командиры в теневом секторе (*shadow economy*), мирное население в секторе экономики выживания (*coping economy, economy of survival*) [Goodhand, 2004].

состояниях в условиях высокой вовлеченности международного сообщества, что было характерно для Афганистана на протяжении последних двух десятилетий.

Методологически исследование опирается на исторические методы, в частности историко-описательный и историко-генетический, метод периодизации, а также критический обзор релевантной литературы, которые сопровождаются также количественными иллюстрациями.

### Становление системы после 2001 г.: формирование хрупкого порядка закрытого доступа

Представляется необходимым дать краткую характеристику изначальному политическому и экономическому контексту, сформировавшемуся в стране к 2001 г. и в значительной степени определившему траекторию развития политэкономической системы Афганистана. Страна, вышедшая, как тогда казалось, из затяжного вооруженного конфликта и сильно от него пострадавшая, потеряла значительную часть своего производственного потенциала [Окимбеков, 2016]. Притом отметим, что Афганистан изначально отличался низким уровнем развития и дефицитом собственных источников доходов, что определяло реализацию рентоориентированной модели экономического развития с опорой на иностранную помощь [Barfield, 2010, p. 6]<sup>4</sup>.

Важной характеристикой страны была политическая и экономическая децентрализация.

Политическая децентрализация проявлялась в наличии большого ко-

личества региональных групп интересов, представителями которых были крупнейшие региональные «полевые командиры» (*warlords*), притом общенациональные силы с высокой степенью институционализации в виде политических партий фактически отсутствовали. В ходе операции «Несокрушимая свобода» США часто заключали неформальные соглашения с лидерами антиталибского сопротивления, впоследствии многие из них заняли крупные позиции в государственном аппарате или на провинциальном уровне [Malkasian, 2021]. Этническая, племенная и прочая гетерогенность стала причиной того, что многие участники властных институтов были выразителями интересов лояльных им групп, а между самими этими группами в постконфликтной среде существовало значительное недоверие, препятствовавшее эффективному сотрудничеству. Крупные полевые командиры, как правило, обладали также собственными финансовыми источниками, которые могли быть связаны с реализацией таможенного контроля, добычей и нелегальной транспортировкой природных ресурсов или наркотических веществ [Giustozzi, 2010a, 2010b; Malkasian, 2021; Mukhopadhyay, 2014]. Это стало основой для патрон-клиентских связей, которые формировали полевые командиры самых разных уровней: как те, которые контролировали крупные регионы страны, так и те, под чьим контролем находились только относительно небольшие населенные пункты [Barfield, 2010; Coburn, 2016].

Экономически децентрализация была связана с воздействием конфликта и вызванной им структурной деформацией экономики страны. Разрушение инфраструктуры препятство-

4 Т. Барфилд [Barfield, 2010] утверждает, что иностранная помощь (в различных формах) была определяющим фактором устойчивости всех существовавших в Афганистане политических режимов, обеспечивая их финансовую стабильность.

вало развитию экономических связей в национальном масштабе. Проявлением этого стал низкий уровень торговой связанности страны (фактически не существовало единого национального рынка); имели хождение разные версии национальной валюты (афгани), следствием чего были диспропорции в уровнях инфляции в разных регионах страны [Goodhand, 2000; Rubin, 2000].

Несмотря на децентрализацию политической экономики страны, в Афганистане было создано унитарное государство с концентрацией властных полномочий в руках центрального правительства и очень ограниченными возможностями провинциальных администраций [Barfield, 2010; Murtazashvili J.B., 2022]. При этом центральное правительство было чрезвычайно слабым и было неспособно контролировать территорию и предоставлять общественные блага. Многие из этих полномочий фактически осуществлялись внешними агентами либо влиятельными внутренними агентами политической экономики, в частности полевыми командирами, которые обладали собственными военизированными формированиями<sup>5</sup>. Так, обеспечение безопасности де-факто долгое время осуществлялось Международными силами содействия безопасности (МССБ), а организацией восстановления инфраструктуры и предоставлении общественных благ в регионах занимались Провинциальные восстановительные команды (*Provincial Reconstruction Teams, PRT*), состоявшие преимущественно из военнослужащих коалиционных сил [Malkasian, 2021].

Провинциальные и уездные власти не обладали достаточными ресурсами для исполнения своих полномочий, хотя формально и обладали полнотой власти. Правительственные институты на протяжении долгого времени не получали значительных средств помощи, которые в основном предоставлялись по внебюджетным каналам<sup>6</sup>. Несмотря на это, бюджет зависел от поступлений помощи. Ее доля в расходах составляла не менее 50–60%, причем подобное положение сохранялось до падения правительства Афганистана летом 2021 г. (рисунок 2). Наряду с другими факторами это обуславливало слабость формальных институтов власти, их неспособность обеспечивать имеющиеся у них полномочия и низкий уровень развития обратных связей с населением страны.

Вакуум власти, вызванный недостаточной дееспособностью региональных властей, заполнялся региональными элитами, прежде всего полевыми командирами, установившими патронажные связи, обладавшими собственными источниками доходов, а также подчиненными им военизированными формированиями. После 2001 г. полевые командиры сохраняли высокую степень автономии и политического влияния. Это обуславливалось тем, что за период гражданской войны и непосредственно инициированной США военной операции им удалось накопить значительный финансовый, военный и социальный капитал.

Вакуум власти, вызванный недостаточной дееспособностью региональных властей, заполнялся региональными элитами, прежде всего полевыми командирами, установившими патронажные связи, обладавшими собственными источниками доходов, а также подчиненными им военизированными формированиями. После 2001 г. полевые командиры сохраняли высокую степень автономии и политического влияния. Это обуславливалось тем, что за период гражданской войны и непосредственно инициированной США военной операции им удалось накопить значительный финансовый, военный и социальный капитал.

5 Позднее они были частично разоружены и расформированы либо интегрированы в состав Афганских национальных сил безопасности (АНСБ). На более поздних этапах операции в Афганистане США применяли тактику организации местных ополчений в целях противодействия наступлению «Талибана», основу которых могли составлять лица, лояльные местным влиятельным полевым командирам [Malkasian, 2021].

6 Даже во второй половине 2010-х гг. значительная часть помощи развитию предоставлялась по внебюджетным каналам, хотя точные данные об объемах такой помощи отсутствуют. По оценкам Всемирного банка, по состоянию на 2018 г. около 66% помощи на цели безопасности и 34% гражданской помощи предоставлялось по внебюджетным каналам. Ранее доля такой помощи была существенно выше, достигая 70% и более. См.: [World Bank, 2019].

Центр был неспособен открыто им противостоять. Стратегией правительства Х. Карзая стала кооптация отдельных региональных лидеров при одновременной попытке ограничения их влияния в контролируемых регионах. Инструментами реализации стратегии могли быть формализация их властных полномочий, назначение таких лидеров на пост губернаторов провинций, например А.М. Нура в Балхе или Г.А. Шерзая в Кандагаре, а затем в Нангархаре. Другие полевые командиры получали посты в национальном правительстве, что можно также рассматривать как попытку ограничить их влияние в регионах. Так правительство Х. Карзая действовало с А.Р. Достумом в северной части страны и М. Исмаил-ханом в Герате. Разница в стратегиях определялась уровнем конкуренции, с которой сталкивались полевые командиры на региональном уровне: правительство действовало более решительно в отношении агентов, действующих в регионах с низким уровнем политической и экономической конкуренции [Mukhopadhyay, 2014]. На примере М. Исмаил-хана в Герате видно, что стратегия правительства по ограничению контроля полевых командиров в регионах страны не приносила значительных успехов, так как те сохраняли достаточное количество рычагов влияния на ситуацию в периферийных регионах в форме устойчивых патронажных связей, обеспечивавших лояльность населения [Giustozzi, 2012a, 2012b; Mukhopadhyay, 2014].

Полевые командиры уровнем ниже брали под свой контроль отдельные регионы вокруг крупных населенных пунктов, где также устанавливали патрон-клиентские связи и получали ренту за счет контроля над распределением средств помощи и реализацией проектов в сфере развития. Они могли занимать неформальные или фор-

мальные позиции, узурпировать власть в местных органах власти, например в Советы по развитию сообществ (*Community Development Council*), создаваемых донорами. Это позволяло им иметь достаточные финансовые ресурсы, которые можно было трансформировать в политический (в виде голосов на выборах в национальный парламент) или военный (в виде содержания лояльных военизированных формирований) капитал [Murtazashvili J.B., 2014; Coburn, 2016].

Внешние агенты (иностранное правительство и НГО) определяли направления государственного строительства и финансировали его, в значительной степени осуществляя и предоставление общественных благ, что реализовывалось, как правило, через структуры доноров, провинциальные восстановительные команды, негосударственные организации, местные институты власти или органы распределения помощи, например локальные советы развития [Murtazashvili J.B., 2016; Mansfield, 2016; Malkasian, 2021].

Правительство и полевые командиры пользовались асимметрией информации между ними и донорами с тем, чтобы направить средства помощи в своих собственных интересах. В результате помощь также становилась инструментом накопления финансового капитала и источником средств для поддержания патрон-клиентских связей. Некоторым бывшим полевым командирам, занявшим после 2001 г. позиции губернаторов провинций, удалось обеспечить преференциальное отношение со стороны доноров за счет проведения мероприятий, соответствовавших приоритетам политики доноров в Афганистане. Примером могут быть относительно успешные режимы запрета выращивания опиума в Нангархаре и Гильменде [Mansfield, 2016; Mukhopadhyay, 2014]. Опосредованно

она также могла способствовать укреплению политического капитала региональных лидеров, если им удавалось относительно эффективно воспользоваться доступными ресурсами в целях развития либо обеспечить их использование в собственных интересах<sup>7</sup> [Mansfield, 2016; Mukhopadhyay, 2014].

Локальные сообщества стремились к обеспечению уровня жизни, необходимого для выживания. Для этого они могли использовать различные стратегии и могли ситуативно объединяться с различными агентами в случае, если их интересы совпадали. Такое взаимодействие можно описать как своеобразный обмен, когда полевые командиры получали лояльность и электоральную мобилизацию в обмен на занятость или проекты развития. В случае взаимодействия с правительством он мог принимать форму лояльности в обмен на предоставление общественных благ [Mukhopadhyay, 2014]. Установившаяся система патронажных связей фактически ограничивала возможности воздействия населения на политическое развитие страны. Сохранение зависимости населения в регионах от влиятельных полевых командиров, которые часто становились представителями их интересов в местных и национальных органах власти, привело к созданию системы институтов закрытого доступа в Афганистане. В то же время в период до 2014 г. относительно высокие темпы экономического роста Афганистана (средние темпы экономического роста с 2003 по 2014 г. составляли около 8,3%, а ВВП вырос в 2,6 раза<sup>8</sup>), вероятно, позволяли сохранять относительную лояльность населения.

Демократизация же, парадоксально, способствовала укреплению системы закрытого доступа, так как влиятельные лица в регионах (например, полевые командиры) сохранили в своих руках инструменты политической мобилизации [Coburn, 2016]. Локальные институты управления, часто носившие демократический характер, донорами и государством зачастую игнорировались. Вместо них функцию распределения средств помощи исполняли советы по развитию, создаваемые донорами и часто испытывавшие дефицит легитимности. Сами советы нередко попадали под контроль влиятельных лиц (например, полевых командиров местного уровня), которые использовали их для реализации проектов в собственных интересах [Murtazashvili J.B., 2016].

В итоге сформировавшаяся система даже на местном уровне, несмотря на наличие традиционных демократических процедур, превращалась в хрупкую систему закрытого доступа, где интересы населения не оказывали существенного воздействия на процесс принятия политических решений. Правительства и влиятельные агенты периферии, таким образом, получали возможность действовать в собственных интересах, а их рентоориентированное поведение могло быть ограничено только внешними агентами, которые в условиях асимметрии информации выполняли эту функцию неэффективно. Всем участникам системы было выгодно сохранение ее устойчивости при ее одновременной хрупкости. Таким образом, никто из агентов не может полностью доминировать над другими. Дополнительным ограничением

7 Примером может быть получение аффилированных с полевыми командирами компаниями контрактов на реализацию проектов в сфере развития, когда административные рычаги, находившиеся в руках у таких влиятельных агентов периферии, позволяли существенно ограничить конкуренцию. Неспособность доноров эффективно контролировать реализацию таких проектов в Афганистане позволяла влиятельным агентам периферии накапливать дополнительный финансовый капитал, который мог быть использован в политических целях [Mukhopadhyay, 2014].

8 Рассчитано по: Data // World Bank. – 2022. – URL: <https://data.worldbank.org> (дата обращения: 29.07.2022).

была их рентозависимость от поступлений иностранной помощи – нарушение баланса могло ограничить доступную ренту.

Равновесие такой системы дополнительно укреплялось наличием внешней по отношению к ней угрозы – вооруженной оппозиции. Талибы как основные конкуренты установленного порядка фактически потеряли краткосрочную способность к проведению масштабных военных операций после 2001 г., однако смогли сохранить структуру организации, сделав ее более децентрализованной. Постепенно им удалось восстановить свои позиции. Восстановление было возможно за счет внешней поддержки. Существуют свидетельства того, что пакистанские власти могли попустительствовать и даже способствовать реорганизации талибов на территории Зоны племен и Белуджистана [Abbas, 2014; Waldman, 2010]. В то же время ДТ удалось сохранить каналы получения финансовых ресурсов, в том числе за счет сохранения неформальных связей с «Аль-Каидой»<sup>9</sup>. Кроме того, существуют свидетельства того, что на местном уровне талибы также часто получали доходы от контроля над наркопроизводством и другими видами нелегальной экономической деятельности, взимали налоги на контролируемых ими территориях [Peters, 2010]. Однако, вероятнее всего, внешние поступления играли большую роль в доходах движения [Giustozzi, 2022]. Следствием укрепления позиций талибов

стал рост интенсивности вооруженного конфликта после 2005 г. (см. рисунок 1).

## Факторы устойчивости хрупкой системы закрытого доступа в Афганистане

Опираясь на методологию, изложенную ранее, автор выделяет 5 основных групп агентов политической экономики властных отношений и управления в Афганистане, оформившихся после проведения в стране операции «Несокрушимая свобода» и установления нового политического режима в стране. Эти 5 групп агентов составляют правительство, внешние агенты (иностранное правительство и частный сектор), агенты периферии (полевые командиры), локальные сообщества (городские и сельские) и повстанцы. Эти агенты связаны между собой сложной системой взаимоотношений, в основе которых лежат доступ к ресурсам и патронажные связи. Эти связи в упрощенном виде отражены автором в таблице 1.

Важнейшую роль в обеспечении равновесия политической экономики Афганистана играли поступавшие от внешних агентов финансовые и прочие ресурсы, от которых зависели как правительство, так и противостоявшие ему вооруженные формирования, причем как талибы<sup>10</sup>, так и, например, «Исламское государство» в Хорасане<sup>11</sup> [Giustozzi, 2018].

<sup>9</sup> Запрещенная в России террористическая организация.

<sup>10</sup> А. Джуистоцци указывает, что поступления из-за рубежа составляли большую часть доходов Финансовой комиссии ДТ. Согласно собранной им информации, 54% поступало от правительств иностранных государств, 10% – от частных зарубежных доноров, еще 16% – от других джихадистских организаций, в основном от Аль-Каиды [Giustozzi, 2022, pp. 237–251]. В то же время непосредственно вооруженные подразделения талибов на местах (так называемые большие фронты) в меньшей степени зависели от внешних доходов и частично самостоятельно финансировали свою операционную деятельность. По оценкам А. Джуистоцци, их собственные доходы составляли около 50%, значительную часть которых составляли косвенные доходы от наркоторговли, а также местные налоги, которые, однако, взимались не повсеместно, в зависимости от характера взаимоотношений талибов с местным населением [Giustozzi, 2022].

<sup>11</sup> Запрещенная в России террористическая организация.



**Таблица 1.** Характеристика отношений агентов политической экономии властных отношений и управления в Афганистане в 2001–2021 гг.**Table 1.** Characteristics of the relations between agents of political economy, power relations and governance in Afghanistan in 2001–2021

<b>Правительство</b>			
<i>Повстанцы</i>	<i>Агенты периферии</i>	<i>Локальные сообщества</i>	<i>Внешние агенты</i>
Конкуренция с ситуативными контактами, иногда коррупционного характера.	Конкуренция либо кооптация при попытках ослабления их влияния. <i>Получает:</i> лояльность, поддержка и исполнение целей правительства. <i>Передаёт:</i> позиции в государственном аппарате, доступ к ресурсам.	Поддержание лояльности, часто через посредников в лице полевых командиров, либо противостояние. <i>Получает:</i> выполнение целей правительства, участие в вооружённых силах. <i>Передаёт:</i> ресурсы на цели развития, доступ к общественным благам.	Сотрудничество либо неформальное противостояние. <i>Получает:</i> финансовая и военная поддержка. <i>Передаёт:</i> поддержка целей участников военной операции и доноров.
<b>Повстанцы</b>			
<i>Правительство</i>	<i>Агенты периферии</i>	<i>Локальные сообщества</i>	<i>Внешние агенты</i>
Конкуренция с ситуативными контактами, иногда коррупционного характера.	Конкуренция с ситуативными неформальными контактами.	Поддержка либо противостояние. <i>Получает:</i> ресурсы в форме налогов, участие в вооружённой борьбе против правительства. <i>Передаёт:</i> общественные блага (безопасность, правосудие).	Противостояние при поддержании неформальных контактов. <i>Получает:</i> финансовые ресурсы, вооружение, территория для лагерей подготовки, возможности рекрутирования. <i>Передаёт:</i> действия в соответствии с интересами внешних агентов.
<b>Агенты периферии</b>			
<i>Правительство</i>	<i>Повстанцы</i>	<i>Агенты периферии</i>	<i>Внешние агенты</i>
Лояльность либо конкуренция. <i>Получает:</i> формализация позиций и сохранение автономии, ресурсы. <i>Передаёт:</i> номинальная лояльность и приверженность целям правительства.	Конкуренция с ситуативными неформальными контактами.	Поддержка в рамках системы патронажных связей либо противостояние. <i>Получает:</i> соответствие целям и интересам региональных лидеров, возможности рекрутирования. <i>Передаёт:</i> доступ к ресурсам и общественным благам, неформальные льготы и трансферты взамен на лояльность или договоренности.	Кооперация либо ограниченный характер контактов. <i>Получает:</i> финансовые ресурсы, вооружение. <i>Передаёт:</i> поддержка и соответствие целям и интересам доноров.

Продолжение таблицы 1

<b>Локальные сообщества</b>			
Правительство	Повстанцы	Агенты периферии	Внешние агенты
<p>Лояльность либо конкуренция, часто отношения носят непрямым характер и строятся через региональных лидеров.</p> <p><i>Получает:</i> ресурсы на цели развития, доступ к общественным благам.</p> <p><i>Передаёт:</i> выполнение целей правительства, участие в вооружённых силах.</p>	<p>Поддержка либо противостояние.</p> <p><i>Получает:</i> общественные блага (безопасность, правосудие).</p> <p><i>Передаёт:</i> ресурсы в форме налогов, участие в вооружённой борьбе против правительства.</p>	<p>Лояльность в рамках патронажных связей либо противостояние.</p> <p><i>Получает:</i> доступ к ресурсам и общественным благам, неформальные льготы и трансферты взамен на лояльность или договорённости.</p> <p><i>Передаёт:</i> соответствие целям и интересам региональных лидеров, возможности рекрутирования.</p>	<p>Сотрудничество либо противостояние.</p> <p><i>Получает:</i> доступ к финансовым ресурсам и общественным благам (прежде всего безопасности).</p> <p><i>Передаёт:</i> лояльность, поддержка целей внешних агентов.</p>
<b>Внешние агенты</b>			
Правительство	Повстанцы	Агенты периферии	Локальные сообщества
<p>Сотрудничество либо неформальное противостояние.</p> <p><i>Получает:</i> поддержка целей участников военной операции и доноров.</p> <p><i>Передаёт:</i> финансовая и военная поддержка.</p>	<p>Противостояние при поддержании неформальных контактов.</p> <p><i>Получает:</i> действия в соответствии с интересами внешних агентов.</p> <p><i>Передаёт:</i> финансовые ресурсы, вооружение, территория для лагерей подготовки, возможности рекрутирования.</p>	<p>Кооперация либо ограниченный характер контактов.</p> <p><i>Получает:</i> поддержка и соответствие целям и интересам доноров.</p> <p><i>Передаёт:</i> финансовые ресурсы, вооружение.</p>	<p>Сотрудничество либо противостояние.</p> <p><i>Получает:</i> лояльность, поддержка целей внешних агентов.</p> <p><i>Передаёт:</i> доступ к финансовым ресурсам и общественным благам (прежде всего безопасности).</p>

**Источник:** составлено автором.

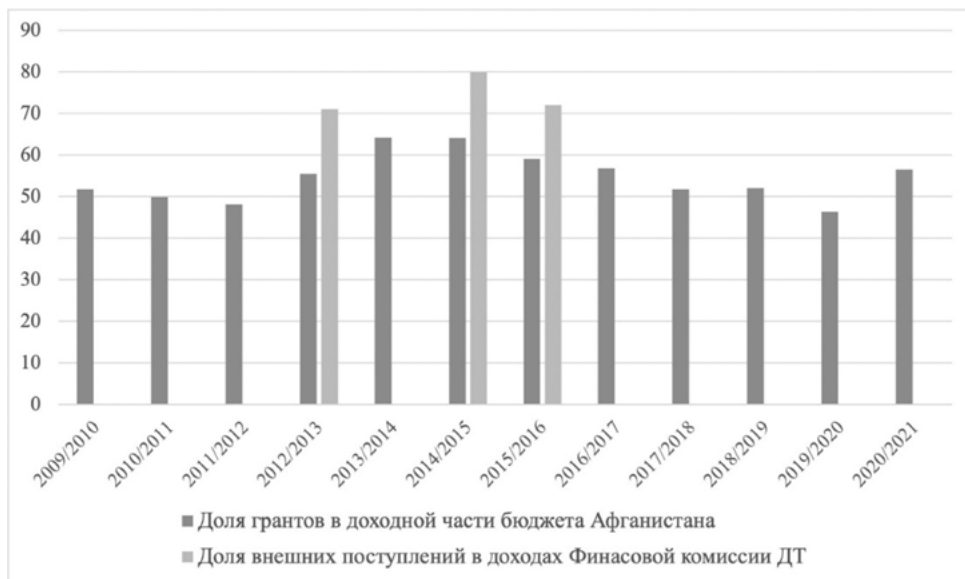
Внешние агенты с помощью военной и финансовой помощи поддерживали устойчивость национального правительства в условиях дефицита собственных доходов, а также фактически осуществляли полномочия по обеспечению безопасности, так как армия в целом не отличалась высокой боеспособностью [Malkasian, 2021]. Они же напрямую, через НГО или местных подрядчиков, предоставляли общественные блага, например здравоохранение или образование, на которые у правительства часто недостава-

ло ресурсов [Rotberg, 2007]. Поступавшие в страну трансферты составляли часть перераспределяемой между агентами политической экономии административной ренты.

Исследователями приведены также свидетельства того, что внешние агенты поддерживали и вооружённые повстанческие группы, обеспечивая сохранение ими военных возможностей, что, вероятно, было одной из причин, по которым правительство и участники операции были неспособны нанести поражение вооружённой оппозиции

[Abbas, 2014; Giustozzi, 2022]. Это позволяет говорить о том, что как агенты формальной системы, так и их конкуренты из вооруженной оппозиции были зависимы от иностранного содействия и их «выживание» во многом от него зависело (рисунок 2).

Равновесие системы также поддерживалось сохранением автономии ряда влиятельных агентов периферии Афганистана. Неспособность правительства взять их под свой полный контроль, притом что попытки это сделать часто оказывались неэффективными,



**Рисунок 2.** Доля внешних поступлений в доходной части национального бюджета Афганистана и Финансовой комиссии движения «Талибан», %

**Figure 2.** The share of external revenues in the revenue part of the national budget of Afghanistan and the Financial Commission of the Taliban Movement, %

**Примечание:** Данные национальной афганской статистики не полностью совпадают с данными международной статистики. Данные по доходам талибов носят оценочный характер и приведены по данным, собранным А. Джуиустоцци в ходе интервью с участниками движения [Giustozzi, 2022].

**Источник:** Fiscal Reports // Ministry of Finance. Directorate General Budget. – 2021. – URL: <https://www.budgetmof.gov.af/index.php/en/2012-12-06-22-51-13/fiscal-bulletin/85-news/294-fiscal-bulletins-2> (дата обращения: 29.07.2022); [Giustozzi, 2022].

дополнялась неспособностью либо нежеланием агентов периферии отделиться или радикально повысить свой статус<sup>12</sup>. Неформальная автономия полковых командиров при интеграции части таких агентов в формальный политический процесс позволяла им сохранить

существенные привилегии в форме административной ренты. С молчаливого согласия центра они могли сохранять в провинции часть доходов от таможенных пошлин и, соответственно, использовать их в своих интересах [Mukhopadhyay, 2014]. Баланс обеспечивался тем,

12 Политический, экономический и военный капитал агентов периферии концентрировался на региональном уровне и с трудом мог быть трансформирован в национальный.

что правительство стремилось к дестабилизации их власти на периферии и укреплению собственных возможностей там.

Демократизация способствовала укреплению агентов периферии локального уровня – они часто становились представителями регионов в национальном или региональных парламентах, что удавалось с помощью использования доступного им капитала и административной ренты [Coburn, 2016]. Итогом стала закрытость формальных политических институтов, ограниченность доступа рядового населения к участию в принятии политических решений. Через перераспределение ренты, источником для которой в основном выступала иностранная помощь, ключевые полевые командиры

и чиновники получали возможность действовать в собственных интересах, которые ни у агентов правительства, ни у агентов периферии часто не совпадали с интересами афганского общества. Выборы в то же время не выполняли функцию механизма обратной связи. Следствием этого стал хронически высокий уровень коррупции (таблица 2) и невысокий уровень доверия между населением и правительством [Murtazashvili J.B., 2022].

Дополнительным фактором устойчивости оставалась внешняя угроза системе в виде вооруженной оппозиции. Она несколько ограничивала свободу действий и рентоориентированное поведение участников политической экономики Афганистана. Важно отметить, что активное участие в борь-

**Таблица 2.** Индикаторы восприятия коррупции в Афганистане в 2007–2020 гг.  
**Table 2.** Indicators of corruption perception in Afghanistan in 2007–2020

Год	Позиция страны в Индексе восприятия коррупции	Контроль над коррупцией Индикаторов качества государственного управления Всемирного банка, перцентиль
2007	172	1
2008	176	0,5
2009	179	1
2010	176	1
2011	180	0,9
2012	174	2,4
2013	175	1,9
2014	172	5,3
2015	166	6,3
2016	169	3,4
2017	177	3,8
2018	172	4,8
2019	173	6,7
2020	165	5,3

**Источник:** Corruption Perception Index // Transparency International. – 2021. – URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (дата обращения: 29.07.2022); Worldwide Governance Indicators // World Bank. – 2021. URL: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators> (дата обращения: 29.07.2022).

бе с вооруженной оппозицией принимали МССБ, самостоятельные операции АНСБ против ДТ и других вооруженных группировок носили весьма ограниченный характер.

Соответственно, можно выделить три ключевых фактора относительной устойчивости системы в период до 2014 г. К ним можно отнести:

- помощь из-за рубежа, от которой зависели все агенты политэкономии Афганистана;

- слабость правительства при сохранении автономии периферии<sup>13</sup>;

- неспособность одержать военную победу или существенно усилить собственные позиции по сравнению с другими агентами.

### Трансформация системы после 2014 г.: нарушение равновесия и коллапс

После 2014 г. наблюдается постепенное нарушение равновесия политэкономической системы Афганистана, что было связано с ослаблением факторов, обеспечивавших ее устойчивость. Признаки дестабилизации равновесия проявлялись еще во время второго президентства Х. Карзая в виде выражения нелояльности со стороны региональных элит, например А.М. Нура [*Mukhopadhyay*, 2014, p. 157], однако в период президентства Х. Карзая их удавалось в основном контролировать.

США объявили о постепенном выводе своих войск из Афганистана, что означало и сокращение расходов на Афганистан (по крайней мере, военных). В то же время роль присутствия иностранных войск в стране была велика. С присутствием иностранных воен-

ных были связаны и значительные позитивные экстерналии для экономики Афганистана: иностранные военные вносили существенный вклад в занятость и потребительский спрос [*Nasery*, 2014]. Постепенный вывод войск и ограничение их мандата на территории Афганистана намекало и на постепенное сокращение помощи, что в перспективе означало сокращение административной ренты и возможностей для кооптации региональных элит.

Другой проблемой (уже непосредственно политического характера) стала деградация консенсуса по поводу кандидатуры нового президента. Итогом стал раскол по преимущественно этническому принципу. Прежде номинально сохранявшие лояльность Х. Карзаю полевые командиры Севера, например А.М. Нур, поддержали кандидатов-представителей своей этнической группы. Отсутствие единства и невозможность формирования консенсуса представляли угрозу для системы, одним из важнейших факторов устойчивости которой была кооптация части региональных элит.

В итоге уже перед началом президентских выборов два важных фактора, обеспечивавших равновесие политэкономической системы власти и управления в Афганистане, оказались под угрозой.

Вывод иностранных войск ударил по финансовым возможностям правительства и населения. Он привел к сокращению занятости, особенно в формальном секторе экономики и, соответственно, потребительского спроса, значительная часть которого формировалась и стимулировалась за счет присутствия в стране иностранных сил [*Nasery*, 2014]. Это привело

<sup>13</sup> Она ограничивала конфликтность и вынуждала правительство идти на договоренности в виде интеграции региональных элит в формальную политическую систему при сохранении ими преимущественного контроля за периферийными регионами, что позволяло сохранять относительное равновесие между центристскими и центробежными силами.

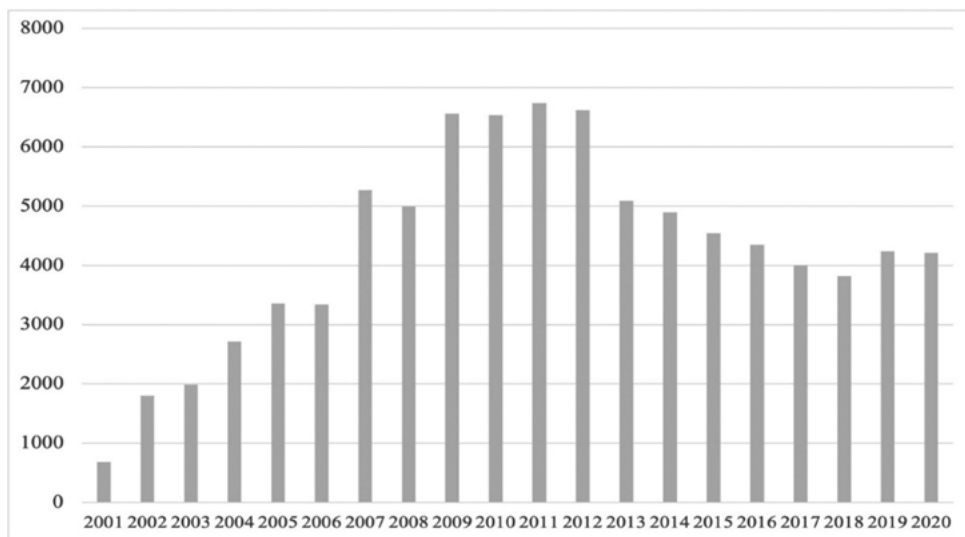
к сокращению доступных для перераспределения ресурсов, снижению уровня жизни населения в условиях сокращения доступных источников средств для существования.

Одновременно происходит сокращение предоставляемой Афганистану помощи развитию. Следует констатировать, что помощь не смогла стать инструментом миростроительства и устойчивого экономического роста. На начальных этапах она не смогла дать импульс развитию в силу невысокой заинтересованности администрации Дж. Буша в Афганистане [Malkasian, 2021]. Постепенно, по мере увеличения объемов содействия развитию, она стала играть стабилизирующую роль в системе закрытого доступа, сформировавшейся в Афганистане. Ключевой проблемой стали асимметрия информации и коррупция, а также невозможность эффективного мониторинга и контроля за исполнением проектов на территории страны. Асимметрия информации позволяла агентам афганской политической экономики распределять и использовать средства доноров в собственных интересах. Этого удавалось добиваться за счет недобросовестной конкуренции на тендерах, контроля влиятельных лиц над институтами принятия решений на местном уровне, использования контрактов на обеспечение безопасности как источника административной ренты [Mukhopadhyay, 2014; Murtazashvili J.B., 2016]. В связи с рисками в сфере безопасности доноры не могли создать систему эффективного контроля за распределением средств<sup>14</sup>. Следствием низкой эффективности содействия развитию стала проблема зависимости от помощи, которую Афганистану

так и не удалось преодолеть: несмотря на сокращения объемов помощи, самодостаточность правительства страны оставалась недостижимой (см. рисунки 2 и 3).

Паритет сил и двоевластие в правительстве, сформировавшиеся по итогам выборов 2014 г., тормозили его работу и ограничивали и без того невысокую эффективность. Фактором его ослабления также стало изменение лояльностей. Двоевластие означало осложнение кооптации ключевых агентов периферии в силу отсутствия устойчивой иерархии политических лидеров. Многие из прежде лояльных «агентов государственного строительства» [Mukhopadhyay, 2014] периферии перестали играть таковую роль, сохранив свои позиции в органах государственной власти и ресурсы на региональном уровне. Правительство в попытках укрепления налоговой базы и своего положения вступило в конфликтные отношения с некоторыми из полевых командиров, лояльность которых обеспечивала равновесие системы. Примером может служить конфронтация с вице-президентом А.Р. Достумом и губернатором провинции Балх А.М. Нуром [Murtazashvili J.B., 2022]. Правительство оказалось в тяжелом положении: укрепление его состоятельности требовало ресурсов, поток которых от доноров сокращался, качественно подготовленных и многочисленных вооруженных сил, сформировать которые в Афганистане так и не удалось, а также лояльности агентов периферии, которые также могли обеспечить равновесие и оказать поддержку в противостоянии с ДТ. Неспособность и нежелание правительства страны сохранять систему в прежнем равновесном

<sup>14</sup> На фоне ухудшения ситуации в сфере безопасности представители стран-доноров и НГО были вынуждены ограничить мобильность из-за более высоких рисков в сфере безопасности, что могло дать импульс ретроинтерингованному поведению на местном уровне и, как следствие, снижению эффективности помощи развитию [Weigand, Andersson, 2019].



**Рисунок 3.** Официальная помощь развитию Афганистана в 2001–2020 гг.

**Figure 3.** Official development assistance to Afghanistan in 2001–2020

**Источник:** OECDstat // OECD. – 2022. – URL: <https://stats.oecd.org/> (дата обращения: 29.07.2022).

состоянии стало существенной проблемой в условиях нарастающей вооруженной активности<sup>15</sup>.

Некоторые попытки реформ, которые могли бы позволить укрепить правительство и увеличить его состоятельность, оставались неполными и на фоне ухудшения военно-политической обстановки не привели к быстрым результатам. Да и в принципе институциональные реформы, включающие борьбу с коррупцией, укрепление налоговой системы и способности налоговых органов собирать налоги и т. п., скорее, способны принести ощутимые эффекты в средне- и долгосрочной перспективе. Так, проведенные во второй половине 2010-х годов реформы в сфере ведения бизнеса, в частно-

сти упрощение процедур регистрации и пр., не привели к существенному росту собираемости налогов (они составляли около 10% ВВП, что не могло компенсировать постепенное сокращение помощи<sup>16</sup>). Правительство продолжало на 50–60% зависеть от средств доноров, хотя те поступали в 2 раза меньших объемах, чем в начале десятилетия (см. рисунки 2 и 3).

Всё это привело к постепенной дестабилизации равновесия политической экономики Афганистана.

Движению «Талибан», напротив, постепенно удалось наладить неформальные контакты с рядом внешних агентов, что укрепило их позиции. К сожалению, о характере этих контактов нам известно мало, оттого говорить

<sup>15</sup> Отметим, что в этот период она развивалась не так динамично из-за внутренних противоречий и борьбы в составе ДТ, а также появления на территории Афганистана «Исламского государства», которое в итоге вступило в противостояние с талибами [Giustozzi, 2018].

<sup>16</sup> Государственные расходы в Афганистане традиционно составляют более 30% ВВП. Источник: Data // World Bank. – 2022. – URL: <https://data.worldbank.org> (дата обращения: 29.07.2022).



о значении помощи внешних агентов проблематично<sup>17</sup>. Успех приносила и их стратегия. Однако сделаем оговорку, что четкой социально-экономической повестки у ДТ не было. Стратегический успех был возможен в силу следующих причин:

- часто использовали в своих интересах существовавшие на местном уровне противоречия, в том числе этноконфессионального характера, что приносило им поддержку [Giustozzi, 2022; Terpstra, 2020];
- действовали более прагматично, отказываясь от ограничений, к которым принуждало правительство<sup>18</sup>;
- использовали отрицательный имидж АНСБ и иностранных военных, допускавших жертвы среди мирного населения, в целях рекрутирования [Giustozzi, 2022];
- были способны привлекать рекрутов финансовыми стимулами;
- обеспечивали более оперативное и эффективное принятие и реализацию решений в сфере правосудия и местного управления [Terpstra, 2020];
- поддерживали низкий по сравнению с правительственными институтами уровень коррупции [Terpstra, 2020];
- на идеационном уровне использовали мотив борьбы с иностранными захватчиками-иноверцами и апелляции к религиозным нормам, что добавляло легитимности их борьбе [Giustozzi, 2022; Terpstra, 2020];
- локальные подразделения талибов были весьма автономны в своей эко-

номической стратегии, принимая пожертвования от влиятельных лиц, взимая налоги (закят и ушр), предоставляя взамен безопасность, правосудие, иногда дополняя их здравоохранением и образованием [Giustozzi, 2022].

