



# ВЕСТНИК

МГИМО-УНИВЕРСИТЕТА

**MGIMO** Review of International Relations

• 12(5) • 2019

Журнал индексируется в следующих системах и каталогах: Web of Science, РИНЦ, Google scholar, список ВАК, ERIH PLUS, EBSCO.

# Вестник МГИМО-Университета

Научный рецензируемый журнал

<http://www.vestnik.mgimo.ru/>

Редакционная коллегия:

**Торкунов А.В.** – академик РАН, ректор МГИМО МИД России. Главный редактор (Россия).

**Кожокин Е.М.** – доктор исторических наук, профессор, проректор по научной работе МГИМО МИД России. Заместитель главного редактора (Россия).

**Харкевич М.В.** – кандидат политических наук, доцент кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России, заместитель начальника Управления научной политики МГИМО МИД России. Шеф-редактор (Россия).

**Артизов А.Н.** – доктор исторических наук, руководитель Федерального архивного агентства Российской Федерации (Россия).

**Бусыгина И.М.** – доктор политических наук, профессор Департамента прикладной политологии, НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге (Россия).

**Вайц Р.** – Старший научный сотрудник и директор Центра военно-политического анализа в Институте Хадсона (США)

**Войтоловский Ф.Г.** – член-корреспондент РАН, доктор политических наук, профессор РАН, директор ИМЭМО РАН (Россия).

**Волджи Т.** – профессор политических наук Университета Аризоны (США).

**Гаман-Голутвина О.В.** – доктор политических наук, заведующая кафедрой сравнительной политологии МГИМО МИД России (Россия).

**Грум Дж.** – профессор международных отношений Кентского университета (Великобритания).

**Давид Д.** – исполнительный вице-президент Французского института международных отношений (Франция).

**Де Танги А.** – главный научный сотрудник Центра международных исследований (СЕРИ)/Сьянс По, профессор (Франция).

**Казанцев А.А.** – доктор политических наук, директор Центра исследований проблем Центральной Азии и Афганистана ИМИ МГИМО МИД России (Россия).

**Кокошин А.А.** – академик РАН (Россия).

**Колосов В.А.** – доктор географических наук, заведующий лабораторией геополитических исследований, Институт географии РАН (Россия).

**Коробков А.В.** – профессор политологии Университета штата Теннесси (США).

**Лавров С.В.** – министр иностранных дел Российской Федерации (Россия).

**Лебедева М.М.** – доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой мировых политических процессов МГИМО МИД России (Россия).

**Липкин М.А.** – доктор исторических наук, профессор РАН, директор Института всеобщей истории РАН (Россия).

**Мальгин А.В.** – кандидат политических наук, проректор по общим вопросам МГИМО МИД России (Россия).

**Михнева Р.** – доктор исторических наук, исполнительный директор Национальной ассоциации Болгарское наследие (Болгария).

**Печатнов В.О.** – доктор исторических наук, заведующий кафедрой истории и политики стран Европы и Америки МИД России (Россия).

**Пивоваров Ю.С.** – научный руководитель ИНИОН РАН, академик РАН (Россия).

**Рогов С.М.** – академик РАН, научный руководитель Института США и Канады РАН (Россия).

**Рутланд П.** – профессор Уэслевского университета (США).

**Саква Р.** – декан Школы политики и международных отношений Кентского университета (Великобритания).

**Сергунин А.А.** – профессор кафедры теории и истории международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета

**Столбов М.И.** – доктор экономических наук, заведующий кафедрой прикладной экономики МГИМО МИД России (Россия).

**Терзич С.** – главный научный сотрудник Института Истории Сербской академии наук и искусств (Сербия).

**Уолфорт У.** – профессор им. Дэниэла Вебстера Факультета управления Дартмутского колледжа (США).

# MGIMO Review of International Relations

Scientific Peer-Reviewed Journal

<http://www.vestnik.mgimo.ru/>

## Editorial Board:

**Torkunov A.V.** – Rector of MGIMO University, Academician of the Russian Academy of Sciences. Editor-in-Chief (RAS).

**Kozhokin E.M.** – Vice-Rector for Research Work of MGIMO University, Doctor of Historical Sciences, Professor. Deputy Editor-in-Chief.

**Kharkevich M.V.** – PhD in Political Sciences, Associate professor, World Politics Department, MGIMO University. Editor-in-Charge. (Russia).

**Artizov A.N.** – Director of the Federal Archive Agency, Doctor of Historical Sciences (Russia).

**Busygina I.** – Professor, Department of Applied Politics, National Research University – Higher School of Economics, Saint Petersburg (Russia).

**David D.** – Executive Vice-President of French Institute of International Relations, IFRI (France).

**De Tinguy A.** – Senior Research Fellow of the Center for International Studies/Science Po, Professor (France).

**Gaman-Golutvina O.V.** – Doctor of Political Sciences, President of Russian Political Science Association, Head of Comparative Politics Department, MGIMO University (Russia).

**Groom J.** – Professor Emeritus of International Relations, University of Kent (UK).

**Kazantsev A.A.** – Doctor of Political Sciences, Director of Center for Central Asian and Afghan Studies, MGIMO University (Russia).

**Kokoshin A.A.** – Academician of the RAS (Russia).

**Kolosov V.A.** – Doctor of Geography, Head of the Laboratory of Geopolitical Studies, Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences (Russia).

**Korobkov A.V.** – Professor of Political Science and International Relations' at Middle Tennessee State University (USA).

**Lavrov S.V.** – Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation (Russia).

**Lebedeva M.M.** – PhD in Psychology, Doctor of Political Sciences, Professor, the Head of the World Politics Department, MGIMO University (Russia).

**Lipkin M.** – Doctor of Sciences (History). Director of the Institute of World History of the RAS, professor of the RAS (Russia).

**Malghin A.V.** – PhD in Political Sciences, Vice-Rector for General Issues of MGIMO University (Russia).

**Mihneva R.** – Executive Director of Bulgarian Heritage National Association, Doctor of Historical Sciences (Bulgaria).

**Pechatnov V.O.** – Doctor of Sciences (History), Head of Department of History of European and American countries, MGIMO University (Russia).

**Pivovarov S.U.** – Research Director of the Institute of Scientific Information for Social Sciences of RAS, Academician of the RAS (Russia).

**Rogov S.M.** – Scientific Advisor of the Institute for US and Canadian Studies of the RAS, Academician of the RAS (Russia).

**Rutland P.** – Professor of Government at Wesleyan University (USA).

**Sakwa S.** – Dean of the School of Politics and International Relations of the University of Kent (UK).

**Sergunin A.A.** – Professor, chair of theory and history of international relations, Saint Petersburg University

**Stolbov M.I.** – Doctor of Sciences (Economics), Head of Applied Economics Department, MGIMO University (Russia).

Terzic' S. – Chief Research Fellow of the Serbian Academy of Sciences and Arts (Serbia).