На фоне сокращения доступных ресурсов для развития и ослабления возможностей контроля территории правительством или влиятельными полевыми командирами или местными чиновниками произошел спад темпов экономического роста и рост наркопроизводства<sup>19</sup>, что также могло способствовать укреплению положения талибов и доступных им ресурсов. Наркопроизводство обеспечивало источниками существования часть жителей сельской местности (в основном за счет косвенных эффектов наркопроизводства) в условиях стагнации экономического развития, а также рентой определенную часть региональных элит [Giustozzi, 2022]. Итогом неспособности правительства и полевых командиров решить нарастающие проблемы стало занятие силами талибов Кабула в августе 2021 г. и их возвращение к власти в стране. По состоянию на 2022 г. многие влиятельные агенты политической экономики Афганистана до 2021 г. находятся в эмиграции либо не принимают активного участия в политической жизни страны.

Хотя кажется, что талибам удалось достаточно прочно укрепиться во власти, будущее нового режима в Афганистане по-прежнему остается неопределенным по ряду причин.

17 А. Джуиустози указывает, что успех ДТ связан с централизацией движения, военными инновациями и улучшением финансового положения талибов за счет привлечения больших объемов зарубежного финансирования [Giustozzi, 2022].

18 Относительно предсказуемая система реализации властных полномочий на территориях, контролируемых талибами, приносила позитивные эффекты и в ключевых наркопроизводящих регионах, чем весьма произвольная политика властей (хотя формально талибы заявляли о неприятии производства и употребления наркотических веществ) [Koehler, Bhatta, Mosakhel, 2022].

19 Прежде на местном уровне влиятельные агенты периферии стремились поддерживать режим запрета на выращивание наркосодержащих растений, отчасти для того, чтобы добиться благосклонности правительства и доноров [Mansfield, 2016; Mukhopadhyay, 2014].

Во-первых, вероятность возобновления вооруженного конфликта в контекстах, подобных Афганистану, высока. Она особенно велика в течение нескольких лет после его завершения. Дополнительной проблемой становятся экономические проблемы, которые традиционно рассматриваются как важный фактор всплесков вооруженного насилия [Collier, Hoeffler, Söderbom, 2008].

Во-вторых, некоторые решения талибов могут иметь проблематичные последствия в среднесрочной перспективе. Проблема даже не в ограничении политических и бытовых прав определенных категорий населения, в частности женщин. Проблематичным может стать решение о запрете на выращивание наркотических веществ (если оно будет соблюдаться)<sup>20</sup>, учитывая, что де-факто наркопроизводство является крупнейшей отраслью экономики Афганистана, а перспективы масштабных инвестиций остаются неопределенными, несмотря на существенную заинтересованность региональных партнеров<sup>21</sup>.

В-третьих, не очень понятно, способны ли талибы эффективно решать задачи укрепления государственной состоятельности в стране, учитывая, что для решения этой проблемы Афганистан традиционно нуждался в притоке ресурсов из-за рубежа. Региональные игроки, несмотря на их заинтересованность, едва ли готовы взять на себя масштабные финансовые обязательства, а реализация проектов займет определенное время, вероятнее всего, не меньше нескольких лет.

## Заключение

Устойчивость системы властных отношений и государственного управления в Афганистане, сформировавшейся после 2001 г., определялась рядом политэкономических факторов. В значительной степени она опиралась на поддержку из-за рубежа – как в форме финансовой, так и, например, военной поддержки. Поступавшие из-за рубежа ресурсы делали возможной кооптацию части агентов периферии страны и обеспечивали их относительную лояльность центру. Существование внешней угрозы по отношению к системе также выступало стабилизирующим фактором, ограничивая рентоориентированное поведение и создавая возможности для сотрудничества между центром и периферией. Итогом стало формирование хрупкой системы закрытого доступа, где, несмотря на создание демократических процедур, определяющую роль играло относительно небольшое количество агентов.

В период после 2014 г. происходит нарушение сложившегося ранее равновесия. Оно было вызвано сокращением помощи и военной поддержки правительства, что ограничило доступную ренту и перенесло ответственность за обеспечение безопасности на недостаточно подготовленные АНСБ. В этот же период обостряются отношения между центром и агентами периферии, а попытки укрепления центра за счет реформ не принесли больших успехов. На фоне этого происходит интенсификация вооруженного

20 Д. Мансфилд указывал, что такие запреты эффективны при соблюдении ряда условий, сохранение устойчивости которых в долгосрочном периоде маловероятно [Mansfield, 2016].

21 См.: *Afghan minister holds talks with Chinese mining firm, progress to be expected* // Global Times. – July 18, 2022. – URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202207/1270825.shtml> (дата обращения: 29.07.2022); *Trans-Afghan railroad to spur regional connectivity* // Pajhwok Afghan News. – July 23, 2022. – URL: <https://pajhwok.com/2022/07/23/trans-afghan-railroad-to-spur-regional-connectivity/> (дата обращения: 29.07.2022).

противостояния: более прагматичный подход талибов в условиях стагнации экономического развития и неэффективности политики центра позволил им добиться поддержки как некоторых внешних агентов, так и населения периферии.

Результатом выхода изначально хрупкой системы из равновесного состояния стал ее распад, итогом которого стал захват власти движением «Талибан» 15 августа 2021 г. В то же время перспективы установления долгосрочного мира на территории Афганистана по-прежнему остаются неопределенными.

## Список литературы

- Дауров Р.Д., Нессар О., Окимбеков У.В. Афганистан: политика, экономика (2001–2019). – Москва : Институт востоковедения РАН, 2020. – 412 с.
- Окимбеков У.В. Афганистан: социально-экономическая жизнь под параллельной властью талибов // Восточная аналитика. – 2019. – № 4. – С. 91–103.
- Окимбеков У.В. Экономика Афганистана (производственная инфраструктура). – Москва : Институт востоковедения РАН, 2016. – 447 с.
- Abbas H. The Taliban Revival: Violence and Extremism on the Pakistan-Afghanistan Frontier. – New Haven : Yale University Press, 2014. – 296 p.
- Ballentine K., Nitzschke H. The Political Economy of Civil War and Conflict // Berghof Handbook Dialogue Series. – 2005. – N. 3. – P. 11–35. – URL: <https://berghof-foundation.org/library/transforming-war-economies-dilemmas-and-strategies> (дата обращения: 29.07.2022).
- Barfield T. Afghanistan: A Cultural and Political History. – Princeton : Princeton University Press, 2010. – 408 p.
- Building a New Afghanistan / ed. by R.I. Rotberg. – Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2007. – 242 p.
- Byrd W.A. Understanding Afghanistan's 2014 Presidential Election: The Limits to Democracy in a Limited Access Order // United States Institute for Peace Special Report. – 2014. – N 370. – 16 p. – URL: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR370-Understanding-Afghanistan%E2%80%99s-2014-Presidential-Election.pdf> (дата обращения: 29.07.2022).
- Coburn N. Elections and the failure of democratisation: how voting has made Afghanistan less democratic from the ground up // Conflict, Security & Development. – 2016. – Vol. 16, N 6. – P. 541–555. – DOI: 10.1080/14678802.2016.1246139.
- Collier P., Hoeffler A., Söderbom M. Post-Conflict Risks // Journal of Peace Research. – 2008. – Vol. 45, N 4. – P. 461–478. – DOI: 10.1177/0022343308091.
- Ghani A., Lockhart C. Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World. – Oxford : Oxford University Press, 2009. – 272 p.
- Giustozzi A. Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan. – London : Hurst, 2012. – 320 p.
- Giustozzi A. The Islamic State in Khorasan: Afghanistan, Pakistan and the New Central Asian Jihad. – London : Hurst, 2018. – 296 p.
- Giustozzi A. The Resilient Oligopoly: A Political-Economy of Northern Afghanistan 2001 and Onwards. – Kabul : Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2012. – 73 p. – URL: <https://www.refworld.org/docid/50f6650a2.html> (дата обращения: 29.07.2022).
- Giustozzi A. The Taliban At War 2000–2021. – London : Hurst, 2022. – 408 p.
- Goodhand J. From holy war to opium war? A case study of the opium economy in North Eastern Afghanistan // Central Asian Survey. – 2000. – Vol. 19,

N 2. – P. 265–280. – DOI: 10.1080/02634930050079354.

Goodhand J. From war economy to peace economy? Reconstruction and state building in Afghanistan // *Journal of International Affairs*. – 2004. – Vol. 58, N 1. – P. 155–174.

Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood / ed. by T. Risse. – New York : Columbia University Press, 2011. – 312 p.

In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development / ed. by D.C. North [et al.]. – Cambridge : Cambridge University Press, 2012. – 366 p. – DOI: 10.1017/CBO9781139013611.

Johnston T.H. Taliban Narratives: The Use and Power of Stories in the Afghanistan Conflict. – New York : Oxford University Press, 2017. – 376 p. – DOI: 10.1093/oso/9780190840600.001.0001.

Koehler J., Bhatia J., Mosakhel G.R. Modes of governance and the everyday lives of illicit drug producers in Afghanistan // *Third World Quarterly*. – 2022. – DOI: 10.1080/01436597.2021.2003702.

Malkasian C. The American War in Afghanistan: A History. – New York : Oxford University Press, 2021. – 496 p.

Mansfield D. A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan. – New York : Oxford University Press, 2016. – 352 p. – DOI: 10.1093/acprof:oso/9780190608316.001.0001.

Migdal J.S. Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World. – Princeton : Princeton University Press, 1989. – 320 p.

Mukhopadhyay D. Warlords, Strongman Governors, and the State in Afghanistan. – New York : Cambridge University Press, 2014. – 388 p.

Murtazashvili I., Murtazashvili J. Does the sequence of land reform and political reform matter? Evidence from

state-building in Afghanistan // *Conflict, Security & Development*. – 2016. – Vol. 16, N 2. – P. 145–172. – DOI: 10.1080/14678802.2016.1153314.

Murtazashvili J.B. Informal Order and the State in Afghanistan. – New York : Cambridge University Press, 2016. – 325 p. – DOI: 10.1017/CBO9781316286890.

Murtazashvili J.B. The Collapse of Afghanistan // *Journal of Democracy*. – 2022. – Vol. 33, N 1. – P. 40–54. – DOI: 10.1353/jod.2022.0003.

Nasery J.A. The Economic Shock to Afghanistan Caused by Aid Reduction and Troops Withdrawal // *IEE Working Paper*. – 2014. – N 202. – 63 p. – URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/183556/1/wp-202.pdf> (дата обращения: 29.07.2022).

North D.C., Wallis J.J., Weingast B.R. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. – Cambridge : Cambridge University Press, 2009. – 308 p. – DOI: 10.1017/CBO9780511575839.

Peters G. Seeds of Terror: How Drugs, Thugs, and Crime Are Reshaping the Afghan War. – London : Picador, 2010. – 352 p.

Rubin B.R. The Political Economy of War and Peace in Afghanistan // *World Development*. – 2000. – Vol. 28, N 10. – P. 1789–1803. – DOI: 10.1016/S0305-750X(00)00054-1.

Suhrke A. Reconstruction as modernisation: the 'post-conflict' project in Afghanistan // *Third World Quarterly*. – 2007. – Vol. 28, N 7. – P. 1291–1308. – DOI: 10.1080/01436590701547053.

Suhrke A. Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement // *Central Asian Survey*. – 2013. – Vol. 32, N 3. – P. 271–286. – DOI: 10.1080/02634937.2013.834715.

Terpstra N. Rebel governance, rebel legitimacy, and external intervention: assessing three phases of Taliban rule in Af-

ghanistan // Small Wars & Insurgencies. – 2020. – Vol. 31, N 6. – P. 1143–1173. – DOI: 10.1080/09592318.2020.1757916.

Waldman M. The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents // Crisis States Discussion Papers. – 2010. – N 18. – 27 p. – URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/117472/dp%2018.pdf> (дата обращения: 29.07.2022).

Weigand F., Andersson R. Institutionalized Intervention: The 'Bunker Politics' of International Aid in Afghanistan //

Journal of Intervention and State Building. – 2019. – Vol. 13, N 4. – P. 503–523. – DOI: 10.1080/17502977.2019.1565814.

When States Fail: Causes and Consequences / ed. by R.I. Rotberg. – Princeton: Princeton University Press, 2004. – 352 p.

World Bank. Afghanistan: Public Expenditure Update // World Bank. – 2019. – URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/696491564082281122/pdf/Afghanistan-Public-Expenditure-Update.pdf> (дата обращения: 29.07.2022).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.09

## Political Economy of Power and Governance in Afghanistan (2001–2021)

**Denis P. ELAGIN**

Lecturer, Chair of World Economy  
MGIMO-University

Vernadskogo Avenue, 76, Moscow, Russian Federation, 119454;

Assistant Teacher, Department of Theory and History of International Relations  
Peoples' Friendship University of Russia (RUDN),

Miklukho-Maklaya Street, 6, Moscow, Russian Federation, 117198

E-mail: [d.elagin@my.mgimo.ru](mailto:d.elagin@my.mgimo.ru)

ORCID: 0000-0002-2928-8058

**CITATION:** Elagin D.P. (2022). Political Economy of Power and Governance in Afghanistan (2001–2021). *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 171–195 (in Russian). DOI: 10.31249/kgt/2022.06.09

Received: 05.08.2022.

Revised: 22.09.2022.

**ABSTRACT.** *The article deals with the emergence and transformation of the political economy of power and governance in Afghanistan after the Operation Enduring Freedom and until the Taliban's return to power in August 2021. The author uses political economy approach rooted in institutional theory, particularly its idea of fragile limited access orders. The research shows*

*that such an order emerged in Afghanistan after 2001. Its stability and equilibrium were conditional on several factors. First, a substantial amount of financial and military aid was required to support patronage networks and administrative rent that ensured loyalty to the government. The government co-opted some powerful agents of periphery thus aiding the stability of increasingly de-*

centralized system that originated during the years of civil war. Ex-warlords took positions in formal administration and ensured that the periphery stayed loyal to the government in exchange for retaining their autonomy and access to administrative rent. The insurgency threat helped foster cooperation and limited predatory behavior of the system's agents. After 2014 as a result of the partial troops withdrawal and their more limited mandate in Afghanistan, reduced foreign aid and the 2014 presidential elections crisis the factors mentioned were no longer at play supporting the equilibrium. The external support decreased; center-periphery relations turned sour amid a growing insurgency threat. This resulted in a disequilibrium, and the system collapsed which allowed the Taliban to retake power in Afghanistan in August 2021.

**KEYWORDS:** Afghanistan, Taliban, political economy, governance, limited access order.

## References

- Abbas H. (2014). *The Taliban Revival: Violence and Extremism on the Pakistan-Afghanistan Frontier*. New Haven : Yale University Press, 296 pp.
- Ballentine K., Nitzschke H. (2005). The Political Economy of Civil War and Conflict. *Berghof Handbook Dialogue Series*, no. 3, pp. 11–35. Available at: <https://berghof-foundation.org/library/transforming-war-economies-dilemmas-and-strategies>, accessed 29.07.2022.
- Barfield T. (2010). *Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton : Princeton University Press, 408 pp.
- Building a New Afghanistan* (2007). Rotberg R.I. (ed.). Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 242 pp.
- Byrd W.A. (2014). Understanding Afghanistan's 2014 Presidential Election: The Limits to Democracy in a Limited Access Order. *United States Institute for Peace Special Report*, no. 370, pp. 1–16. Available at: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR370-Understanding-Afghanistan%E2%80%99s-2014-Presidential-Election.pdf>, accessed 29.07.2022.
- Coburn N. (2016). Elections and the failure of democratisation: how voting has made Afghanistan less democratic from the ground up. *Conflict, Security & Development*, vol. 16, no. 6, pp. 541–555. DOI: 10.1080/14678802.2016.1246139.
- Collier P., Hoeffler A., Söderbom M. (2008). Post-Conflict Risks. *Journal of Peace Research*, vol. 45, no. 4, pp. 461–478. DOI: 10.1177/0022343308091.
- Daurov R.D., Nessar O., Okimbekov U.V. (2020). *Afghanistan: Politics, economy (2001–2019)*. Moscow : Institut Vostokovedeniya RAN, 412 pp. (in Russian).
- Ghani A., Lockhart C. (2009). *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford : Oxford University Press, 272 pp.
- Giustozzi A. (2012a). *Empires of Mud: Wars and Warlords in Afghanistan*. London : Hurst, 320 pp.
- Giustozzi A. (2012b). *The Resilient Oligopoly: A Political-Economy of Northern Afghanistan 2001 and Onwards*. Kabul : Afghanistan Research and Evaluation Unit, 72 pp. Available at: <https://www.refworld.org/docid/50f6650a2.html>, accessed 29.07.2022.
- Giustozzi A. (2018). *The Islamic State in Khorasan: Afghanistan, Pakistan and the New Central Asian Jihad*. London : Hurst, 296 pp.
- Giustozzi A. (2022). *The Taliban At War 2000–2021*. London : Hurst, 408 pp.
- Goodhand J. (2000). From holy war to opium war? A case study of the opium economy in North Eastern Afghanistan. *Central Asian Survey*, vol. 19, no. 2, pp. 265–280. DOI: 10.1080/02634930050079354.
- Goodhand J. (2004). From war economy to peace economy? Reconstruction



and state building in Afghanistan. *Journal of International Affairs*, vol. 58, no. 1, pp. 155–174.

*Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood* (2011). Risse T. (ed.). New York : Columbia University Press, 312 pp.

*In the Shadow of Violence: Politics, Economics, and the Problems of Development* (2012). North D.C., Wallis J.J., Webb S.B., Weingast B.R. (eds.). Cambridge : Cambridge University Press, 366 p. DOI: 10.1017/CBO9781139013611.

Johnston T.H. (2017). *Taliban Narratives: The Use and Power of Stories in the Afghanistan Conflict*. New York : Oxford University Press, 376 pp.

Koehler J., Bhatia J., Mosakhel G.R. (2022). Modes of governance and the everyday lives of illicit drug producers in Afghanistan. *Third World Quarterly*. DOI: 10.1080/01436597.2021.2003702.

Malkasian C. (2021). *The American War in Afghanistan: A History*. New York : Oxford University Press, 496 pp.

Mansfield D. (2016). *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan*. New York : Oxford University Press, 352 pp.

Migdal J.S. (1989). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton : Princeton University Press, 320 pp.

Mukhopadhyay D. (2014). *Warlords, Strongman Governors, and the State in Afghanistan*. New York : Cambridge University Press, 388 pp.

Murtazashvili I., Murtazashvili J. (2016). Does the sequence of land reform and political reform matter? Evidence from state-building in Afghanistan. *Conflict, Security & Development*, vol. 16, no. 2, pp. 145–172. DOI: 10.1080/14678802.2016.1153314.

Murtazashvili J.B. (2016). *Informal Order and the State in Afghanistan*. New York : Cambridge University Press, 325 pp.

Murtazashvili J.B. (2022). The Collapse of Afghanistan. *Journal of Democracy*, vol. 33, no. 1, pp. 40–54. DOI: 10.1353/jod.2022.0003.

Nasery J.A. (2014). The Economic Shock to Afghanistan Caused by Aid Reduction and Troops Withdrawal. *IEE Working Paper*, no. 202, pp. 1–63. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/183556/1/wp-202.pdf>, accessed 29.07.2022.

North D.C., Wallis J.J., Weingast B.R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge : Cambridge University Press, 308 p. DOI: 10.1017/CBO9780511575839.

Okimbekov U.V. (2016). *Economy of Afghanistan (industrial infrastructure)*. Moscow : Institut Vostokovedeniya RAN, 447 pp. (in Russian).

Okimbekov U.V. (2019). Afghanistan: Social and economic life under parallel governance of Taliban. *Eastern analytics*, no. 4, pp. 91–103 (in Russian).

Peters G. (2010). *Seeds of Terror: How Drugs, Thugs, and Crime Are Reshaping the Afghan War*. London : Picador, 352 pp.

Rubin B.R. (2000). The Political Economy of War and Peace in Afghanistan. *World Development*, vol. 28, no. 10, pp. 1789–1803. DOI: 10.1016/S0305-750X(00)00054-1.

Suhrke A. (2007). Reconstruction as modernisation: the ‘post-conflict’ project in Afghanistan. *Third World Quarterly*, vol. 28, no. 7, pp. 1291–1308. DOI: 10.1080/01436590701547053.

Suhrke A. (2013). Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement. *Central Asian Survey*, vol. 2, no. 3, pp. 271–286. DOI: 10.1080/02634937.2013.834715.

Terpstra N. (2020). Rebel governance, rebel legitimacy, and external intervention: assessing three phases of Taliban rule in Afghanistan. *Small Wars & Insurgencies*, vol. 31, no. 6, pp. 1143–1173. DOI: 10.1080/09592318.2020.1757916.



Waldman M. (2010). The Sun in the Sky: The Relationship between Pakistan's ISI and Afghan Insurgents. *Crisis States Discussion Papers*, no. 18, pp. 1–27. Available at: <https://www.files.ethz.ch/isn/117472/dp%2018.pdf>, accessed 29.07.2022.

Weigand F, Andersson R. (2019). Institutionalized Intervention: The 'Bunker Politics' of International Aid in Afghanistan. *Journal of Intervention and State*

*Building*, vol. 13, no. 4, pp. 503–523. DOI: 10.1080/17502977.2019.1565814.

*When States Fail: Causes and Consequences* (2004). Rotberg R.I. (ed.). Princeton : Princeton University Press, 352 pp.

World Bank (2019). Afghanistan: Public Expenditure Update. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/696491564082281122/pdf/Afghanistan-Public-Expenditure-Update.pdf>, accessed 29.07.2022.

## Постсоветское пространство

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.10

# Периодизация развития законодательства о противодействии экстремизму в некоторых государствах постсоветского пространства

**Алла Васильевна ВЕРЕЩАГИНА**

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин  
Владивостокский государственный университет экономики и сервиса  
ул. Гоголя, д. 41, г. Владивосток, Российская Федерация, 690014  
E-mail: vereschagina\_alla@mail.ru  
ORCID: 0000-0002-2243-0007

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Верещагина А.В. Периодизация развития законодательства о противодействии экстремизму в некоторых государствах постсоветского пространства // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 196–213.  
DOI: 10.31249/kgt/2022.06.10

Статья поступила в редакцию 29.07.2022.  
Исправленный текст представлен 10.10.2022.

**АННОТАЦИЯ.** Формирование нового миропорядка после Второй мировой войны сопровождалось разработкой международного права, закреплявшего в том числе стандарт прав личности. Красной нитью в международных правовых актах проводятся идеи недопустимости расизма, ксенофобии, ненависти и их крайних проявлений – террористических актов. С 90-х годов XX в. феномен экстремизма начинают рассматривать как явление, хотя и связанное с террористической деятельностью, но имеющее самостоятельное негативное влияние на общество. В 2001 г. государства – члены ШОС принимают Конвенцию о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, положившую начало формированию на-

ционального противоэкстремистского законодательства в некоторых государствах СНГ. Целью исследования является периодизация развития законодательства о противодействии экстремизму в государствах постсоветского пространства. В развитии специального законодательства о противодействии экстремизму на постсоветском пространстве можно выделить два этапа, каждый из которых имеет особенности. Период с 2001 по 2009 г. – это время разработки и принятия национальных законов, в которых закреплены основные понятия, принципы и направления противодействия экстремизму, а также вопросы международного сотрудничества. На втором этапе, с 2009 г. по настоящее время,

продолжается детализация нормативных предписаний с учетом нарабатанного опыта. Приняты новые законы в Таджикистане и Узбекистане. В принятой в 2017 г. Шанхайской конвенции по противодействию экстремизму конкретизированы приемы межгосударственного сотрудничества. Однако даже с учетом нововведений специальные законы о противодействии экстремизму носят рамочный, требующий конкретизации в других законах и подзаконных актах характер; также они сходны по структуре и содержанию и имеют ряд обусловленных социальным и политическим контекстом особенностей.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** террористический акт; экстремизм; экстремистские действия; экстремистские материалы; законодательство о противодействии экстремизму; Белоруссия, Молдова, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Узбекистан.

## Введение

Публикации, посвященные проблеме экстремизма, преимущественно освещают несколько аспектов: характеристику международных актов о противодействии терроризму и экстремизму и международное сотрудничество в этой сфере; компаративные исследования законодательства государств постсоветского пространства, реже – государств дальнего зарубежья; проблемы регламентации и применения норм о правонарушениях экстремистской направленности в России и за рубежом, прежде всего в государствах СНГ; российское уголовное законодательство о противодействии экстремизму и методику расследования преступлений экстремистской направленности. Авторы единодушны в определении

негативных последствий экстремизма и экстремистской деятельности для индивида, общества, государства; сетуют на недостаточность и нечеткость понятийного аппарата, что затрудняет квалификацию действий привлекаемого к ответственности лица, систематизацию и методику расследования преступлений экстремистской направленности и др. [Агапов, 2011; Амельчакова, 2020; Барабаи, 2020; Баранов, 2022; Бешукова, 2014; Ганаева, 2020; Кочои, 2022 и др.].

Несмотря на многочисленность работ, вне внимания исследователей остался вопрос периодизации формирования современного специального законодательства о противодействии экстремизму в государствах СНГ. Цель нашего исследования – выявить этапы развития современного противоэкстремистского законодательства в государствах постсоветского пространства. Для достижения заявленной цели необходимо определить круг источников права о противодействии экстремистской деятельности, изучить содержание нормативных предписаний и дать характеристику каждого периода.

## Предпосылки формирования специального законодательства о противодействии экстремизму в государствах постсоветского пространства

В литературе выделяются две точки зрения на причины распространения экстремизма в том или ином государственно-организованном обществе: 1) рост бедности, низкий культурный уровень некоторых групп населения и т. п., что не подтверждается исследованиями; 2) трансформация государства, сопровождающаяся накоплением крайних взглядов в маргинальных

слоях общества, столкновением черт традиционных и новых культур, неполным изменением условий жизни и статуса [Смоляков, Арестов, Носенков, 2020], что может быть проиллюстрировано примерами из истории России. Это активизация экстремистских проявлений, сопряженных с совершением террористических актов, в 60–80-е годы XIX в., начавшейся в результате реформ Александра II по модернизации России; в начале XX в. это террористическая деятельность социал-революционеров [Маньков, 2017], экспроприации (эксы) большевиков (самая известная – ограбление Тифлисского отделения Государственного банка Российской империи в 1907 г.), совпавшие с преобразованием российской экономической и политической системы, и т. п. Однако никакого специального противоэкстремистского законодательства в дореволюционной России не было. Тем не менее некоторые авторы усматривают легализацию преступлений экстремистской направленности, напоминающих современные, еще в Русской Правде [Ганеева, 2020], приводя в качестве таковых нормы о штрафной ответственности в 40 гривен за убийство состоявших на службе у князя княж мужей, тиунов, ябетников (ябедников) и мечников и в 80 гривен за убийство огнищанина, занимавшего самое высокое место в иерархии княжеской администрации (ст. 1 Троицкого и Карамзинского списков и ст. 18 Академического списка) [Калачов, 1846]. В последовав-

ших за Русской Правдой нормативных правовых актов уголовно-правовые запреты, ограждающие жизнь, здоровье, честь и достоинство Московского государя, а затем Священной Особы Государя Императора и Членов Императорского Дома, а также представителей царской администрации, ширились и детализировались – вплоть до того, что сама мысль о посягательстве на жизнь Государя, бунте или измене являлись преступлением<sup>1</sup>. Общий абрис дореволюционного законодательства позволяет прийти к выводу об отсутствии в этот период легального понятия «экстремизм». Основу конструкций уголовно-правовых запретов, часть из которых в современном российском праве относят к преступлениям экстремистской направленности, составляло отождествление государя и государства, поэтому защита власти осуществлялась через ограждение Особы Императора и Членов Императорского Дома от любых негативных проявлений, которые умалили бы достоинство монарха или причинили бы ему какой-либо вред.

Нормы, направленные на охрану советского строя, территориальной целостности, порядка управления, имелись и в уголовном законодательстве советского периода<sup>2</sup>. С учетом темы исследования отметим уголовно-правовые запреты, имевшиеся в УК РСФСР 1926 г., относящиеся через призму современных подходов к преступлениям экстремистской направленности,

1 К примеру: Уложение Царя и Великого Князя Алексея Михайловича от 29 января 1649 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание первое. Т. I. – Санкт-Петербург : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. – № 1. – Статьи 1, 2 главы 1; Уложение о Наказаниях Уголовных и Исправительных от 15 августа 1845 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XX. – Санкт-Петербург : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1846. – № 19283. – Статьи 245–252, 263 и др.; Уголовное уложение 22 марта 1903 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. XXIII. Отделение I. – Санкт-Петербург : Государственная типография. 1905. – № 22704. – Статьи 99–107, 118 и др.

2 Глава 1 «Преступления государственные», глава 2 «Иные преступления против порядка управления» Уголовного кодекса РСФСР от 22 ноября 1926 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. – 1926. – № 80. – Ст. 600; глава 1 «Государственные преступления». Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 30.07.1996) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1960. – № 40. – Ст. 591.

в частности: пропаганда или агитация, призывающая к свержению, подрыву или ослаблению Советской власти или к совершению отдельных контрреволюционных преступлений с использованием «религиозных или национальных предрассудков масс» (ч. 2 ст. 58\_10); пропаганда или агитация, направленные к возбуждению национальной или религиозной вражды или розни, или распространение или изготовление и хранение литературы того же характера (ст. 59\_7). В УК РСФСР 1960 г. подобных составов преступлений уже нет, за исключением нормы о нарушении равноправия граждан по признаку расы, национальности или отношения к религии (ст. 74), которая, скорее, по своей формулировке есть гарантия прав личности вне зависимости от ее этнических, религиозных и иных характеристик. Вышеозначенные особенности регламентации в советский период – дополнительное подтверждение тезиса об имманентности экстремистской идеологии для переходных обществ и государств, коим СССР был в 20-е годы XX в., когда укоренялась советская власть, и не был в 60-е годы XX в., когда советская власть стала данностью. Сказанное не означает, что подспудно в СССР не существовало межэтнических и межрелигиозных трений. Скорее, они находились в «спящем» состоянии, и спусковым крючком их объективизации и активизации стали распад СССР, образование суверенных государств, переустройство общественных отношений, прежде всего отношений

собственности, переосмысление ценностей и т. п. Общественная и государственная ломка спровоцировала многочисленные, прежде всего межэтнические и религиозные, конфликты [Некрасов, 2017]. Это обусловило необходимость формирования специального, направленного на противодействие экстремизму законодательства в государствах постсоветского пространства. К этому моменту наработки в регламентации вопросов противодействия экстремизму существовали. Точкой отсчета в развитии специального противоэкстремистского законодательства стало окончание Второй мировой войны. Сначала это происходит опосредованно как оформление складывающегося нового миропорядка через закрепление международно-правового стандарта прав личности и системы принципов межгосударственного сотрудничества<sup>3</sup>. Затем – целенаправленно как ответ на вызовы, деструктивно влияющие на жизнедеятельность человека, общества, государства.

В связи с изложенным можно условно выделить два этапа в использовании и понимании термина «экстремизм» в международных актах: I этап – с 1948 г. (создание ООН и начало формирования международных стандартов прав личности и взаимодействия государств) по 1994 г. (принятие Декларации<sup>4</sup>); II этап – с 1994 г. (конкретизация содержания экстремизма (без употребления термина) с сохранением подхода, намеченного в Декларации 1994 г., где основой террористической

3 Устав ООН (полный текст); Всеобщая декларация прав человека, принята резолюцией 217 A (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.; Международный пакт о гражданских и политических правах, принят резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г.; Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. // Организация Объединенных Наций. – URL: <https://www.un.org> (дата обращения: 25.07.2022).

4 Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма, принята резолюцией 49/60 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1994 г. // Организация Объединенных Наций. Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма – Декларации – Декларации, конвенции, соглашения и другие правовые материалы. – URL: <https://www.un.org>. (дата обращения: 25.07.2022). Далее в тексте – Декларация 1994 г.

деятельности назван экстремизм) по настоящее время. До принятия Декларации о мерах по ликвидации международного терроризма 9 декабря 1994 г. слова «экстремизм» и «экстремистская деятельность» в официальных документах не употреблялись. В означенном документе, несмотря на наличие в преамбуле термина, феномен экстремизма не рассматривается как самостоятельное, имеющее опасность для человечества явление, подчеркивается лишь, что в основе совершения актов терроризма «лежит нетерпимость или экстремизм».

Иными словами, экстремизм как социокультурное явление изначально без своих крайних проявлений в виде террористических актов, по мнению международного сообщества, не представляет опасности. С этим осторожным подходом можно согласиться, если вспомнить семантику слова «экстремизм» (от лат. *extremus* – крайний); а крайними могут быть не только негативные, но и позитивные явления, которые могут иметь положительные последствия.

В последовавших за Декларацией 1994 г. документах термин «экстремизм» также практически не используется, однако озабоченность мирового сообщества проявлениями нетерпимости к человеку, социальным группам и прочим объединениям по различным основаниям (расовой, национальной, этнической, религиозной неприязненности) и совершением террористических актов отражается в принимае-

мых документах. Так, в пунктах 20, 21 Венской декларации о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI в.<sup>5</sup> подчеркивается необходимость включения в международные стратегии и нормы положений о предупреждении преступности, «связанной с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и сопряженными с ними формами нетерпимости» и борьбы с насилием, основанным на нетерпимости к этнической принадлежности. В преамбуле резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 58/174 «Право и терроризм» указано, что террористическая деятельность нарушает права личности, а в пунктах 7, 10, 11 содержится призыв к государствам принять все необходимые меры в соответствии с положениями международного права, укреплять законодательство по противодействию терроризму во всех формах и проявлениях; осуждается «разжигание межнациональной ненависти, насилия и терроризма»; подчеркивается право каждого человека на защиту, «независимо от национальной принадлежности, расы, пола, религии или любого другого отличия»<sup>6</sup>. Экстремизму посвящена Резолюция ПАСЕ № 1344<sup>7</sup>, в которой переплетаются опасения европейского сообщества по поводу распространения экстремизма, так как эта форма политической деятельности «открыто или тайно отвергает принципы парламентской демократии и ... основывает свою идеологию и ... политическую практику ... на нетерпимости, изоляции, ксенофобии, антисемитизме и ультрана-

5 Венская декларация о преступности и правосудии: ответы на вызовы XXI века. Принята на Десятом Конгрессе Организации Объединённых Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Вена, 10–17 апреля 2000 г. // Организация Объединённых Наций. Декларация о мерах по ликвидации международного терроризма — Декларации — Декларации, конвенции, соглашения и другие правовые материалы. — URL: <https://www.un.org>. (дата обращения: 25.07.2022).

6 Резолюция 58/174 «Права человека и терроризм», принятая Генеральной Ассамблеей ООН 22 декабря 2003 г. // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/901933671?ysclid=I5x5jgcia419026486> (дата обращения: 29.07.2022).

7 Резолюция ПАСЕ № 1344 (2003) «Угроза демократии со стороны экстремистских партий и движений в Европе» от 29 сентября 2003 г. // Парламентская Ассамблея Совета Европы. — URL: <https://pace.coe.int/en/files/17142/html> (дата обращения: 25.07.2022).

ционализме» (п. 3), и возможного ограничения права на «свободу выражения мнений, собраний и ассоциаций» при осуществлении противодействия экстремистской деятельности, попирающей демократические принципы и права человека (п. 8).

Повторимся: изложенное понимание террористических актов как крайнего проявления экстремизма, несмотря на осознание угрозы других негативных последствий экстремизма, доминирует в международном политическом дискурсе Европы, в котором экстремизм, терроризм, агрессия, ненависть, фанатизм, радикализм и другие факторы рассматриваются как «смежные», синонимичные [Хаманева, 2020].

Иной подход имеет место в некоторых государствах постсоветского пространства, где наряду с нормативными правовыми актами о противодействии терроризму есть специальные законы о противодействии экстремизму.

### Формирование и развитие противоэкстремистского законодательства в некоторых государствах СНГ

Начало формированию законодательства по противодействию экстремизму в государствах постсоветского пространства положило принятие Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом<sup>8</sup>. Однако в Российской Федерации

уже в 1995 г. Указом Президента Российской Федерации № 310 даны поручения правительству, правоохранительным органам по активизации борьбы с экстремизмом; Российской академии наук предложено дать «научное разъяснение понятия «фашизм» и связанных с ним понятий и терминов для подготовки предложений по внесению изменений и дополнений» в законодательство<sup>9</sup>.

Соразработчиками Шанхайской конвенции 2001 г. являлись Китайская Народная Республика, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан и Российская Федерация<sup>10</sup>.

Для цели исследования отметим следующие особенности Шанхайской конвенции 2001 г.: 1) положения документа в основном касаются вопросов взаимодействия государств по противодействию терроризму, сепаратизму и экстремизму; 2) терминам «экстремизм» и «экстремистская деятельность» в документе придается одинаковое содержание; 3) отнесенные к содержанию экстремизма действия направлены на достижение различными способами единственной цели – изменение конституционных основ государства.

После принятия Шанхайской конвенции 2001 г., как упоминалось выше, создается национальное законодательство государств постсоветского пространства, в развитии которого можно выделить два этапа: I этап – 2001–2009 гг., с момента принятия Шанхайской конвенции 2001 г. до принятия

8 Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г. Ратифицирована Федеральным законом Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 2. – Ст. 155. Далее в тексте – Шанхайская конвенция 2001 г.

9 Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 1995 г. № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» // Президент России. – URL: <https://www.kremlin.ru/acts/bank/7670> (дата обращения: 21.07.2022).

10 В тексте статьи используются следующие сокращения: КР – Кыргызская Республика; РБ – Республика Беларусь; РК – Республика Казахстан; РМ – Республика Молдова; РТ – Республика Таджикистан; РФ – Российская Федерация; РУ – Республика Узбекистан.



Модельного закона «О противодействии экстремизму»<sup>11</sup>; II этап – с 2009 г. по настоящее время.

**Первый этап формирования законодательства о противодействии экстремизму в некоторых государствах постсоветского пространства (2001–2009 гг.)** можно охарактеризовать как период закладывания основ национального законодательства по противодействию экстремизму в некоторых государствах постсоветского пространства, который завершился разработкой Модельного закона «О противодействии экстремизму».

После принятия Шанхайской конвенции 2001 г. национальные законы о противодействии экстремизму появились в принимавших участие в разработке документа Киргизии, Казахстане, Таджикистане и России<sup>12</sup> (соответственно 2005, 2003, 2002 гг.), а также в Молдове<sup>13</sup> и Белоруссии<sup>14</sup>, которые не являются членами ШОС.

В целом структурно и содержательно принятые в 2002–2007 гг. законы сходны, хотя есть и принципиальные особенности, некоторые из них обозначены ниже.

Структурное сходство перечисленных выше актов заключается в системе и последовательности изложения норм. В каждом из законов закрепляются основные положения, принципы, основные направления и органи-

зационные основы противодействия экстремистской деятельности, а также ее профилактики, меры реагирования и ответственность за экстремистскую деятельность и распространение экстремистских материалов, вопросы международного сотрудничества по противодействию экстремизму. О сходстве отчасти свидетельствует количество имевшихся в законах статей – от 15 (Молдова) до 21 (Белоруссия (первоначальная редакция), Таджикистан – закон 2003 г.). К бросающимся в глаза структурным особенностям можно отнести также 1) наличие в Законе РТ «О борьбе с экстремизмом» 2003 г. ст. 1 «Цели настоящего закона»; 2) лаконичность названий статей в Законе РМ, что, по нашему мнению, является несомненным достоинством этого акта, поскольку облегчает поиск нужной для применения нормы; 3) использование в названии структурных элементов закона терминов, четко отражающих сущность регулируемых отношений. Примером может служить название ст. 10 «Регистр материалов экстремистского характера» Закона РМ «О противодействии экстремистской деятельности», в котором используется ключевое слово «регистр», включение или невключение в который либо относит, либо не относит материал к экстремистскому. Четкое формулирование названия с использованием

11 Модельный закон «О противодействии экстремизму». Принят на тридцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление № 32-9 от 14 мая 2009 г.) // Антитеррористический центр государств – участников Содружества Независимых Государств. – URL: <https://www.cisatc.org/1289/135/154/250> (дата обращения: 27.06.2022). Далее в тексте – Модельный закон.

12 Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности» от 17 августа 2005 г. № 150 // Министерство юстиции Кыргызской Республики. – URL: <https://minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1748?ysclid=l4syrdjirj2796798412> (дата обращения: 28.06.2022); Закон РК «О противодействии экстремизму» от 18 февраля 2005 г. № 31-III (с изменениями и дополнениями на 25.05.2020). – URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30004865](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30004865) (дата обращения: 28.06.2022); закон РТ «О борьбе с экстремизмом» от 8 декабря 2003 г. № 69 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2003. – № 12. – Ст. 697; Федеральный закон РФ «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.

13 Закон РМ «О противодействии экстремистской деятельности» № 54-XV от 21 февраля 2003 г. (редакция от 1 июля 2016 г.). – URL: <https://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313209&lang=2> (дата обращения: 27.06.2022).

14 Закон РБ «О противодействии экстремизму» от 4 января 2007 г. № 203-3 // Законодательство Беларуси. – URL: [https://kodeksy-by.com/zakon\\_rb\\_o\\_protivodejstvii\\_ekstremizmu.htm?ysclid=l4rqpd482hc730886172021](https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_protivodejstvii_ekstremizmu.htm?ysclid=l4rqpd482hc730886172021) (дата обращения: 27.06.2022).

ключевого слова упорядочило изложение норм в ст. 10 Закона РМ.

Как отмечалось, содержание перечисленных выше законов также сходно. Все акты носят рамочный характер и предполагают детализацию имеющихся в них положений. Практически единым является набор регулируемых моментов. Повторимся: это основные понятия, принципы, субъекты противоекстремистской деятельности, меры реагирования и т. п. Однако наряду с общим подходом есть ряд различий, порой весьма серьезных, например в системе и интерпретации понятий. Так, в законах содержится тройкий подход к раскрытию легального содержания понятия «экстремизм»: 1) воспроизводящий положения Шанхайской конвенции 2003 г. – отождествление экстремизма и экстремистской деятельности (ст. 1 соответствующих законов Белоруссии, Киргизии, России); 2) тяготеющий к указанному в п. 1 сочетанный подход – обозначение двух понятий: экстремизм и экстремистская деятельность, – которые, можно сказать, едины по содержанию (ст. 1 законов Казахстана и Таджикистана, такая же регламентация впоследствии воспроизведена в ст. 3 закона Узбекистана); 3) четкое разграничение экстремизма и экстремистской деятельности (ст. 1 закона Молдовы), когда подчеркивается, что экстремизм – это некоторые политические течения, предполагающие реализацию своих идей насильственным или радикальным способом, а экстремистская деятельность – это насильственное осуществление различными субъектами этих идей, что, на наш взгляд, более предпочтительно, поскольку исключает привлечение к ответственности просто за инакомыслие.

Разнообразие легальных подходов к содержанию понятия «экстремизм» – следствие дискуссионности этого во-

проса в научной литературе, в которой до настоящего времени не выработано единой точки зрения на этот феномен [Жукова, Ярошук, 2020; Смольяков, Аристов, Носенков, 2020; Орлова, Мишальченко, Пацек, 2018]. Отсутствие устоявшегося понимания, что такое экстремизм, смешение, хотя и связанных, но различных явлений «экстремизм» и «экстремистская деятельность», имеют негативные, отмечаемые исследователями последствия: 1) хаотичность и фрагментарность законодательства о противодействии экстремизму; 2) «широкое», «растягиваемое» законодательное определение экстремизма, что приводит к произвольному отнесению уголовно-правовых запретов к преступлениям экстремистской направленности, и 3) как результат – опасность политизации уголовного закона, посредством которого можно бороться с инакомыслящими, но отнюдь не стремящимися к насильственному захвату власти или каким-либо радикальным проявлениями, и т. п. [Бабий, 2009]. В этом смысле не бесспорно отнесение в белорусском и российском законах о противодействии экстремизму к экстремистской деятельности воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения, а в российском законе – совершение преступлений по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы (п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ). Приведенные формулировки содержат неопределенные, оценочные и подлежащие толкованию термины (воспрепятствование; угроза применения насилия; политические мотивы и т. п.), наполнение содержания

которых зависит от интерпретационной модели и разумения правоприменителя, на которое влияет проводимая в государстве политика, даваемые установки, индивидуальные особенности субъекта административно- и уголовно-процессуальной деятельности и пр.

Итогом первого этапа становления законодательства стало принятие Модельного закона «О противодействии экстремизму», который по объему и содержанию аналогичен упомянутым выше актам. Положения Модельного закона воспроизводят все те направления правового регулирования, перечисленные выше, которые нашли отражение в законах Белоруссии, Казахстана, Киргизии, Молдовы и России, фактически обобщают их опыт законотворчества. Некоторые исследователи усматривают отличие Модельного закона от российского, например в трактовке понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность» [Орлова, Мишалченко, Пацек, 2018]. Номинально в статье 1 Модельного закона эти понятия действительно указаны как самостоятельные, но их содержание тождественно, раскрывается через действие: в случае с экстремизмом это посягательство на конституционный строй и т. п., а с экстремистской деятельностью – это деятельность различных субъектов по планированию, организации, подготовке и совершению действий, отнесенных к экстремистским (сравните нормы ст. 1 обоих актов).

Таким образом, на первом этапе (2001–2009 гг.) начинает формироваться специальное противоэкстремистское законодательство в некоторых государствах постсоветского пространства. Принятые законы, несмотря на

большую (в сравнении с положениями Шанхайской конвенции 2001 г.) проработанность нормативных предписаний, носят рамочный характер и детерминируют конкретизацию в иных нормативных правовых актах, в частности в административных и уголовных кодексах. Модельный закон «О противодействии экстремизму» аккумулировал наработки национальных законодателей, но не содержит никаких новых положений, которые позволили бы рассуждать о дальнейших возможных направлениях развития и совершенствования национального законодательства по противодействию экстремизму.

## Второй этап развития законодательства о противодействии экстремизму (2009 г. – настоящее время)

Можно отметить следующие моменты развития законодательства о противодействии экстремизму на данном этапе:

1. Появление в 2018 г. Закона «О противодействии экстремизму» в Узбекистане<sup>15</sup>. Это произошло спустя полтора десятка лет после принятия первых подобных документов в России (2002 г.) и Таджикистане (2003 г.), но существенно не сказалось на структуре и содержании документа. Закон РУ «О противодействии экстремизму» рамочный, имеет примерно тот же объем (24 статьи) и тот же набор направлений регламентации, но несколько иную группировку норм, скомпонованных в 5 главах.

2. Принятие нового закона «О противодействии экстремизму» в Тад-

<sup>15</sup> Закон РУ «О противодействии экстремизму» от 30 июля 2018 г. № 3РУ-489-сон. – URL: <https://lex.uz/ru/docs/3841963> (дата обращения: 27.06.2022).

жикистане<sup>16</sup>. Сопоставление текстов нормативных правовых актов 2003 и 2020 гг. позволяет выявить ряд особенностей нового закона, в том числе: а) несколько больший объем (29 статей против имевшейся 21); б) группировка норм в 6 главах; в) детализация понятийного аппарата: в законе 2003 г. имела интерпретация только 4 терминов: «экстремизм», «экстремистская деятельность», «экстремистская организация», «экстремистские материалы»; помимо перечисленных, во вновь принятом акте (2020 г.) есть понятия «документ», «финансирование экстремизма», «противодействие экстремизму», «преступление экстремистского характера» и «административное правонарушение экстремистского характера» (ст. 1); различение понятий «экстремистский материал» и «документ», под которым понимается «...материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией...», содержащей «...идеологию экстремизма либо призывающих, оправдывающих или обосновывающих осуществление экстремистской деятельности...» и имеющий «...реквизиты, позволяющие его идентифицировать...», может иметь положительный эффект, поскольку исключает усмотрение при правоприменении; г) значительное внимание уделено организации противодействия экстремизму и конкретизации компетенции субъектов противоэкстремистской деятельности (глава 2 «Основы управления противодействия экстремизму»); д) расширен перечень действий, признаваемых экстремистскими: в частности, к таковым отнесены привлечение к изучению экстремистской идеологии

и применение насилия или угроза применения насилия в отношении сотрудников правоохранительных органов и других государственных учреждений и их близких «с целью мести за действия, связанные с осуществлением служебной деятельности, либо угроза применения насилия по этим мотивам» (ч. 2 ст. 3). Отнесение таджикским законодателем к экстремистским угрозы применения насилия в отношении сотрудников правоохранительных органов и государственных учреждений и их близких, на наш взгляд, усиливает конкуренцию норм подпунктов «б» и «м» п. 2 ст. 104, подпунктов «б» и «м» п. 2 ст. 110, подпунктов «б» и «е» п. 2 ст. 111, подпунктов «б» и «ж» п. 2 ст. 117, ст. 307 (1), 328, 329 УК РТ<sup>17</sup>, усложняет правоприменение и может способствовать злоупотреблению правом.

Небесспорно и признание экстремистским действием привлечение к изучению экстремистской идеологии, поскольку изучение экстремистской идеологии может не иметь негативных объективированных последствий. В данном случае законодатель привел Закон РТ «О противодействии экстремизму» в соответствие Уголовному кодексу РТ, в котором в 2011 г. криминализована организация учебы или учебной группы религиозно-экстремистского характера (ст. 307 (4))<sup>18</sup>, что является тяжким (ч. 1) или особо тяжким (ч. 2) преступлением. Причем объективная сторона преступления влечет уголовную ответственность не только за организацию и руководство, но и за участие в таком обучении без наступления каких-либо вредоносных последствий.

16 Закон РТ «О противодействии экстремизму» от 2 января 2020 г. № 1655. – URL: [http://ncz.tj/system/files/Legislation/1655\\_ru.pdf](http://ncz.tj/system/files/Legislation/1655_ru.pdf) (дата обращения: 06.07.2022).

17 Уголовный кодекс РТ от 21 мая 1998 г. № 574 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.07.2022). – URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30397325&pos=6;-88#pos=6;-88](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397325&pos=6;-88#pos=6;-88) (дата обращения: 30.09.2022).

18 Закон РТ от 2 августа 2011 г. № 750 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Таджикистан». – URL: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=46593&ysclid=l62sd2thh8603226639](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=46593&ysclid=l62sd2thh8603226639) (дата обращения: 27.07.2022).

3. Внесение изменений и дополнений в ранее принятые акты о противодействии экстремизму. Эти корректировки носили как технический (например, замена названия координационного органа – межведомственная комиссия по борьбе с преступностью, коррупцией и наркоманией на координационные совещания по борьбе с преступностью и коррупцией)<sup>19</sup>, так и сущностный характер. Большая часть содержательных изменений касалась корректировки понятийного аппарата, прежде всего понятий «экстремистская деятельность» и «материалы экстремистского содержания». Кроме того, изменения затронули вопросы организации противодействия экстремистской деятельности, включая компетенцию отдельных государственных органов и должностных лиц, учет материалов и экстремистских организаций и ответственности. Например, в кыргызском законе к экстремистской отнесена деятельность, осуществляемая по этническим мотивам; учрежден координационный экспертный комитет для проведения экспертизы документов и устных высказываний на наличие экстремистского содержания; закреплён принцип сотрудничества с другими государствами в противодействии экстремистским действиям; конкретизирована подсудность признания материалов экстремистскими (по месту

обнаружения); зафиксировано положение об обязательности размещения перечня экстремистских материалов не только в СМИ, но и на официальных сайтах государственных органов, занимающихся противодействием экстремистской деятельности; отнесена к экстремистской деятельности разработка экстремистских материалов; интерпретировано понятие «экстремистская атрибутика и символика» (ст. 1, 2, 4, 13, 15)<sup>20</sup>.

В Законе РК «О противодействии экстремизму» появились понятия «экстремизм» (фактически совпадающее с понятием «экстремистская деятельность», на что указывалось выше) (п. 1 ст. 1 в редакции Закона от 3 июля 2014 г.), «экстремистская группа» (п. 8 ст. 1 в редакции Закона от 2 января 2015 г.), уточнено понятие «экстремистский материал» – из дефиниции исключено указание на то, что экстремистские материалы должны предназначаться для обнародования и распространения, что, думается, чревато произвольным ограничением прав и свобод личности (сравните нормы п. 7 ст. 1 в редакциях законов от 23 апреля 2014 г. и 2 января 2015 г.)<sup>21</sup>.

Молдавский законодатель, корректируя закон, сосредоточился на детализации регламентации одной из форм экстремистской деятельности – «пропаганде и публичном демонстрирова-

19 Закон РБ № 78-3 от 28 декабря 2009 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь» // Белзакон.net. – URL: [https://belzakon.net/Законодательство/Закон\\_РБ/2009/431?ysclid=I5eguu7n5t778299067](https://belzakon.net/Законодательство/Закон_РБ/2009/431?ysclid=I5eguu7n5t778299067) (дата обращения: 10.07.2022).

20 Закон КР от 20 февраля 2009 г. № 60 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» // Министерство юстиции Кыргызской Республики. – URL: <https://minjust.gov.kg> (дата обращения: 18.07.2022); Закон КР от 2 августа 2016 г. № 162 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в сфере противодействия терроризму и экстремизму» // Министерство юстиции Кыргызской Республики. – URL: <https://minjust.gov.kg> (дата обращения: 18.07.2022); Закон РК от 3 июля 2014 г. № 227-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного законодательства». – URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575506&pos=1;-16#pos=1;-16](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575506&pos=1;-16#pos=1;-16) (дата обращения: 18.07.2022).

21 Закон РК от 3 июля 2014 г. № 227-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного законодательства». – URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31575506&pos=1;-16#pos=1;-16](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575506&pos=1;-16#pos=1;-16); Закон РК от 3 ноября 2014 г. № 244-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия экстремизму и терроризму». – URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31623458&pos=186;-35#pos=186;-35](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31623458&pos=186;-35#pos=186;-35) (zakon.kz) (дата обращения: 12.07.2022).

нии нацистской атрибутики или символики, атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения» (п. «b» ст. 1). Поводом послужило решение Конституционного Суда Республики Молдова о признании неконституционным пункта «b» статьи 1 Закона «О противодействии экстремистской деятельности» в силу ее недостаточной точности и предсказуемости<sup>22</sup>. Во исполнение решения Конституционного Суда РМ законодатель детализировал содержание этой формы экстремистской деятельности, закрепив приемы пропаганды, конкретизировав понятия «фашистская и национал-социалистическая атрибутика и символика» и «атрибутика и символика экстремистской организации и материалов экстремистского характера», а также дополнив статью 10 требованием вносить в регистр не только материалы экстремистского содержания, но и экстремистские организации<sup>23</sup>. На наш взгляд, изложенным выше способом в Молдове попытались решить обозначенную в Резолюции ПАСЕ № 1344 (2003 г.) дилемму – противодействовать экстремизму, но так, чтобы не допустить ограничения прав и свобод личности (п. 8). В 2022 г. к пропаганде экстремистской деятельности и к материалам экстремистского содержания молдавский законодатель отнес общеизвестную атрибутику или символику, используемую «в контексте актов военной агрессии, военных преступле-

ний либо преступлений против человечества, а также пропаганды или прославления этих действий», и атрибутику либо символику, сходную «с ними до степени смешения»<sup>24</sup>. Указанные изменения молдавского закона в 2022 г. наглядно иллюстрируют некоторые особенности противоэкстремистского законодательства: свобода усмотрения в том, что есть экстремизм, высокий политический заряд противоэкстремистского законодательства и отражение в понимании феномена «экстремизм» проводимой политики и особенностей социально-экономического контекста, имеющегося в конкретном государстве.

Несколько изменений появилось в Законе РБ «О противодействии экстремизму»: уточнены понятия «экстремизм (экстремистская деятельность)», «экстремистские материалы», «финансирование экстремистской деятельности», «экстремистская группа» системы субъектов противодействия экстремизму и мер реагирования в отношении субъектов, занимающихся экстремистской деятельностью, раскрыто содержание термина «нацизм», который затем исключили из этого акта в связи с принятием Закона РБ «О недопущении реабилитации нацизма». В ст. 1 этого документа содержатся развернутые определения понятий «нацизм» и «нацистская символика и атрибутика»<sup>25</sup>. В конечном итоге в Республике Беларусь появилась обновленная редакция закона «О противодействии

22 Постановление Конституционного Суда № 28 от 23 ноября 2015 г. о контроле конституционности некоторых положений ст. 1 Закона № 54 от 21 февраля 2003 г. о противодействии экстремистской деятельности (использование нацистской символики) // Monitorul Oficial. – 2016. – № 79–89. – Ст. 23.

23 Закон № 128 РМ от 12 июня 2016 г. «О внесении изменений в Закон о противодействии экстремистской деятельности» № 54-ХV от 21 февраля 2003 г. // Monitorul Oficial. – 2016. – № 184–192. – Ст. 399.

24 Закон № 102 РМ от 14 апреля 2022 г. «О внесении изменений в некоторые нормативные акты // Monitorul Oficial. – 2022. – № 115–117. – Ст. 212.

25 Закон РБ № 103-З от 14 мая 2021 г. «О недопущении реабилитации нацизма». – URL: [https://zakon\\_o\\_nedopushchenii\\_nacizma.pdf](https://zakon_o_nedopushchenii_nacizma.pdf) (bsatu.by) (дата обращения: 30.09.2022).



экстремизму»<sup>26</sup>, внутренняя организация норм в котором упорядочена посредством распределения нормативных предписаний по главам.

Примерно в таких же направлениях, как и перечисленные выше, корректировался российский закон. Так, было изменено содержание понятия «экстремистская деятельность» в части отнесения к экстремистским действиям нарушение территориальной целостности России; в понятии «экстремистские материалы» словосочетание «обнародование документов либо информации на иных носителях» заменено на «распространение либо публичное демонстрация документов либо информации на иных носителях», что улучшило редакцию нормы и упрощает правоприменение; уточнено, что единственным органом, ведущим Перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности, является федеральный орган государственной регистрации, размещающий информацию на своем сайте (до внесения этого изменения в закон содержалась неопределенная формулировка «сайты федеральных органов власти»); конкретизированы процедура и сроки направления в течение 3 суток – решений о приостановлении или отмене приостановления деятельности общественных и религиозных объединений и др.<sup>27</sup>

4. Принятие Конвенции Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму 2017 г.<sup>28</sup> Как следует из преамбулы означенного документа, в нем развиваются положения Шанхайской конвенции 2001 г. Подытоживая более чем 15-летний опыт сотрудничества по противодействию экстремизму, государства – члены ШОС уделили внимание понятийному аппарату. К примеру, в Шанхайской конвенции 2017 г. дано несколько иное, нежели имевшееся в документе 2001 г., определение экстремизма, под которым понимается уже не только практика (деятельность), но и идеология разрешения различных конфликтов (политических, социальных, расовых, национальных и религиозных) посредством насильственных и иных антиконституционных действий (п. 2. ч. 1 ст. 2). Несмотря на отмеченное выше уточнение, в Шанхайской конвенции 2017 г. сохранено смешение понятий «экстремизм» и «экстремистская деятельность (экстремистский акт)», что расширяет возможности для злоупотребления правом, поскольку потенциально допускает привлечение к ответственности за «мысль». Расширен перечень относимых к экстремистским актам действий. Положения Шанхайской конвенции 2001 г. экстремистскими признавали действия, сопряженные с насильственными захватом и удержанием власти, изменением конституционного строя, а также посягательство на общественную безопасность, вклю-

26 Закон РБ от 14 мая 2021 г. № 104-З «Об изменении законов по вопросам противодействия экстремизму» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. – URL: [https://www.bsatu.by/sites/default/files/images/u581/zakon\\_o\\_nedopushchenii\\_nacizma.pdf](https://www.bsatu.by/sites/default/files/images/u581/zakon_o_nedopushchenii_nacizma.pdf) belcofe.by (дата обращения: 29.09.2022).

27 Федеральный закон РФ от 15 октября 2020 г. № 337-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 10 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» // Президент России. – URL: <https://www.kremlin.ru/acts/bank/45933>; Федеральный закон РФ от 31 июля 2020 г. № 299-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона 31.07.2020 «О противодействии экстремистской деятельности» // Президент России. – URL: <https://www.kremlin.ru/acts/bank/45808> (дата обращения: 26.07.2022) и др.

28 Конвенция Шанхайской организации сотрудничества по противодействию экстремизму от 9 июня 2017 г. // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/542655220?ysclid=l65z64lх-nr882068905> (дата обращения: 29.07.2022). Далее в тексте – Шанхайская конвенция 2017 г.



чая организацию для достижения перечисленных целей вооруженных формирований и участие в них (п. 3 ч. 1 ст. 1). Иными словами, то, что связано с насильственным (!) посягательством на государственность. Положения Шанхайской конвенции 2017 г. в большей степени направлены на раскрытие содержания деятельностных аспектов (форм): *организация, руководство, участие* в вооруженном мятеже, экстремистской организации; *разжигание* политической, социальной, расовой, национальной и религиозной вражды или розни; *пропаганда* исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его политической, социальной, расовой, национальной и религиозной принадлежности; *публичные призывы* к осуществлению указанных деяний; *массовое изготовление, хранение и распространение* материалов в целях пропаганды экстремизма. Словом, в анализируемом документе сфокусирован перечень способов реализации экстремистских устремлений, за совершение которых в соответствии с предписаниями ст. 9 Шанхайской конвенции 2017 г. государства, ратифицировавшие Конвенцию, обязаны установить гражданскую, административную и уголовную ответственность, в том числе за осуществление экстремистских актов, финансирование экстремистской деятельности, вовлечение лиц в занятие экстремистской деятельностью в различных формах и т. д. Более половины статей Шанхайской конвенции 2017 г. (23 из 35) посвящены вопросам межгосударственного сотрудничества, что объяснимо международным уровнем соглашения, посвященного противодействию транснациональным правонарушениям, и, как отмечалось выше, являющегося неким итогом совместной работы государств – членов ШОС, с одновременным закреплением положений, по-

зволяющих развивать дальнейшее сотрудничество в этой сфере. В сравнении с Конвенцией 2001 г. в анализируемом документе в плане межгосударственного взаимодействия можно усмотреть большую конкретику. Это не только регламентация упомянутых выше правил определения юрисдикции государств по преступлениям экстремистской направленности, но и: 1) указание на допустимость исполнения запроса при отсутствии договора о выдаче или правовой помощи на основании Шанхайской конвенции 2017 г. (ч. 2 ст. 11), что является подтверждением «прикладного», конкретного содержания документа; обеспечение конфиденциальности и закрепление 30-дневного срока исполнения направляемых запросов (ч. 2 ст. 12, ч. 4 ст. 14); 2) изменение системы оснований отсрочки и отказа в исполнении запросов: исключено основание отказа в исполнении запроса в связи с тем, что деяние не признается преступлением по законодательству запрашиваемой стороны (ч. 7 ст. 9 Шанхайской конвенции 2001 г.) и допущена отсрочка исполнения запроса в интересах проведения оперативно-розыскных мероприятий, расследования и судебного разбирательства, осуществляемого органами запрашиваемой стороны (ч. 1 ст. 16); 3) применение обеспечительных мер ответственности юридического лица на основании запроса, в частности, наложение ареста на имущество, которое может быть объектом конфискации, блокирование (замораживание) денежных средств и другого имущества юридического лица, приостановление отдельных видов деятельности (ч. 1 ст. 22); 4) участие представителей государства, осуществляющего уголовное преследование, в производстве оперативно-розыскных мероприятий и следственных действиях, производимых на территории запрашиваемого государства по месту

нахождения подозреваемых или обвиняемых (ст. 17); 5) признание юридической силы доказательств, полученных в соответствии с запросом по правилам, предусмотренным национальным законодательством запрашиваемого государства (ст. 18), и др.

Таким образом, начиная с 2009 г. с учетом наработанного опыта противодействия экстремизму, особенностей имеющихся социальных проблем и обусловленной этим государственной политикой происходит изменение противоэкстремистского законодательства. Основные направления корректировки носят взаимоисключающий характер. С одной стороны, например, расширяется содержание понятия «экстремистская деятельность», причем иногда внесением неопределенных формулировок (Таджикистан и др.). С другой стороны, появляются более конкретные положения, которые превентивуют возможные злоупотребления правом при привлечении физических и юридических лиц к ответственности (Молдова, Россия, Таджикистан и др.).

## Выводы

1. Формирование противоэкстремистского законодательства в некоторых государствах постсоветского пространства – следствие вызовов со стороны радикально настроенных лиц и их объединений, стремящихся к насильственному захвату власти, изменению территориальной целостности государств, исповедующих идеологию расового, национального, религиозного, этнического и другого превосходства.

2. Концептуальные подходы к противодействию экстремизму закреплены в международных документах, в которых понятия «экстремизм», «терро-

ризм», «ненависть», «агрессия», «ксенофобия» и другие используются как смежные.

3. Особое значение для создания и развития противоэкстремистского законодательства в государствах постсоветского пространства имеют Шанхайские конвенции 2001 и 2017 гг., положения которых диверсифицировали законодательство о противодействии терроризму и экстремизму, послужили толчком к принятию национальных противоэкстремистских законов, обобщили наработанный опыт и заложили основы межгосударственного сотрудничества.

4. В развитии специального законодательства можно выделить два этапа: 1) с 2001 по 2009 г. и 2) с 2009 г. по настоящее время. Первый этап – это принятие национальных законов о противодействии экстремизму, завершившийся разработкой Модельного закона 2009 г., в котором аккумулировался наработанный в государствах СНГ нормативный материал. На втором этапе происходит корректировка законодательства с учетом опыта противодействия экстремизму и новых вызов со стороны экстремистски настроенных лиц.

5. Имеющиеся в некоторых государствах СНГ законы о противодействии экстремизму (экстремистской деятельности), несмотря на структурное и содержательное сходство и рамочный характер, имеют специфику, отражающую особенности общественных отношений и проблем, имеющих в каждом государстве.

## Список литературы

Агапов П. Преступления экстремистской направленности: вопросы толкования и практики // Законность. – 2020. – № 10 (924). – С. 13–15.

Амельчакова В.Н., Малахова Н.В. Актуальные вопросы правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях экстремистской направленности // Вестник Московского университета МВД России. – 2020. – № 1. – С. 152–154. – DOI: 10.24411/2073-0454-2020-10032.

Бабий Н.А. Методологические подходы к установлению уголовно-правового соотношения между насилием, терроризмом, экстремизмом и агрессией // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. – 2009. – № 1. – С. 113–132.

Барабаш Д.Е. Специфика уголовно-правового регулирования ответственности за преступления экстремистской направленности в РФ // Синергия наук. – 2020. – № 53. – С. 87–103.

Баранов В.В. Некоторые проблемы расследования и противодействия расследованию экстремистских преступлений, совершаемых с использованием сферы телекоммуникаций и компьютерной информации // Труды Академии управления МВД России. – 2022. – № 1 (61). – С. 70–80. – DOI: 10.24412/2072-9391-2022-161-70-80.

Бешукова З.М. Сравнительно-правовой анализ законодательства государств – участников СНГ об ответственности за экстремизм // Правоведение. – 2014. – № 3 (314). – С. 133–143.

Ганаева Е.Э. Ретроспективный анализ отечественного уголовного законодательства, предусматривающего ответственность за преступления экстремистской направленности // Аграрное и земельное право. – 2020. – № 10 (190). – С. 203–206. – DOI: 10.47643/1815-1329\_2020\_10\_203.

Жукова Н.А., Ярошук И.А. Экстремизм: понятие и генезис в контексте международной правовой науки // НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право. – 2020. – Т. 45, № 1. – С. 113–122. – DOI: 10.18413/2712-746X-2020-45-1-113-122.

Калачов Н.В. Текст Русской Правды на основании четырех списков разных редакций. Изд. 4-е (без перемен). – Москва : Тип. Августа Семена, 1846. – 52 с.

Кочои С.М. О качестве уголовно-правового регулирования ответственности за экстремизм и идеологический экстремизм // Всероссийский криминологический журнал. – 2022. – Т. 16, № 2. – С. 240–247. – DOI: 10.17150/2500-4255.2022.16(2).240-247.

Маньков А.В. История терроризма в России: революционный терроризм эсеров в начале XX века // International Journal of Anti-terrorism Studies. – 2017. – № 2 (1) – С. 19–29. – DOI: 10.13187/ijats.2017.

Орлова И.А., Мишальченко Ю.В., Пацек М. Неопределённость регулирования в борьбе с экстремизмом в международном и национальном праве // Управленческое консультирование. – 2018. – № 12. – С. 18–24. – DOI: 10.22394/1726-1139-2018-12-18-24.

Смоляков А.А., Аристов Р.В., Носенков А.П. Экстремизм как социально-политическая и правовая категория // Закон. Право. Государство. – 2020. – № 4-1 (28). – С. 73–78.

Хаманаева Д.Р. Концепт «экстремизм» в англоязычном политическом дискурсе // Поволжский педагогический вестник. – 2020. – Т. 8, № 2 (27). – С. 47–52.

**The Post-Soviet Space**

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.10

# Periodization of the Development Legislation on Countering Extremism in Some Post-Soviet States

**Alla V. VERESHCHAGINA**

Candidate of Sciences (PhD) in Law, Associate Professor, Department of Criminal Law Disciplines

Vladivostok State University of Economics and Service

Gogol' Street, 41, Vladivostok, Russian Federation, 690014

E-mail: vereschagina\_alla@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2243-0007

**CITATION:** Vereshchagina A.V. (2022). Periodization of the Development Legislation on Countering Extremism in Some Post-Soviet States. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 196–213 (in Russian).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.10

Received: 29.07.2022.

Revised: 10.10.2022.

**ABSTRACT.** *The formation of a new world order after the Second World War was accompanied by the development of international law, which fixed, among other things, the international legal standard of individual rights. The ideas of the inadmissibility of racism, xenophobia, hatred and their extreme manifestations of terrorist acts are held as a red thread in international legal acts. Since the 1990s, extremism has been considered as a phenomenon, although associated with terrorist activities, but having an independent negative impact on the society. In 2001, the SCO member states adopt the Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism, which marks the beginning of the formation of national anti-extremist legislation in some CIS states. The purpose of the study is to periodize the development of legislation on countering extremism in the states of the post-Soviet space. In the development of spe-*

*cial legislation on countering extremism in the post-Soviet space, two stages can be distinguished, each of which has its own characteristics. The period from 2001 to 2009 is the time for the development and adoption of national laws that fix the basic concepts, principles and directions of countering extremism, as well as the issues of international cooperation. At the second stage, from 2009 to the present, the specification of regulatory requirements continues, taking into account the accumulated experience. New laws have been adopted in the republics of Tajikistan and Uzbekistan. The Shanghai Convention on Combating Extremism, adopted in 2017, specifies the methods of interstate cooperation. However, even taking into account the innovations, special laws on countering extremism are of a framework nature, requiring specification in other laws and by-laws; they are similar in structure and content and have a number of features*

that are determined by the political and social context.

**KEYWORDS:** *act of terrorism; extremism; extremist actions; extremist materials; legislation on countering extremism; Belarus, Moldova, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, Tajikistan, Uzbekistan.*

## References

- Agapov P. (2011). Crimes of an extremist orientation: questions of theory and practice. *Legitimacy*. No. 10 (924), pp. 13–15 (in Russian).
- Amel'chakova V.N., Malahova N.V. (2020). Topical issues of law enforcement practice in cases of administrative offenses of an extremist orientation. *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. No. 1, pp. 152–154 (in Russian). DOI: 10.24411/2073-0454-2020-10032.
- Babij N.A. (2009). Methodological approaches to establishing a criminal-legal relationship between violence, terrorism, extremism and aggression // *Problems of strengthening legality and order: science, practice, trends*. No. 1, pp. 113–132 (in Russian).
- Barabash D.Ye. (2020). Specificity of the criminal-legal regulation of responsibility for crimes of extremists in the Russian Federation. *Synergy of Sciences*. No. 53, pp. 87–103 (in Russian).
- Baranov V.V. (2022). Some Problems of Investigation and Counteraction to the Investigation of Extremist Crimes Committed Using Telecommunications and Computer Information. *Proceedings of the Management Academy of the Ministry of Interior of Russia*. No. 1 (61), pp. 70–80 (in Russian). DOI: 10.24412/2072-9391-2022-161-70-80.
- Beshukova Z.M. (2014). Comparative analysis of legislation of the CIS countries regarding liability for extremism. *Jurisprudence*. No. 3 (314), pp. 133–143 (in Russian).
- Ganayeva Ye.E. (2020). Retrospective analysis of the domestic pre-revolutionary criminal law, providing for responsibility for crimes of extremist orientation. *Agrarian and land law*. No. 10 (190), pp. 203–206 (in Russian). DOI: 10.47643/1815-1329\_2020\_10\_203.
- Kalachov N.V. (1846). *The text of the Russian Truth based on four lists of different edits*. 4<sup>th</sup> ed. (without changes). Moscow : Type. August Seeds, 52 pp. (in Russian).
- Khamanayeva D.R. (2020). The concept of “extremism” in the English-language political discourse. *Volga Pedagogical Bulletin*. Vol. 8, no. 2 (27), pp. 47–52 (in Russian).
- Kochoi S.M. (2022). On the quality of criminal law regulation of responsibility for extremism and ideological extremism. *All-Russian criminological journal*. Vol. 16, no. 2, pp. 240–247 (in Russian). DOI: 10.17150/2500-4255.2022.16(2).240-247.
- Man'kov A.V. (2017). The History of Terrorism in Russia: Revolutionary Terrorism of Socialist-Revolutionaries at the beginning of the XX Century. *International Journal of Anti-terrorism Studies*. No. 2 (1), pp. 19–29 (in Russian). DOI: 10.13187/ijats.2017.1.19.
- Orlova I.A., Mishal'chenko Yu.V., Patsek M. (2018). Uncertainty of regulation in the fight against extremism in international and national law. *Management Consulting*. No. 12, pp. 18–24 (in Russian). DOI: 10.22394/1726-1139-2018-12-18-24.
- Smol'yakov A.A., Aristov R.V. Nosenkov A.P. (2020). Extremism as a socio-political and legal category. *Lex. Jus. Civitas*. No. 4-1 (28), pp. 73–78 (in Russian).
- Zhukova, N.A., Yaroshchuk I.A. (2020). Extremism: concept and genesis in the context of international legal science. *NOMOTHIKA: Philosophy. Sociology. Law*. No. 45 (1), pp. 113–122 (in Russian). DOI: 10.18413/2712-746X-2020-45-1-113-122.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.11

# Актуальные вопросы цифровизации в Таджикистане

**Джовид Зафар ИКРОМИ**

кандидат экономических наук, доцент кафедры международной экономики Технологического университета Таджикистана

ул. Н. Карабоева, д. 63/3, г. Душанбе, Республика Таджикистан, 734061

E-mail: ikromov@yahoo.com

ORCID: 0000-0001-9795-3438

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Икромов Д.З. Актуальные вопросы цифровизации в Таджикистане // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 214–237.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.11

Статья поступила в редакцию 19.04.2022.

Исправленный текст представлен 03.10.2022.

**АННОТАЦИЯ.** В настоящей статье исследуются различные аспекты цифровизации в Таджикистане посредством проведения сравнительного анализа состояния фиксированной и подвижной широкополосной связи, скорости и цены Интернета в ряде стран Центральной Азии (ЦА), рассматривается место республики в международных рейтингах, а также содержится обсуждение имеющихся проблем и возможностей их решения. Было выявлено, что, несмотря на принятие ряда нормативно-правовых актов, идущих в ногу со временем, страна отстает в развитии своей цифровой инфраструктуры и технологической конкурентоспособности, которые препятствуют реализации имеющегося у нее цифрового потенциала. Устранение этого отставания имеет ключевое значение для страны. Подчеркивается, что в области нормативно-правового регулирования сферы информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) Таджикистан за последние 13 лет так и не смог

перейти с одного уровня регулирования на другой, так как не сумел провести важные реформы и таким образом усовершенствовать нормативно-правовые аспекты сферы цифровизации в стране. По итогам исследования выдвигается ряд рекомендаций для перехода к раскрытию потенциала цифровых технологий.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** Таджикистан, Центральная Азия, цифровизация, цифровые технологии, Интернет, цена Интернета, скорость Интернета, электронное правительство.