**Voitolovsky F.** – Doctor of Sciences (Politics), Director of the Institute of World Economy and International Relations of the RAS, Corresponding Member of the RAS (Russia).

**Volgy Th.** – Professor of Political Sciences at the University of Arizona (USA).

**Weitz R.** – Senior Fellow and Director of the Center for Political-Military Analysis at Hudson Institute (USA).

**Wohlforth W.C.** – Daniel Webster Professor of Government, Dartmouth College (USA).

© МГИМО МИД России.

Учредитель: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации».

Зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия Российской Федерации.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-29004 от 3 августа 2007 г. Перерегистрировано ПИ № ФС77-69112 от 14 марта 2017 г.

Адрес редакции: 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76, комн. 14.  
Тел./факс: 8 (495) 234-84-41;

веб-сайт: [www.vestnik.mgimo.ru](http://www.vestnik.mgimo.ru)

e-mail: [vestnik@mgimo.ru](mailto:vestnik@mgimo.ru)

ISSN-Print 2071 – 8160. Выходит 6 раз в год.

ISSN-Online 2541-9099.

Дизайн – Волков Д.Е., редакторы – Меден Н.К., вёрстка – Волков Д.Е.

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии и множительной техники МГИМО МИД России.

119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76.

Тираж 2000 экз. Объём 24,3 усл. п.л. Заказ № 1159.

© Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation.

The Founder: Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation.

The Federal Service for Supervision of Communications, Information Technologies and Mass Media.

Certificate of registry ПИ № ФС77-29004, 3 August 2007. Reregistered ПИ № ФС77-69112 14 March 2017.

The Publisher Address : 119454, Moscow, Prospect Vernadskogo, 76, room. 14.  
Phone/fax: +7 495 433 2774.

URL: [www.vestnik.mgimo.ru](http://www.vestnik.mgimo.ru);

e-mail: [vestnik@mgimo.ru](mailto:vestnik@mgimo.ru).

ISSN-Print 2071 – 8160.

ISSN-Online 2541-9099.

Published by MGIMO University Press. Number of printed copies: 2000.

## ИНТЕРВЬЮ

- 7 Finnemore M. – Talking Past Each Other: Government, Business and Civil Society Discussing Cyber Security

- 91 Худякова Л.С. - Десять лет глобальной реформе финансового регулирования: что впереди?  
114 Ноздрева Р.Б. - Государственный долг Японии: анализ особенностей и оценка перспектив

## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

### **Вопросы безопасности в теории и практике международных отношений**

- 12 Назаров В.П. - О зарубежном опыте стратегического планирования обеспечения национальной безопасности  
24 Гаджиев М.А. - Проблема «физического вреда» в теории международных отношений  
44 Кретов С.М. - «Возрождение этничности» в глобализирующемся мире: пример латиноамериканских индейских движений

### **Мировая экономика**

- 64 Кириллов В.Н., Смирнов Е.Н. - Траектория устойчивого роста или очередная разбалансировка механизмов мировой экономики

### **Зеленая экономика**

- 134 Пакина А.А., Горбанёв В.А. - Перспективы зелёной экономики как новой парадигмы развития  
156 Зимаков А. В. - Энергетика Франции в поиске оптимальной модели

## РЕЦЕНЗИИ

- 172 Simonova M.D. - Beyond GDP. Measuring What Counts for Economic and Social Performance  
181 Артеев С.П. - Международные связи российских регионов и центр: эволюция координации

# Table of Contents • 12(5) • 2019

## INTERVIEW

- 7 Finnemore M. – Talking past each other: government, business and civil society discussing cyber security
- 91 Khudyakova L.S. - Ten years of the global reform of financial regulation: what is ahead?
- 114 Nozdreva R.B. - Public debt of Japan: analysis of features and assessment of prospects

## RESEARCH ARTICLES

### **Security Issues in Theory and Practice of International Relations**

- 12 Nazarov V.P. - Western Experience in Strategic Planning for National Security
- 24 Gadzhiev M.A. - The Problem of “Harm” in the Theory of International Relations
- 44 Kretov S.M. - “Ethnic revival” in globalizing world: the example of indigenous political movements in Latin America

### **World economy**

- 64 Kirillov V.N., Smirnov E.N. - Trajectory of steady growth or next disbalance of mechanisms of the world economy

### **Green economy**

- 134 Pakina A.A., Gorbanev V.A. - Prospects of green economy as a new paradigm of development
- 156 Zimakov A.V. - French Energy Sector in Search for Optimal Model

## BOOK REVIEWS

- 172 Simonova M.D. - Beyond GDP. Measuring what counts for economic and social performance
- 181 Arteev S.P. - International connections of Russian regions and the center's position: evolution of coordination

# Talking Past Each Other: Government, Business and Civil Society Discussing Cyber Security

Martha Finnemore

George Washington University

**Martha Finnemore** has visited MGIMO-University this September, she gave several public lectures for students and participated in a number of roundtables. Professor Finnemore was very kind to give an interview to our journal on various issues of international information and cybersecurity. The interview was conducted by **Elena Zinovieva**, vice director of the Center for International Information Security, Science and Technology Policy at MGIMO-University.

**Key words:** UN Open-ended working group, UN GGE, international norms, constructivism.

**Elena Zinovieva:** Cyber security is one of your fields of interest, you have published several articles on the matter. Could you please share your opinion on the recent events in the field of cybersecurity? In 2018 two working groups were established at the UN level dealing with the issue of ICT-related security or cyber security (in Russia we use the term “information security”) – Group of Governmental experts and Open-ended working group. This is a very unusual situation, when two separate institutions were created to deal with the same matter. The creation of the Open-Ended Group was supported by Russia and its allies, while the creation of the GGE was supported by the USA and its allies. Is it a sign that international community has divergent views over how cyber norms look like? Or is it a sign that international cooperation is moving forward, and international community is interested in deepening and widening cooperation on the matter?

**Martha Finnemore:** I think both. There was a discussion after the last GGE collapsed in 2017 that maybe there would be nothing. Instead now we have two groups. I would not have guessed this would be the case after the collapse of the 2017 GGE,

УДК 327.3

Поступила в редакцию 15.09.2019 г.

Принята к публикации 10.10.2019 г.

which produced no recommendations, no findings. I think that both of the things you say are true. I think there continues to be this interest, but there also continues to be a deep disagreement about who should be sitting at the table, who should have a presence, who gets to have a say. The Open-Ended Working Group is founded on one set of notions about this, and the GGE is continuing the earlier set of notions about how to organize this. Whether they talk to each other is not clear to me. I know that it is a small community and that they know each other. Informally, I know they talk. Formally, I am not sure what they will do.