## Актуальность

Начиная с 2020 г. большинство стран во всем мире борются с последствиями пандемии COVID-19, вследствие чего роль ИКТ, а также цифровой инфраструктуры, на основе которой они работают и развиваются, стала главной для обеспечения непрерывной со-



циально-экономической деятельности и уменьшения воздействия пандемии.

Кризис *COVID-19*, вызвавший многочисленные потрясения, подчеркнул важность цифровых соединений для общества и влияние сохраняющегося цифрового разрыва на жизнь многих людей в мире, которые всё еще не могут подключиться к Интернету.

Чтобы понять, как происходит процесс трансформации стран в цифровую эпоху в наименее развитых странах, мы выбрали Республику Таджикистан и на его примере исследуем ключевые вопросы цифровизации. В работе проанализировано текущее состояние цифровой инфраструктуры этой страны. Чтобы иметь представление о месте и роли Таджикистана в глобальных цифровых процессах, было решено рассмотреть место государства в различных международных рейтингах. Также интересно увидеть, каким образом происходит развитие цифровизации в странах, граничащих с Таджикистаном. Для этого по каждому вопросу в работе приводится сравнение со странами Центральной Азии, которые находятся на том же социально-экономическом уровне развития. Мы используем эти данные для проведения содержательного анализа, выявления его значения для экономики и населения этой страны с тем, чтобы понять причинно-следственные связи и наметить пути решения имеющихся проблем.

Статья построена следующим образом. В первом разделе мы проводим обзор научной литературы, в которой имеется ряд вопросов, представляющих интерес для нашего исследования. Затем мы переходим к рассмотрению ключевых тем, поднятых в литературе, которые помогают обеспечить основу для этого исследования. В работе

анализируется текущее состояние фиксированной (домашнего Интернета) и подвижной широкополосной (мобильного Интернета) связи, скорости и цены Интернета в стране и пр. Затем мы переходим к рассмотрению места и роли государства в таких международных рейтингах, как Индекс готовности правительства к искусственному интеллекту (ИИ), Индекс развития электронного правительства, Индекс цифровой трансформации, Индекс цифровой конкурентоспособности и Индекс нормативно-правового регулирования ИКТ. Этот раздел призван проиллюстрировать текущее состояние цифровизации, а также проблемы, с которыми сталкивается страна при ее внедрении.

Обзор текущего положения дел при внедрении цифровых технологий в Таджикистане является полезной отправной точкой для облегчения понимания возможных ее отрицательных последствий.

В четвертом разделе исследуется влияние причинно-следственных связей в этой сфере и связь с достижениями стратегических целей страны. Рассмотрение этих тем приводит к заключительному разделу, где мы попытаемся сформулировать ряд рекомендаций и обосновать их.

Автор предполагает, что сравнительный анализ ряда вопросов цифровизации в Таджикистане и странах Центральной Азии, отраженных во втором и третьем разделах настоящего исследования, а также сделанные выводы и рекомендации могли бы внести существенный вклад в ходе реализации первого этапа Концепции цифровой экономики в Республике Таджикистан<sup>1</sup>, которая предусматривает проведение глубокой оценки текущего состояния цифрового развития страны.

1 Утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2019 г. № 642.



За рамками нашего исследования остались оценка вклада цифровых технологий и вопросы комплексного исследования влияний этих технологий на экономику в целом. По мнению автора, эти направления исследования представляют самостоятельный интерес.

## Обзор литературы

В последние десятилетия увеличилось количество исследований, посвященных вопросу цифровых технологий и связанных с ними возможностей (см., например, [Parida, David, Wiebke, 2019; Literature review..., 2021]). Во всех дисциплинах возможность цифровизации и цифровых технологий рассматривается как источник устойчивой конкурентоспособности страны. Тем не менее некоторые вопросы, связанные с концептуализацией возможностей цифровизации, остаются неоднозначными [Annarelli, Giulia, 2021].

По мнению ряда авторов, цифровизация является одним из наиболее значительных текущих преобразований современного общества и имеет отношение как к переходу от аналогового к цифровому сигналу, так и к содействию новым формам создания ценности [Hagberg, Sundstrom, Egels-Zandén, 2016].

Цифровизация – это процесс распространения технологии общего назначения, где последним подобным явлением была электрификация [Devereux, Vella, 2018]. Другие же авторы считают, что цифровизация – это растущее применение ИКТ в экономике, охватывающее целый ряд цифровых технологий, концепций и тенденций, таких как искусственный ин-

теллект, «Интернет вещей» и четвертая промышленная революция [Morley, Widdicks, Hazas, 2018]. Ядром цифровизации является «цифровой сектор» – отрасль ИКТ, которая производит основные цифровые товары и услуги [Иванова, 2009].

Резюмируя вышеизложенное, отметим, что первое сфокусированное определение было дано Максвеллом и Маккейном [Maxwell, McCain, 1997], которые рассматривали цифровизацию как преобразование аналоговых сигналов в цифровые фрагменты. Таким образом, вышеупомянутое описание было поддержано другими исследователями в этой области [Hagberg, Sundstrom, Egels-Zandén, 2016; Tackling..., 2017; Eling, Lehmann, 2018].

В рамках данного исследования под цифровизацией мы подразумеваем широкое внедрение и применение цифровых технологий<sup>2</sup> государством и частным сектором, где они используются для создания, обработки, передачи и анализа цифровых данных и включают в себя широкий спектр информационно-коммуникационных технологий, таких как широкополосная связь (фиксированная и подвижная), облачные вычисления и мобильная телефония.

Цифровые технологии (от веб-сайтов и социальных сетей до облаков, датчиков, искусственного интеллекта и подключенных устройств) привели к «датификации» [Redden, 2018] общества, что привлекает всё большее внимание ученых. Правительства не застрахованы от цифровой волны и на разных уровнях и с разной интенсивностью прибегают к использованию цифровых технологий, социальных сетей, алгоритмов и искусственного интеллекта для внедрения иннова-

2 В настоящей работе мы используем термин «цифровые технологии» как синоним термина «информационно-коммуникационные технологии» (ИКТ).

ций в государственные услуги [Alathur, Ilavarasan, Gupta, 2012; Charalabidis, Loukis, 2012; Munteanu, Newcomer, 2020].

В усилиях по обеспечению равного доступа к преимуществам цифровых технологий развивающиеся и наименее развитые страны (РНРС) сталкиваются со множеством проблем, среди которых – так называемый цифровой разрыв, когда многие из этих технологий рассчитаны на стабильное высокоскоростное проводное соединение с Интернетом, но почти половина населения указанных стран по-прежнему не имеет подключения к нему. Более того, во многих РНРС нет необходимой цифровой инфраструктуры, и для большинства их населения стоимость Интернета непомерно высока [UNCTAD, 2021a].

Однако успешная разработка цифровой инфраструктуры (инвестиции, человеческие ресурсы, технологии и пр.) может оказаться для правительств этих стран менее сложной задачей, чем принято считать. Барьеры связаны скорее с концептуальным пониманием и политической волей, чем с физическими факторами и ресурсами [UNCTAD, 2018].

Но в то же время цифровая трансформация началась в удачное время для многих РНРС, в которых наблюдается резкий рост числа образованной и амбициозной молодежи, которая видит в цифровизации новые возможности для самореализации.

Следовательно, задача государства состоит в том, чтобы добиться получения как можно больших выгод при одновременном уменьшении вредных последствий и обеспечении всеобщего доступа. Странам, находящимся на всех этапах развития, необходимо способствовать использованию, внедрению и адаптации передовых технологий, подготавливая общество к тому, что их ждет впереди. Важное требование за-

ключается в эффективном государственном управлении, когда государству необходимо определять перспективу, задачи и план создания и формирования рынка включающих всех и устойчивых инноваций [UNCTAD, 2021b].

Таким образом, обзор литературы указывает на нехватку исследований цифровых технологий, изучающих актуальность их влияния и потенциала для РНРС. В свете этого, а также нашего желания поощрять новые исследования в области изучения процесса цифровизации и внедрения цифровых технологий в РНРС в данной статье рассматривается ряд актуальных вопросов цифровизации в Таджикистане для того, чтобы отразить текущее положение дел и определить возможные будущие направления исследований.

В отличие от предыдущих исследований, которые, как правило, сосредоточены на конкретных дисциплинах, мы придерживаемся междисциплинарной точки зрения, что оправдано в свете сложности и комплексности рассматриваемого вопроса.

## Развитие рынка услуг подвижной связи

Рост доли цифровизации напрямую зависит от наличия в стране соответствующего уровня информационно-коммуникационной инфраструктуры. В оценке развития инфраструктуры не менее важную роль играют такие показатели, как скорость и цена Интернета.

Последние опубликованные данные Международного союза электросвязи (МСЭ) показывают, что в то время как три страны Центральной Азии, а именно Киргизия, Казахстан и Узбекистан, лидируют в регионе по количеству контрактов на подвижную широко-

кополосную связь с уровнем 90 и выше на 100 жителей, в Таджикистане и Туркменистане этот показатель ниже среднемирового и среднего по субрегиону ЦА показателя, что указывает на его высокий разброс (таблица 1).

Число активных абонентов мобильного Интернета в Туркменистане и Таджикистане очень мало. Однако, по прогнозам, в период 2019–2025 гг. количество пользователей мобильного

Интернета увеличится на 116% в Туркменистане, 106% в Таджикистане, 63% в Узбекистане и 54% в Казахстане [ITU, 2021].

В десятимиллионном населении Таджикистана количество пользователей Интернета на начало 2022 г. составило около 4 млн человек (охват составил 40%), и по данному показателю республика лишь незначительно превосходит Туркменистан (таблица 2).

**Таблица 1.** Данные о количестве активных абонентов мобильного широкополосного доступа в странах Центральной Азии (в расчете на 100 человек населения)

**Table 1.** Data on the number of active mobile broadband subscribers in Central Asia countries (per 100 population)

Страны	Показатель
Киргизия	119
Казахстан	95
Узбекистан	94
Таджикистан	25
Туркменистан	15
<b>В среднем по субрегиону</b>	<b>69,6</b>

**Источник:** составлено автором на основе базы данных WPI на январь 2022 г.

**Таблица 2.** Информация о количестве пользователей Интернета (мобильная и широкополосная связь) в странах Центральной Азии

**Table 2.** Information on the number of Internet users (mobile and broadband) in Central Asian countries

Страны	Количество населения, млн чел.	Количество пользователей сети Интернет, млн чел. (январь 2022 г.)	Уровень охвата Интернетом, %
Казахстан	19,1	16,4	<b>85,9</b>
Узбекистан	34,2	24,5	<b>70,4</b>
Киргизия	6,7	3,4	<b>51,1</b>
Таджикистан	9,9	3,9	<b>40,1</b>
Туркменистан	6,2	2,3	<b>38,1</b>
<b>В среднем по субрегиону</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>49,1</b>

**Источник:** составлено автором на основе DataReportal.com по состоянию на конец января 2022 г.

Рынок услуг фиксированной широкополосной связи

Фиксированная широкополосная связь (домашний Интернет) оказывает значительное влияние на мировую экономику. Было установлено, что увеличение проникновения фиксированной широкополосной связи на 1% связано с увеличением валового внутреннего продукта (ВВП) в среднем на 0,08%. Это воздействие определяется эффектом возврата к масштабу, согласно которому экономическое воздействие фиксированной широкополосной связи выше в более развитых странах, чем в менее развитых<sup>3</sup>.

В 2021 г. количество абонентов фиксированной широкополосной связи продолжало неуклонно расти, достигнув 17 абонентов на 100 жителей в среднем по миру. В наименее развитых странах (НРС) фиксированная широкополосная связь, несмотря на двузначный рост, остается привилегией немногих: всего 1,4 абонента на 100 жителей.

В регионе ЦА средний уровень проникновения услуг фиксированной широкополосной связи в 2020 г. составил в Киргизии – 4,2, в Туркменистане – 0,1, а в Таджикистане – всего 0,06 абонентских подключений на 100 жителей (таблица 3).

Таблица 3. Количество абонентов широкополосного доступа в странах Центральной Азии (на 100 человек в 2020 г.)

Table 3. Number of broadband subscribers in Central Asian countries (per 100 population in 2020)

Страны	Показатель
Узбекистан	14,4
Казахстан	14,0
Киргизия	4,4
Туркменистан	0,1
Таджикистан	0,06
Среднее значение по региону	6,59

Источник: составлено автором на основе базы данных WTI.

Доступ домашних хозяйств к Интернету довольно однороден по всему региону ЦА: Киргизия лидирует в регионе (93,6%), за ним следует Казахстан (92,4%), далее – Узбекистан (70,1%). Только две страны, а именно Туркменистан и Таджикистан, отстают как от региональных, так и от среднемировых показателей (таблица 4).

Цены на услуги ИКТ

Тарифные планы на передачу данных необходимы для полноценного использования мобильных устройств, компенсируют разрыв между развитыми и развивающимися странами и позволяют оставаться на связи по разумной цене.

3 The ITU ICT SDG indicators // International Telecommunication Union (ITU). – URL: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/SDGs+ITU-ICT-indicators.aspx> (дата обращения: 17.08.2022).

**Таблица 4.** Доля домохозяйств, имеющих доступ к Интернету в 2020 г. в странах Центральной Азии

**Table 4.** Percentage of households with Internet access in 2020 in Central Asian countries

Страны	Показатель, %
Киргизия	93,6
Казахстан	92,4
Узбекистан	70,1
Туркменистан (с 2019 г.)	48,9
Таджикистан (с 2019 г.)	27
<b>Среднее значение по региону</b>	<b>66,4</b>

**Источник:** составлено автором на основе базы данных WPI.

Несмотря на то, что услуги электро-связи и ИКТ становятся более доступными в ценовом отношении и в целом во всем мире цены за последние четыре года демонстрировали тенденцию к снижению, цена пакета мобильного Интернета (2 ГБ) в Таджикистане составила 5,16 долларов, и по этому показателю республика занимает 132-е место в мире (таблица 5).

В 2021 г. цена пакета мобильного Интернета из расчета валового национального дохода (ВНД) на душу населения в Таджикистане за месяц составила 7,54%, в то время как за этот же период средний показатель в регионе ЦА составил 3,48%, а в развивающихся странах, не имеющие выхода к морю, – 2,67%<sup>4</sup>.

Иными словами, цена пакета мобильного Интернета в Таджикистане в 2,1 раза превосходит данный показатель по странам ЦА, в 2,8 раза – по сравнению с развивающимися странами, не имеющими выхода к морю<sup>5</sup>.

Что касается ценовой приемлемости пакета услуг фиксированной ши-

рокопосной связи (5 ГБ), данный показатель в долларовом выражении в Таджикистане составляет 5,30 долларов, или около 7% от ВНД на душу населения страны в месяц (таблица 6), что почти в 2 раза дороже, чем в странах ЦА (3,64% ВНД на душу населения).

В целом же необходимо отметить: если динамика цены пакета фиксированной широкополосной связи в Таджикистане с 2013 по 2021 г. имела тенденцию к снижению как в долларовом выражении (с 11,2 до 5,3 долларов), так и из расчета ВНД на душу населения в месяц (с 12,4 до 6,96%), то аналогичный показатель по мобильному Интернету имеет отрицательную тенденцию (таблица 7).

Цена пакета мобильного Интернета с 2013 по 2015 г. имела тенденцию к снижению (с 16,8 до 4,19% ВНД на душу населения в месяц). Однако начиная с 2017 г. данный показатель вновь начал расти и по итогам 2021 г. достиг уровня 7,54 ВНД на душу населения в месяц.

4 Make Broadband Affordable // Broadband Commission for Sustainable Development, ITU, UNESCO. – URL: <https://www.broadbandcommission.org/advocacy-targets/2-affordability/> (дата обращения: 17.08.2022).

5 Там же.

**Таблица 5.** Информация о ценах на мобильный Интернет в странах Центральной Азии по итогам 2021 г.**Table 5.** Information on mobile internet prices in 2021 in Central Asian countries

Страны	Корзина только мобильного широкополосного доступа для передачи данных (2 Гб)	
	ВНД на душу населения, долл.	ВНД на душу населения, %
Казахстан	6,05	0,91
Узбекистан	1,42	1,07
Киргизия	2,37	2,76
Туркменистан	31,43	5,14
Таджикистан	5,16	7,54
<b>В среднем по субрегиону</b>	<b>9,29</b>	<b>3,48</b>

**Источник:** составлено автором на основе данных ICT prices 2021.

**Таблица 6.** Информация о ценах на фиксированный широкополосный доступ к Интернету в странах Центральной Азии по итогам 2021 г.**Table 6.** Information on prices for fixed broadband Internet access in Central Asian countries in 2021

Страны	Корзина фиксированного широкополосного доступа (5 Гб)	
	ВНД на душу населения, долл.	ВНД на душу населения, %
Казахстан	5,37	0,81
Узбекистан	2,85	2,13
Киргизия	3,10	3,62
Туркменистан	28,57	4,68
Таджикистан	5,30	6,96
<b>В среднем по субрегиону</b>	<b>9,0</b>	<b>3,64</b>

**Источник:** составлено автором на основе данных ICT prices 2021.

**Таблица 7.** Динамика цен на Интернет в Таджикистане в 2013–2021 гг.**Table 7.** Internet price dynamics in Tajikistan for 2013–2021

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Пакет фиксированной широкополосной связи (5 Гб), <i>ВНД на душу населения в месяц</i>	-	-	12,44	8,26	8,51	7,79	7,79	7,45	6,96
Пакет фиксированной широкополосной связи (5 Гб), <i>долл.</i>	-	-	11,2	8,81	7,02	6,56	6,56	5,85	5,3
Пакет мобильного широкополосного доступа только для передачи данных (2 Гб), <i>ВНД на душу населения в месяц</i>	16,84	15,04	12,29	4,19	4,96	4,54	4,54	7,45	7,54
Пакет мобильного широкополосного доступа только для передачи данных (2 Гб), <i>долл.</i>	14,03	13,54	11,06	4,47	4,09	3,82	3,82	5,85	5,74

**Источник:** составлено автором на основе данных ITU ICT Price Baskets.

## Скорость Интернета

Скорость интернет-соединения является ключевым фактором, определяющим способность генерировать и использовать трафик данных. Поскольку технологии и использование Интернета за последние 20 лет развивались очень быстро, качество соединения имеет большое значение. Различные средние скорости соединения могут быть достаточными для базовых действий, таких как просмотр контента или отправка электронной почты, но не для других операций, таких как видеозвонки, видеоконференции и пр. [UNCTAD, 2021a].

В трех из пяти стран Центральной Азии, а именно в Киргизии, Узбекистане и Казахстане, скорость **фиксированного широкополосного интернет-соединения** составляет около 40 Мбит/с и выше. Эти страны по данному показателю обгоняют такие страны, как Кипр (31,47 Мбит/с), Турция (27,64 Мбит/с), Индонезия (20,57 Мбит/с). Они обгоняют и Грузию (20,01 Мбит/с), которая стала примером для сравнения в экспертной среде стран региона<sup>6</sup>.

Если разрыв в скорости широкополосного Интернета между Таджикистаном и лидерами стран региона не очень значителен и составляет 1,6–2,2 раза, то разрыв между Таджикистаном и Туркменистаном уже довольно значителен (таблица 8).

Несмотря на то, что Таджикистан по скорости широкополосного Интернета отстает от лидеров стран региона (разрыв в 1,6–2,2 раза), республика по этому показателю опережает Азербайджан (18,87 Мбит/с), Иран (9,78 Мбит/с), Пакистан (9,40 Мбит/с), а с ближайшими соседями, Туркмени-

станом и Афганистаном, разрыв более значителен (в 10 раз и выше), что свидетельствует о существенных технологических и инфраструктурных отставаниях данных стран.

Ситуация со скоростью мобильного Интернета в странах региона (см. таблицу 9) обстоит хуже, чем в Ираке (39,17 Мбит/с), Молдове (31,53 Мбит/с), Азербайджане (30,85 Мбит/с), Грузии (29,36 Мбит/с) и Иране (22,42 Мбит/с).

## Электронное правительство

Чтобы измерить достижения стран в исследуемой нами области, воспользуемся **Индексом готовности правительства к искусственному интеллекту (ИИ)**, который используется в качестве инструмента для сравнения текущего состояния готовности правительства к использованию ИИ.

Индекс готовности правительства к ИИ за 2021 г. включает все страны ЦА (таблица 10), за исключением Туркменистана, и показывает низкие или умеренные баллы для региона ЦА, а средний общий балл по странам региона составляет 41,16, что ниже среднемирового показателя (47,42).

В последнее время Казахстан уделял большое внимание электронным услугам, чем и заслужил лидирующие позиции в данном Индексе среди стран региона, а Узбекистан, Таджикистан и Киргизия находятся в тройке стран с самым низким рейтингом.

Опрос ООН по **Индексу развития электронного правительства (ИРЭП)**<sup>7</sup> показывает положительные признаки ускоренного развития данной сферы в странах Центральной Азии. Например, сравнивая места ряда стран региона

<sup>6</sup> Global Median Speeds January 2022 // Speedtest. – URL: <https://www.speedtest.net/global-index> (дата обращения: 21.08.2022).

<sup>7</sup> UN E-Government Survey 2022 // United Nations. – URL: <https://desapublications.un.org/sites/default/files/publications/2022-09/Web%20version%20E-Government%202022.pdf> (дата обращения: 03.10.2022).



**Таблица 8.** Данные о скорости широкополосного Интернета в странах Центральной Азии на июль 2022 г.**Table 8.** Data on broadband Internet speed in Central Asian countries for July 2022

Страны	Место страны	Скорость скачивания, Мбит/с
Киргизия	78	44,27
Узбекистан	86	40,87
Казахстан	90	39,19
Таджикистан	108	27,26
Туркменистан	179	2,13

**Источник:** составлено автором на основе данных <https://www.speedtest.net/global-index>.

**Таблица 9.** Данные о скорости мобильного Интернета в странах Центральной Азии на июль 2022 г.**Table 9.** Data on mobile Internet speed in Central Asian countries for July 2022

Страны	Место страны	Скорость скачивания, Мбит/с
Казахстан	83	22,60
Киргизия	92	20,89
Узбекистан	116	13,96
Таджикистан	135	8,06
Туркменистан	-	-

**Источник:** составлено автором на основе данных <https://www.speedtest.net/global-index>.

**Таблица 10.** Показатели ряда стран Центральной Азии в Индексе готовности правительства к ИИ за 2021 г.**Table 10.** Indicators of a number of Central Asian countries in Government AI Readiness Index-2021

Страны	Место страны	Общий балл	Правительство	Технологический сектор	Данные и инфраструктура
Казахстан	66	48,43	48,80	32,38	64,10
Узбекистан	93	40,13	37,95	31,32	51,13
Таджикистан	98	38,49	35,85	26,29	53,31
Киргизия	100	37,61	35,16	23,62	54,04
<b>Средний балл</b>	-	<b>41,16</b>	<b>39,44</b>	<b>28,04</b>	<b>55,64</b>

**Источник:** составлено автором на основе данных GovernmentAIReadinessIndex 2021.

в ИРЭП за 2022 г., можно наблюдать, что Казахстан, Киргизия и Таджикистан продемонстрировали значительный успех по сравнению с 2016 г. (таблица 11).

Несмотря на то, что в ИРЭП за 2022 г. Таджикистан поднялся на 10 позиций, республика вместе с Туркменистаном занимают крайне низкие места.

Таджикистан занял крайне высокий балл по субпоказателю «Индекс человеческого капитала», который выше показателя как по миру, так и по Азии. Однако данный субпоказатель страны уступает среднему значению по Центральной Азии (таблица 12).

Именно человеческий капитал в сфере ИКТ позволил Таджикистану

**Таблица 11.** Изменения позиций стран Центральной Азии в Индексе развития электронного правительства

**Table 11.** Changes in the positions of Central Asian countries in e-Government Development Index

Страны	Место страны в рейтинге электронного правительства в 2016 г.	Место страны в рейтинге электронного правительства в 2020 г.	Место страны в рейтинге электронного правительства в 2022 г.	Изменение места страны в ИРЭП 2022 г. по сравнению с 2016 г. (+/-)
Казахстан	33	29	28	+5
Киргизия	97	83	81	+16
Узбекистан	80	87	69	+11
Таджикистан	139	133	129	+10
Туркменистан	140	158	125	+15

**Источник:** составлено автором на основе данных Индекса развития электронного правительства за 2022 г.

занять достойное место (4-е) в субразделе «цифровое мышление»<sup>8</sup> в докладе о цифровой конкурентоспособности (Digital Riser Report 2021)<sup>9</sup>, который обеспечивает глобальный рейтинг 140 стран и сравнивает их в своих регионах (таблица 13).

В регионе Евразия лидером по росту цифровой конкурентоспособности за 2018–2021 гг. оказалась Грузия: ее показатель за эти три года увеличился на 153 балла. Таджикистан же за эти го-

ды набрал дополнительно 21 балл, что позволило ему занять 5-е место в своем регионе.

Несмотря на то, что Таджикистан по субпоказателю «Государственные услуги» в Индексе цифровой трансформации за 2021 г. [EBRR, 2021] еще в 2015 г. набрал 0 баллов, а в 2020 г. уже 26,6 балла, республика, как и Туркменистан, оказалась аутсайдером. Они набрали всего 29,7 и 23,7 балла соответственно (таблица 14).

8 В докладе авторы определяют цифровую конкурентоспособность стран по двум основным параметрам: а) цифровая экосистема, куда входит группа показателей, относящихся к развитию цифрового бизнеса, такие как доступность венчурного капитала, финансовые затраты на старт бизнеса, временные затраты на старт бизнеса, простота найма зарубежной рабочей силы, набор умений выпускников вузов; б) цифровое мышление, которое характеризует население страны: цифровые навыки активного населения, отношение к риску в предпринимательстве, разнообразие кадров, количество мобильных пользователей, а также насколько компании готовы использовать рискованные и инновационные идеи.

9 The European Center for Digital Competitiveness publishes the Digital Riser Report 2021 // European Center for Digital Competitiveness. – URL: <https://digital-competitiveness.eu/digitalriser/> (дата обращения: 13.08.2022).

**Таблица 12.** Субпоказатели стран Центральной Азии в Индексе развития электронного правительства в 2022 г.**Table 12.** Indicators of Central Asian countries in e-Government Development Index-2022

Страны	Место страны в рейтинге электронного правительства за 2022 г.	Индекс электронного правительства	Индекс электронного участия	Индекс онлайн-сервисов	Индекс человеческого капитала	Индекс теле-коммуникационной инфраструктуры
Казахстан	28	0,8628	0,8068	0,9344	0,9021	0,7520
Узбекистан	69	0,7265	0,6136	0,7440	0,7778	0,6575
Киргизия	81	0,6977	0,5000	0,6176	0,8119	0,6637
Таджикистан	129	0,5039	0,2500	0,3968	0,7380	0,3770
Туркменистан	125	0,4808	0,1023	0,2980	0,7892	0,3551
Средний балл						
Мир	-	0,6102	0,4450	0,5554	0,7001	0,5751
Азия	-	0,6493	0,5024	0,6137	0,7175	0,6166
Центральная Азия	-	0,6543	0,4545	0,5981	0,8038	0,5610

**Источник:** составлено автором на основе данных Индекса развития электронного правительства за 2022 г.

**Таблица 13.** Показатели ряда стран Евразии в докладе о цифровой конкурентоспособности за 2021 г.**Table 13.** Selected Eurasian countries indicators in Digital Competitiveness Report-2021

Страны	Место в рейтинге по региону	Общий	Цифровые экосистемы	Цифровое мышление
Грузия	1	+153	100	53
Армения	2	+47	17	51
Азербайджан	3	+37	15	22
Киргизия	4	+22	4	18
Таджикистан	5	+21	-4	4
Молдова	6	1	32	-31
Казахстан	7	-40	19	-59
Украина	8	-66	-14	-80
Россия	9	-67	-3	-64

**Источник:** составлено автором на основе данных Digital Riser Report 2021.

**Таблица 14.** Показатели стран Центральной Азии в Индексе цифровой трансформации  
**Table 14.** Indicators of the Central Asian Countries in Digital Transformation Index

Страны	Цифровые инструменты в 2020 г.					Цифровые инструменты в 2015 г.				
	Общий балл	Инфраструктура	Навыки	Регулирование	Государственные услуги	Общий балл	Инфраструктура	Навыки	Регулирование	Государственные услуги
Казахстан	71,1	67,7	60,7	66,5	89,5	60,6	60,2	75,3	33,6	73,5
Узбекистан	52,6	36,1	51,9	44,5	77,8	35,0	22,7	57,8	19,0	40,7
Киргизия	47,1	36,2	38,2	48,7	65,2	30,8	24,7	40,7	29,6	28,1
Таджикистан	29,7	31,0	39,0	22,4	26,6	21,1	21,0	44,3	20,3	0,0
Туркменистан	23,7	31,4	34,3	18,4	10,9	22,1	31,5	40,5	15,0	1,3
<b>Среднее значение</b>	<b>44,8</b>	<b>40,5</b>	<b>44,8</b>	<b>40,1</b>	<b>54,0</b>	<b>33,9</b>	<b>32,0</b>	<b>51,7</b>	<b>23,5</b>	<b>28,7</b>

**Источник:** составлено автором на основе данных Transition Report 2021–22 System Upgrade: Delivering The Digital Dividend. P. 14.

В Индексе цифровой трансформации за 2021 г. в Центральной Азии безусловным лидером оказался Казахстан, набрав 71,1 балла из 100 возможных, а по субпоказателю «Государственные услуги» (89,5 балла) страна обгоняет Швецию (84,8 балла), Турцию (86,7 балла), даже Канаду (88,4 балла) и Францию (88,6 балла).

## Нормативно-правовое регулирование ИКТ

Надлежащая нормативно-правовая база является ключом к успешной цифровой трансформации, которая должна быть всеобъемлющей и устойчивой, а также сводить к минимуму возможные проявления нежелательных последствий как для рыночных структур, так и для потребителей.

По данным МСЭ за 2020 г.<sup>10</sup>, по нормативным требованиям в области ИКТ

целых 40% стран мира находятся на уровне G1 (командно-административного регулирования) или G2 (базовая реформа – частичная либерализация и многоуровневая приватизация), включая Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан, упуская возможности для развития и рискуя остаться оторванными от глобальных процессов цифровизации (таблица 15).

Киргизия же с общим баллом 77,5 (G3: Обеспечение инвестиций, инноваций и доступа – двойной акцент на стимулирование конкуренции в сфере предоставления услуг и контента, а также на защиту прав потребителей) находится ближе всех на пути к уровню регулирования G4 (интегрированное регулирование – во главе с целями экономической и социальной политики), который может достигаться при наборе 85 баллов и выше<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Global ICT Regulatory Outlook 2020 Pointing the way forward to collaborative regulation // The Digital Regulation Platform. – URL: [https://digitalregulation.org/wp-content/uploads/ebat-19-00942\\_Global-ICT-Regulatory-Outlook-2019-v11.pdf](https://digitalregulation.org/wp-content/uploads/ebat-19-00942_Global-ICT-Regulatory-Outlook-2019-v11.pdf) (дата обращения: 11.08.2022).

<sup>11</sup> Не стоит путать термин G4, используемый в отношении Индикатора, с термином 4G, который относится к беспроводной технологии.

**Таблица 15.** Инструмент отслеживания нормативно-правовой базы в области ИКТ  
**Table 15.** ICT Regulatory Tracking Tool

Страны	2020		2015		2010		2007	
	Поколения регулирования, G	Баллы	Поколения регулирования, G	Баллы	Поколения регулирования, G	Баллы	Поколения регулирования, G	Баллы
Киргизия	G3	77,50	G3	70,50	G2	56,50	G2	56,50
Казахстан	G2	55,00	G2	52,00	G2	45,00	G1	21
Узбекистан	G1	21,83	G1	16,83	G1	14,83	G1	14,83
Таджикистан	G1	14,00	G1	14,00	G1	14,00	G1	12,00
Туркменистан	G1	7,69	G1	7,67	G1	7,67	G1	7,67

**Источник:** составлено автором на основе данных Global ICT Regulatory Outlook 2020. P. 28.

## Выводы

Обзор текущего крайне неравномерного положения дел при внедрении цифровых технологий в Таджикистане является полезной отправной точкой для облегчения понимания возможных ее отрицательных последствий.

Проведенное в настоящей статье исследование о текущем состоянии цифровизации в республике свидетельствует о серьезном отставании Таджикистана по сравнению со странами региона, которые находятся на той же стадии социально-экономического развития.

Всё это позволяет выдвигать тезис о том, что для полного раскрытия его потенциала крайне важно обеспечить приемлемые цены на доступ к надежному и быстрому Интернету.

В этом ключе **мобильный Интернет** имеет большое значение для населения и удовлетворяет его потребности. Было выявлено, что количество активных абонентов мобильного широкополосного доступа в Таджикистане в начале 2022 г. в разы ниже (25 на 100 человек) по сравнению с остальными странами Центральной Азии.

При первоначальном обзоре кажется, что цена пакета мобильного Интернета (2 ГБ) в Таджикистане (\$5,16) ниже средней цены по ЦА (9,30 долларов), однако более глубокий анализ показывает, что данный показатель из расчета ВНД на душу населения в месяц в этой стране составляет целых 7,5%, в то время как среднее значение этого показателя по региону составляет около 3,5%. По этому индикатору Таджикистан не только занимает последнее место в своем регионе, но и среди развивающихся стран, не имеющих выхода к морю.

**Стабильная и надежная стационарная широкополосная связь** является важнейшей частью инфраструктуры ИКТ и незаменима для академических кругов, частного сектора и правительства.

Было выявлено, что в 2020 г. средний уровень охвата фиксированной широкополосной связью в Таджикистане составил всего 0,06 абонентских подключений на 100 жителей этой страны, что ниже, чем даже в Туркменистане (0,1). Таджикистан по доступу домашних хозяйств к Интернету (27%) отстает не только от регионального, но и от среднемировых показателей.

Несмотря на снижение с 2013 по 2021 г. динамики цены корзины фиксированной широкополосной связи (5 ГБ) как в долларовом выражении (с 11,2 до 5,3 долларов), так и из расчета ВНД на душу населения в месяц (с 16,8 и до 7,5 долларов), данный показатель в Таджикистане почти в 2 раза превышает аналогичный показатель в странах ЦА (3,64% ВНД на душу населения).

Другими словами, проживающим в этой стране гражданам понадобится работать свыше 1,2 часа, чтобы позволить себе самый дешевый пакет мобильного Интернета, и 7,4 часа, чтобы позволить себе самый дешевый пакет фиксированного широкополосного Интернета. Отметим, что данные показатели выше среднемирового значения, который составляет 10,4 минуты и 5,75 часа соответственно<sup>12</sup>.

**Электронное правительство** определяет, насколько развиты и оцифрованы государственные услуги страны. Лучшее электронное правительство помогает свести к минимуму бюрократию, снизить коррупцию и повысить прозрачность государственного сектора. Это также повышает эффективность государственных услуг и помогает людям сэкономить время, влияя на качество их цифровой жизни.

Данное обстоятельство крайне важно для такой страны, как Таджикистан, которая по уровню восприятия коррупции находится на 150-м месте среди 180 стран<sup>13</sup>.

Последнее десятилетие правительства стран мира начали существенно ускорять процессы развития ИИ, улучшая качество предоставления государственных услуг.

В индексе готовности правительства к ИИ самые высокие показатели всех стран Центральной Азии остаются в областях «Данные и инфраструктура» и «Человеческий потенциал», демонстрируя существующие возможности для расширения и диверсификации базы грамотных (в цифровом плане) пользователей Интернета. Именно человеческий капитал в сфере ИКТ позволил Таджикистану занять достойное место в субразделе «цифровое мышление» (4-е место) в докладе о цифровой конкурентоспособности, который обеспечивает глобальный рейтинг 140 стран и сравнивает их в своих регионах (см. таблицу 13).

С другой стороны, отставание по баллам по таким субпоказателям, как «Индекс электронного правительства», «Индекс электронного участия», «Индекс онлайн-сервисов» и «Индекс телекоммуникационной инфраструктуры» по сравнению с показателями «Индекса человеческого капитала» свидетельствует о том, что существующее положение дел Таджикистана в сфере ИКТ не оправдывает спрос его населения.

Отчасти именно этим и объясняется причина, почему страна набрала всего 26,6 балла в 2021 г. по субпоказателю «Государственные услуги» в Индексе цифровой трансформации (см. таблицу 14).

Однако инфраструктура данных и технология, необходимая для развертывания ИИ, требуют значительных государственных расходов, которые могут не соответствовать непосредственным финансовым возможностям Таджикистана.

12 Digital Quality of Life Index-2021 // Surfshark. – URL: <https://surfshark.com/dql-compare?table=true&country1=TJ&country2=KZ&country3=PK&country4=MD> (дата обращения: 16.08.2022).

13 Corruption Perceptions Index // Transparency International. – URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/tjk> (дата обращения: 22.08.2022).

Проблема Таджикистана при внедрении цифровых технологий не только заключается в плохом состоянии инфраструктуры, но и в несовершенстве **институциональной базы, включая ее нормативно-правовые аспекты.**

Правительством Таджикистана за последние годы был принят ряд законодательных актов по информационной безопасности, таких как законы Республики Таджикистан «О защите персональных данных», «Об электронной подписи», «Об информации», «О криптографии», «О защите информации», «Об электронном документе», «Об электронной торговле», «Концепция цифровой экономики в Республике Таджикистан», «Концепция информационной безопасности Республики Таджикистан» и «Среднесрочная программа экономического цифрового развития Республики Таджикистан на 2021–2025 годы» и пр.