**E.Z.:** As far as I know, Russia proposed that there will be specialization of labor. Open-ended working group will focus on the applicability of international humanitarian law to the cyber warfare and Group of Governmental Experts will focus on the development of norms of responsible state behavior in the information sphere. And for me, there is another interesting question, because I have recently read your article for Carnegie Endowment “Cyber Security and the Concept of Norms” of 2017<sup>1</sup>, where you state that it is not that much important what states discuss at the international level, it is much more important how international practice in the field of cybersecurity evolves. From that standpoint, discussions at the UN GGE and OEG are not that much important, as compared to the practice-oriented path of norms creation. What do you think about it?

**M.F.:** It depends on who is doing the practicing. In the meetings I go to in the United States, often there are industry people present. The way they build the technology, the decisions they make about building the hardware and the software, those shape physical reality and what you and I can do on these devices and networks. That is one set of conversations, and there is extensive cooperation going on among industry people, engineers and technologists. I do not follow that closely. Government only talks to those people sometimes, and those discussions seem to be happening on very different levels. Government people, I think, from all governments often forget that governments do not own these networks, that governments do not build these networks. More than 90% of all network infrastructure, which comprises the Internet, is owned by the private sector. As a scholar, I find this amusing. I mean that they seem to talk past each other, not to communicate very well.

**E.Z.:** There is another very interesting case I wanted to ask your opinion on. The United States of America proposed a multi-stakeholder approach to the international cooperation (with the participation of states, business, academia and civil society groups) for the ICT at the international level in the early 2000s, and now in 2018 they supported the creation of the GGE at the UN which is intergovernmental and with closed membership. And how you do feel, maybe, it is a sign that cyber norms are moving toward great powers discussion more than to industry and multi-stakeholder cooperation?

---

<sup>1</sup> <https://carnegieendowment.org/2017/11/30/cybersecurity-and-concept-of-norms-pub-74870> (accessed 12.10.2019)

**M.F.:** Some of my perspective on this is skewed just because I live in Washington. The policy of the United States often changes with the election processes. It is less consistent than maybe it is in Russia. A lot of people who worked on this issue for many years at the State Department are now gone. When Chris Painter<sup>2</sup> was there I think cyber issues were a priority. He was quite influential, and they gave him authority to do a broad range of things. The current policy seems for me to be a little different than that. But I would expect some changes with the change of administration. This does not surprise me. But over the longer term this issue will not go away. All the Western governments will have to engage with each other and also, again, with these private companies that are very important political constituencies. They are big actors in domestic politics. They contribute to campaigns; they are politically influential in all kinds of ways. What this conversation between companies and government looks like in the West will matter a lot, I think.

**E.Z.:** Speaking about the norm promotion. You use the concept of “norm entrepreneurs” in your articles meaning the actors who promote a certain set of norms. Who do you believe are norm entrepreneurs in the cyber realm: states, business or, maybe, civil society or NGOs on the global scale?

**M.F.:** Can I say “all”? I can see norm promotion activity from all states, and from civil servants, like Chris Painter. I would call him a norm entrepreneur. He was very interested in developing this. But “Microsoft” also has this initiative on a Geneva Convention for cyber space and has been interested in this area for a long time. And there is a whole array of NGOs and civil society groups who are interested in promoting privacy and human rights norms. They lobby both the businesses and governments. They want the businesses to change their technology to make sure that people’s privacy is not compromised. And they want the governments to be conscious and aware about this issue. So, if I can say “all”, then all.

**E.Z.:** In what area do you believe there is the highest possibility that such norms will emerge? In some narrow areas like financial information infrastructure? Or may be broader issues can be solved at international level, the global cybersecurity regime, covering a broad range of cybersecurity issues?

**M.F.:** I do not know. I am not good at predicting. If I were good at predicting, I would be much more interesting and famous than I am. Historically, when I watched the norms evolving in other kinds of issues, there were exactly what you say: two paths of norm emergence. Sometimes the norms start very narrow and then people build out. For example, I could imagine the Carnegie corporation has been very interested in specific financial sector norms and has been very active in pushing this. Others share their concern. Banks are very worried about criminals compromising their networks. So, I can imagine a set of norms which can start narrow, focused on finance. Other business sectors would see this and say, “Oh! This is a good thing. I want that too. I

---

<sup>2</sup> Christopher Painter was the world’s first cyber diplomat at the U.S. Department of State.

want to build this out norms for my sector”. I can also imagine agreement on some broad norms and that people will elaborate and make more detailed. The current climate makes me worried about the broad norms. I do not know how easy it will be. But maybe, life is long, things will change, and agreement will come. It is hard to predict these things.

**E.Z.:** Thank you and the last question concerning the international relations theory. Alexander Wendt have just recently published a book on the quantum theory and its applicability to the international relations analysis. So maybe you can share your ideas on the matter because this is very new theoretical approach for Russia. And the application of the quantum analysis and physics to the international relations analysis is starting to be popular here in Russia.

**M.F.:** I am going to dodge this question. I read this book when it came out. And I have not read it recently. So I do not think I have a short answer. I have enormous respect for Alex. I also do a different type of scholarship than Alex. He is a theorist at the very high level of abstraction. I am still most interested in the problems on the ground in the real world that policy people have to deal with. I always need to be able to take abstract ideas and to figure out how to frame empirical research questions with this. And I have not yet tried with the quantum theory. This is a challenge for my own scholarship. I have not done it yet.

**E.Z.:** I have recently read a paper by Cornellu Bjola. He applied the quantum theory to the digital diplomacy analysis.

**M.F.:** This would be interesting. Was it good?

**E.Z.:** Yes, it was interesting. He is concerned with the way of measuring an impact of public diplomacy. There are some areas of digital diplomacy which are prone to quantification (the number of likes, shares etc.), and there are some areas which are not prone to quantification (like the emphasis of digital diplomacy on the soft power of a given state). Drawing heuristically on quantum theory, he argues that the nature of the impact and the method of measuring it are two facets of the same ontological construct. The very act of measuring shapes the type of impact we may seek to capture. These are the general ideas.

**M.F.:** There has also been an effort to apply complexity theory to some of these kinds of problems (norm evolution, for example). Complexity theory has a different set of assumptions about relationships, about agents. To go back to Alexander Wendt, they see agents and structures who are interacting to build out these complex systems. People have also done some creative things in quantitative analysis trying to count the number of treaty signatories. They have data on hundreds of years. This is very interesting though this is not the way I do my research.

**E.Z.:** Thank you very much for your time and your interesting answers!

**M.F.:** Thank you!

***About the author:***

**Martha Finnemore** – Professor of Political Science and International Affairs at George Washington University. 2115 G Street NW, Washington, DC 20052. E-mail: [finnemor@gwu.edu](mailto:finnemor@gwu.edu).

# О зарубежном опыте стратегического планирования обеспечения национальной безопасности

В.П. Назаров

Совет безопасности Российской Федерации

Целью предлагаемой статьи является обобщение лучших зарубежных практик стратегического планирования в интересах повышения эффективности государственной политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях новых вызовов и угроз.