В прошлом эта республика по уровню развития мобильных услуг занимала 1-е место в Центральной Азии. В 2005 г. она была первой страной в ЦА и второй в СНГ, которая внедрила стандарт 3G. В этот период развития цифровизации Таджикистан по качеству связи и ценами на них конкурировал с Россией и Украиной<sup>14</sup>.

Несмотря на эти данные, Таджикистан получил самый низкий балл по субпоказателю «Регулирование» (см. таблицу 14), набрав всего 22,4 балла; по сравнению с 2015 г. данный показатель увеличился всего на 2,1 балла.

Более глубокий анализ показывает, что текущее положение существующей нормативно-правовой базы респу-

блики противоречит эффективной реализации поставленных стратегических целей и задач страны в области цифровых технологий.

Ярким примером является постановление Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2015 г. № 765 «О Едином коммутационном центре электрической связи» (ГУП «Таджиктелеком»), которое обязывает мобильные компании и интернет-провайдеров закупать интернет-трафик через центральные (единственные) коммуникационные сети электросвязи.

Согласно вышеупомянутому постановлению, провайдеры, которые до создания указанного Центра имели собственные автономные каналы и как минимум два канала доступа в глобальную сеть Интернет, сейчас вынуждены управлять своими сетями через ГУП «Таджиктелеком».

Создание этого центра и обязательство мобильных компаний покупать Интернет только через него вызвало существенное удорожание цены Интернета и снижение скорости<sup>15</sup>, тем самым формируя в стране нездоровую конкуренцию, которая затронула все слои населения страны, вызвав ажиотаж и массу недовольства людей<sup>16</sup>. Именно в указанном постановлении, по мнению независимых экспертов, кроется причина отставания республики в вышеуказанных рейтингах<sup>17</sup>.

Вследствие всего этого прогресс в области повышения степени зрелости нормативно-правовой базы в Таджикистане идет медленнее, чем в большинстве других стран региона. Республика за последние 13 лет, прошед-

14 Таджикиский интернет: дорогой и плохой // Азия Плюс. – URL: <https://asiaplus.news/news/tajikistan/society/20180928/tadzhikskii-internet-dorogoi-i-ploхой/> (дата обращения: 22.08.2022).

15 Там же.

16 Интернет в Таджикистане станет дороже // Central Asian Bureau for Analytical Reporting. – URL: <https://cabar.asia/ru/internet-v-tadzhikistane-stanet-dorozhe?pdf=18302> (дата обращения: 21.08.2022).

17 Таджикиский интернет: дорогой и плохой // Медиа группа ASIA+. – URL: <https://asiaplus.news/news/tajikistan/society/20180928/tadzhikskii-internet-dorogoi-i-ploхой/> (дата обращения: 21.08.2022).



ших с момента первого издания *Global ICT Regulatory Outlook*, так и не смогла перейти от одного уровня на второй, не сумев провести важные реформы в сфере нормативно-правового регулирования.

Таким образом, несмотря на предпринятые попытки, цифровые технологии по-прежнему не являются приоритетом для Таджикистана. Иначе как можно объяснить тот факт, что, вопреки имеющемуся человеческому потенциалу (см. таблицу 12), в республике всё еще отсутствует возможность онлайн-подачи заявления и получения таких документов, как внутренний и заграничный паспорта, водительское удостоверение, невозможно зарегистрироваться по месту жительства, записаться к врачу, в детские сады, школы, не говоря уже о наличии единого интерактивного портала государственных услуг.

Но самая главная проблема Таджикистана заключается в отсутствии понимания необходимости повсеместного внедрения цифровых технологий. В республике видят в них больше рисков, чем возможностей. Исходя из этого, с 2015 г. больше усилий прилагается по ограничению присутствия населения в Интернете, при этом монополизирован рынок предоставления Интернета<sup>18</sup> под различными предложениями, ограничивается возможность покупки телефонных сим-карт<sup>19</sup>, не делается существенных вложений в оптико-волоконные сети. В Таджикистане даже нет намерений сформировать единый портал предоставления государственных услуг, с тем чтобы населению было легче получить государственные услуги, о которых было упомянуто выше.

## Рекомендации

Национальные политические цели и задачи, отраженные в принятых Таджикистаном стратегиях и программах, продемонстрировали перспективность деятельности по цифровизации, но в то же время показали, что на пути реализации цифрового потенциала сохраняется ряд препятствий. Эти преграды необходимо преодолевать с помощью целенаправленных и учитывающих конкретные проблемы политических мер, которые позволят обеспечить более долгосрочные цели экономической трансформации и устойчивого развития.

В первую очередь это касается роли **инфраструктуры ИКТ**, ее качества, потенциала и скорости Интернета, а также устойчивости инфраструктуры и сетей ИКТ.

Одной из ключевых проблем развития в сфере ИКТ в Таджикистане является дорогостоящая цифровая связь. Чтобы извлечь максимальную пользу от потенциала цифровых технологий, она должна быть дешевой и доступной по цене, надежной по скорости и универсальной по охвату. Последнее для Таджикистана – с ее горным рельефом, где проживает 70% его населения, – является ключевым моментом.

Было выявлено, что рост охвата мобильной связью на 10% связан с ростом ВВП на 1,25%, а 10%-е проникновение фиксированной связи обеспечивает дополнительный рост ВВП на 0,63% [ITU, 2014].

Развертывание мобильного широкополосного доступа кажется выгодным как для Таджикистана, так и других стран ЦА, учитывая его стоимость

18 В Таджикистане вводится монополия на интернет? // Медиа группа ASIA+. – URL: <https://asiaplustj.info/news/tajikistan/society/20180207/v-tadzhikistane-vvoditsya-monopoliya-na-internet> (дата обращения: 21.08.2022).

19 В Таджикистане ужесточают правила продажи сим-карт // ИА REGNUM. – URL: <https://regnum.ru/news/2576393.html> (дата обращения: 21.08.2022).

и необходимые технические возможности. Это может указывать на то, что путь, которому должны следовать эти страны, должен заключаться в том, чтобы сделать приоритетным развитие мобильного широкополосного доступа, поскольку его средняя скорость подключения к Интернету выше.

Широкополосная подвижная связь как в Таджикистане, так и в регионе ЦА может стать эффективным средством преодоления цифрового разрыва и устранения оставшихся пробелов в возможностях установления соединений, особенно в отдаленных и труднодоступных районах.

В этой связи ограниченный доступ к Интернету является серьезным препятствием на пути развития цифровых технологий. А с учетом растущего количества программных приложений, требующих большого объема данных и облачных сервисов, цена и скорость Интернета продолжают оставаться важной областью для политики и инвестиций в этой стране.

Поэтому Таджикистану, как и странам региона, необходимо приложить все усилия для достижения целевого показателя цены на услуги широкополосного доступа ниже 2% от ежемесячного ВНД на душу населения в месяц к 2025 г., установленной в 2018 г. Комиссией по широкополосной связи<sup>20</sup>.

Из стран региона только Казахстан достиг 2%-го порога ценовой доступности Интернета, установленной Комиссией ООН по широкополосной связи, а Узбекистан всего на 0,13 п. п. превышает указанный показатель.

Вместе с тем политика должна быть направлена на то, чтобы к 2025 г. 60% домохозяйств имели доступ к Интерне-

ту, как это предполагает Повестка дня МСЭ «Соединим 2030»<sup>21</sup>.

В этом ключе совершенствование **нормативно-правовой базы** является залогом к успеху. Было выявлено, что совершенствование нормативно-правовой базы и повышение эффективности сферы ИКТ приведет к снижению цен на Интернет, увеличению его охвата, более высокому уровню внедрения электронной коммерции и, как следствие, обеспечит воздействие на ВВП.

Таджикистану необходимо установить соответствие правовых и управленческих аспектов не только друг другу, но и изменениям социально-экономического ландшафта, вызванным цифровизацией. В настоящее время нормативно-правовая база республики не отражает требований и потребностей цифровой экономики, а государственная монополия в предоставлении интернет-трафика еще больше усугубляет это положение, вызывая недовольство граждан и не давая возможности раскрыть имеющийся потенциал этой сферы.

Это подразумевает наличие инклюзивного регулирующего органа в области ИКТ с желаемыми характеристиками: существующий экстрактивный государственный институт в виде ГУП «Таджиктелеком» давно не отвечает потребностям времени.

Поэтому Таджикистану необходимо принять на вооружение передовую мировую практику формирования нормативно-правовой базы, ориентированной на вопросы здоровой конкуренции и защиты прав потребителей. Таджикистан мог бы **внедрить практику так называемых регулятивных «песочниц»** [Реализация..., 2020] для

20 Make Broadband Affordable // Broadband Commission for Sustainable Development. – URL: <https://www.broadbandcommission.org/advocacy-targets/2-affordability/> (дата обращения: 16.08.2022).

21 Connect 2030 – An Agenda to Connect all to a Better World // International Telecommunication Union (ITU). – URL: <https://www.itu.int/ru/mediacentre/backgrounders/Pages/connect-2030-agenda.aspx> (дата обращения: 16.08.2022).

## проверки действенности новых правовых актов, касающихся цифровых технологий.

Несмотря на то, что электронное правительство в Таджикистане существенно отстает в своем развитии от подобных систем других стран региона, меры, предпринятые правительством этой страны, путем совершенствования обмена данными между своими министерствами и ведомствами, а также расширения практики предоставления цифровых государственных услуг могут служить примером для подражания.

В среднесрочной программе развития цифровой экономики Таджикистана заложена цель по увеличению доли услуг, предоставляемых правительством населению, с нынешних 3% до 15% к 2025 г. и увеличению количества официальных порталов, предоставляющих подобные услуги за указанный период, с 4 до 17 единиц. Для сравнения: данный показатель в Узбекистане в 2021 г. составил 34%, и к 2025 г. планируется увеличить его до 70%, а в Казахстане этот показатель в 2022 г. уже составил 80%.

В этом ключе существенным прорывом могло бы стать создание единого портала государственных услуг, где населению будет предоставлена возможность подачи и получения национальных и заграничных паспортов, водительских удостоверений и других важных для населения услуг.

Создание подобного портала смогло бы существенно облегчить жизнь населению, сэкономяв его деньги и, что немаловажно, снизив уровень коррупции в стране. Это особенно важно в свете того, что много усилий направлено по ее снижению в республике<sup>22</sup>.

Таким образом, проведенное исследование позволяет заключить, что наличие политической воли и инвестиций в сфере ИКТ является отправной точкой для полноценного участия в этой экономике и получения пользы от нее. Страна также должна иметь возможность продуктивно использовать такой доступ, а Таджикистану необходимо перестать видеть в цифровых технологиях риски. Устранение указанного момента имеет ключевое значение для развития и достижения целей и задач, указанных в стратегических документах страны.

## Заключение

Обзор проблем и возможностей в области цифровизации в Таджикистане выявил наличие сложностей, на которые должно быть направлено основное внимание правительства страны.

Эти области, связанные с трудностями или возможностями цифрового развития в стране, включают следующие факторы: наличие политической воли, институциональный потенциал, а также распространение технологий и возможность подключения к ним. Решение этих проблем посредством объединенных усилий и партнерств остается приоритетом для республики.

Однако правильное регулирование в ситуации отсутствия политической воли в стране может стать более сложной задачей по мере роста цифровизации, поскольку продвинутые цифровые технологии требуют более сложной нормативно-правовой базы.

Автор надеется, что проведенное в настоящей статье исследование побудит ученых исследовать новые, менее

22 Государственная стратегия противодействия коррупции в Республике Таджикистан на период до 2030 года // Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан. – URL: <https://www.anticorruption.tj/images/PDF/str-rus.pdf> (дата обращения: 22.08.2022).

изученные варианты и направления изучения цифровых технологий. С одной стороны, может потребоваться дальнейшее накопление знаний об этом направлении в развивающихся и наименее развитых странах. С другой стороны, научное сообщество (и общественность в целом) может извлечь пользу из рассмотрения вопросов цифровизации с более широкой дисциплинарной и междисциплинарной точек зрения.

Жизненно важно, чтобы к выводам и рекомендациям прислушивались государственные органы, реализующие данную политику в стране. Это связано с тем, что подобные исследования и анализы затрагивают сами отношения между государствами и их гражданами, а также жизнь и опыт последних. В эпоху постправды, когда доверие к правительству снижается, а уверенность в цифровых технологиях растет, для исследований может быть особенно важно выявление положительного и скрытого потенциала, связанного с развитием цифровых технологий, и его реализация.

## Список литературы

- Иванова В.В. Информационный рынок: зарубежные и украинские реалии // Актуальные проблемы экономики. – 2009. – № 2. – С. 39–43.
- Реализация цифрового потенциала в Северной и Центральной Азии. – UN ESCAP, 2018. – URL: [https://unesce.org/sites/default/files/2020-12/E\\_%D0%A1%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B9\\_%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82\\_-\\_%D0%A0%D0%95%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF\\_%D0%A6%D0%98%D0%A4%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E\\_%D0%9F%D0%9E%D0%A2%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%90%D0%9B%D0%92\\_%D0%A1%D0%95%D0%92%D0%95%D0%A0%D0%9D%D0%9E%D0%99\\_%D0%98\\_%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%9E%D0%99\\_%D0%90%D0%97%D0%98%D0%98.pdf](https://unesce.org/sites/default/files/2020-12/E_%D0%A1%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82_-_%D0%A0%D0%95%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF_%D0%A6%D0%98%D0%A4%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E_%D0%9F%D0%9E%D0%A2%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%90%D0%9B%D0%92_%D0%A1%D0%95%D0%92%D0%95%D0%A0%D0%9D%D0%9E%D0%99_%D0%98_%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%9E%D0%99_%D0%90%D0%97%D0%98%D0%98.pdf) (дата обращения: 19.08.2022).
- Alathur S., Ilavarasan P.V., Gupta M.P. Citizen participation and effectiveness of e-petition: Sutharyakeralam – India // Transforming Government: People, Process and Policy. – 2012. – Vol. 6, N 4. – P. 392–403.
- Annarelli A, Giulia P. Digitalization Capabilities for Sustainable Cyber Resilience: A Conceptual Framework // Sustainability, MDPI. – 2021. – Vol. 13, N 23. – P. 1–9. – DOI: 10.3390/su132313065.
- Charalabidis Y., Loukis E. Participative public policy making through multiple social media platforms utilization // International Journal of Electronic Government Research. 2012. – Vol. 8, N 3. – P. 78–97.
- Devereux M., Vella J. Debate: implications of digitalization for international corporate tax reform // Intertax. – 2018. – Vol. 46, N 6. – P. 550–559.
- EBRR. Transition Report 2021-22 System Upgrade: Delivering the Digital Dividend. – London, 2021. – URL: <https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2021/11/transition-report-202122-1-1.pdf> (дата обращения: 19.08.2022).
- Eling M., Lehmann M. The impact of digitalization on the insurance value chain and the insurability of risks // The Geneva Papers on Risk and Insurance. – 2018. – Vol. 43, N 3. – P. 359–396.
- Hagberg J., Sundstrom M., Egels-Zandén N. The digitalization of retailing: an exploratory framework // International Journal of Retail Distribution Management. – 2016. – Vol. 44, N 7. – P. 694–712.
- ITU. Digital trends in the Commonwealth of Independent States region. –

2021. – URL: [https://www.itu.int/hub/publication/d-ind-dig\\_trends\\_cis-01-2021](https://www.itu.int/hub/publication/d-ind-dig_trends_cis-01-2021) (дата обращения: 20.08.2022).

ITU. Measuring the Information Society Report 2014. – Geneva, 2014. – URL: [https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014\\_without\\_Annex\\_4.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf) (дата обращения: 20.08.2022).

Literature review on digitalization capabilities: Co-citation analysis of antecedents, conceptualization and consequences / Annarelli A., Battistella C., Nonino F., Parida V. // *Technological Forecasting and Social Change*. – 2021. – Vol. 166, N 3. – DOI: 10.1016/j.techfore.2021.120635.

Maxwell L., McCain T. Gateway or gatekeeper: the implications of copyright and digitalization on education // *Communication Education*. – 1997. – Vol. 46, N 3. – P. 141–157.

Morley J., Widdicks K., Hazas M. Digitalisation, energy and data demand: the impact of internet traffic on overall and peak electricity consumption // *Energy Research and Social Science*. – 2018. – Vol. 38, N 1. – P. 128–137. – DOI: 10.1016/J.ERSS.2018.01.018.

Munteanu I., Newcomer K. Leading and learning through dynamic performance management in government // *Public Administration Review*. – 2020. – Vol. 80, N 2. – P. 316–325.

Parida V., David S., Wiebke R. Reviewing Literature on Digitalization, Business Model Innovation, and Sustainable Industry: Past Achievements and Future Promises // *Sustainability*. – 2019. – Vol. 11, N 2. – DOI: 10.3390/su11020391.

Redden J. Democratic governance in an age of datafication: Lessons from mapping government discourses and practices // *Big Data and Society*. – 2018. – July – December. – P. 1–13.

Tackling the digitalization challenge: how to benefit from digitalization in practice / Parviainen P., Tihinen M., Kääriäinen J., Teppola S. // *IJISPM*. – 2017. – Vol. 5, N 1. – P. 63–77.

UNCTAD. Digital Industrialisation in Developing Countries: A Review of the Business and Policy Landscape. – 2018. – URL: [https://unctad.org/system/files/non-official-document/dtl\\_eWeek2018c06-ITforChange\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/dtl_eWeek2018c06-ITforChange_en.pdf) (дата обращения: 19.08.2022).

UNCTAD. Digital Economy Report 2021. Cross-border data flows and development. – 2021a. – URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/der2021\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf) (дата обращения: 19.08.2022).

UNCTAD Technology and Innovation Report. – 2021b. – URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/tir2020overview\\_ru.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tir2020overview_ru.pdf) (дата обращения: 16.08.2022).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.11

# Current Issues of Digitalization in Tajikistan

**Jovid Zafar IKROMI**

PhD (Econ.), Associated Professor, Chair of International Economics  
Technological University of Tajikistan  
N. Karaboev Street, 63/3, Dushanbe, Republic of Tajikistan, 734061  
E-mail: ikromov@yahoo.com  
ORCID: 0000-0001-9795-3438

**CITATION:** Ikromi J.Z. (2022). Current Issues of Digitalization in Tajikistan. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 214–237 (in Russian).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.11

Received: 19.04.2022.

Revised: 03.10.2022.

**ABSTRACT.** *This article explores various aspects of digitalization in Tajikistan, using methods of statistical and horizontal analysis, and the method of data comparison, a comparative analysis of the state of fixed and mobile broadband, speed and price of the Internet in Tajikistan with several countries in Central Asia. The place of the republic in international rankings, as well as a discussion of the existing opportunities and problems in this area are carried out. It has been revealed that despite the adoption of several legal acts that keep up with the times, the country lags behind in the development of its digital infrastructure and technological competitiveness, which hinder the realization of its digital potential. It is emphasized that as far as ICT legal regulation is concerned, Tajikistan over the past thirteen years has not been able to move from one level of regulation to another, having failed to carry out important reforms and thereby to climb the regulatory ladder. Based on the results of the study of the state of digital technologies in the country, the main directions of measures for the transition to unlocking the potential of dig-*

*ital technologies are put forward, which are as follows: (i) bringing regulatory legal acts in digital technologies in line with the adopted strategic goals and objectives; (ii) abolition of state monopolies on the provision of ICT services; (iii) the presence of political will.*

**KEYWORDS:** *Tajikistan, Central Asia, digitalization, digital technologies, the Internet, Internet price, internet speed, e-government.*

## References

- Alathur S., Ilavarasan P.V., Gupta M.P. (2012). Citizen participation and effectiveness of e-petition: Sutharyakeralam – India. *Transforming Government: People, Process and Policy*. Vol. 6, no. 4, pp. 392–403.
- Annarelli A, Giulia P. (2021). Digitalization Capabilities for Sustainable Cyber Resilience: A Conceptual Framework. *Sustainability, MDPI*. Vol. 13, no. 23, pp. 1–9. DOI: 10.3390/su132313065.



Charalabidis Y., Loukis E. (2012). Participative public policy making through multiple social media platforms utilization. *International Journal of Electronic Government Research*. Vol. 8, no. 3, pp. 78–97.

Devereux M., Vella J. (2018). Debate: implications of digitalization for international corporate tax reform. *Intertax*. Vol. 46, no. 6, pp. 550–559.

EBRR (2021). *Transition Report 2021-22 System Upgrade: Delivering the Digital Dividend*. London. Available at: <https://euneighbourseast.eu/wp-content/uploads/2021/11/transition-report-202122-1-1.pdf>, accessed 19.08.2022.

Eling M., Lehmann M. (2018). The impact of digitalization on the insurance value chain and the insurability of risks. *The Geneva Papers on Risk and Insurance*. Vol. 43, no. 3, pp. 359–396.

Hagberg J., Sundstrom M., Egels-Zandén N. (2016). The digitalization of retailing: an exploratory framework. *International Journal of Retail Distribution Management*. Vol. 44, no. 7, pp. 694–712.

ITU (2021). *Digital trends in the Commonwealth of Independent States region*. Available at: [https://www.itu.int/hub/publication/d-ind-dig\\_trends\\_cis-01-2021](https://www.itu.int/hub/publication/d-ind-dig_trends_cis-01-2021), accessed 20.08.2022.

ITU (2014). *Measuring the Information Society Report 2014*. Geneva. Available at: [https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014\\_without\\_Annex\\_4.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf), accessed 20.08.2022.

Ivanova V.V. (2009). Information market: foreign and Ukrainian realities. *Actual Problems of Economics*. No. 2, pp. 39–43 (in Russian).

Literature review on digitalization capabilities: Co-citation analysis of antecedents, conceptualization and consequences (2021). Annarelli A., Battistella C., Nonino F., Parida V. *Technological Forecasting and Social Change*. Vol. 166, no. 3. DOI: 10.1016/j.techfore.2021.120635.

Maxwell L., McCain T. (1997). Gateway or gatekeeper: the implications of copyright and digitalization on education. *Communication Education*. Vol. 46, no. 3, pp. 141–157.

Morley J., Widdicks K., Hazas M. (2018). Digitalisation, energy and data demand: the impact of internet traffic on overall and peak electricity consumption. *Energy Research and Social Science*. Vol. 38, no. 1, pp. 128–137. DOI: 10.1016/j.ERSS.2018.01.018.

Munteanu I., Newcomer K. (2020). Leading and learning through dynamic performance management in government. *Public Administration Review*. Vol. 80, no. 2, pp. 316–325.

Parida V., David S., Wiebke R. (2019). Reviewing Literature on Digitalization, Business Model Innovation, and Sustainable Industry: Past Achievements and Future Promises. *Sustainability*. Vol. 11, no. 2. DOI: 10.3390/su11020391.

Realizatsiya... (2018). Realization of digital potential in North and Central Asia. UN ESCAP. Available at: [https://unece.org/sites/default/files/2020-12/E\\_%D0%A1%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B9\\_%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82\\_-\\_%D0%A0%D0%95%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF\\_%D0%A6%D0%98%D0%A4%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E\\_%D0%9F%D0%9E%D0%A2%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%90%D0%9B%D0%90\\_%D0%92\\_%D0%A1%D0%95%D0%92%D0%95%D0%A0%D0%9D%D0%9E%D0%99\\_%D0%98\\_%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%9E%D0%99\\_%D0%90%D0%97%D0%98%D0%98.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2020-12/E_%D0%A1%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%87%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82_-_%D0%A0%D0%95%D0%90%D0%9B%D0%98%D0%97%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%AF_%D0%A6%D0%98%D0%A4%D0%A0%D0%9E%D0%92%D0%9E%D0%93%D0%9E_%D0%9F%D0%9E%D0%A2%D0%95%D0%9D%D0%A6%D0%98%D0%90%D0%9B%D0%90_%D0%92_%D0%A1%D0%95%D0%92%D0%95%D0%A0%D0%9D%D0%9E%D0%99_%D0%98_%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%9E%D0%99_%D0%90%D0%97%D0%98%D0%98.pdf), accessed 19.08.2022 (in Russian).

Redden J. (2018). Democratic governance in an age of datafication: Lessons from mapping government discourses and



practices. *Big Data and Society*. July – December, pp. 1–13.

Tackling the digitalization challenge: how to benefit from digitalization in practice (2017). Parviainen P., Tihinen M., Kääriäinen J., Teppola S. *IJISPM*. Vol. 5, no. 1, pp. 63–77.

UNCTAD (2018). *Digital Industrialisation in Developing Countries: A Review of the Business and Policy Landscape*. Available at: [https://unctad.org/system/files/non-official-document/dtl\\_eWeek2018c06-ITforChange\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/dtl_eWeek2018c06-ITforChange_en.pdf), accessed 19.08.2022.

UNCTAD (2021a). *Digital Economy Report 2021. Cross-border data flows and development*. Available at: [https://unctad.org/system/files/official-document/der2021\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf), accessed 19.08.2022.

UNCTAD (2021b). *Technology and Innovation Report*. Available at: [https://unctad.org/system/files/official-document/tir2020overview\\_ru.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tir2020overview_ru.pdf), accessed 16.08.2022.

## Проблемы Старого Света

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.12

# Товарная торговля России с Чехией и Словакией в 2012–2021 годах

**Мария Викторовна СВИРИДОВА**

кандидат географических наук, старший научный сотрудник Центра восточноевропейских исследований

Институт экономики РАН

Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, Российская Федерация, 117218

E-mail: m-vitis@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-5397-3805

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Свиридова М.В. Товарная торговля России с Чехией и Словакией в 2012–2021 годах // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 238–251.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.12

Статья поступила в редакцию 29.07.2022.

Исправленный текст представлен 07.11.2022.

**АННОТАЦИЯ.** Цель исследования – выявление закономерностей взаимной товарной торговли России с Чехией и Словакией за последнее десятилетие – с 2012 по 2021 г. В задачи работы входило 1) определить значимость Чехии и Словакии для России как торговых партнеров и России для них, 2) проанализировать стоимостные показатели взаимной торговли в динамике за 10 лет, 3) рассмотреть товарную структуру торговли и ее изменения в рамках пяти важнейших товарных групп. На Россию приходится 2–3% товарооборота Чехии и Словакии, она является для обеих стран более значимым партнером, чем они для России. Антироссийские санкции и пандемия снизили показатели взаимной торговли, хотя санкции на экспорт в Россию наиболее значимых товаров обеим странам удалось смягчить. Основу российского экспорта составляет минеральное топливо, зависимость от поставок кото-

рого у Чехии и Словакии за десятилетие уменьшилась незначительно. Высокие показатели экспорта автомобилей из России в Чехию на протяжении трех лет отразили тенденцию повышения экспорта иномарок российской сборки за рубеж. Импорт из Чехии и Словакии товарной группы «Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части», в разы превышающий по стоимости экспорт этих товаров из России, объясняется кооперацией компании «Росатом» с чешскими и словацкими производителями оборудования для атомной промышленности, а также переходом чешских компаний в собственность российских и получением ими крупных заказов из России.

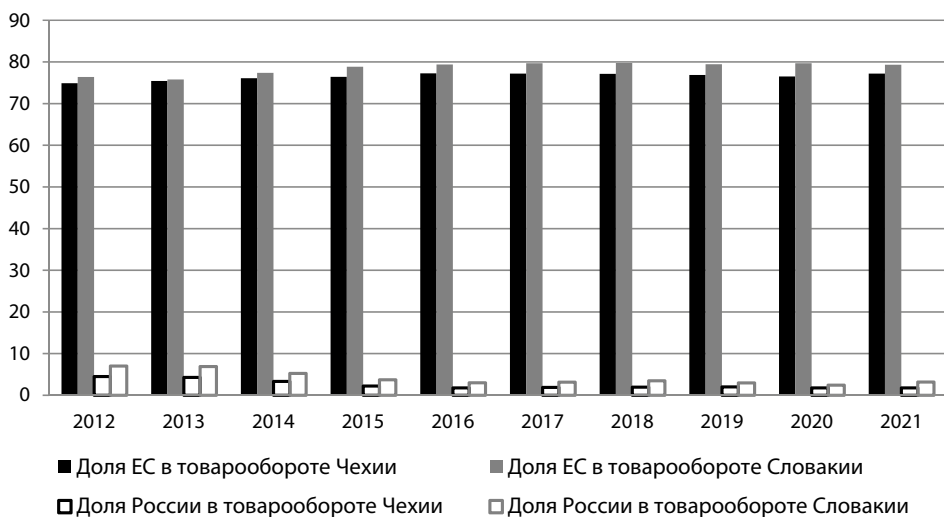
**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** торговля, товарооборот, экспорт, импорт, Чехия, Словакия, Россия, антироссийские санкции.

## Позиции стран во взаимной торговле

За рассматриваемое десятилетие (2012–2021 гг.) Чехия по доле в российском товарообороте среди всех торговых партнеров занимала 18–20-е места. По доле в российском импорте места Чехии были выше, чем в экспорте: по доле в импорте она занимала с 14-го по 17-е места, а по доле в экспорте – с 20-го по 29-е. Словакия по доле в российском товарообороте за десятилетие занимала 21–25-е места, по доле в российском экспорте и импорте – 20–29-е места<sup>1</sup>. В свою очередь, Россия для Чехии и Словакии в 2012–2014 гг. входила в десятку партнеров и по экспорту (7–8-е места для Чехии, 7–9-е – для Словакии), и по импорту (5–8-е места для Чехии, 3-е – для Словакии).

С 2015 г. Россия для обеих стран переместилась во вторую десятку партнеров по экспорту, но для Словакии оставалась в первой десятке партнеров по импорту. В 2020 г. она занимала для Чехии 12-е место среди партнеров по экспорту и 15-е – по импорту, для Словакии – 14-е место по экспорту и 6-е – по импорту<sup>2</sup>. Таким образом, на протяжении десяти лет Россия для Чехии и Словакии была более значимым торговым партнером, чем эти страны для России. Хотя значимость России как торгового партнера для них уменьшилась, для Словакии она по-прежнему сохраняет свою позицию одного из ведущих импортеров.

Главным торговым партнером обеих стран является Евросоюз (рисунок 1), что предопределено их членством в этой организации. Его доля



**Рисунок 1.** Доли ЕС-27 и России в товарообороте Чехии и Словакии, %

**Figure 1.** Shares of the EU and Russia in the trade turnover of the Czech Republic and Slovakia, %

**Источник:** рассчитано на основе Eurostat. – URL: <https://ec.europa.eu/eurostat> (дата обращения: 01.11.2022).

1 Внешняя торговля России. – URL: <https://russian-trade.com/> (дата обращения: 01.11.2022).

2 The Observatory of Economic Complexity (OEC) – URL: <https://oec.world/> (дата обращения: 01.11.2022).

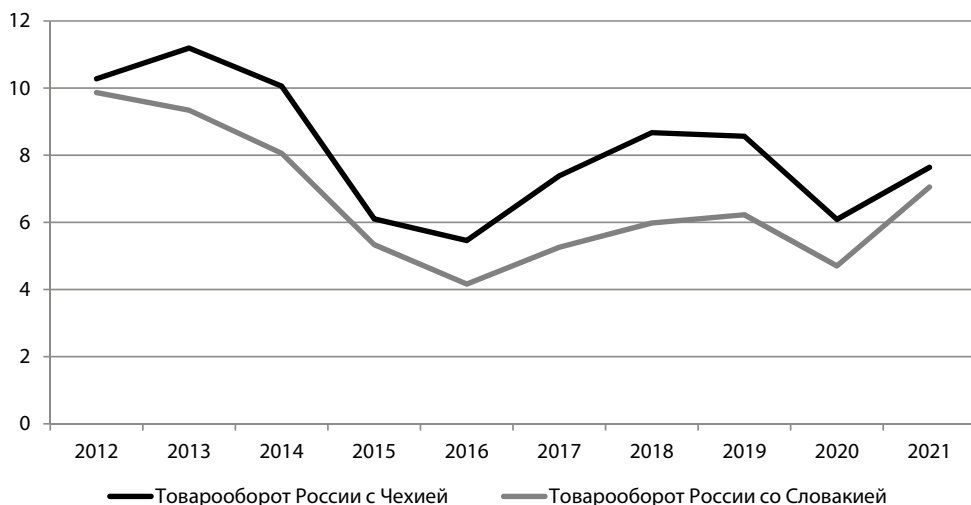
в товарообороте Чехии за рассматриваемое десятилетие составляла 75–77%, Словакии – 76–80%. Ключевая страна-партнер обеих стран и по экспорту, и по импорту – Германия. Доля России в товарообороте Чехии и Словакии по сравнению с долей ЕС крайне мала и характеризуется отрицательной динамикой – она уменьшилась у Чехии с 4 до 2%, у Словакии – с 7 до 3%.

### Динамика показателей торговли

Товарооборот России с Чехией на протяжении десятилетия был немного больше аналогичного показателя со Словакией (рисунок 2). Динамика показателей двух стран была сходной. С 2012 г. со Словакией (с 2013 г. – с Чехией) по 2016 г. товарооборот сокращался, особенно стремительное его падение с обеими странами отмечалось с 2014 по 2015 г. Далее, с 2017 по 2018–

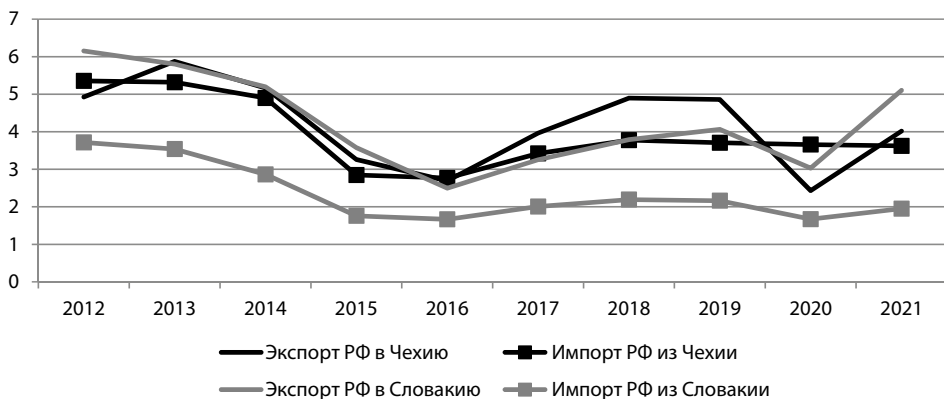
2019 гг., он увеличивался, затем вновь снизился в 2020 г. и возобновил рост в 2021 г., но не достиг уровня 2012 г.

По данным российской статистики, в торговле России со Словакией сальдо торгового баланса всегда оставалось для России положительным, тогда как в торговле с Чехией оно становилось отрицательным в 2012, 2016 и 2020 гг. (рисунок 3). Статистические данные взаимной торговли России и Чехии имеют некоторые расхождения. По чешским данным, в 2012 и 2016 гг. Чехия была, как обычно, нетто-импортером российских товаров, а положительное сальдо в торговле с Россией она имела лишь в 2020 г. Наличие расхождений или асимметрии в данных зеркальной статистики эксперты связывают с двумя группами причин: разницей в методологии подсчета товарных потоков и различными ошибками в определении таможенной стоимости товаров. В настоящее время Центральный банк России при зеркальном срав-



**Рисунок 2.** Товарооборот России с Чехией и Словакией, млрд долларов  
**Figure 2.** Trade turnover of Russia with the Czech Republic and Slovakia, billion dollars

**Источник:** рассчитано на основе данных Федеральной таможенной службы. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).



**Рисунок 3.** Показатели торговли России с Чехией и Словакией, млрд долларов  
**Figure 3.** Russia's trade indicators with the Czech Republic and Slovakia, billion dollars

**Источник:** Федеральная таможенная служба. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).

нении статистики по странам, не входящим в СНГ, применяет коэффициент 1,0588 [Analysis..., 2020, р. 30].

Динамику показателей торговли за прошедшее десятилетие определили несколько факторов. В 2014–2016 гг. антироссийские санкции и ответные действия России снизили показатели взаимной торговли. Обе страны экспортируют в Россию автомобили, оборудование, продовольствие, импортируют энергоносители. В 2014 г. экспорт в Россию должен был составить около 10% от всех производимых в Словакии автомобилей, а локомотивы словацкого машиностроения, компании *Kia Motors* и *PSA Peugeot Citroen*, экспортировали в Россию свыше 20% своей продукции. Словацкие автозаводы во второй половине 2014 г. вынуждены были сократить производство в связи с ограничением сбыта их продукции в России, однако производители смогли найти новые рынки сбыта. В итоге производство сократилось менее чем на 2%<sup>3</sup>. Им-

порт автомобилей из Чехии в Россию в 2016 г. сократился в 3,5 раза по сравнению с 2013 г., из Словакии – в 2 раза<sup>4</sup>. Взаимный товарооборот сократился не только в секторах, непосредственно затронутых санкциями, но и в связанных с ними отраслях.

6 августа 2014 г. Россия приняла ответные меры – ограничила импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия из стран, которые ввели против нее санкции. Поставки продуктов питания из Чехии и Словакии в Россию сократились, но последствия этого не рассматривались как катастрофические для экономик двух стран из-за низкой доли России в экспорте продуктов питания: на Россию приходилось менее 1% чешского экспорта продовольствия [Страны Центрально-Восточной Европы..., 2015, с. 34]. Прямые потери чехов от продовольственного эмбарго были невелики: по данным чешского статистического управления, их ежегодный стоимостной объем не превышал

3 Словакия. Россия. Внешнеэкономсвязи, политика // Полпред. – 2015. – 15 июня. – № 1400577. – URL: [https://polpred.com/?ns=1&ns\\_id=1400577](https://polpred.com/?ns=1&ns_id=1400577) (дата обращения: 29.07.2022).

4 Рассчитано на основе данных Федеральной таможенной службы. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).