На основе анализа зарубежных подходов к обеспечению национальной безопасности сформулированы выводы о необходимости развития в политической и управленческой практике таких важнейших составляющих стратегического планирования, как стратегическое прогнозирование, мониторинг и оценка состояния национальной безопасности. Особое внимание, с точки зрения применимости к российским реалиям, уделено американскому опыту стратегического планирования. Показаны истоки и сущность господствующей в американской политике с начала 90-х гг. идеологии американоцентризма, выявлена важность для обеспечения национальной безопасности задействования в государственной политике всего спектра «мягкой силы» по конкретным направлениям обеспечения национальных интересов, сделан вывод о важности неразрывной взаимосвязи и взаимовлиянии планирования и управления.

Исходя из анализа зарубежного опыта, показана необходимость существенной корректировки стратегического целеполагания, прежде всего в важнейших российских документах стратегического планирования.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, целеполагание, устойчивое развитие, управление, моделирование и прогнозирование, стратегические приоритеты.

**П**ланирование и предшествующее ему прогнозирование уже многие годы служат непременной составляющей деятельности зарубежных государственных структур и корпоративного сообщества. Катализатором прогнозирования выступает желание заранее выявлять и анализировать острые

УДК: 355/359

Поступила в редакцию: 25.09.2019 г.

Принята к публикации: 10.10.2019 г.

проблемы экономики, политики и социальной сферы с целью заблаговременной подготовки мер реагирования.

Во многих странах традиционной стала практика разработки планов на самые различные сроки — от трёх-четырёх до пяти лет с горизонтом прогнозирования на 25-30 и более лет. К ним добавляются антикризисные программы. В США, странах Евросоюза и Японии регулярно разрабатываются национальные и межгосударственные целевые программы осуществления научно-технологических прорывов и решения крупных социально-экономических проблем.

В настоящее время в мировой практике выделяют следующие модели стратегического планирования: американскую (США, Канада), европейскую (Великобритания, Франция, Германия, Швеция и др.) и азиатскую (Япония, Республика Корея, Сингапур). Особняком стоят китайская, индийская и вьетнамская модели.

Основу многих используемых моделей заложили пионерские работы 60-х 70-х гг. прошлого века специалистов Римского клуба (Forrester 1968, 1969; Meadows... 1972) и «РЭНД Корпорэйшн» (Gordon 1964), которые разработали методы долгосрочного количественного прогнозирования. Принципиальные черты концептуальных взглядов Великобритании (Porter 1945), Германии (Gattermann 2012), Франции (Арон 1993), Израиля (Воробьёв 2002) на обеспечение национальной безопасности достаточно хорошо описаны.

В целом, несмотря на различия в подходах, в зарубежных воззрениях и концепциях обеспечения национальной безопасности есть одно ключевое общее звено: государственная политика в области обеспечения национальной безопасности основана на стратегическом планировании. Именно через этот инструментарий государством определяются цели, задачи, важнейшие направления и ориентиры развития и обеспечения безопасности. В частности, это приоритетные направления сосредоточения усилий общества и власти по парированию вызовов и угроз, ориентиры, какие перспективные технологии наиболее востребованы для обеспечения конкурентоспособности, технологического и военного лидерства, какие рынки будут иметь приоритетное значение, а также какие негосударственные и общественные структуры целесообразно поддерживать и на каких условиях.

Для США такое видение проблем национальной безопасности имеет доктринальный характер. Стратегия национальной безопасности США, как ключевой документ стратегического планирования, рассматривается американскими специалистами в качестве интеллектуального продукта, определяющего совокупность взаимосвязанных идей в области управления тенденциями, реальными и прогнозируемыми, для защиты постоянных интересов общества и государства.

В основе американских подходов к обеспечению национальной безопасности лежит стремление к сохранению бесспорного мирового лидерства и превосходства Соединённых Штатов, которое в современной американской поли-

тологии наиболее полно и ярко раскрыто в работах З. Бжезинского (Brzezinski 1990; 1997; 2004). При этом ещё со времён отцов-основателей для американского политического класса характерно мессианство (Киссинджер 1996: 10), базирующееся на «убеждённости в том, что предназначение Соединённых Штатов — не только “служить примером миру”, но и действительно “помогать” ему прийти в соответствие с американскими представлениями о добре и зле» (Богатуров 2004: 81).

Критика цинизма и порочности вестфальского миропорядка, основанного на *Realpolitik*, усиливает убеждённость американской политической элиты в американской исключительности и праве на односторонние действия «во имя высшей справедливости». Хотелось бы полностью согласиться с выводами А.Д. Богатурова, который отмечает такие характерные для американского политического мышления черты, как мессианство, готовность к односторонним действиям во имя американских интересов, упоённость идеей демократизации по американскому образцу (Богатуров 2004: 85).

Господствующей идеологемой американской политики с начала 90-х гг. – после распада СССР, окончания холодной войны и биполярного миропорядка – стал американоцентризм. Главной целью американской политики стало недопущение появления на мировой арене в целом и в каждом из регионов мира силы (государства), способной бросить вызов лидерству США (Szayna et oth. 2019). Поскольку демократия объявляется универсальной ценностью, в последние два десятилетия утверждается понимание, что современные демократии, как правило, не ведут войн друг против друга – не вообще войн, ибо эти страны могут быть втянуты в них тоталитарными или авторитарными режимами, вынуждены предпринимать превентивные акции в случае угрозы в той или иной форме их безопасности: речь идёт именно и прежде всего об исключении войн друг против друга.

Одним из идеологов «теории демократического мира» является Рудольф Руммель. Используя статистический метод, он сделал предположение, что вероятность вооружённого конфликта между демократическими государствами наименее вероятна и что «демократии не воюют друг с другом» (Rummel 1984: 443). Он же автор концепции демоцида, включающей различные формы массовых убийств невооружённого гражданского населения (например, геноцид), осуществляемых правительством. Согласно его исследованиям, количество людей, погибших от демоцида только в течение одного XX в., в шесть раз больше, чем за все войны этого столетия, вместе взятые (Rummel 1997: ix).

Практическим выводом из теории демократического мира стала «концепция расширения демократии», которую 21 сентября 1993 г. помощник президента США по национальной безопасности Энтони Лейк изложил в своём выступлении в Школе перспективных международных исследований Университета Джонса Гопкинса, Вашингтон. Смысл этой концепции состоял в том, что содействие демократизации бывших социалистических режимов в Евразии провоз-

глашалось приоритетом американской внешней политики (Lake 1993). В июле 1994 г. идеи Лейка были положены в основу документа СНБ США — директивы «Стратегия национальной безопасности посредством вовлечения и расширения» (*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*)<sup>1</sup>. Впоследствии концепция демократизации активно применялась Соединёнными Штатами в регионе Ближнего и Среднего Востока.