0,4% общего объема чешского экспорта в Россию. Косвенные потери были более ощутимы: повысились расходы на рекламу чешских товаров, которые страна теперь вынуждена была поставлять на европейский рынок, возросла конкуренция на чешском рынке, так как Германия, Франция и Польша стали поставлять в Чехию свою продукцию, изначально предназначенную на экспорт в Россию<sup>5</sup>. Министерство сельского хозяйства и развития села Словакии провело специальное исследование, на основе которого подготовило комплекс мер по минимизации воздействия российского продовольственного эмбарго на словацкий сельскохозяйственный и продовольственный сектор. По оценкам министерства, «продовольственная война» затронула в большей степени три относительно крупных мясо-молочных предприятия (*Rajo*, *Tauris* и *Mesom*), а также шесть более мелких. В Словакии, как и в Чехии, косвенные последствия эмбарго вызвали больше опасений, прежде всего они были связаны с перепроизводством сельхозпродукции и обострением конкурентной борьбы внутри Евросоюза. Словаки опасались как ввоза продукции из Германии и Польши по демпинговым ценам, так и снижения экспорта своей продукции в страны ЕС, которые после потери российского направления будут заботиться прежде всего о поддержке местных производителей. По мнению Министерства сельского хозяйства и развития села Словацкой Республики, несмотря на принимаемые меры, Словакия самостоятельно не способна полностью справиться с последствиями российского эмбарго [Телушкин, 2017, с. 129–130].

Российские контрсанкции имели отложенный эффект. По прошествии полугода с момента вступления их в силу чешская компания *Madeta*, специализирующаяся на производстве молочных продуктов, оценивала свои потери в 5,5 млн евро. В дальнейшем из-за потери российского рынка *Madeta* вынуждена была отказаться от ряда контрактов по закупке молока у чешских производителей [Четверикова, 2019, с. 74]. В 2015 г. в связи с проблемами у словацкого молочного животноводства министр сельского хозяйства Словакии Л. Ягнатек утверждал, что введенные Россией ответные меры являются одной из главных причин нынешнего кризиса перепроизводства сельскохозяйственной продукции в ЕС. Он также заявил, что Словакия предлагает на период продолжения российского эмбарго ввести в ЕС охранный механизм производства молока, а вся эта игра идет к тому, что некоторые страны и производители окончательно выпадут из молочной лиги<sup>6</sup>. Из-за прекращения экспорта в Россию свинины и падения закупочных цен на нее некоторым словацким фермерам пришлось снизить поголовье свиней.

Однако гораздо большее беспокойство у руководства обеих стран в 2014 г. вызвал запрет на экспорт товаров двойного назначения в Россию. Необходимо отметить, что риторика премьер-министра Словакии Роберта Фицо (занимал этот пост с 2006 по 2010 г. и с 2012 по 2018 г.) и президента Чехии Милоша Земана с момента введения санкций была пророссийской. Они неоднократно высказывались за их отмену, называли санкции бессмысленными и неэффективными, подчеркивая, что они

5 Торгпред РФ в Праге: чешский бизнес не заинтересован в санкциях // РИА Новости. – 2015. – 17 ноября. – URL: <https://ria.ru/20151117/1322596376.html> (дата обращения: 29.07.2022).

6 Куранов А. Словакия: на время российского эмбарго ЕС нужны охранные механизмы // РИА Новости. – 2015. – 9 сентября. – URL: <https://ria.ru/20150909/1240903563.html> (дата обращения: 29.07.2022).

вредают экономикам их стран. Но в отношении товаров двойного назначения Фицо и Земан не ограничились словами, а предприняли действия по смягчению санкций. Ведь запрет мог коснуться не только товаров для оборонного сектора, но и более широкого ассортимента машиностроительного экспорта, на который приходится более 75% совокупного чешского экспорта в Россию [Россия и Центрально-Восточная Европа: взаимоотношения в 2014–2015 гг., 2016, с. 360]. Чешские власти приняли ряд мер по поддержке своих экспортеров. В частности, была создана специальная комиссия по экономическим и торговым вопросам российско-украинского кризиса, одобрен специальный план, объединяющий действия различных министерств и ведомств, направленные на смягчение существующей ситуации в торговле с Россией [Четверикова, 2019, с. 78]. Президент Земан в конце лета 2014 г. заявил, что настоящим успехом чешской дипломатии стало то, что из списка санкционного списка удалось убрать те товары, торговля которыми затрагивает национальные интересы Чешской Республики<sup>7</sup>.

4 сентября 2014 г. в Братиславе состоялось специальное заседание правительства, посвященное рассмотрению новых антироссийских санкций ЕС. Участвовавшие в заседании министры высказались против запрещения экспорта так называемых товаров двойного назначения для частных российских фирм, не связанных с госсектором. В этом экспорте были крайне заинтересованы словацкие станкостроители: некоторых из них санкции ЕС грозили поставить на грань банкротства. На переговорах по вопросу санкций в Брюсселе Словакия добилась реализации всех своих встречных тре-

бований. В отношении поставок в Россию товаров двойного назначения речь в списке возможных санкций могла теперь идти не об изделиях, а об их производителях, чтобы разрешить поставки частным российским фирмам [Россия и Центрально-Восточная Европа: взаимоотношения в 2014–2015 гг., 2016, с. 282–284].

Таким образом, в условиях действия санкций проявилось прагматичное отношение чешской и словацкой сторон к взаимодействию с Россией: политические приоритеты не всегда совпадают с экономическими. Чехии и Словакии удалось добиться смягчения антироссийских санкций, чтобы предотвратить снижение своего экспорта в важных для них сегментах экономики. Но в целом сокращение их экспорта в Россию в 2014–2016 гг. было значительным. Например, до 2014 г. Россия была единственной страной вне ЕС, входившей в число основных направлений чешского экспорта. На российский рынок поставлялось около 20% чешских товаров, экспортируемых за пределы ЕС. В 2017 г. этот показатель снизился до 12% [Четверикова, 2019, с. 80].

Антироссийские санкции, введенные после присоединения Крыма, сократили импорт Россией из Чехии и Словакии, но одновременно уменьшился и стоимостной объем российского экспорта (см. рисунок 3). Последнее объясняется падением мировых цен на энергоносители в 2014–2016 гг.

После периода восстановления показателей взаимной торговли в 2017–2019 гг. новым вызовом стала пандемия коронавируса. В 2020 г. товарооборот России с Чехией уменьшился на 29% по сравнению с 2019 г., российский экспорт сократился в половину, а импорт – на 1,3%. Падение экспорта произошло

7 Чалкин О. Санкции против России // CZ News. – 2014. – 25 сентября 2014. – URL: <https://cznews.ru/sanktsii-protiv-rossii/> (дата обращения: 29.07.2022).



вследствие снижения Чехией закупок российских энергоносителей, в первую очередь нефти, более чем в 2 раза. Карантинные меры ограничили функционирование транспорта, который является главным потребителем нефтепродуктов. Сходную динамику имел показатель товарооборота России со Словакией: в 2020 г. он уменьшился на 24,5% по сравнению с 2019 г., в наибольшей степени уменьшился российский экспорт минерального топлива (на 27%). Импорт из Словакии сократился в целом на 23%, а импорт автомобилей – на 31%<sup>8</sup>. В 2021 г. показатели российского экспорта росли, но разными темпами. Экспорт в Словакию превзошел уровень последнего до пандемии 2019 г., но не достиг уровня 2012 г., экспорт в Чехию был меньше, чем в 2019 г., и примерно равен показателю 2017 г.

## Товарная структура внешней торговли

Основу российского экспорта в Чехию и Словакию составляет минеральное топливо, его поставки в обе страны за рассматриваемое десятилетие сократились и по абсолютным показателям (рисунки 4 и 5), и по относительным. Доля топлива от всего объема экспорта в Словакию в 2012 г. составляла 89%, в 2021 г. – 83,5%. Экспорт топлива в Чехию сократился существенней, и его доля в общем экспорте уменьшилась с 79,6% в 2012 г. до 48,8% в 2021 г.<sup>9</sup>

В начале рассматриваемого десятилетия на долю России приходилось

почти 100% закупаемого Чехией газа и 65% импортируемой нефти (остальные 35% нефти поступали по нефтепроводу TAL из итальянского Триеста через Австрию и Германию), Россия обеспечивала почти 99% потребностей Словакии в газе и 93% в нефти<sup>10</sup>. В конце десятилетия из России Чехия по-прежнему получает почти 100% природного газа, но уже только половину импортируемой нефти (и половину – по нефтепроводу TAL)<sup>11</sup>. В текущем 2022 г. Словакия зависит от поставок газа из России на 85%, нефти – почти на 100%<sup>12</sup>. Как видно, за 10 лет зависимость обеих стран от российских энергоресурсов снизилась незначительно.

Важными статьями российского экспорта являются также поставки руды в Словакию, черных металлов в Чехию, химикатов, каучука и ядерных реакторов в обе страны (см. рисунки 4 и 5). Объемы экспорта этих товаров за последние 10 лет мало изменились (за исключением руд): стоимостной объем их поставок в Словакию в 2021 г. резко вырос и превзошел показатель 2012 г. на 200 млн долларов.

В 2017, 2018 и 2019 гг. в число основных статей экспорта в Чехию вошли автомобили (3-е, 6-е и 4-е места соответственно) (см. рисунок 4). Концерн *Volkswagen*, владеющий чешской автомобильной маркой *Skoda*, решил увеличить в 2017 г. долю автомобилей, поставляемых на экспорт, с 10 до 20% от их общего количества, произведенного в России. Основной экспортируемой моделью стал кроссовер *Skoda Yeti*, выпускаемый по контрактной схеме

8 Рассчитано на основе данных Федеральной таможенной службы. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).

9 Рассчитано на основе данных Федеральной таможенной службы. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).

10 International Energy Agency. – URL: <https://www.iea.org/countries> (дата обращения: 01.11.2022).

11 Свинцова Е., Бахтина О. Чехи готовы инвестировать в модернизацию МНП TAL, чтобы заменить российскую нефть // *Neftegaz.RU*. – 2022. – 7 мая. – URL: <https://neftgaz.ru/news/transport-and-storage/736432-chekhi-gotovy-investirovat-v-modernizatsiyu-mgp-tal-chtoby-zamenit-rossiyskuyu-neft/> (дата обращения: 29.07.2022).

12 В Словакии заявили о почти полной зависимости от нефти и газа из РФ // *REGNUM*. – 2022. – 21 марта. – URL: <https://regnum.ru/news/economy/3540090.html> (дата обращения: 29.07.2022).

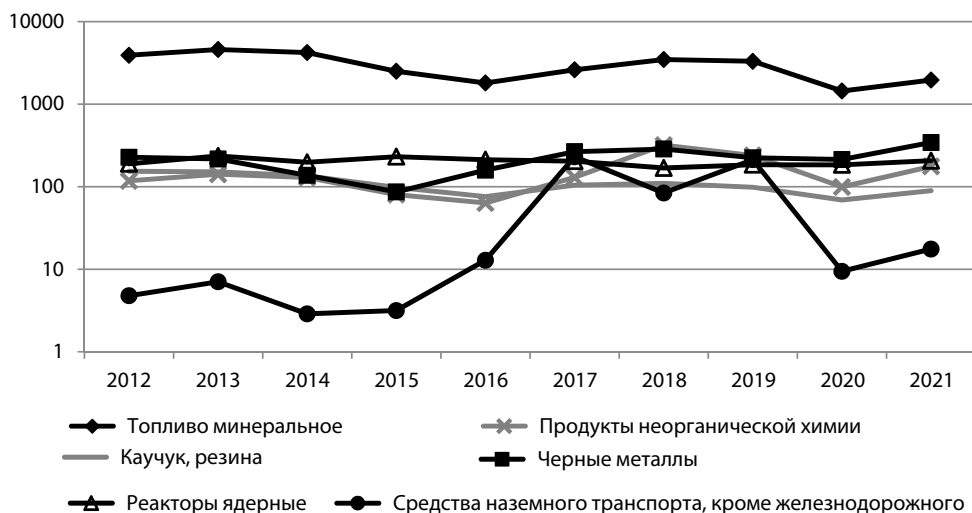


Рисунок 4. Экспорт России в Чехию, млн долларов

Figure 4. Russian export to the Czech Republic, million dollars

Источник: Федеральная таможенная служба. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).

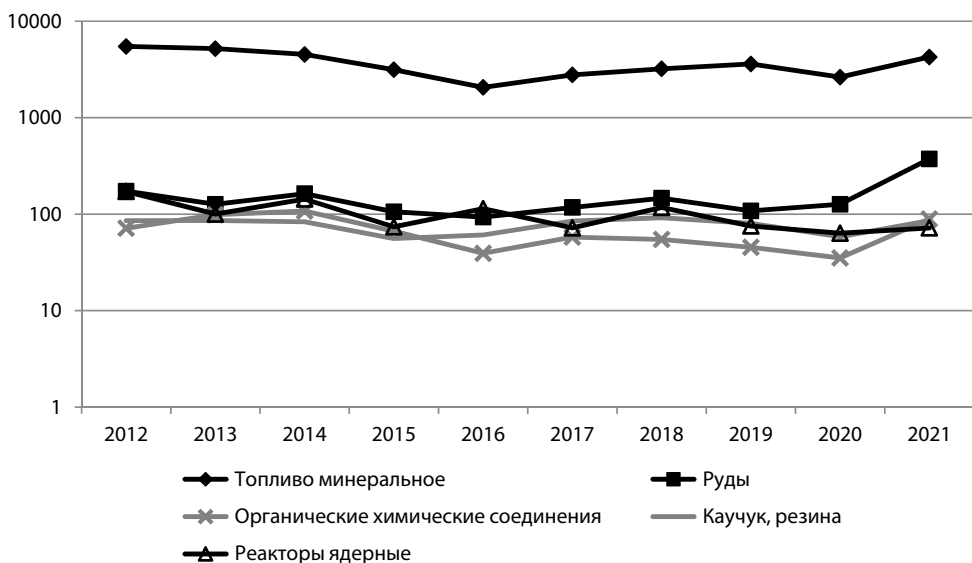


Рисунок 5. Экспорт России в Словакию, млн долларов

Figure 5. Russian export to Slovakia, million dollars

Источник: Федеральная таможенная служба. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).

в Нижнем Новгороде на мощностях ГАЗ<sup>13</sup>. Эта модель в 2017 г. стала лидером среди автомобилей, экспортируемых из России за пределы Евразийского экономического союза (ЕАЭС): на ее долю пришлось около половины от всего объема этого экспорта. При этом поставки шли целиком в Чехию – 15,6 тыс. автомобилей за 9 месяцев<sup>14</sup>. В конце 2017 г. выпуск *Yeti* в России прекратился, и в начале 2018 г. на ГАЗ начал производиться другой кроссовер – *Skoda Kodiaq*. Однако на рынки европейских стран стали поставлять не его, а лифтбек *Skoda Octavia*, выпускаемый на том же автозаводе Группы ГАЗ. Автомобили отправлялись в Чехию, далее распределялись на другие рынки Евросоюза.

В 2018 г. Чехия осталась самым популярным направлением российского автоэкспорта за пределы ЕАЭС, куда за 11 месяцев 2018 г. было ввезено 6,3 тыс. машин российской сборки, моделью-лидером по объемам поставок за пределы ЕАЭС в 2018 г. был внедорожник *Lada 4x4*. В 2019 г. лидерство вновь перешло к марке *Skoda* – им стал кроссовер *Skoda Kodiaq*: 10 тыс. таких машин были поставлены в Чехию<sup>15</sup>. Таким образом, на протяжении трех лет в 2017–2019 гг. Чехия была главной страной для российского экспорта автомобилей в страны дальнего зарубежья.

Чехия и Словакия поставляют в Россию автомобили, ядерные реакторы, электрические машины, инструменты, оборудование, лекарственные препараты, изделия из черных металлов, кау-

чук (рисунки 6 и 7). В 2021 г. на автомобили и автозапчасти приходилось свыше половины экспорта Словакии в Россию (55%) и 15% экспорта Чехии в Россию<sup>16</sup>. Кроме автомобилей, Словакия поставляет в Россию другие виды машиностроительной продукции: спецтехнику (экскаваторы), железнодорожные платформы, электротехническое оборудование [Телушкин, 2017, с. 126]. Из Чехии на российский рынок, кроме транспортных средств, поставляются различные виды оборудования (электрооборудование, телекоммуникационное оборудование, оборудование общего назначения и пр.) [Четверикова, 2019, с. 83].

Стабильно высокий уровень сотрудничества России с Чехией и Словакией сохраняется в сфере атомной энергетики. В обеих странах действуют по две АЭС, которые были построены с помощью СССР и России. Работу чешских и словацких АЭС обеспечивает Российская госкорпорация «ТВЭЛ», являющаяся одним из крупнейших производителей ядерного топлива в мире. Товарная группа «Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части» входит в число пяти ведущих статей как российского экспорта в эти страны, так и импорта, но стоимость импорта гораздо выше, чем экспорта (для Чехии в 5–8 раз, для Словакии в 2–5 раз). Российский экспорт – это ядерное топливо, а также поставки оборудования. Например, в 2013 г. российский завод «Киров-Энергомаш» заключил контракт на несколько сотен тысяч евро на производство

13 Штанов В. Volkswagen удвоит экспорт из России // Ведомости. – 2017. – 14 сентября. – URL: <https://www.vedomosti.ru/auto/articles/2017/09/14/733821-volkswagen-udvoit-eksport> (дата обращения: 29.07.2022).

14 Тимерханов А. Более 15 тысяч кроссоверов Skoda Yeti российской сборки было экспортировано в Чехию // АВТОСТАТ. – 2017. – 22 октября. – URL: <https://www.autostat.ru/news/31823/> (дата обращения: 29.07.2022).

15 Тимерханов А. ТОП-10 стран по объему экспорта автомобилей из РФ // АВТОСТАТ. – 2019. – 7 января. – URL: <https://www.autostat.ru/news/37319/>; Алпатова И. Чешский кроссовер стал лидером российского автоэкспорта // Российская газета. – 2020. – 27 февраля. – URL: <https://rg.ru/2020/02/27/cheshskij-krossover-stal-liderom-rossijskogo-avtoeksporta.html> (дата обращения: 29.07.2022).

16 Рассчитано на основе данных Федеральной таможенной службы. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).

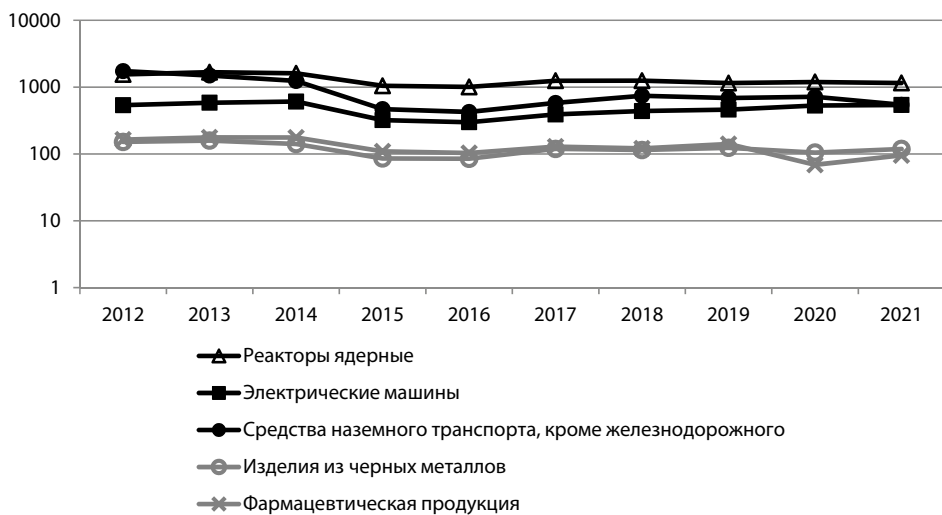


Рисунок 6. Импорт России из Чехии, млн долларов

Figure 6. Russian import from the Czech Republic, million dollars

Источник: Федеральная таможенная служба. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).



Рисунок 7. Импорт России из Словакии, млн долларов

Figure 7. Russian import from Slovakia, million dollars

Источник: Федеральная таможенная служба. – URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 01.11.2022).

и поставку деталей для реакторных блоков двух словацких АЭС. В 2014 г. контракт был выполнен.

Превышение стоимости импорта ядерных реакторов из Чехии и Словакии в Россию над их экспортом в Чехию и Словакию связано с произошедшими в 2010-х годах принципиальными изменениями в российской стратегии продвижения технологий строительства АЭС на мировой рынок. Если ранее российская экспансия опиралась на собственную производственную базу и приобретенные за рубежом профильные активы, то затем «Росатом» сделал ставку на производственно-технологическую кооперацию с европейскими партнерами, в том числе с передачей российских атомных ноу-хау. Словацкие и чешские энергомашиностроительные компании, имеющие долговременный опыт работы с технологиями ВВЭР, оказались особенно перспективны для интегрирования в трансграничные цепочки поставщиков оборудования для российских атомных проектов. На состоявшемся в Праге в октябре 2011 г. международном форуме поставщиков атомной промышленности «АТОМЕКС Европа» «Росатом» пригласил чешских производителей к долгосрочному сотрудничеству через создание консорциума для строительства АЭС с реакторами типа ВВЭР в России и на зарубежных площадках [Россия и Центрально-Восточная Европа: взаимоотношения в 2011–2013 гг., 2014, с. 241]. 20 марта 2012 г. «Русатом-Оверсиз» (компания «Росатом», созданная с целью продвижения технологий российской атомной отрасли на мировом рынке) подписал меморандумы о взаимопонимании с деся-

тью компаниями из Чехии и Словакии. Эти компании получили возможность участвовать в строительстве атомных станций российской конструкции по всему миру<sup>17</sup>.

Высокотехнологичный комплекс энергетического машиностроения Чехии, который обладает опытом производства основного корпусного и механического оборудования, а также систем безопасности и контроля для ВВЭР, стал хорошей основой для широкой локализации проектов «Росатома». Чешские предприятия вошли в эти проекты в качестве поставщиков и субподрядчиков [Рожанская, 2012, с. 130–131].

Большой объем импорта ядерных реакторов из Чехии в Россию может также объясняться приобретением российскими промышленниками чешских активов в сфере атомного машиностроения, что дало возможность чешским предприятиям получать крупные заказы из России. Компанию *Skoda JS* («Шкода Ядерные системы»), которая проектирует, производит и оказывает сервисные услуги в области атомного машиностроения, в 2004 г. приобрела российская группа «Объединённые машиностроительные заводы» (ОМЗ). Челябинский трубопрокатный завод в 2010 г. стал владельцем чешской компании *MSA* – крупнейшего в Европе производителя трубопроводной арматуры (в том числе для атомной энергетики). «Атомэнергомаш» в 2007 г. приобрел чешскую компанию *Arako*, также изготавливающую арматуру для атомных энергоблоков<sup>18</sup>. Чешские предприятия поставляли арматуру, насосы, кабели, трубопроводное, электротехническое оборудование на атомные стан-

17 «Росатом» укрепляет глобальную сеть поставок компаниями из Чехии и Словакии // Атомная энергия 2.0. – 2012. – 16 марта. – URL: <https://www.atomic-energy.ru/news/2012/03/16/31904> (дата обращения: 29.07.2022).

18 Новорефтов Р. Российский дизайн «Атомного окна» в Европе // EnergyLand.info. – 2010. – 12 октября. – URL: <http://www.energyland.info/analytic-show-56898> (дата обращения: 29.07.2022).

ции, которые «Росатом» возводил в Индии, Китае и России. Например, для реализации проекта сооружения российских атомщиками двух энергоблоков АЭС «Куданкулам» в Индии использовалось оборудование, произведенное на чешских предприятиях MSA, MAPOL, Arako, AO Kabelovna kabex, P.K.Invest, Sigma Group и Armatury Group<sup>19</sup>.

Skoda JS в составе группы ОМЗ получила возможность масштабного участия в модернизации Армянской АЭС, которую проводит «Росатом» с 2015 г. В июле 2022 г. группа ОМЗ продала чешского производителя оборудования Skoda JS энергетической компании CEZ.

Подводя итог, можно отметить, что динамика торговли России с Чехией и Словакией за десятилетие была подвержена колебаниям из-за политических процессов (антироссийские санкции) и глобальных рисков (пандемия). Если на глобальные риски повлиять невозможно, то санкции обе страны пытались смягчить, и это им удалось. Роли стран как торговых партнеров оставались в основном традиционными – Чехия и Словакия являются потребителями российских ресурсов и поставщиками готовой продукции на российский рынок. Исключением стал российский экспорт автомобилей в Чехию на протяжении трех лет, который, впрочем, был временным явлением. Сотрудничество в атомной энергетике определило взаимные поставки ядерных реакторов и их частей, причем российский импорт в разы превышает экспорт.

## Список литературы

Рожанская Е.А. Россия – Чехия: энергетика как фундамент торгово-экономических отношений // Современная Европа. – 2012. – № 1. – С. 123–133.

Россия и Центрально-Восточная Европа: взаимоотношения в 2011–2013 гг.: Монография / под ред. И.И. Орлика. – Москва : Институт экономики РАН, 2014. – 336 с.

Россия и Центрально-Восточная Европа: взаимоотношения в 2014–2015 гг.: Монография / под ред. И.И. Орлика. – Москва : Институт экономики РАН, 2016. – 378 с.

Страны Центрально-Восточной Европы в санкционной войне Запада против России: политические позиции и экономические последствия : Доклад / под ред. Ю.К. Князева. – Москва : Институт экономики РАН, 2015. – 49 с.

Телушкин А.А. Развитие российско-словацкого экономического сотрудничества // Российский внешнеэкономический вестник. – 2017. – № 5. – С. 120–133.

Четверикова А.С. Чехия как внешнеэкономический партнер России. – Москва : ИМЭМО РАН, 2019. – 130 с. – DOI: 10.20542/978-5-9535-0553-6.

Analysis of Czech agricultural exports to Russia using mirror statistics / Yurik S., Pushki N., Yuri V., Halik J., Smutka L. // Entrepreneurial Business and Economics Review. – 2020. – Vol. 8, N 2. – P. 27–46. – DOI: 10.15678/EBER.2020.080202.

19 Создан Пражский Атомный альянс // AtomInfo.Ru. – 2011. – 26 октября. – URL: <http://www.atominfo.ru/news8/h0635.htm> (дата обращения: 29.07.2022).

**Problems of the Old World**

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.12

# Commodity Trade of Russia with the Czech Republic and Slovakia in 2012–2021

**Maria V. SVIRIDOVA**

PhD in Geography, Senior Researcher of the Center for Eastern European Studies

Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences

Nakhimovsky Avenue, 32, Moscow, Russian Federation, 117218

E-mail: m-vitis@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-5397-3805

**CITATION:** Sviridova M.V. (2022). Commodity Trade of Russia with the Czech Republic and Slovakia in 2012–2021. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 238–251 (in Russian).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.12

Received: 29.07.2022.

Revised: 07.11.2022.

**ABSTRACT.** *The purpose of the study is to identify the patterns of mutual trade in goods between Russia and the Czech Republic and Slovakia over the past decade – from 2012 to 2021. The objectives of the work were to determine the significance of the Czech Republic and Slovakia for Russia as trading partners and Russia for them, to analyze the cost indicators of mutual trade in dynamics over 10 years, explain these dynamics, consider the commodity structure of trade and its changes within five most important commodity groups. Russia accounts for 2–3 % of the trade turnover of the Czech Republic and Slovakia, it is a more significant partner for both countries than they are for Russia. Anti-Russian sanctions and the pandemic have lowered the indicators of mutual trade, although both countries have managed to ease sanctions on the export of the most significant goods to Russia. The basis of Russian ex-*

*ports is mineral fuel, the dependence on which the Czech Republic and Slovakia have slightly decreased over the decade. The high export of cars from Russia to the Czech Republic over three years has reflected the upward trend in exports of Russian-made foreign cars abroad. The import from the Czech Republic and Slovakia of the commodity group “Nuclear reactors, boilers, equipment and mechanical devices; parts of them”, which is several times higher than the export of these goods from Russia, is explained by the cooperation of Rosatom with Czech and Slovak manufacturers of equipment for the nuclear industry, as well as the transfer of Czech companies into the ownership of the Russian companies and their receipt of large orders from Russia.*

**KEYWORDS:** *trade, turnover, export, import, the Czech Republic, Slovakia, Russia, anti-Russian sanctions.*



## References

Analysis of Czech agricultural exports to Russia using mirror statistics (2020). Yurik S., Pushki N., Yuri V., Halik J., Smutka L. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, Vol. 8, no. 2, pp. 27–46. DOI: 10.15678/EBER.2020.080202.

Chetverikova A.S. (2019). *The Czech Republic as a foreign economic partner of Russia*. Moscow : IMEMO RAS, 130 pp. (in Russian). DOI: 10.20542/978-5-9535-0553-6.

Rossiia... (2014). Orlik I.I. (ed.). *Russia and Central Eastern Europe: Relationships in 2011–2013*. Moscow : Institute of Economics RAS, 336 pp. (in Russian).

Rossiia... (2016). Orlik I.I. (ed.). *Russia and Central Eastern Europe: Relation-*

*ships in 2014–2015*. Moscow : Institute of Economics RAS, 378 pp. (in Russian).

Rozhanskaja E.A. (2012). Russia-Czech Republic: energy as a foundation for trade and economic relations. *Contemporary Europe*. No. 1, pp. 123–133 (in Russian).

Strani... (2015). Knjazez Ju.K. (ed.) *The countries of Central and Eastern Europe in the sanctions war of the West against Russia: political positions and economic consequences*. Moscow : Institute of Economics RAS, 49 pp. (in Russian).

Telushkin A.A. (2017). Development of economic cooperation between Russia and Slovakia. *Rossijskij vneshnejekonomicheskij vestnik*. No. 5, pp. 120–133 (in Russian).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.13

# Бюджет ФРГ как источник финансирования библиотечной и информационной политики

**Сергей Валерьевич СОКОЛОВ**

заведующий научно-исследовательским отделом библиотековедения  
Институт научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН)  
Нахимовский проспект, д. 51/21, г. Москва, Российская Федерация, 117418  
E-mail: beholder73@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-2068-6797

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Соколов С.В. Бюджет ФРГ как источник финансирования библиотечной и информационной политики // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 252–266.  
DOI: 10.31249/kgt/2022.06.13

Статья поступила в редакцию 27.02.2022.  
Исправленный текст представлен 27.04.2022.

**АННОТАЦИЯ.** В статье рассматривается бюджетное финансирование немецкой библиотечной и информационной политики на основе анализа расходных статей федерального бюджета Федеративной Республики Германия. Обосновывается целесообразность обращения к федеральному бюджету Германии как источнику финансирования библиотечной и информационной политики в связи со значимостью Закона о федеральном бюджете в системе нормативных правовых актов Германии, роли исследований бюджетной политики в понимании немецкого федерализма и актуальности дифференциации библиотек по источникам финансирования. Представлены история, структура и программы основных генераторов немецкой библиотечной и информационной политики: Управления уполномоченного федерального правительства по культуре и средствам массовой информации, Федерального министерства образования

и научных исследований, Министерства внутренних дел. Особое внимание уделяется финансированию организаций и фондов, пропагандирующих либеральные и демократические ценности. При описании деятельности Управления уполномоченного федерального правительства по культуре и средствам массовой информации приводятся данные по финансированию и описывается функционал таких фондов, как «Фонд за аутентичные места в истории демократии», «Немецкий центр потерь культурных ценностей», организаций и культурных центров, связанных с историей антисемитизма в Германии, например Еврейского музея в Берлине. По линии Федерального министерства образования и научных исследований, традиционно связанного со значимыми государственными проектами (атомной энергетикой и водным хозяйством, космической промышленностью), финансирование библиотечных учреждений проводится через про-

граммы «Начало чтения 1-2-3» для дошкольников, «Образовательные цепочки» для школьников и студентов, «Начинающие работу» для взрослых граждан. Показывается значимость сервиса государственной рекомендательной библиографии для библиотек «ЕКЗ Библиотечный сервис». Министерство внутренних дел ведет свою пропагандистскую деятельность через Федеральное управление гражданской защиты и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также Федеральный центр политического образования. В статье обосновывается тезис о единстве и синергии библиотечной и информационной политики современной Германии.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** информационная политика, библиотечная политика, Германия, федеральный бюджет, Федеральное министерство образования и научных исследований Германии, Министерство внутренних дел Германии, идеология, пропаганда.

Информационная политика как основа государственной библиотечной политики представляет собой закрепленную в правовом поле систему мероприятий по управлению национальными и региональными информационными ресурсами в государственных интересах, продвижению в системе массовой и специальной коммуникации (электронных и традиционных средствах массовой информации, образовании, культуре, библиотечной сфере) гражданских, правовых и цивилизационных ценностей. Отсутствие в Германии центрального координирующего органа, федеральной законодательной базы библиотечной политики, а вместе с тем многократно возросшая активность и значимость субъектов библиотечной сферы составляют системное противоречие в развитии не-

мецкой библиотечной отрасли и организационную проблему интеграции в информационно-коммуникационную систему общества библиотечных учреждений как федерального, так и регионального уровня. Особенность библиотечной системы Германии в сравнении с российской библиотечной системой заключается в активном участии научных библиотек в информационной политике, проводимой ведущими учреждениями исполнительной власти.

Для анализа механизма постоянной государственной поддержки ведущих библиотечных учреждений страны, а также институций, которые оказывают влияние на деятельность библиотек федерального и регионального уровня, подтверждения тезиса о взаимовлиянии библиотечной и информационной политики в современной Германии нам представляется наиболее важным изучить федеральное бюджетное законодательство. Обращение к федеральному бюджету Германии как источнику библиотечной и информационной политики также определяется следующими факторами:

1. Государственный бюджет ФРГ является документом нормативных правовых актов, ведущим элементом бюджетной системы, основным государственным финансовым планом на финансовый год, имеющим силу закона и закрепленным в Основном законе согласно статьям 109–115. Авторитетность и значимость данного источника по проблемам социальной и экономической политики, вопросам политического и административного устройства подтверждена работами ведущих советских и российских авторов [Завьялов, 1974; Морозова, 2015; Сидорова, 2007; Современная Германия: экономика и политика, 2015].

2. Государственный бюджет ФРГ является основным источником для

изучения проблематики немецкого фе-дерализма – краеугольного камня для понимания основных внутривнутриполитических и информационных процессов [Баранова, 2000; Галицкая, 2003; Морозова, 2015]. Центральные региональные библиотеки Германии как участники федеральных целевых программ являются активными проводниками немецкой единой информационной, библиотечной и образовательной политики, основными участниками процесса интеграции немецкого и европейского пространства знаний в отличие от региональных российских библиотек, выполняющих задачи преимущественно регионального уровня.

3. Дифференциация библиотек по источникам финансирования является одним из наиболее авторитетных современных типологических оснований, учитывающим всё разнообразие библиотек, наряду с традиционными типологизациями по читательскому назначению и по характеру удовлетворяемых информационных потребностей. С ростом макро- и микроэкономических исследований в области библиотечного дела, появлением научных трудов, системно представляющих библиотечную отрасль как элемент национального документо-информационного пространства, объединяющего библиотечные учреждения по принципу их функциональной специализации, а также ресурсного обеспечения, всё большее внимание в системе информационных и библиотечных наук уделяется источникам финансирования библиотек как основы для их типологического, сравнительно-исторического и сравнительно-географического анализа [Болдырева, 2018; Зефельдт, Сире, 2005; Романов, 2013].

В соответствии с федеральным бюджетом на 2021 г.<sup>1</sup> государственная поддержка и финансирование библиотечных учреждений осуществляются Управлением уполномоченного федерального правительства по культуре и средствам массовой информации, Федеральным министерством образования и научных исследований, Министерством внутренних дел, которое с 2018 г. именуется Министерством внутренних дел, строительства и Родины (с 2021 г. – Министерство внутренних дел и Родины), а также Министерством иностранных дел. Основные статьи федеральных расходов ФРГ в библиотечной отрасли: Немецкая национальная и Немецкая цифровая библиотеки; Фонд прусского культурного наследия; научные библиотеки, архивы, специализированные информационные центры; содействие исследованиям федерации и регионов с участием и без участия Немецкого исследовательского сообщества; Координационный центр по сохранению письменного культурного достояния; программа «Содействие культурной жизни иностранных народностей» (немцев, проживающих на бывших германских территориях в государствах Центральной и Восточной Европы); Гёте-Институт, активно лоббирующий интересы Германии через свою систему культурно-информационных центров (таблица 1).

Необходимо отметить, что наиболее затратные статьи расходов в бюджете Германии, имеющие отношение к организации работы немецких библиотек (Немецкая национальная и Немецкая цифровая библиотеки; научные библиотеки, архивы, специализированные информационные центры; содействие исследованиям федерации

1 Bundeshaushalt. – URL: [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/user\\_upload/BHH%202021%20gesamt.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/user_upload/BHH%202021%20gesamt.pdf) (дата обращения: 22.02.2022).

**Таблица 1.** Бюджетное финансирование федеральных и региональных библиотечных учреждений на 2021 год**Table 1.** Budget funding of federal and regional library institutions for 2021

Библиотечное учреждение	Источники финансирования	Расходы, тыс. евро
Немецкая национальная библиотека	Уполномоченный Федерального правительства по культуре и средствам массовой информации Земли Германии	57 401
Немецкая цифровая библиотека	Уполномоченный Федерального правительства по культуре и средствам массовой информации Земли Германии	2 963
Фонд прусского культурного наследия	Уполномоченный Федерального правительства по культуре и средствам массовой информации Земли Германии	305 298
Координационный центр по сохранению письменного культурного достояния	Уполномоченный Федерального правительства по культуре и средствам массовой информации Земли Германии	808
Содействие культурной жизни иностранных народностей	Уполномоченный Федерального правительства по культуре и средствам массовой информации	996
Научные библиотеки, архивы, специализированные информационные центры	Федеральное министерство образования и научных исследований Земли Германии	294 645
Совместное содействие исследованиям Федерации и регионов (без немецкого исследовательского сообщества)	Федеральное министерство образования и научных исследований Земли Германии	6 598
Немецкое исследовательское сообщество	Федеральное министерство образования и научных исследований Земли Германии	2 330 303
Ненаучные библиотеки	Федеральное министерство образования и научных исследований Земли Германии	522
Гёте-Институт	Федеральное министерство иностранных дел	245 000
Информационный центр Федерального ведомства гражданской обороны	Федеральное министерство внутренних дел	2 663 (защита культурного наследия)
Федеральный центр политического образования	Федеральное министерство внутренних дел	97 515

**Источник:** Bundeshaushalt. – URL: [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/user\\_upload/BHH%202021%20gesamt.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/user_upload/BHH%202021%20gesamt.pdf) (дата обращения: 22.02.2022).