Важной чертой американской внешней политики является её зависимость от внутривнутриполитических, особенно предвыборных факторов. Хотя по принципиальным вопросам внешней политики, национальным приоритетам и интересам в США традиционно наблюдается двухпартийный консенсус, конкретные внешнеполитические решения, среди которых и вопрос о применении военной силы, нередко принимаются, исходя из этих конъюнктурных соображений. В связи с этим импульсивность и непродуманность многих решений американских администраций в 2000-х гг., в том числе о начале военных операций в Афганистане и Ираке, следует искать не в снижении уровня американской политологической или страноведческой школы — отнюдь нет. Причина — в стремлении власти, прежде всего президентской администрации, найти такие внешнеполитические рецепты, которые бы в наибольшей степени укрепляли её внутривнутриполитические позиции в данный момент времени.

Это не новый феномен для американской политической жизни. Ещё Г. Киссинджер в своём фундаментальном труде «Дипломатия» отмечал, что многие исследователи сильно преувеличивают роль разведки и её влияние на принятие внешнеполитических решений. На самом деле, «когда политические деятели что-то решают, — писал он, — разведывательные службы стремятся отыскать оправдание этим решениям... В реальном мире оценки разведок чаще всего следуют за политическими решениями, а не их направляют» (Киссинджер 1997: 272). Тем более данный вывод применим к рекомендациям американских экспертов из академических кругов. Хотя в американских университетах и научных центрах можно найти весьма компетентных специалистов практически по любой международной и региональной проблеме, в том числе по отдельным этносам, образующим даже не самые заметные страны «третьего мира», и они привлекаются соответствующими ведомствами к проработке вариантов политических решений, сами решения нередко принимаются руководством страны без учёта экспертных заключений, особенно в сложной для них внутренней ситуации.

Как представляется, в нынешних условиях, характеризующихся кризисным состоянием американской политической системы в целом, растущие обвинения американской внешней политики в непрофессионализме зачастую объясняются именно стремлением Белого дома прибегать к политическому манипулиро-

<sup>1</sup> Подробнее см.: URL: [http://tajni.ru/amerikanskaya\\_koncepciya\\_rasshireniya\\_demokra-a1521.html](http://tajni.ru/amerikanskaya_koncepciya_rasshireniya_demokra-a1521.html) (дата обращения 26.09.2019)

ванию, в том числе в области внешней политики, в интересах укрепления своих внутривнутриполитических позиций.

Указанные черты американской внешней политики, особенно отчётливо проявившиеся после окончания холодной войны и биполярного мира, вызывают растущее недовольство среди американских союзников и партнёров, которых не устраивает американская формула союзничества как альянса сильного, ведущего, с менее сильным, ведомым (Богатуров 2004: 91), особенно в положении, когда этот лидер становится не всегда предсказуемым. Именно в этих особенностях современной американской политической культуры следует искать причины усиливающихся трений в отношениях США с их союзниками и партнёрами и ослаблении американского лидерства в последние годы. Данную тенденцию вынуждены констатировать сегодня многие видные американские исследователи (Lake 2018).

Следует отметить, что на государственном уровне стратегическое планирование в США в классическом понимании этого термина – как инструмента стратегического целеполагания и координации деятельности всех участников стратегического планирования на этапах подготовки и реализации тех или иных политических, военных и иных решений – прослеживалось только у «силовой» компоненты и охватывало прежде всего военную и международную сферу. Иные аспекты жизнедеятельности государства и общества, затрагивающие вопросы развития экономики, социальной сферы, науки и технологий, не освещались в официальных концептуальных и доктринальных документах США.

Однако после терактов 11 сентября 2001 г. и создания Совета внутренней безопасности (*Homeland Security Council*), Управления (октябрь 2001 г.), а затем и Министерства внутренней безопасности (март 2003 г.)<sup>2</sup> отчётливо проявляется системный подход, непосредственно увязывающий вопросы обеспечения национальной безопасности с задачами поддержания экономической и социальной стабильности.

В частности, в соответствии с Законом о внутренней безопасности США<sup>3</sup>, Министерство внутренней безопасности включило в свой состав ряд ведомств, которые ранее самостоятельно занимались различными аспектами национальной безопасности: Береговую охрану, Федеральную службу охраны (*Federal Protective Service*), Таможенную и Пограничную службы, Секретную службу, Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях, Администрацию транспортной безопасности, Агентство по кибербезопасности и защите инфраструктуры.

Создание данного ведомства знаменовало собой новое, расширенное, понимание правящими кругами США феномена «национальная безопасность».

<sup>2</sup> Подробнее см.: URL: <http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/index.html> (accessed 26.09.2019)

<sup>3</sup> Подробнее см.: Homeland Security Act of 2002. URL: <https://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002> (accessed 26.09.2019)

Впервые была создана структура органов исполнительной власти, которая консолидировала усилия как традиционных силовых структур, так и структур в области международной безопасности, информационной безопасности, обеспечения защиты инфраструктуры и коммуникаций и ряда иных подразделений в интересах предотвращения угрозы совершения террористических актов, борьбы с терроризмом и ликвидации последствий терактов и стихийных бедствий.

Ещё более отчётливо принцип «безопасность через развитие» прослеживается в Стратегиях национальной безопасности США, принятых администрацией Б. Обамы (СНБ-2010, СНБ-2015). Набор целей и задач не сводится лишь к военной составляющей. К ним отнесены и экологические проблемы, и социальные, и даже недостатки в национальной системе образования.

В наибольшей степени этот системный подход проявился в редакции Стратегии национальной безопасности США 2017 г., в которой в число национальных интересов впервые включено содействие американскому процветанию, а задачи, помимо поддержки внутреннего производственного сектора, надёжной оборонно-промышленной базы и устойчивых цепочек снабжения, дополнены широким комплексом приоритетов в области экономики, включая модернизацию американской экономики, технологическое лидерство и защиту интеллектуальной собственности, восстановление американской экономической мощи и доверия к экономической модели США. Особенно впечатляют новые формулировки задач в области энергетики: достижение энергетического доминирования, центрального положения США в глобальной энергетической системе как ведущего производителя, потребителя и инноватора в энергетической сфере<sup>4</sup>.

Аналогичный подход к обеспечению национальной безопасности прослеживается в последних редакциях стратегий национальной безопасности Швейцарии (2016 и 2010 гг.)<sup>5</sup> и Турции (*Milli Güvenlik Siyaseti Belgesi*)<sup>6</sup>.

Таким образом, расширенное понимание задач обеспечения национальной безопасности, увязывающее их с вопросами устойчивого развития экономики и поддержания социальной стабильности, является современной тенденцией в развитии политической теории.