и регионов с участием и без участия Немецкого исследовательского сообщества; Координационный центр по сохранению письменного культурного достояния), предполагают совместное финансирование как федерацией, так и немецкими землями.

Рассмотрим институты и механизмы ведения внутренней информационной и библиотечной политики современной Германии по линиям основных финансирующих ведомств и организаций федерального центра, покажем роль библиотек в программах и структурах министерств и ведомств: уполномоченного федерального правительства по культуре и средствам массовой информации, Министерства образования и науки, а также Министерства внутренних дел.

**Управление уполномоченного федерального правительства по культуре и средствам массовой информации** было создано в 1998 г. для объединения политики федерального правительства в области культуры и средств массовой информации в одном правительственном учреждении. Высшее должностное лицо управления приравнивается по статусу к рангу государственного министра, подчиняется непосредственно федеральному канцлеру и принимает участие в заседаниях правительства. Задачи ведомства имеют четко выраженный не только культурный, но и идеологический характер:

- совершенствование правовой базы для сектора культуры и СМИ;
- продвижение культурных учреждений и проектов государственного значения;
- защита культурных ценностей; на сайте ведомства создан портал – база

данных защищенных объектов культурных ценностей<sup>2</sup>; база ориентирована на взаимодействие с региональными властными структурами, ответственными за сохранение и перемещение культурных ценностей;

- представительство интересов Германии в области культуры и СМИ в различных международных организациях;

- особая поддержка памятников национального значения «в память о жертвах нацистского террора»;

- просветительская деятельность по «правильному освещению» исторического прошлого ГДР.

Бюджет государственного министра по делам культуры и средств массовой информации увеличился согласно федеральному бюджету 2021 г. примерно на 155 млн евро по сравнению с бюджетом предыдущего года и впервые в 2021 г. превысил 2 млрд евро. Особенное финансирование получил «Фонд за аутентичные места в истории демократии». Фонд был создан 23 июля 2021 г. в целях содействия «взаимодействию общества, образовательных учреждений и науки с историей немецкой демократии», как провозглашается в «Рамочной концепции дальнейшего развития мест немецкой истории демократии»<sup>3</sup>. В федеральном бюджете на 2022 г. финансирование фонда было увеличено в 6 раз – до 3 млн евро. Дополнительные 22,5 млн евро выделены интернет- и радиовещательному новостному агентству *Deutsche Welle*. Бюджетный комитет заложил в бюджет еще 3 млн евро на необходимые технические корректировки, увеличив его общий объем финансирования до 390 млн евро. Бюджет

2 Kulturgutschutz Deutschland. – URL: Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien // [http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/Home/home\\_node.html](http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/Home/home_node.html) (дата обращения: 22.02.2022).

3 Rahmenkonzept zur Weiterentwicklung der Orte deutscher Demokratiegeschichte // Deutscher Bundestag Drucksache 19/28535. – URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/285/1928535.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

фонда «Немецкий центр потери культурных ценностей» (*Stiftung Deutsches Zentrum Kulturgutverluste*) (г. Магдебург), который занимается поиском разграбленного нацистами искусства, а также «утраты культурных ценностей» в бывшей ГДР, был увеличен еще на 1,5 млн евро. Дополнительные средства в размере 1,75 млн евро доступны для программы «преодоления колониального прошлого Германии». Дополнительные 500 тыс. евро направлены на проекты культурного образования, связанные с противодействием экстремизму и антисемитизму. Еврейский музей в Берлине получит дополнительно 3,2 млн евро для возможности бесплатного посещения своего выставочного центра. Как написано на интернет-странице ведомства, все актуальные программы дополнительного финансирования проводятся для того, чтобы «укрепить понимание демократии и, в частности, способствовать развитию исторического мировоззрения молодых людей в Германии». Кроме того, в этом году в бюджете ведомства появятся дополнительные средства в размере 1 млрд евро, которые федеральное правительство выделило на программу экономического стимулирования и спасения культуры (*Neustart Kultur*) для поддержания культурных учреждений страны, находящихся под серьезной угрозой в ходе преодоления пандемии коронавируса. Библиотеки и архивы по этой программе получают дополнительное финансирование в размере одной сотой всего бюджета программы<sup>4</sup>. Бюджетные средства выделяются на помощь Немецкому библиотечному союзу (10 млн евро) и Немецкой цифровой библиотеке (5,58 млн евро). Средства выделяются через эти организации, в том чис-

ле для региональных библиотек на совершенствование их интернет-порталов, оцифровку фондов и организацию цифрового образования.

Таким образом, наиболее значительные проекты Ведомства государственного министра по делам культуры и средств массовой информации, по которым оказывается основная финансовая поддержка немецким библиотекам, направлены на продвижение в массовом сознании ценностей демократии и толерантности, а также посвящены борьбе с антисемитизмом и экстремизмом.

**Федеральное министерство образования и научных исследований (BMBF)** является высшим федеральным органом Германии, который предоставляет государственное финансирование для развития инфраструктуры науки и образования, а также активно поддерживает образовательные и научные проекты национального значения в федеральных и региональных библиотеках. История создания Федерального министерства образования и научных исследований восходит к 20 октября 1955 г., когда было создано Федеральное министерство по атомным делам (BMA) в соответствии с распоряжением федерального канцлера К. Аденауэра. До 1969 г. это министерство также занималось вопросами водного хозяйства и освоением космоса. Обстоятельства создания Министерства образования и науки Германии, связь с важнейшими государственными проектами в области атомной энергетики и космических исследований обусловили его значимую роль в системе государственного управления, что подчеркивается виднейшими специалистами по истории образовательной отрасли в Германии [Бережная, 2012; Варфоломеева,

4 Kulturrat. – URL: [https://www.kulturrat.de/wp-content/uploads/2020/12/Neustart\\_Bewerbung-m%C3%B6glich\\_14122020.pdf](https://www.kulturrat.de/wp-content/uploads/2020/12/Neustart_Bewerbung-m%C3%B6glich_14122020.pdf) (дата обращения: 22.02.2022).



2005; Земсков, Шрайберг, 2007; Носова, 2018; Плященко, 2009; Weingart, Taubert, 2006].

В Министерстве образования и науки программы поддержки библиотек институционально привязаны к подразделениям, входящим в отдел сопровождающего обучения<sup>5</sup>. Курирует эти вопросы государственный секретарь (StS), который в отличие от парламентского секретаря (возглавляющего научные и международные проекты министерства) беспартиен, что дает этому направлению большую стабильность и независимость от политических предпочтений.

Анализируя специфику смежных отделов, входящих в состав управления Министерства образования и науки по сопровождающему (внешкольному) образованию, можно отметить, что все они имеют четко выраженное направление идеологической работы: отдел по демократическому образованию, отдел интеграции немецких мигрантов через образовательные проекты и отдел поддержки программ ООН по устойчивому развитию в регионах.

Федеральные программы, реализуемые Министерством образования и науки для библиотечных учреждений, можно структурировать по возрастным категориям абонентов и, соответственно, по их информационному поведению и интересу: это программа «Начало чтения 1-2-3» (*Lesestart 1-2-3*) для дошкольников, «Образовательные цепочки» (*Bildungsketten*) для школьников и студентов, «Начинающие работу» (*BMBF Jobstarter*) для профессиональной переподготовки взрослых читателей. В программах Министерства образования и науки активно участвуют ре-

гиональные и федеральные библиотеки как центры дополнительного продолжающегося обучения. В случае совмещения своих образовательных и информационных функций между региональной научной и региональной университетской библиотекой образовательный потенциал библиотек значительно увеличивается.

Представители федеральных и региональных библиотек активно участвуют в программе Министерства образования и науки, поддерживающего частную инициативу «EKZ Библиотечный сервис». Аналитическая служба EKZ занимается составлением списков рекомендательной библиографии для комплектования немецких и австрийских публичных библиотек. Среди постоянных партнеров «EKZ Библиотечный сервис» такие международные библиотечно-информационные институты, как Европейское бюро библиотечных, информационных и документационных ассоциаций (*EBLIDA*), Международная ассоциация музыкальных библиотек, архивов и центров документации (*IAML*) и Международная федерация библиотечных ассоциаций и учреждений (*IFLA*). Аналитические материалы агентства EKZ платные, стоимость годовой подписки максимально полного обеспечения *ID GroÙe Ausgabe*<sup>6</sup> (15 тыс. наименований в неделю) составляет от 52 до 109 тыс. евро в зависимости от профиля учреждения. Над составлением этих списков работают эксперты многих ведомств, объединенных в рамках так называемого лекторского сотрудничества в библиотечном сообществе *BIB*. Таким образом, ведущие специалисты немецких государственных библиотек ока-

5 Organisationsplan // Bundesministerium für Bildung und Forschung. – URL: <https://www.bmbf.de/pub/orgplan.pdf> (дата обращения: 22.02.2022).

6 Lektoratsdienste // EKZ.DE. – URL: [https://www.ekz.de/uploads/tx\\_mmekzdownloads/Lektoratsdienste\\_2021\\_Preisblatt.pdf](https://www.ekz.de/uploads/tx_mmekzdownloads/Lektoratsdienste_2021_Preisblatt.pdf) (дата обращения: 09.09.2021).

зывают методическое содействие составлению списков рекомендательной библиографии. Специфика предлагаемой литературы для разных профилей библиотек подчеркивает идеологический характер и политическое, даже цивилизационное значение работы службы государственной рекомендательной библиографии. Так, в список для детской литературы вошли книги по следующим темам: гомосексуальность, секс, расизм, наркозависимость, национал-социализм, смерть, ведьмы, вампиры и т. д. Строго отбираемая литература для будущих граждан немецкоязычного толерантного сообщества с отсутствием семейных, религиозных, гуманитарных ценностей прекрасно укладывается в доктрину разрушения национального государства [Фукуяма, 2010] и ее системообразующих социальных институтов, что поднимает дополнительные вопросы о влиянии в том числе международных глобальных политических акторов на установление нового мирового порядка.

Федеральное министерство по образованию и науке оказывает поддержку Германскому научному исследовательскому сообществу (*DFG*), которое является во многих случаях основным стейкхолдером федерального уровня для развития научных и исследовательских проектов в немецких государственных библиотеках. Предшественником современного *DFG* было Общество помощи немецкой науке, основанное в 1920 г. С самого начала основная деятельность этого общества заключалась в поддержке выдающихся ученых и исследовательских проектов. Еще в 1949 г. был разработан План особых областей комплектования для научных библиотек ФРГ, в который в XXI в. входили 23 наиболее эффек-

тивно работающие региональные университетские, а также свыше 30 специальных библиотек.

Создание в 2012 г. Немецкой цифровой библиотеки на базе вычислительных мощностей Технологического института Карлсруэ им. Лейбница открыло для немецких университетских библиотек новые возможности формирования не только национального, но и общеевропейского электронного пространства знаний. На середину 2021 г. из 4 705 учреждений, зарегистрированных и подключенных к Немецкой цифровой библиотеке, сами библиотеки составляли одну шестую ее часть (727 библиотек)<sup>7</sup>. Большую часть составили научные, образовательные, музейные и, в основном, архивные организации. При дополнительном выборе организаций, которые предоставляют свои ресурсы для Немецкой цифровой библиотеки, количество библиотек сокращается до 53. Таким образом, участие немецких библиотек ограничивается наиболее крупными и ресурсообеспеченными информационными учреждениями – федеральными универсальными и специальными библиотеками, а также центральными библиотеками регионов Германии с правом получения обязательного экземпляра.

**Федеральное министерство внутренних дел Германии** имеет более чем 150-летнюю историю, начинающуюся с рейхсканцелярии Северо-Германского Союза 1867 г. Министерство охватывает беспрецедентно широкое поле деятельности и несет ответственность за обеспечение внутренней безопасности и защиты конституционного строя, защиту гражданского населения от стихийных бедствий и терроризма, отвечает за административные вопросы паспортного контроля, спорт

7 Deutsche digitale Bibliothek. – URL: <https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/about-us/institutions#map> (дата обращения: 22.02.2022).

и строительство. Отделы: IS, функция которого – защита немецкого государства от политического экстремизма; M, который отвечает за иммиграцию и интеграцию беженцев; G, связанный с внутривластными аспектами европейской и международной политики, формирует как для сотрудников министерства, так и для политических сознательных граждан страны список задач, непосредственно связанных с информационной политикой Федеративной Республики Германия. Информационные службы министерства (например, Федеральный центр политического образования (*BpB*) и Специализированный информационный центр (*FIS*) при Федеральном управлении гражданской защиты и ликвидации последствий стихийных бедствий) создают документные потоки политической, методической и пропагандистской литературы, обязательные для распространения в немецких информационных учреждениях, национальных и региональных библиотеках.

Специализированный информационный центр (*FIS*) при Федеральном управлении гражданской защиты и ликвидации последствий стихийных бедствий публикует, собирает, распространяет специальную литературу по всем темам гражданской обороны и защиты населения. В нашей статье по органам ГОиЧС в Германии было показано, что колебания роста публикаций издательства Специализированного центра с 1960-х годов по настоящее время отражали степень напряженности внешнеполитической обстановки и необходимость проведения более интенсивной информационной политики [Соколов, 2020]. Важнейшей особенностью правового поля Германии в области гражданской обороны является ее вовлеченность в систему международных правовых актов (Гаагская конвенция, Женевские соглашения),

включенных в национальное законодательство на уровне федеральных законов. Избыточную мобильность и ресурсообеспеченность немецкой политики в области гражданской обороны дает активное подключение к ней региональных субъектов управления, гражданских инициатив и объединенных единой миссией сохранения культурного и духовного наследия библиотек, архивов и музеев. Нами установлены важнейшие направления сотрудничества между Специализированным информационным центром и немецкими библиотеками: общие мероприятия по созданию, поддержанию и определению возможностей эвакуации страхового фонда документов библиотек; составление специалистами информационных центров списков рекомендательной библиографии в области гражданской обороны для различных учреждений; точечное комплектование изданиями национальных ведомств в области гражданской обороны библиотечных фондов; включение библиотек в список объектов критической информационной инфраструктуры. Как показывает опыт Германии, значительная эффективность обеспечения взаимодействия различных ведомственных учреждений достигается при помощи создания многофункциональных интернет-порталов, являющихся самостоятельными важнейшими субъектами государственной информационной политики.

Ведомством, отвечающим за политическое образование на федеральном и региональном уровнях Германии, является Федеральный центр политического образования (*Bundeszentrale für politische Bildung*), который имеет свои региональные филиалы – Земельные центры политического образования. Задачи этого ведомства и документное обеспечение им немецких региональных библиотек были на-

ми описаны в соответствующей статье [Соколов, 2019b]. Эта организация непосредственно подчинена Министерству внутренних дел и имеет штаб-квартиру в Бонне с представительством в Берлине. В соответствии с постановлением о Федеральном центре от 24 января 2001 г.<sup>8</sup>, задачей Федерального центра является «способствование пониманию проводимой государственной политики» и «развитие демократического сознания». Бюджет Федерального центра за несколько последних лет увеличился более чем на четверть. Только расходы выросли с 2017 по 2019 г. с 51 млн до 65 млн евро<sup>9</sup>.

Структурно-функциональный анализ подразделений, входящих в состав Центра<sup>10</sup>, раскрывает принципиальные особенности проводимой им политики. Управление строится не столько по тематико-ориентированному, функциональному или территориальному принципу, сколько связано с конкретными государственными программами, ориентированными на поддержку региональных гражданских инициатив. Так, государственная программа «Сплоченность через участие», запущенная в 2010 г. с ежегодным финансированием в 11 млн евро, подразделяется в настоящее время на 93 мероприятия. Проект «живая библиотека» Центра им. Анны Франк, финансируемый Центром политического образования, предполагает взаимодействие с библиотечными учреждениями [Соколов, 2019] по линии противодействия экстремизму и антисемитизму. «Союз за

демократию и толерантность», являющийся структурным подразделением Центра, поддержал в 2018 г. 59 инициатив и организаций, 31 из которых была связана с немецкими библиотеками<sup>11</sup>. На сайте ведомства представлена карта проводимых мероприятий, на которой отмечены федеральные и региональные библиотеки.

Таким образом, особенность реализации федеральных проектов, связанных с немецкими библиотеками, заключается в том, что все без исключения они проводятся организациями, основной функционал которых направлен на проведение информационной политики. Схема взаимодействия библиотек и высших органов исполнительной власти представлена на рисунке 1.

Бюджетное финансирование, история, организационная структура и основные программы таких федеральных ведомств, как Управление уполномоченного федерального правительства по культуре и средствам массовой информации, Федеральное министерство образования и научных исследований, Федеральное министерство внутренних дел, однозначно демонстрируют их направленность на последовательную агитацию и пропаганду на всех уровнях государственного управления основных мифологем современного либерального общества, поддерживаемых «политико-идеологическим комплексом» [Соломин, 1986] как Германии, так и международных средств массовой информации.

Сравнительный страноведческий анализ показывает, что перспективы

8 Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) vom 24. Januar 2001. – URL: <http://www.bpb.de/die-bpb/51244/der-bpb-erlass> (дата обращения: 22.02.2022).

9 Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) Vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2528). – S. 241. – URL: [https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content\\_de/dokumente/2019/soll/Haushaltsgesetz\\_2019\\_Bundeshaushaltsplan\\_Gesamt.pdf](https://www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/Haushaltsgesetz_2019_Bundeshaushaltsplan_Gesamt.pdf) (дата обращения: 22.02.2022).

10 Die Organisations-Struktur der Bundeszentrale für politische Bildung. – URL: <http://www.bpb.de/die-bpb/51250/organigramm> (дата обращения: 22.02.2022).

11 Initiativenlandkarte. – URL: [https://www.buendnis-toleranz.de/arbeitsfelder/anlaufstelle/initiativen/initiativenlandkarte/?suchwort=bibliothek\\*&ot%5B%5D=initiative&ot%5B%5D=projekt&organisationsformen%5B%5D=alle&themen%5B%5D=alle&plz=&ort=&bundesland=alle&suchen=Suchen](https://www.buendnis-toleranz.de/arbeitsfelder/anlaufstelle/initiativen/initiativenlandkarte/?suchwort=bibliothek*&ot%5B%5D=initiative&ot%5B%5D=projekt&organisationsformen%5B%5D=alle&themen%5B%5D=alle&plz=&ort=&bundesland=alle&suchen=Suchen) (дата обращения: 22.02.2022).



**Рисунок 1.** Функциональная схема взаимодействия библиотек и высших органов исполнительной власти Германии

**Figure 1.** Functional scheme of interaction between libraries and the highest executive authorities of Germany

интеграции информационной и библиотечной политики в России во многом зависят от политической воли рассматривать библиотеки как учреждения, пропагандирующие исторические и духовно-нравственные ценности российской национальной культурной модели, готовности самих библиотек следовать за политическими и идеологическими приоритетами государственного значения, раскрывать свои культурные, исторические и политические фонды в соответствии со всеми требованиями современного единого пространства знаний и нормами распространения достоверной информации. Актуализация государственных библиотек как субъектов национальной информационной политики возможна в комплексном понимании библиотечных учреждений не только как объектов информационной инфраструктуры, но и как

активных субъектов и даже генераторов информационной политики. В обновленной информационной стратегии библиотеки должны учитываться в процессе сохранения, защиты и умножения национальных и региональных информационных ресурсов, а также пропаганды культурных и исторических ценностей, соответствующих национальной модели государственной политической и библиотечной системы.

## Список литературы

Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – Москва : Дело и сервис, 2000. – 235 с.

Бережная Г.С. Организация научных исследований в Германии // Бал-

тийский регион. – 2012. – № 3 (13). – С. 149–160.

Болдырева И.С. Работа с мигрантами в публичных библиотеках: опыт Германии : дис. ... канд. пед. наук. – Москва: Российская государственная библиотека, 2018. – 191 с.

Варфоломеева Ю.А. Интеллектуальная собственность в условиях инновационного развития. – Москва : Ось-89, 2005. – 142 с.

Галицкая С.В. Теория и практика бюджетного федерализма: на примере ФРГ : дис. ... канд. экон. наук. – Москва, 2003. – 163 с.

Завьялов А.Е. Бюджет и бюджетная система ФРГ, 1950–1973 гг. : дис. ... канд. экон. наук. – Москва, 1974. – 205 с.

Земсков А.И., Шрайберг Я.Л. Электронная информация и электронные ресурсы : публикации и документы, фонды и библиотеки. – Москва : ФАИР, 2007. – 527 с.

Зефельдт Ю., Сире Л. Двери в прошлое и будущее: библиотеки в Германии. – Хильдесхайм : Олмс, 2005. – 112 с.

Морозова О.С. Правовое регулирование межбюджетных отношений в ФРГ. – Москва : Проспект, 2015. – 135 с.

Носова А.Н. Территориальные формы интеграции науки, образования и производства в обрабатывающей промышленности Германии : дис. ... канд. геогр. наук. – Москва : МГУ им. М.В. Ломоносова, 2018. – 235 с.

Плященко Т.Е. Современные тенденции развития государственной политики в сфере науки и высшего образования: опыт Германии // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Проблемы высшего образования. – 2009. – № 2. – С. 132–138.

Романов П.С. Эффективность управления библиотекой: методология оценки в зарубежном библиотековедении : дис. ... докт. пед. наук. – Москва : Московский государственный университет культуры и искусств, 2013. – 382 с.

Сидорова Е.А. Государственный бюджет как инструмент экономической политики Германии // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 2 : Экономика. Реферативный журнал. – 2007. – № 4. – С. 91–97.

Современная Германия: экономика и политика / под ред. В.Б. Белова. – Москва : Весь Мир, 2015. – 720 с.

Соколов С.В. Библиотеки в системе информационного регулирования гражданским обществом: опыт Германии // Румянцевские чтения. – Москва : Пашков дом, 2019а. – Ч. 3. – С. 69–77.

Соколов С.В. Индикаторы управления библиотечно-информационной деятельностью в области политического образования в Германии // Культура: теория и практика. Электронный журнал. – 2019b. – № 2 (30). – URL: <http://theoryofculture.ru/issues/104/1230/> (дата обращения: 22.02.2022).

Соколов С.В. Информационные ресурсы немецких библиотек в партийно-политическом дискурсе современной Германии // Информационные ресурсы России. – 2018. – № 6 (166). – С. 16–21.

Соколов С.В. Перспективы межведомственного взаимодействия организаций в области гражданской обороны с информационно-библиотечными учреждениями в России и Германии // Культура: теория и практика. Электронный журнал. – 2020. – № 2 (35). – URL: <http://theoryofculture.ru/issues/113/1347/> (дата обращения: 22.02.2022).

Солонин Ю.Н. Общественно-политическая периодика США в системе политико-идеологического комплекса // Зарубежная журналистика и современная идеологическая борьба / под ред. Ю.Н. Солонина. – Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1986. – С. 32–44.

Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек : пер. с англ. М.Б. Ле-



вина. – Москва : Изд-во АСТ, Полиграфиздат, 2010. – 588 с.

Weingart P., Taubert N.C. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung //

Das Wissensministerium. Ein halbes Jahrhundert Forschungs- und Bildungspolitik in Deutschland. – Weilerswist : Velbrück Wissenschaft, 2006. – S. 11–29.

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.13

## The Budget of the Federal Republic of Germany as a Source for Library and Information Policy

**Sergey V. SOKOLOV**

Head of the Research Center of Library Science

Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN)

Nakhimovskiy Avenue, 51/21, Moscow, Russia, 117418

E-mail: beholder73@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2068-6797

**CITATION:** Sokolov S.V. (2022). The Budget of the Federal Republic of Germany as a Source for Library and Information Policy. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 252–266 (in Russian).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.13

Received: 27.02.2022.

Revised: 27.04.2022.

**ABSTRACT.** *The article examines the budgetary financing of the German library and information policy based on the analysis of expenditure items of the federal budget of the Federal Republic of Germany. The expediency of referring to the German federal budget as a source for library and information policy is substantiated in connection with the significance of the Federal Budget Law in the system of regulatory legal acts of Germany, the role of budget policy research in understanding German federalism and the relevance of library differentiation by funding sources. The history, structure and programs of the main generators of the German library and in-*

*formation policy are presented: the Office of the Commissioner of the Federal Government for Culture and Mass Media, the Federal Ministry of Education and Scientific Research, the Ministry of the Interior and Community. Particular attention is paid to the financing of organizations and foundations that promote liberal and democratic values. When describing the activities of the Office of the Federal Government Commissioner for Culture and Mass Media, funding data are provided and the functionality of such funds as the Foundation for Authentic Places in the History of Democracy, the German Center for the Loss of Cultural Values, organizations*



and cultural centers related to the history of anti-Semitism in Germany, for example, the Jewish Museum in Berlin, is described. Through the Federal Ministry of Education and Scientific Research, traditionally associated with significant state projects (nuclear energy and water management, space industry), funding of library institutions is carried out through the programs “The Beginning of Reading 1-2-3” for preschoolers, “Educational Chains” for schoolchildren and students and “BMBF Jobstarter” for adult citizens. The importance of the service of the state recommendation bibliography for libraries – “EKZ Library Service” is shown. The Ministry of the Interior and Community, conducts its propaganda activities through the Federal Office for Civil Protection and Disaster Response, as well as the Federal Center for Political Education. The article substantiates the thesis about the unity and synergy of the library and information policy of modern Germany.

**KEYWORDS:** information policy, library policy, Germany, federal budget, Federal Ministry of Education and Scientific Research of Germany, Ministry of the Interior and Community, ideology, propaganda.

## References

- Baranova K.K. (2000). *Budgetary federalism and local self-government in Germany*. Moscow : Delo i servis, 235 pp. (in Russian).
- Berezhnaya G.S. (2012). Organization of scientific research in Germany. *Baltic Region*. No. 3 (13), pp. 149–160 (in Russian).
- Boldyreva I.S. (2018). *Working with migrants in public libraries: the experience of Germany* : dissertation. Moscow : Rossiyskaya gosudarstvennaya biblioteka, 191 pp. (in Russian).
- Fukuyama F. (2010). *The End of History and the Last Man*. Translation from the English by M.B. Levin. Moscow : Publishing house ACT, Polygraphizdat, 588 pp. (in Russian).
- Galitskaya S.V. (2003). *Theory and practice of budgetary federalism: On the example of Germany*: dissertation. Moscow, 163 pp. (in Russian).
- Morozova O.S. (2015). *Legal regulation of inter-budgetary relations in Germany*. Moscow : Prospect, 135 pp. (in Russian).
- Nosova A.N. (2018). *Territorial forms of integration of science, education and production in the manufacturing industry of Germany* : dissertation. Moscow : Moscow State University, 235 pp. (in Russian).
- Plyashchenko T.E. (2009). Current trends in the development of public policy in the field of science and higher education: the experience of Germany. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Problemy vysshego obrazovaniya*. No. 2. pp. 132–138 (in Russian).
- Romanov P.S. (2013). *Library management efficiency: evaluation methodology in Foreign Library Science* : dissertation. Moscow : Moscow State University of Culture and Arts, 382 pp. (in Russian).
- Sefeldt J., Sire L. (2005). *Doors to the Past and the Future: Libraries in Germany*. Hildesheim : Olms, 112 pp. (in Russian).
- Sidorova E.A. (2007). The state budget as an instrument of economic policy in Germany. *Sotsial'nyye i gumanitarnyye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Seriya 2: Ekonomika. Referativnyy zhurnal*. No. 4. pp. 91–97 (in Russian).
- Sokolov S.V. (2018). Information resources of German libraries in the party-political discourse of modern Germany. *Informatsionnyye resursy Rossii*. No. 6 (166), pp. 16–21 (in Russian).
- Sokolov S.V. (2019a). Libraries in the system of information regulation by civil society: the experience of Germany. *Rumyantsevskiy chteniya*. Moscow : Pashkov dom, ch. 3, pp. 69–77 (in Russian).

Sokolov S.V. (2019b). Indicators of library and information management in the field of political education in Germany. *Culture: Theory and Practice. Electronic Journal*. Available at: <http://theoryofculture.ru/issues/104/1230>, accessed 22.02.2022 (in Russian).

Sokolov S.V. (2020). Prospects of interdepartmental interaction of organizations in the field of civil defense with information and library institutions in Russia and Germany. *Culture: Theory and Practice. Electronic Journal*. No. 2 (35). Available at: <http://theoryofculture.ru/issues/113/1347/>, accessed 02.22.2022 (in Russian).

Solonin Y.N. (1986). Socio-political periodicals of the USA in the system of the political and ideological complex. In: Solonin Y.N. (ed.) *Foreign Journalism and Modern Ideological Struggle*. Leningrad, pp. 32–44 (in Russian).

Sovremennaya... (2015). Belov V.B. (ed.). *Modern Germany: Economics and Politics*. Moscow : Ves' Mir, 720 pp. (in Russian).

Varfolomeeva Yu.A. (2005). *Intellectual property in the conditions of innovative development*. Moscow : Axis-89, 142 pp. (in Russian).

Weingart P., Taubert N.C. (2006). The Federal Ministry of Education and Research. In: *The Ministry of Knowledge. Half a century of Research and Education Policy in Germany*. Weilerswist : Velbrück Wissenschaft, pp. 11–29 (in German).

Zavyalov A.E. (1974). *The budget and the budget system of Germany, 1950–1973*: dissertation. Moscow, 205 pp. (in Russian).

Zemskov A.I., Shraiberg Ya.L. (2007). *Electronic information and electronic resources: publications and documents, funds and libraries*. Moscow : FAIR, 527 pp. (in Russian).

**Вокруг книг**

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.14

# Глобальные трансформации: хаос как основа для нового миропорядка (обзор)

**Светлана Игоревна КОДАНЕВА**

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник  
Институт научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН)  
Нахимовский проспект, д. 51/21, г. Москва, Российская Федерация, 117418  
E-mail: kodanevas@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-8232-9533

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Коданева С.И. Глобальные трансформации: хаос как основа для нового миропорядка (обзор) // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2022. Т. 15. № 6. С. 267–283.  
DOI: 10.31249/kgt/2022.06.14

Статья поступила в редакцию 20.10.2022.  
Исправленный текст представлен 01.12.2022.

**АННОТАЦИЯ.** Современный мир находится в состоянии хаоса. Сочетание разнонаправленных тенденций, таких как глобализация и антиглобализм, демократизация и рост числа авторитарных режимов, приводит к тому, что мир постоянно находится в «серой» зоне, когда присутствуют элементы этих противоречивых тенденций в различных комбинациях.

В настоящем обзоре представлены монографии, посвященные анализу причин указанных явлений и тенденций трансформации миропорядка. Авторы этих исследований концентрируют свое внимание на различных аспектах: экономических, политических, социальных – и используют различные методологические подходы (концепции либерализма, реализма, структурный анализ, инструменты фрагментации и агрегирования и т. д.). Междисциплинарность представленных исследований и сочетание разнообразных под-

ходов и точек зрения позволяют сформировать более полную картину мира, чем исследования отдельных явлений в рамках одной научной дисциплины.

Будущее миропорядка представляется по-разному: начиная от нарастания авторитаризма и заканчивая формированием нового миропорядка, альтернативного западной глобализации, который может быть построен на принципах мирного сосуществования различных цивилизаций, уважающих идеологии и ценности друг друга. Двумя моделями для такого перехода могут быть «Сообщество единой судьбы человечества» и БРИКС.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** миропорядок, экономический кризис, популизм, либерализм, авторитаризм, цветные революции, «арабская весна», цифровая трансформация, умные города, свободный рынок.

## Введение

Общемировые процессы в политике и экономике, такие как глобализация – локализация, демократизация – рост авторитаризма и т. д., в той или иной мере присутствуют постоянно, то чередуясь, то смешиваясь, приводя к кризисам и переходам. Исследователи ищут закономерности и объяснения этим процессам.

В настоящем обзоре представлены точки зрения авторов и научных коллективов из различных стран<sup>1</sup>, которые концентрируют свое внимание на наиболее существенных тенденциях, влияющих на трансформацию современного миропорядка, используя различные методологические подходы для их объяснения и прогнозирования будущего развития.

Так, одним из вариантов является идея о том, что трансформации постоянно происходят на трех уровнях мировой политической системы:

- уровне суверенных государств (Вестфальская система);
- уровне международных и региональных отношений;
- в политических системах различных национальных государств.

Эти трансформации происходят по синусоиде (например, от глобализации к деглобализации, затем – снова к глобализации) [Turning Points ..., 2022]. Авторы монографии подчеркивают, что при этом никогда ранее в мировой истории не происходило одновременной трансформации на всех трех уровнях – того, что происходит сегодня. Это делает современный миропорядок необыкновенно турбулентным, провоцирует кризис, который принципиально отличается по масштабам и глубине от всего, что было раньше, и формирует своего рода «идеальный шторм», или синергию, когда процессы на каждом из уровней усиливают изменения на двух других уровнях.

1 В обзоре представлены следующие работы:

1) Монография *Global-Local Tradeoffs, Order-Disorder Consequences 'State' No More An Island?* (2022 г.) подготовлена международным коллективом авторов, представляющих страны Юго-Восточной Азии и Латинской Америки, под редакцией профессора И.А. Хуссейна и посвящена анализу двух противоположных динамик: глобализации и локализации (национализма) и их взаимосвязи с постоянно возникающими социально-экономическими кризисами в разных частях мира.

2) Монография *Turning Points of World Transformation New Trends, Challenges and Actors* (2022 г.) подготовлена международным коллективом авторов, представляющих Россию, США, Канаду и Италию, под редакцией профессора М. Лебедевой и доцента В. Морозова и посвящена исследованию трансформации политической организации мира, проявляющегося в разных сферах мировой политики, а также выявлению основных мегатрендов современности, таких как глобализация – деглобализация, интеграция – дезинтеграция и демократизация – дедемократизация, и анализу их взаимовлияния на различные аспекты мировой политики.

3) Монография профессора социологии Международного балканского университета К. Шарломанова (Македония) *Populism as Meta Ideology* (2022 г.) содержит глубокий анализ популизма. В ней резюмируются подходы к определению популизма в социальных науках, выделяются наиболее важные подходы к определению как явления популизма, так и причин его возникновения и развития.

4) Монография *Handbook of Revolutions in the 21st Century The New Waves of Revolutions, and the Causes and Effects of Disruptive Political Change* (2022 г.) подготовлена международным коллективом авторов, представляющих США, Россию, ОАЭ, Молдавию, под редакцией профессора Университета Джорджа Мэйсона (США) Дж.А. Голдстона, академика Л. Гринина и профессора А. Коротаева и представляет анализ особенностей и новых характеристик, проявляющихся в современных войнах и революциях; предлагает понимание различных форм, особенностей, исторических предпосылок и причин современных революций, а также их взаимосвязь с меняющимся миропорядком.

5) Монография доцента Рокфордского университета (США) О. Эрдене *After the Crash Understanding the Social, Economic and Technological Consequences of the 2008 Crisis* была опубликована еще в 2020 г., однако привлекла незаслуженно мало внимания со стороны научного сообщества. Вместе с тем в этом исследовании автор подробно анализирует причины финансового кризиса 2008 г., наглядно показывая, что они связаны с тем, что предложенная западными (в том числе американскими) учеными модель свободного рынка является не только ошибочной, но и опасной для мировой экономической стабильности. Кроме того, автор демонстрирует, как события 2008 г. повлияли на трансформацию миропорядка, сформировав тенденцию к авторитаризму во всем мире, в том числе в самих США.

Другой подход также исходит из идеи о регулярности переходов, однако его сторонники полагают, что это не синусоида, а постоянная трансформация (сегодня одна динамика, завтра – другая), происходящая в различных сферах общественной жизни. Таким образом, мир постоянно находится в некоей «серой» фазе, когда присутствуют элементы противоречивых тенденций в различной комбинации [Global-Local Tradeoffs ..., 2022].

Некоторые авторы ищут объяснения трансформаций современного миропорядка в глобальных событиях как мирового, так и регионального масштабов, таких как экономический кризис 2008 г. [Erdem, 2020], многочисленные революции XXI в. [Handbook of Revolutions ..., 2022] или пандемия COVID-19 [Turning Points ..., 2022; Global-Local Tradeoffs ..., 2022].

Но, какие бы методологические подходы не использовали авторы, все они сходятся в одном: сегодня мир находится в состоянии хаоса, который нарастает как на уровне элит, так и на уровне академического сообщества. Это выражается в следующих факторах: в несоблюдении государствами (в первую очередь США) международных договоров и выходе из них; конфликтах, в частности в таком сложном регионе, как БВСА; миграции, которая оказала глубокое влияние на различные регионы, в частности на Европу; резком расширении ЕС в начале XXI в., а затем его «сокращении» после ухода Великобритании и нарастании евроскептицизма в других государствах – членах Союза; ухудшении отношений между Россией и Китаем со странами Запада и т. д. Кроме того, пандемия COVID-19 внесла свой вклад в хаос, побудив многих исследователей и политических лидеров заявить, что теперь мир будет другим. При этом хаос, спровоцированный кризисом, затрагивает не только поли-

тику, но и мировую экономику, а также социальную сферу.

Это знаменует глобальную трансформацию мироустройства, сложившегося после окончания периода холодной войны, когда, как представлялось многим, модель либеральной демократии продемонстрировала свое превосходство над социалистической моделью, ознаменовав «конец истории», описанный Ф. Фукуямой [Turning Points ..., 2022; Global-Local Tradeoffs ..., 2022; Erdem 2020].

Так, авторы [Global-Local Tradeoffs ..., 2022] отмечают, что окончание холодной войны в 1990-е годы ознаменовало начало новой эры быстрых и масштабных глобальных перемен. Отношения экономических сил после холодной войны поляризовались: глобальный Север больше не сдерживается постколониальным чувством вины и свободно навязывает свои новейшие экономические идеологии странам Юга. Авторы [Handbook of Revolutions ..., 2022] также показывают, что в этот период страны Запада стали широко использовать «мягкие» революции для смены неудобных режимов, распространения демократии и либеральных ценностей.

Это привело к широкому распространению в мире либеральной демократии и концепции свободного рынка, которые привели к глобализации, формирующей новые модели социальных отношений на всех уровнях и во всех сферах. Глобализацию сегодня очень часто называют продуктом неолиберального подхода в экономическом, социальном и политическом мышлении и рассматривают ее как процесс, включающий как расширение, так и углубление взаимозависимости между обществами и государствами во всем мире.

Либеральные экономисты считают, что глобализация способствует созданию стабильных демократических

режимов во всем мире, поскольку правительства должны открывать свои общества как политически, так и экономически. Таким образом, согласно неолиберальной точке зрения, процесс глобализации способствует экономической либерализации и либеральным демократиям на фоне уменьшения роли государства в национальном развитии.

Однако, как показано в [Global-Local Tradeoffs ..., 2022], неолиберальная теория концептуально позволяет объяснить причины возникновения глобализации. Несмотря на это, в действительности неолиберальная экономическая стратегия имеет много недостатков: например, рыночная рациональность не функционирует должным образом, что приводит к хаосу, картельному сговору, гангстерскому поведению и краху рынка. Авторы утверждают, что, помимо социального распада в результате социальной поляризации, социального отчуждения и постоянной угрозы макроэкономических кризисов, это усугубляет структурные дисбалансы и дефляцию. Таким образом, неолиберализм представляет собой институциональный вакуум, и поиск институционального решения становится важным ввиду кризисных тенденций в современной мировой экономике.

Следует добавить к этому, что представители неолиберальной идеологии, формулируя свое представление о том, каким должен быть мир, не смогли разработать реально и эффективно работающие инструменты для воплощения своих идеалов на практике. В связи с этим следует согласиться с точкой зрения К. Кома о том, что сторонники неолиберальной идеологии могут использовать только инструменты насилия – новые санкции и, в конечном счете, войну как средство принуждения правительств, которые не подчиняются их правлению. Растущая зави-

симость Запада от подрывной деятельности, экономическая экспроприация и грубая сила, направленная на принуждение диссидентов к подчинению, с каждым днем делают мир всё более опасным, потому что «либерально-демократический» лагерь больше не имеет подавляющего финансового и военного превосходства [Côte, 2022].

## Причины кризиса современного миропорядка

Авторы всех представленных в настоящем обзоре работ сходятся во мнении о несостоятельности утверждения Ф. Фукуямы о «конце истории». Следует добавить к этой констатации тот факт, что и сам Ф. Фукуяма отказался от своей теории. Расходятся мнения авторов только в том, почему либеральная демократия, основанная на свободе рынка, оказалась столь непрочной и как миропорядок будет трансформироваться в будущем.

Так, авторы [Turning Points ..., 2022] отмечают тенденцию к продвижению традиционных ценностей, которая характерна для большинства современных цивилизаций (китайской, исламской, индуистской, латиноамериканской и африканской) и послужила не только укреплению их обществ перед лицом экспорта Западом либеральных социальных ценностей, но и народной поддержке тех правителей, которые открыто этому противостоят, стремясь сохранить суверенитет государства, сопротивляясь геополитическому давлению Запада в период однополярности. Из этого следует вывод о том, что глобальная либерально-демократическая революция, которую Ф. Фукуяма ожидал в конце холодной войны, произошла лишь внешне. Представляется, что данный тезис является важным для объяснения игнорируемого пред-



ставителями западной неолиберальной идеологии факта, почему всё в большем числе стран, жители которых, с их точки зрения, готовы к «подлинной демократии», всё же к власти приходят «плохие», по их мнению, авторитарные лидеры. Либеральные демократии относительно новы в истории, поэтому возрождение нелиберальных демократий (и особенно тех, которые поддерживают традиционные ценности, а не социально-либеральные – «прогрессивные») представляет собой возвращение к историческим моделям, хотя и в значительной степени реформированным во внутривнутриполитическом смысле со времен феодальных владений, монархий и империй.

В этой связи важно подчеркнуть различие между консерватизмом и традиционализмом, поскольку первый предполагает «консервацию» существующего положения вещей, в то время как второй предполагает развитие, основанное на твердом базисе традиционных ценностей.

Это означает, что либеральная демократия была лишь кажущейся естественной, а на самом деле неорганичной, не имеющей под собой того самого твердого базиса, что обусловило ее неустойчивость в качестве основы системы глобального миропорядка. Более того, эта внутренняя неорганичность и слабость либеральной демократии стали причиной того, что широко декларируемый принцип «правит большинство» на практике обернулся своей противоположностью, когда меньшинство (страны Запада) силой навязывают свои ценности (то есть свою цивилизацию) большинству (всему остальному миру). Иными словами, продвигаемая Западом глобализация сопровождается антидемократическими практиками, а сама либеральная демократия стала тоталитарной по отношению к тем обществам, которые ее не практикуют.

В работе [Erdem, 2020] предлагается взглянуть на причины кризиса либеральной демократии с другой точки зрения – экономической. Однако и это исследование в конечном итоге подтверждает тезис о нежизнеспособности неолиберальной идеологии и ее умозрительности. Так, О. Эрден утверждает, что то, каким человечество вступило в XXI в., является следствием признания во всем мире (после окончания холодной войны) в качестве доминирующей теории свободного рынка как основы современного капитализма. Эта теория основана на убеждении, что все люди рациональны, обладают способностью к расчетам и последовательностью.

Предположения, на которых строилась вся мировая экономика последних десятилетий, обеспечивали простые и элегантные решения в теории, но на практике оказались нереалистичны, что сделало всю теорию бесполезной в реальной жизни, поскольку со временем конкуренция превратилась в порочный круг, вынуждая компании принимать необдуманные решения, и не принесла желаемого результата. Тем более что участники рынка (как профессиональные, так и простые граждане) действовали не рационально, как того требовала теория свободного рынка, что и привело к кризису 2008 г. Таким образом, даже такие ярые ее приверженцы, как А. Гринспен, были вынуждены признать, что эта теория не работает. Некоторые ученые-экономисты высказывались даже более резко. Так, лауреат Нобелевской премии 2008 г. П. Кругман в 2009 г. заявил, что большая часть работ по макроэкономике за последние тридцать лет в лучшем случае была бесполезной, а в худшем – вредной [Erdem, 2020, p. 67].

Не менее важно, по мнению О. Эрдема, и то, что во время кризиса ФРС и правительство США активно вме-



шивались в ситуацию, стремясь спасти наиболее важные для экономики финансовые и страховые компании. Это, с одной стороны, подорвало доверие людей к рыночной экономике, а с другой стороны, открыло начало новой эпохи, которая будет характеризоваться упадком либерализма и демократии и усилением авторитарных тенденций. Это связано с тем, что после кризиса всё большую популярность стали приобретать кейнсианская теория и осознание необходимости большего контроля со стороны государства. Так, финансовый кризис 2008 г. изменил мир в сторону более контролируемого и авторитарного мира. Свои выводы О. Эрдем подтверждает исследованиями, демонстрирующими рост числа авторитарных режимов в мире, ослабление демократии в самих Штатах (автор даже подчеркивает сходство между динамикой роста авторитаризма в Турции и США), а также всё более широкое распространение популизма, который, по его мнению, связан именно с кризисом 2008 г.

Признавая значимость такого явления, как популизм, и то, что он, действительно, оказывает серьезное трансформирующее влияние на мировую политическую арену, тем не менее нельзя согласиться с такой узкой трактовкой данного явления и его причин.

Прежде всего, следует отметить, что популизм не является исторически новым явлением. Его черты можно обнаружить в российской идеологии народничества и американском аграрном популизме конца XIX в., в идеях национализма и фашизма 1920–1930-х годов, в Латинской Америке в 1930-х годах, в «Новом курсе» Рузвельта и т. д.

Как отмечает К. Шарламанов, корни современного популизма уходят в 1960-е годы и его рост – это долгосрочное социальное явление. При этом следует согласиться с тем, что популизм –

это не причина, а отражение кризиса в обществе, дисфункции политической системы. Серьезные долгосрочные экономические проблемы, постоянное возникновение экономических кризисов, отсутствие адекватного реагирования на вызовы идентичности и хроническое возникновение коррупционных скандалов снижают доверие граждан к политикам и партиям. В этом смысле нельзя говорить о том, что причиной роста популизма стал исключительно кризис 2008 г., или деиндустриализация в США, поскольку популизм появляется в разных частях мира и принимает разные формы: движений, режимов, дискурсивных стилей и риторических стратегий. Популизм адаптируется к различным социокультурным контекстам и выходит за рамки разделения на левых и правых. Современный популизм делится на «новый популизм», в большей степени связанный с кризисом национальной идентичности в Европе, и «неопопулизм», проявляющийся в Латинской Америке как реакция на усиление экономического влияния США и ТНК в этом регионе [Sharlamanov, 2022].

Иными словами, популизм – это реакция на экономическую модернизацию и структурные преобразования, в результате которых появляются победители и проигравшие. Аграрный популизм – это реакция фермеров на индустриализацию. Современный популизм – реакция рабочих и среднего класса на глобализацию и переход к постиндустриальному обществу. Популизм отражает страхи потери своего социального статуса как в результате экономических преобразований (левый популизм), так и в результате утраты национальной идентичности (правый популизм).

В этом смысле одного кризиса недостаточно для роста популизма. Важно то, что концепция свободного рын-

ка, реализованная во всем мире после окончания холодной войны, привела к таким трансформациям глобального миропорядка, которых никогда не было до этого, – формированию глобальных рынков и глобализации, сопровождающейся мультикультурализмом, формированием новых ценностей. Глобализация является основной движущей силой современного популизма в двух контекстах.

1. Глобализация распространила «свободный рынок» на весь мир. Так, в 1990-х годах было заключено больше соглашений о свободной торговле, чем в предшествующие десятилетия [Global-Local Tradeoffs ..., 2022]. Это привело к тому, что мобильность капитала и трудовой силы стали сильно различаться: производства переносят в развивающиеся страны, в результате чего капитал перетекает от центра к периферии. Неквалифицированный и низкоквалифицированный трудовой капитал, напротив, перетекает из развивающихся стран в развитые. Как следствие, в странах Запада сокращаются рабочие места и стагнируют зарплаты, социальное обеспечение сокращается, поскольку право на него получают прибывающие мигранты. Наконец, миграция влияет на культурную сферу (национальную идентичность).

2. В результате глобализации суверенитет государства размывается, поскольку национальные правительства всё больше зависят от международного права и международных организаций. В Европе эта тенденция усиливается за счет ЕС и необходимости выполнять решения, принимаемые этим наднациональным институтом. В результате государства утрачивают возможность оперативно реагировать на кризисные явления и удовлетворять запросы и ожидания своих граждан.

Таким образом, как показывает К. Шарламанов, глобализация подрыва-

ет демократию и демократические процессы. По мере развития глобализации всё больше власти концентрируется в руках элит, корпораций и бюрократии (в частности, евробюрократии), а гражданам имеют всё меньше и меньше влияния на решения, которые элиты принимают от их имени. Это ведет к утрате доверия как к отдельным институтам, так и к модели либеральной демократии в целом. Кроме того, граждане больше не отождествляют себя с социальными группами, к которым они должны формально принадлежать. Они не готовы тратить часть своего свободного времени на достижение общих целей. Вместо этого социальная жизнь всё больше индивидуализирована, а люди всё больше стремятся участвовать в частных, индивидуалистических проектах, а не в достижении общего блага.

В работе [Global-Local Tradeoffs ..., 2022] это описано как переход от популизма к «популистской общественности» как порождению глобализации и современных технологий, таких как социальные сети. Особенностью «популистской общественности» является то, что она не всегда мобилизуется вокруг политического лидера или партии, борющихся за власть. Она может сама формировать политическую повестку, которая не всегда связана с требованиями политических изменений. В этом случае популистские лидеры только воспринимают такую повестку, включая ее в свою риторику. По мнению авторов монографии, ярким примером влияния этого нового явления на миропорядок является «арабская весна».

Однако нельзя согласиться с такой трактовкой, поскольку «популистская общественность» описывается как результат эмансипации населения, того, что люди стали чувствовать себя более свободными и социально активными, готовыми поднимать волнующие их вопросы и мобилизоваться для их ре-

шения. Иными словами, в основе данной трактовки лежит всё та же идея стран Запада о «готовности» населения всего мира воспринять западные либеральные ценности и противостоять собственным «авторитарным» правителям, которые этому препятствуют.

Однако такой вывод противоречит другим исследованиям, в том числе посвященным проблематике современных революций. Так, в работе [Turning Points ..., 2022] показано, что разрушению суверенных государств способствуют разнообразные негосударственные субъекты, число и влияние которых постоянно увеличивается после Второй мировой войны. Особенно разрушительный эффект их активность оказывает на слабые государственные образования, так называемые несостоявшиеся государства, которые появились в регионе БВСА после Первой мировой войны, когда этот регион был разделен на искусственные государства, в которых объединились различные этнические группы, соперничающие религии и, в некоторых случаях, носители разных языков<sup>2</sup>. Большинство этих государственных образований за время своего существования не смогли создать ни единой и общепринятой национальной идеи, ни системы ценностей для своего населения. Они не смогли смягчить напряженность, вызванную религиозным, общинным и этническим неравенством.

Как показано в работе [Global-Local Tradeoffs ..., 2022], связано это прежде всего с тем, что развитые страны навязывали этим новым государствам собственные модели либеральной демократии и требовали проведения демократических и административных реформ, приватизации государственного имущества и сокращения роли государ-

ства в экономике. При этом давление глобального Севера на глобальный Юг постоянно усиливалось, особенно после окончания холодной войны, и полностью игнорировалась культурная и институциональная специфика этих стран, как и их интересы. Иными словами, эти «несостоявшиеся государства» столкнулись с резкими структурными трансформациями, особенно в последние десятилетия в результате глобализации. Однако внутренне они были к этому не готовы, поэтому новые институты создавались на старом фундаменте, включающем отсутствие подотчетности и прозрачности, технологическую отсталость, зависимость от внешней помощи, централизацию управления и т. д. В результате этого соединения «старого» и «нового» формируются противоречия и диспропорции, например: приватизация и отсутствие предпринимательства; продолжающийся дефицит торгового баланса при отсутствии доступа к внешним рынкам; дерегулирование и финансовая нестабильность; свобода конкуренции при неконкурентоспособности внутренних производителей; ограниченный доступ к современным технологиям; растущая зависимость от негосударственных субъектов; демократизация, политическая нестабильность и криминализация; сохраняющаяся отсталость и нищета.

Как следствие указанных негативных последствий глобализации в сочетании с религиозными и этническими проблемами, в регионе нарастало напряжение, которое стало благодатной почвой для протестов, переросших в волну гражданских беспорядков, захлестнувших арабский мир в 2011 г.

Однако, как показывают авторы [Handbook of Revolutions ..., 2022],

2 Вместе с тем авторы отмечают, что «несостоявшиеся государства» есть не только в регионе БВСА, но и в других регионах мира, например на постсоветском пространстве.

«арабская весна» является только одним из примеров многочисленных революций, происшедших по всему миру в XXI в. Большинство этих революций, хотя и стали результатом внутренних проблем, произошли при активной поддержке извне, без которой внутреннее напряжение не переросло бы в революционное движение. В монографии подробно анализируются революции в разных странах, что позволяет ее авторам сделать вывод о том, что в современном мире революции – это не попытки угнетенных групп добиться большей справедливости и не результат эмансипации населения, стремящегося к большей демократии. Это просто рационализация усилий крупных держав по замене враждебных режимов дружественными. Не случайно мы становимся свидетелями «революционных волн», когда революционные события захлестывают одно государство за другим, развиваясь по одним и тем же сценариям. Так было в случае с Ливией, Йеменом и Сирией, где иностранное вмешательство обострило региональные, этнические и религиозные конфликты. Последнее может быть сдержано только довольно жесткими и авторитарными режимами. Как только такой режим свергается, страна погружается в хаос.

Таким образом, подобные «эксперименты» очень опасны для стран со слабой государственностью, сильными этнонациональными разногласиями и лишь частично модернизированной политической культурой, поскольку они обычно приводят к серьезной нестабильности. Еще одним важным выводом авторов является то, что на практике революции не решили внутренние проблемы стран. Напротив, в большинстве своем такие революции имеют далеко идущие негативные

(иногда фатальные) последствия. Так, многие «несостоявшиеся государства» распались или оказались на грани распада, а власть на части их территории стала переходить к негосударственным субъектам, таким как ИГИЛ\*, ХАМАС и «Хезболла», которые подрывают ценности национальных арабских государств, намереваясь переформатировать регион. Они стирают существующие границы и создают новые образования. Эти негосударственные субъекты не только разрушают свои собственные государства, но и оказывают влияние на соседние, что усиливает нестабильность в регионе. В Иордании, Ливане и Турции есть огромные лагеря беженцев, которые повышают риск превращения этих государств в «несостоявшиеся» (особенно Ливана и Иордании). Волна беженцев захлестнула Европу, вызвав серьезный кризис в ЕС. Более того, как показано в [Handbook of Revolutions ..., 2022], следствием «арабской весны», как и цветных революций в других частях мира, становятся нарастание международной напряженности и эскалация конфликта между крупными державами. В современном мире революции могут влиять на экономические процессы как непосредственно, так и через усиление политической напряженности между странами. Наиболее ярко это демонстрируют санкции и санкционные войны.

Таким образом, последствия внутриполитических проблем в «несостоявшихся государствах» и цветных революций оказываются разрушительными и для международных отношений: Европа заполнена миллионами беженцев, что вызвало острый кризис; усиливаются угрозы международного терроризма, берущего свое начало на Ближнем Востоке; нарастает геополитическая напряженность между США

\* Запрещенная в России террористическая организация.

и Россией. Однако самым серьезным результатом указанных событий может быть то, что в некоторых случаях они могут изменить геополитический баланс сил в мировой системе [Handbook of Revolutions ..., 2022, p. 246].

Таким образом, вряд ли можно рассматривать события «арабской весны» и цветных революций как пример активизации «популистской общественности». Следует согласиться с результатами исследования, изложенными в [Handbook of Revolutions ..., 2022] и наглядно демонстрирующими, что они возникли не столько в результате движения активного и эмансипированного народа этих стран, сколько в результате практики внешнего вмешательства с целью «демократизации» соответствующих государств и смены «авторитарных» политических режимов. Таким образом, в этом смысле популизм в этих странах стал инструментом, с помощью которого негосударственные акторы (в том числе иностранные НПО) достигли своих целей в обществах, где демократия имела, скорее, внешний, наносной характер и не была глубоко воспринята местным населением.

В этой связи следует обратиться к теоретическим исследованиям популизма, проведенным в работе [Turning Points ..., 2022] и К. Шарламановым. Так, авторы первой приходят к выводу, что популизм и евроскептицизм следует рассматривать как фрагментарные идеологии, которые объясняют только определенные политические явления, либо как стратегии для достижения политических целей. При этом популизм основан на противопоставлении народа и элиты, а евроскептицизм – на противопоставлении народа и ЕС. Таким образом, и популизм, и евроскептицизм легко сочетаются с традиционными идеологиями, отвечая на политические запросы соответствующих групп населения.

Исследование К. Шарламанова опирается на более проработанную теоретическую базу, которая позволяет автору сделать вывод о том, что популизм проявляется в четырех основных формах [Sharlamanov, 2022]:

1. Как способ организации взаимодействия между популистскими лидерами и народом. Он характеризуется тем, что общение происходит напрямую без посредничества партийного бюрократического аппарата, причем популистский лидер может как сам формировать политическую повестку, так и заимствовать ее у народа. В этом смысле концепцию «популистской общественности» следует рассматривать именно как разновидность организационной формы популизма.

2. Как дискуссионный стиль и риторическую стратегию – это специфическая форма изложения политической повестки простым языком, доступным обывателю. При этом излагаемые политические вопросы максимально упрощаются.

3. Как перформанс – нестандартное поведение популистского лидера. Популистская политика – это политика создания и продажи спектаклей. Отличие дискуссионного стиля от перформанса заключается в том, что в первом случае речь идет о содержании политической риторики, а во втором – о форме ее внешнего выражения.

4. Как идеологию, в основе которой лежит противопоставление народа и элиты. Причем это может быть как национальная элита, так и наднациональная, например, европейская (в этом смысле евроскептицизм является одной из разновидностей популистской идеологии).

Таким образом, К. Шарламанов, анализируя различные примеры популизма, обосновывает, что популизм первых трех форм является не более чем инструментом достижения поли-

тических целей, который широко используют различные политические акторы, а не только популисты. Популизм как идеология – это набор идей, идеология, которая не основана на четком, систематизированном, едином мировоззрении и однородной политической программе, как в случае с другими идеологиями. Это общая, абстрактная концепция политики и общества, открытая для широкого набора более конкретных политических идей и программ, в зависимости от национального и исторического контекста. То есть популизм не предлагает последовательных ответов на широкий круг политически значимых вопросов, но в зависимости от контекста и потребностей заимствует концепции из более развитых политических идеологий. Однако в популизме есть элементы, присущие политической идеологии. У него есть набор концепций, которыми он оперирует и которые он понимает определенным образом. Такими понятиями являются «простые люди», «элита», «общая воля», «народный суверенитет», «право большинства управлять общественными делами». Поэтому его можно идентифицировать, даже если он заимствует элементы из других политических идеологий. Таким образом, популизм представляет собой новую идеологию, которая основана на антитезе «народа» как единого целого и «элиты», которая может быть разнообразной и раздробленной, но всегда действует против воли и интересов «народа» [Sharlamenov, 2022].

### **Роль цифровизации в трансформации миропорядка**

Не следует забывать также о роли и влиянии современных технических достижений, особенно в области коммуникаций, на развитие глобализации,

популизма, либеральной демократии и национального суверенитета. Так, все авторы признают ключевую роль Интернета и социальных СМИ в стремительном развитии глобализации и популизма. Признается также то, что глобализация и цифровизация постепенно размывают национальный суверенитет, что также провоцирует рост популизма. При этом оценки влияния современных технологий на будущее миропорядка различаются.

Так, авторы работы [Global-Local Tradeoffs ..., 2022] и К. Шарламанов полагают, что сетевые СМИ, будучи порождением глобализации и одним из ключевых факторов развития популизма в его современном виде, в то же время становятся инструментом борьбы с ним и продвижения идей антиглобализма и деглобализации.

Авторы работы [Turning Points ..., 2022] видят в цифровых технологиях инструмент борьбы капитала за сохранение и даже усиление своего влияния на мировую политику. В качестве примера они приводят «умные города», которые рассматривают в качестве негосударственных субъектов, призванных подорвать национальный суверенитет государств. Появление и развитие концепции «умных городов» связано с кризисом капиталистического индустриализма («фордизма») и объективной необходимостью его замены новой системой регулирования. Такой системой должна стать сеть мировых центров и «умных городов». Эта система «дезагрегированного суверенитета» решает задачи глобального управления с большей легкостью и эффективностью, чем традиционные субъекты мировой политики – суверенные государства и их органы. Таким образом, авторы монографии формулируют и обосновывают гипотезу о том, что создание международной сети глобальных городов, служащей основой для перехода к пост-



национальному, сетевому экономическому и политическому управлению, отвечает интересам глобальной капиталистической олигархии.

Авторы работы [Global-Local Tradeoffs ..., 2022] по-своему развивают эту точку зрения. Они отмечают, что глобализация выгодна экономически сильным державам и ТНК, что она является еще одним витком гегемонии глобального Севера, при котором жители глобального Юга сохраняют то же чувство бессилия и разочарования, которое они испытывали при империализме. С этой точки зрения глобализация означает «новое распределение власти и поставляется в новом пакете вместе с неформализацией, информатизацией и гибкостью» [Global-Local Tradeoffs ..., 2022, р. 341]. Иными словами, глобализация, связанная с распространением как традиционных экономических и политических моделей, так и принципиально новых цифровых технологий и связанных с ними социальных моделей, – это «просто еще одна фаза эксплуататорского капитализма, предлог для социально регрессивной государственной политики и средство, с помощью которого еще больше усиливается как внутреннее, так и международное неравенство», «процесс глобализации усугубляет глобальную бедность, ограничивает возможности национальных правительств в государственном управлении, сохраняя неравенство между глобальным Севером и Югом» [Global-Local Tradeoffs ..., 2022, р. 342].

О. Эрдем, напротив, полагает что цифровые технологии становятся инструментом для подрыва основ капитализма. Так, он утверждает, что следствием кризиса 2008 г. стало массовое распространение экономики совместного использования и подписки. Обе технологии появились еще в конце XX в., однако стали востребованы, когда люди, лишившись своих сбережений

и, часто, доходов, стали вынуждены искать новые способы экономии. Таким образом, кризис 2008 г. нанес удар по основе капитализма и теории свободного рынка – собственности, поскольку люди предпочитают теперь не покупать вещи в собственность, а брать их напрокат.

Еще одним следствием кризиса стало появление биткойна в 2009 г., то есть сразу после кризиса, хотя оригинальный криптографический алгоритм датируется 1970-ми годами. Первые общепринятые и публично признанные цифровые деньги были введены, когда люди потеряли доверие к денежной системе. Биткойн, по мнению О. Эрдема, – это не только технологическое изобретение, но в первую очередь средство восстания против существующей денежной системы – идеологическая революция; и даже если со временем биткойн перестанет существовать, он и лежащий в его основе блокчейн открыли для многих людей альтернативу экономической модели, приведшей мир к кризису 2008 г. [Erdem, 2020, р. 97].

Вместе с тем нельзя не учитывать и то, как быстро блокчейн и созданные на его базе криптовалюты привлекли внимание преступного мира: биткойнами расплачиваются в *DarkNet*, хакеры и мошенники взламывают криптобиржи и похищают средства из кошельков их пользователей, вымогают оплаты в биткойнах в обмен на возврат похищенных данных, создают мошеннические «инвестиционные» сайты и т. д. При этом глобальный охват криптовалют и связанной с ними инфраструктуры подрывает суверенитет государств, а правительства большинства стран мира всё еще затрудняются в юридической классификации и правовом регулировании данной сферы.

В этом плане более обоснованным представляется мнение У. Магнусона о том, что блокчейн как технология



перераспределения власти не является чем-то радикально новым, а, скорее, следует давно сложившейся тенденции влияния технологий на общество. Точно также массовый интерес к блокчейну с его обещанием децентрализованного самоконтроля над финансовым, экономическим и материальным миром также не является чем-то неожиданным. Однако следствием децентрализации, которую способны дать блокчейн и криптовалюты, является то, что власть от правительств перейдет к толпе, которой можно управлять. И обязательно найдутся те, кто этим воспользуется, что в конечном итоге может привести к новой форме авторитаризма, но не национальных государств, а ТНК. Таким образом, блокчейн и криптовалюты, по мнению У. Магнусона, в их современном виде не являются идеальным инструментом демократии [Magnuson, 2020, p. 192].

Таким образом, развитие цифровых технологий способствует усилению трендов, сформированных странами Запада и ТНК и имеющих целью сохранение существующего миропорядка, основанного на неолиберальной идеологии. Вместе с тем эти инструменты начинают осваивать и использовать для защиты своих интересов те акторы, которые проигрывают от развития указанных трендов: народ («популистская общественность») и правительства суверенных государств глобального Юга.

### Прогнозы направлений трансформации современного миропорядка

Следует отметить, что большинство авторов приходят к заключению, хотя и по разным причинам, об усилении тенденций авторитаризма. Так, О. Эрдем полагает, что кризис 2008 г. подтолкнул мир к ослаблению демократии и уси-

лению авторитаризма из-за возвращения к кейнсианской модели экономики. Кроме того, он признает, что хотя цифровые технологии и стали формой самоорганизации граждан, они же могут подрывать личную свободу и создавать цифровые диктатуры, при которых вся власть сосредоточена в руках крошечной элиты. К. Шарламанов полагает, что популизм усиливает демократию, когда популистские лидеры находятся в оппозиции, но неизбежно перерождается в авторитаризм, когда они сами приходят к власти.

Авторы [Global-Local Tradeoffs ..., 2022] видят источник антидемократических тенденций в ином – в нарастающем неравенстве между классами, людьми и регионами. Поскольку глобальный капитализм неизбежно приводит к неравномерному и несправедливому распределению ресурсов, он препятствует развитию демократии. Поддержание демократии с социалистическим уклоном может в идеале обеспечить стабильное правительство внутри страны при разумном уровне международной кооперации (экстернализации). Однако превалирование диктатуры рынка приводит к экономическим кризисам, народным волнениям и международному вмешательству. Эта опасность угрожает всем развивающимся странам и всё чаще – развитым странам. Таким образом, авторы прогнозируют, что система управления, основанная на либеральной экономике и не уделяющая должного внимания демократии (то есть представительства и учету интересов народа), рано или поздно приведет к глобальному кризису.

Авторы работы [Turning Points ..., 2022] прогнозируют структурную трансформацию миропорядка, зарождение альтернатив глобализму западной цивилизации, ее стремлению сохранить гегемонию, основанную на

продвижении единой идеологии и военной силе. Первую альтернативу предлагает Китай. Пользуясь преимуществами как экономической глобализации, так и технологической революции, Китай создает Сообщество единой судьбы человечества, которое свяжет различные цивилизации мира теснее, чем когда-либо прежде. Это новое объединение цивилизаций должно быть основано на единстве экономических интересов при одновременном уважении цивилизационных различий, разных идеологий и ценностей. Тенденция к межблоковой, а в конечном итоге и цивилизационной интеграции потребует создания новых регулирующих структур – нового «объединения цивилизаций», которое заменит ООН.

В этом контексте второй альтернативой может стать БРИКС. Авторы монографии анализируют институциональную природу БРИКС, опираясь на различные концепции международных отношений, и приходят к выводу, что страны БРИКС демонстрируют свою готовность выстраивать более эффективную модель мирового порядка, стараясь делать это неконфронтационным способом. При этом они активно используют «мягкую силу» как инструмент защиты своих национальных интересов, который следует использовать прагматично и, при необходимости, в сочетании с другими методами, в том числе принудительными. Достижением БРИКС в этом плане является то, что это объединение показало, что страны с различными экономическими и социально-политическими системами и даже противоречащими друг другу интересами (например, Китай и Индия) могут мирно сосуществовать.

В [Turning Points ..., 2022] показано, что, хотя БРИКС пока еще не имеет институционального характера и является скорее дискуссионным форумом, это объединение уже сформировало свой

имидж как альтернативной модели мироустройства, основанной на принципах и правилах межгосударственного сотрудничества, исключающих дискриминационные и иерархические типы отношений, и имеет все шансы стать влиятельным институтом глобального управления, хотя и играющим по правилам, отличным от тех, которые навязываются международной системе наиболее могущественными западными государствами.

## Заключение

Подводя итог, следует отметить, что авторы всех рассмотренных работ отмечают, что сегодня мир находится в состоянии хаоса, который показывает несостоятельность казавшейся общепризнанной либеральной демократии и неспособность либеральной экономики предотвратить экономические кризисы, рост экономической преступности, бедность, социальные и региональные диспропорции и т. д. При этом в современном мире одновременно существуют и действуют разнонаправленные тенденции, что свидетельствует о необходимости структурной трансформации миропорядка. Очевидно, что этот новый миропорядок, скорее всего, будет нелиберальным, то есть не будет основан на западных моделях. Однако авторы расходятся в определении его будущих контуров, предсказывая мировой кризис, рост авторитаризма и новую модель объединения цивилизаций на принципах демократии, многополярности, взаимного уважения идеологий и ценностей друг друга.

## Список литературы

Côme C. The West's Interpretation of Freedom and Democracy is Myopic and

Destructive // Chintan. India Foundation Blogs. – 2022. – October 31. – URL: <https://chintan.indiafoundation.in/articles/the-wests-interpretation-of-free-dom-and-democracy-is-myopic-and-destructive/> (дата обращения: 27.11.2022).

Erdem O. After the Crash Understanding the Social, Economic and Technological Consequences of the 2008 Crisis. – Springer Nature, 2020. – 123 p. – DOI: 10.1007/978-3-030-43343-7.

Global-Local Tradeoffs, Order-Disorder Consequences 'State' No More An Island? / Ed. by I.A. Hussain. – Springer Nature, 2022. – 348 p. – DOI: 10.1007/978-981-16-9419-6.

Handbook of Revolutions in the 21st Century The New Waves of Revolutions,

and the Causes and Effects of Disruptive Political Change / Ed by J.A. Goldstone, L. Grinin, A. Korotayev. – Springer Nature, 2022. – 1048 p. – DOI: 10.1007/978-3-030-86468-2.

Magnuson W. Blockchain democracy. Technology, law and the rule of the crowd. – Cambridge University Press, 2020. – 258 p. – DOI: 10.1017/9781108687294.

Sharlamanov K. Populism as Meta Ideology. – Springer Nature, 2022. – 235 p. – DOI: 10.1007/978-3-031-03934-8.

Turning Points of World Transformation New Trends, Challenges and Actors / Ed. by M. Lebedeva, V. Morozov. – Springer Nature, 2022. – 255 p. – DOI: 10.1007/978-981-19-1758-5.

**Spotlight on New Academic Arrivals**

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.14

# Global Transformations: Chaos as the Basis for a New World Order

**Svetlana I. KODANEVA**

Candidate of Law Sciences, Leading Researcher

Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN)

Nakhimovskiy Avenue, 51/21, Moscow, Russia, 117418

E-mail: kodanevas@gmail.com

ORCID: 0000-0002-8232-9533

**CITATION:** Kodaneva S.I. (2022). Global Transformations: Chaos as the Basis for a New World Order. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. vol. 15, no. 6, pp. 267–283 (in Russian).

DOI: 10.31249/kgt/2022.06.14

Received: 20.10.2022.

Revised: 01.12.2022.

**ABSTRACT.** *The modern world is in a state of chaos. The combination of multidirectional trends, such as globalization and anti-globalism, democratization and the growing of authoritarian regimes, leads to the fact that the world is constantly in a “gray” zone when elements of these contradictory trends are found there in various combinations.*

*The review presents the monographs devoted to the analysis of the causes of these phenomena and trends in the transformation of the world order. The authors of these studies focus on various aspects: economic, political, and social ones, use various methodological approaches (concepts of liberalism, realism, structural analysis, tools of fragmentation and aggregation, etc.). The interdisciplinarity of the presented research and the combination of various approaches and points of view allow us to form a more*

*complete picture of the world than the study of individual phenomena within a single scientific discipline.*

*The future of the world order is presented in different ways: from the rise of authoritarianism to the formation of a new world order, that is an alternative to Western globalization, built on the forcible imposition of its ideology and values on other countries. A new world order can be built on the principles of peaceful coexistence of different civilizations that respect each other's ideologies and values. Two models for such a transition could be the Community of Common Destiny for Mankind and the BRICS.*

**KEYWORDS:** *world order, economic crisis, populism, liberalism, authoritarianism, color revolutions, Arab Spring, digital transformation, smart cities, free market.*

## References

Côme C. (2022). The West's Interpretation of Freedom and Democracy is Myopic and Destructive. *Chintan, India Foundation Blogs*. October 31. Available at: <https://chintan.indiafoundation.in/articles/the-west-s-interpretation-of-freedom-and-democracy-is-myopic-and-destructive/>, accessed 27.11.2022.

Erdem O. (2020). *After the Crash Understanding the Social, Economic and Technological Consequences of the 2008 Crisis*. Springer Nature, 123 pp. DOI: 10.1007/978-3-030-43343-7.

*Global-Local Tradeoffs, Order-Disorder Consequences 'State' No More An Island?* (2022). Hussain I.A. (ed.). Springer Nature, 348 pp. DOI: 10.1007/978-981-16-9419-6.

*Handbook of Revolutions in the 21st Century The New Waves of Revolutions, and the Causes and Effects of Disruptive Political Change* (2022). Goldstone J.A., Grinin L., Korotayev A. (eds.). Springer Nature, 1048 pp. DOI: 10.1007/978-3-030-86468-2.

Magnuson W. (2020). *Blockchain democracy. Technology, law and the rule of the crowd*. Cambridge University Press, 258 pp. DOI: 10.1017/9781108687294.

Sharlamanov K. (2022). *Populism as Meta Ideology*. Springer Nature, 235 pp. DOI: 10.1007/978-3-031-03934-8.

*Turning Points of World Transformation New Trends, Challenges and Actors* (2022). Lebedeva M., Morozov V. (eds.). Springer Nature, 255 pp. DOI: 10.1007/978-981-19-1758-5.

Рукописи принимаются  
в электронном и печатном виде, объемом до 1,3 п.л.

**Контурь глобальных трансформаций:  
политика, экономика, право  
Том 15 № 6 – 2022**

Номер регистрационного свидетельства  
ПИ № ФС 77-80326  
Дата регистрации 04.02.2021 г.

Институт научной информации по общественным наукам  
Российской академии наук (ИНИОН РАН)  
Нахимовский пр-кт, д. 51/21, Москва, 117418  
<http://inion.ru>

Отдел печати и распространения  
изданий  
Тел.: +7 (925) 517-36-91  
e-mail: [inion-print@mail.ru](mailto:inion-print@mail.ru)

Верстка И.К. Летунова

Корректор Л.Н. Марданова

Подписано к печати 30.12.2022  
Формат 70х100/16  
Бум. офсетная № 1  
Печать офсетная  
Усл. печ. л. 23,1 Уч.-изд. л. 21,0  
Тираж 1 000 экз. (1–200 экз. – 1-й завод)  
Заказ № \_\_\_\_

Отпечатано по гранкам ИНИОН РАН  
ООО «Амирит»  
410004, Саратовская обл., г. Саратов,  
ул. Чернышевского, д. 88, литера У