Основой системы документов стратегического планирования в США является Стратегия национальной безопасности. Новые американские подходы к обеспечению национальной безопасности вобрали в себя положения и терминологию, разработанные за последние годы такими учеными, как Дж. Най и др., концепций «мягкой силы» и «умной силы». Кстати, Дж. Най считает данную концепцию не только инструментом внешнего влияния, но и самым экономным

<sup>4</sup> Подробнее см.: National Security Strategy of the United States of America. December 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 26.09.2019)

<sup>5</sup> Подробнее см.: URL: <https://nashagazeta.ch/node/22108> (accessed 26.09.2019)

<sup>6</sup> Подробнее см.: URL: <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/milli-guvenlik-siyaset-belgesi-degistiriliyor-38669437> (accessed 26.09.2019)

способом обеспечения национальной безопасности: «Если ведущая держава исповедует ценности, которым хотят следовать другие, лидерство обходится ей дешевле» (Ньюе 2005: 6). В частности, критикуя политику нескольких последних администраций США, Дж. Най пишет, что Америка сталкивается с наибольшими угрозами своей безопасности именно сегодня, когда её военный потенциал беспрецедентно и неоспоримо высок. Это обстоятельство важно учитывать при формировании нашей стратегической линии.

Главная идея, заложенная в СНБ-2010, заключается в необходимости постоянно корректируемого и сбалансированного использования всех инструментов американской мощи, включая военные, политические, экономические, дипломатические, разведывательные, информационно-пропагандистские, гуманитарные, в области культуры и пр. При этом подчёркивается необходимость совместных действий государств в рамках международного права с упором на дипломатические методы решения спорных вопросов<sup>7</sup>.

В Стратегии национальной безопасности США 2017 г. основной упор делается на то, что Китай и Россия являются главными стратегическими соперниками США в военно-политической сфере. Указывается, что эти страны, бросая вызов США, начали восстанавливать своё региональное и глобальное влияние; полны решимости сделать свои экономики менее свободными и менее справедливыми; направляют свои инвестиции в развивающиеся страны в целях получения конкурентных преимуществ перед США; усиливают военный потенциал; контролируют информацию и данные; используют пропаганду для продвижения антизападных взглядов, а также внесения раскола между США и их союзниками; пытаются изменить международный порядок в своих интересах<sup>8</sup>.

С учётом таких оценок особого внимания заслуживает алгоритм выработки Стратегии национальной безопасности США, а также американский опыт организации мониторинга вызовов и угроз национальной безопасности.

Непосредственные угрозы национальной безопасности США выявляются в рамках мониторинга текущей военно-политической обстановки в мире. Ведомства, задействованные в данном процессе, отслеживая события, происходящие в различных регионах мира, выбирают среди них те, которые имеют отношение к безопасности США или продвижению их интересов. В случае возникновения кризисной ситуации в том или ином районе мира органы разведки на местах направляют на Объединённый командный центр КНШ «Доклад по планированию операции». Представление этого доклада вышестоящим органам преследует цель обратить внимание руководства страны на потенциально кризисную ситуацию, в которой, возможно, потребуются применение американских вооружённых сил.

<sup>7</sup> Подробнее см.: National security strategy of the United States. May 2010. Washington, DC, 2010. URL:// [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf) (accessed 26.09.2019)

<sup>8</sup> Подробнее см.: National Security Strategy of the United States of America. December 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 26.09.2019)

Анализ американского опыта, а также опыта ряда других развитых стран в организации системы обеспечения национальной безопасности и стратегического планирования позволяет вычлнить несколько важнейших особенностей.

Первая связана с тем, что, несмотря на создание Министерства внутренней безопасности, важнейшей составной частью управления обеспечением национальной безопасности США остаётся планирование применения вооружённых сил. Учитывая роль и место, которые традиционно занимают вопросы обороны в общей политике обеспечения национальной безопасности, понятия «политика национальной безопасности» и «военная (оборонная) стратегия» иногда употребляются в США как синонимы.

Вторая особенность — подготовка в рамках реализации Стратегии национальной безопасности ежегодного доклада президента Конгрессу о стратегии национальной безопасности США (Закон «О национальной безопасности» от 1947 г., ст. 108), в котором определяются цели, задачи и направления деятельности американской администрации на предстоящий год. Данный доклад является основой формирования всего пакета концептуальных и программных документов стратегического планирования и несёт в себе важнейшую организационную функцию. При этом Стратегия национальной безопасности служит связующим звеном между внешнеполитической, военной и иными стратегиями, является их идейно-теоретической платформой. На её основе министр обороны США готовит ежегодный доклад о состоянии дел в области обороны и направлениях военного строительства, а Комитет начальников штабов — доклад, в котором характеризуются в том числе и стратегические планы на будущее. Аналогичные мероприятия проводятся более чем 70 американскими ведомствами.

И наконец, важно отметить внимание политического руководства к прикладной и фундаментальной науке, позволяющей сформировать целостный взгляд на проблемы обеспечения национальной и военной безопасности, выработать параметры долгосрочной стратегии и текущей деятельности государства в области внешней и военной политики, а также обеспечивать тесное взаимодействие между соответствующими элементами организационной структуры в интересах выполнения общих задач.

Таким образом, анализ зарубежного опыта позволяет более чётко описать сущность стратегического планирования в сфере обеспечения безопасности, которая состоит в том, что планирование и управление рассматриваются в неразрывной взаимосвязи и взаимовлиянии, а выработка стратегических замыслов (стратегий) базируется на стратегическом прогнозировании и оценке будущих возможных устойчивых макросостояний управляемой системы. Для выбора наиболее рационального варианта используется единый критерий — обеспечение максимума безопасности в процессе достижения управляемой системой целевого состояния.

Как видно, в данном подходе важное место отводится методам управления, моделирования и прогнозирования. Это необходимо для оценки опасности и

рисков реализации каждого варианта стратегии путём моделирования процесса достижения управляемой системой целевого состояния с учётом возможности в каждой точке «целевой траектории» изменить стратегию дальнейшего движения к цели, что представляет практическую значимость для отечественных разработок в области стратегического планирования.

С точки зрения политической практики для совершенствования российской системы стратегического планирования целесообразно было бы, учитывая оценки, данные России в базовом документе стратегического планирования США — Стратегии национальной безопасности, существенно скорректировать стратегическое целеполагание в таких важнейших документах стратегического планирования, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Концепция внешней политики России, Военная доктрина России, Доктрина информационной безопасности, Стратегия экономической безопасности и в ряде других. Речь идёт о необходимости уточнить задачи по обеспечению национальной безопасности и соотнести оценки и требования этих документов с текущими и перспективными политическими, экономическими и военно-стратегическими реалиями.

Практический интерес с точки зрения развития отечественной системы стратегического планирования представляет американский опыт мониторинга и оценки состояния национальной безопасности, механизм реагирования органов государственной власти на его изменения, а также алгоритм подготовки и структура директивы президента по национальной безопасности, которая является исполнительным документом Стратегии национальной безопасности и определяет внешнюю, военную, экономическую политику США, включая задействование всего спектра «мягкой силы», по конкретным направлениям обеспечения национальных интересов. Такой опыт мог бы быть использован для совершенствования системы документов стратегического планирования, порядка взаимодействия между всеми участниками стратегического планирования и повышения эффективности государственного управления в целом.

**Об авторе:**

**Владимир Павлович Назаров** — кандидат политических наук, советник секретаря Совета безопасности Российской Федерации. 103132, Россия, Москва, Ипатьевский пер., д. 4. E-mail: vladimir.nazarov@novatek.ru.

**Конфликт интересов:**

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Received: 25.09.2019

Accepted: 10.10.2019

# Western Experience in Strategic Planning for National Security

V.P. Nazarov

DOI 10.24833/2071-8160-2019-5-68-12-23

Russian Federation Security Council

**Abstract:** The purpose of this article is to provide an overview of the best Western practices in strategic planning with the view to improve the effectiveness of the Russian Federation national security policy in the face of new challenges and threats.

Having analyzed Western approaches to ensuring national security, the article concludes that the political and governance practice needs to include more of strategic planning elements, such as strategic forecasting, monitoring, and national security assessment. Based on applicability to the Russian environment, the article particularly focuses on the American experience in strategic planning and discusses the origins and nature of the ideologeme of Americentrism that has dominated the American politics since 1990s. The author reveals how important role the use of soft power in specific national interests plays in the government policy for national security purposes and concludes that interrelation and mutual influence between planning and governance are indispensable.

Having analyzed the Western practices, the article demonstrates the need to adjust significantly the strategic goal setting, first and foremost in Russia's essential strategic planning documents.

**Key words:** strategic planning, goal setting, sustainable development, governance, modeling and forecasting, strategic priorities.

## About the author:

**Vladimir P. Nazarov** — Ph.D. in Political Sciences, Advisor to the Russian Federation Security Council Secretary. Ipatievsky per. 4, Moscow, Russia, 103132.

E-mail: vladimir.nazarov@novatek.ru.

## Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interests.

## References:

Brzezinski Z. 1990. *Grand Failure: The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*. New York: Collier Books.

Brzezinski Z. 1997. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books.

Brzezinski Z. 2004. *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. Basic Books.

Forrester J.W. 1969. *Urban dynamics*. Waltham, MA: Pegasus Communications.

Forrester J.W. 1968. Market Growth as Influenced by Capital Investment. *Industrial Management Review*. IX(2).

Gattermann C. 2012. *Die neue alte Welt. Aufsätze zur Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland* (Universitätsdrucke Göttingen). Universitätsverlag Göttingen, Göttingen.

Gordon Th., Helmer-Hirschberg O. 1964. *Report on a Long-Range Forecasting Study*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. URL: <https://www.rand.org/pubs/papers/P2982.html> (accessed 26.09.2019).

Lake A. 1993. *Remarks of Anthony Lake, Assistant to the President for National Security Affairs "From Containment to Enlargement"*. Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies. Washington, D.C. URL: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html> (accessed 26.09.2019)

Lake D. 1999. *Entangling Relations: American Foreign Policy in Its Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 332 p.

Lake D. 2018. *International Legitimacy Lost? Rule and Resistance When America Is First*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/S1537592717003085

Lake D. 2018. *Perspectives on Politics*. 16(1). Pp. 6-21. DOI: 10.1017/S1537592717003085

Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J., Behrens III W.W. 1972. *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.

Nye J.S. Jr. 2005. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs. 130 p.

Popper K. 1945. *The Open Society and Its Enemies*.

Rummel R.J. 1984. Libertarianism, Violence within States, and the Polarity Principle. *Comparative Politics*. 16(4). Pp. 443-462. New York : Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science.

Rummel R.J. 1992. *Democide: Nazi Genocide and Mass Murder*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Rummel R.J. 1997. *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Szayna Th.S., Daniel Byman D., Bankes S., Eaton D., Jones S., Mullins R., Lesser J. and Rosenau W. 2001. *The Emergence of Peer Competitors: A Framework for Analysis*. Santa Monica, California: RAND Corporation. MR-1346-A. URL: [https://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1346.html](https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1346.html) (accessed 26.09.2019)

Aron R. 1993. *Demokratiia i totalitarizm (Démocratie et totalitarisme)* [Democracy and Totalitarianism]. Perevod s frantsuzskogo G.I. Semenova. Moscow: Tekst. 304 p. (In Russian)

Bogaturov A. 2004. Istoki amerikanskogo povedeniia. Origins of American Behavior. *Rossiia v globalnoi politike*. №6. (In Russian) URL: [https://globalaffairs.ru/number/n\\_4204](https://globalaffairs.ru/number/n_4204) (accessed 26.09.2019)

Kissindzher G. 1997. *Diplomatiiia*. Moscow: Lodomir. 848 p. (In Russian).

Vorobev V. 2002. *Konstitutsionno-pravoivaia sistema Gosudarstva Izrail* [Constitutional and Legal System of the State of Israel]. Moscow: MGIMO; Izdatelskii dom "Nnatsionalnoe obozrenie". 319 p. (In Russian).

#### Литература на русском языке:

Арон Р. 1993. *Демократия и тоталитаризм (Démocratie et totalitarisme)* (1963). Перевод французского Г.И. Семёнова. Москва: Текст. 304 с.

Богатуров А. 2004. Истоки американского поведения. *Россия в глобальной политике*. № 6. Ноябрь/декабрь. URL: [https://globalaffairs.ru/number/n\\_4204](https://globalaffairs.ru/number/n_4204) (дата обращения 26.09.2019)

Воробьёв В. 2002. *Конституционно-правовая система Государства Израиль*. Москва: МГИМО, Издательский дом «Национальное обозрение». 319 с.

Киссинджер Г. 1997. *Дипломатия*. Москва: Ладомир. 848 с.

# Проблема «физического вреда» в теории международных отношений

М.А. Гаджиев

Министерство иностранных дел Российской Федерации

В статье делается аналитический обзор литературы по проблематике вреда в теории международных отношений, в результате чего эта проблематика была дополнена и расширена. Поставлена данная проблема была в работах критического теоретика Э. Линклейтера как вопрос о физическом вреде человеку в контексте государствоцентричной системы международных отношений. О. Митчелл вступила в дискуссию с Э. Линклейтером с позиций постгуманизма. С её точки зрения, вред следует оценивать не только и даже не столько с точки зрения человека, а с точки зрения всего мира, совокупности живой и неживой природы, включая человечество. А. Хосисон поставил под вопрос представление о природе причинно-следственных связей в теориях Э. Линклейтера и О. Митчелл. С его точки зрения, в сложных социальных системах, какой является система международных отношений, превалируют нелинейные причинно-следственные связи и множественная причинность. Кроме того, опираясь на философию критического реализма, А. Хосисон предположил, что причиной вреда могут быть не только акторы международных отношений, но и социальные структуры. Представленная проблематика достраивается в данной статье концепцией биополитики. Политическое управление биологическими аспектами жизни населения непосредственно связано с проблемой физического вреда в том смысле, что биополитика с одной стороны направлена на поддержание физического здоровья населения, с другой стороны в основе биополитики находится всё же политика, поэтому иногда она может развернуться против всех или части своего населения, как это случилось в нацистской Германии. Сегодня биополитика на глобальном уровне реализуется в программах развития ООН, в различных международных и транснациональных инициативах по содействию международному развитию, а также в глобальном управлении в сфере здравоохранения. Расширение проблематики вреда до биополитики возвращает нас к изначальной антропоцентричной модели вреда, предложенной Э. Линклейтером, тем не менее такой шаг позволяет анализировать не только причины вреда, но и подходы к его снижению.

**Ключевые слова:** антропоцентричная безопасность, биополитика, физический вред, постгуманизм.

УДК: 327.3

Поступила в редакцию: 11.05.2019 г.

Принята к публикации: 20.09.2019 г.

**Д**емократизация мировой политики и международных отношений приводит к выходу на передний план вопросов, которые связаны с обществом и человеком (Лебедева 2019). Наиболее ярким примером такой трансформации является концепция «человеческой безопасности». Наряду с ней и не менее активно в последнее время в повестку дня современной мировой политики входит понятие «вреда» и «снижение вреда» как маркеры демократизации и либерализации (Hoseason 2018). При этом в самом слове «физический вред» не содержится ничего, что указывало бы по умолчанию на человека, как в случае с человеческой безопасностью. Пострадать физически может и государство. Если будет разрушена критическая инфраструктура государства, отторгнута часть его территории, сократится количество населения, будут уничтожены или разорены объекты его культурного наследия, вполне можно говорить о том, что государству был причинен физический вред. Тем не менее, благодаря работам Норберта Элиаса и Эндрю Линклейтера, словосочетание «снижение вреда» в научной литературе стало ассоциироваться с критической антропологией международных отношений и относиться именно к человеку, означать физический вред и физические страдания людей в результате насилия. Можно сказать, что «физический вред» является составной частью «человеческой безопасности». Он также неразрывно связан с понятием «биополитика», предложенным М. Фуко. Последняя направлена как раз на снижение физического (биологического) вреда, но не для отдельного индивида, а для общества в целом. Практическим и институциональным выражением биополитики на глобальном уровне, направленной на снижение вреда общественному здоровью населения земли, является глобальное управление в сфере здравоохранения.

Данная статья представляет собой обзор научной литературы по проблематике физического вреда в международных отношениях, цель статьи заключается в концептуальном уточнении рассматриваемого понятия. Достигается такое уточнение путём демонстрации логической связи между следующими понятиями: «физический вред», «биополитика», «глобальное управление в сфере здравоохранения».

С развитием международных отношений и расширением международной повестки дня меняется и представление о вреде. Если традиционным источником вреда были преимущественно военные конфликты между государствами, то сегодня такими источниками могут быть глобализация, капитализм, изменение климата, распространение инфекционных заболеваний, терроризм и т.д. (Hoseason 2018).

Концепция «вреда» носит во многом критическое содержание, т.к. переносит ценностный фокус с государства на человека. Объектом вреда является человек. Снижение вреда человеку провозглашается в качестве ключевого параметра оценки прогресса в международных отношениях.

В теории международных отношений изучение связи проблемы физического вреда и трансформации государствоцентричной природой системы между-

народных отношений предстаёт в двух вариантах: критическая историческая социология Линклейтера и постгуманистическая этика Митчелл.

В ключевой работе по данной проблематике «Проблема вреда в мировой политике» Э. Линклейтер (Linklater 2011) использовал социологию международного общества М. Уайта (английская школа) и социологию цивилизационного процесса Н. Элиаса (историческая социология) для исторического эмпирического анализа развития космополитических международных конвенций о запрете причинения физического вреда (против геноцида, о правилах ведения войны и т.д.). Точкой соприкосновения между ними является определение цивилизационного процесса, по Н. Элиасу, как процесса, при котором отношения между отдельными индивидами и народами организованы таким образом, что при удовлетворении своих основных потребностей они не причиняют друг другу вред. Э. Линклейтер вслед за многими либералами и конструктивистами уверен в наличии феномена социального обучения на макроуровне, которое со временем приведёт к тому, что генетическая предрасположенность людей к взаимному насилию будет поставлена под всё возрастающий контроль со стороны культуры. В этом и заключается глобальный процесс развития цивилизации – доминирование культуры над природными инстинктами.

Э. Линклейтер не хотел останавливаться на нормативных вопросах в изучении проблемы вреда в международных отношениях, его книга носит в значительной степени характер эмпирического исследования. Предметом такого анализа стали так называемые космополитические конвенции о запрете вреда. Автор делает принципиальное для него различие между международными и космополитическими конвенциями. Международные конвенции направлены на сокращение взаимного вреда между суверенными членами международного общества, т.е. между государствами. Космополитические конвенции подразумевают уменьшение вреда для людей. Ключевой вопрос – сможет ли международное общество перейти от международных к космополитическим конвенциям против вреда?

Э. Линклейтер отвечает, что не только сможет, но и делает это. Однако главным двигателем такой трансформации является не само международное общество, а процесс демократизации, который описывается в критической теории прежде всего как усиление роли гражданского общества в международных отношениях. Автор отмечает, что «на протяжении всей своей истории современное общество государств обычно сочетало равнодушие к правам человека с решительным противодействием гуманитарной интервенции. Демократизация западных обществ привела к необходимости параллельной трансформации глобальных конвенций о вреде, хотя, как показали недавние дебаты о вмешательстве, остаются сложные практические вопросы о взаимосвязи между национальным суверенитетом, гражданскими правами и «гуманитарной войной». Тот факт, что эти дебаты существуют вообще, свидетельствует об особой природе современного международного общества. Они указывают на то, что

беспрецедентные уровни глобальной взаимосвязанности стимулировали дискуссии о том, как далеко может зайти общество государств в институционализации космополитических принципов, отстаивающих равные права людей во всём мире» (Linklater 2011: 10).

Концепция «вреда» нашла своё дальнейшее развитие в постгуманистической интерпретации данной проблемы в работах О. Митчелл (Mitchell 2014), которая предложила термин «мундицид» (mundicide) – убийство мира, причинение вреда миру. В этом термине стирается принципиальная разница между человеком и окружающим его миром, декларируется отказ от антропоцентрического понимания вреда. В контексте современных дискуссий об антропоцене, изменении климата такой подход выглядит оправданным. С нормативной точки зрения, понятие «мундицид» обращает внимание на то, что необходимо избегать и снижать причинение вреда не только человеку, но и окружающему его миру в целом.

А. Хосисон, развивая проблематику вреда в теории международных отношений, представленную в работах Э. Линклейтера и О. Митчелл, предлагает проблематизировать вопрос причинности – кто или что причиняет вред человеку или миру (Hoseason 2018)? С его точки зрения, неправильно сводить источник причинности к непосредственно наблюдаемым процессам или явлениям, таким как войны, кризисы и т.п. Опираясь на философскую школу критического реализма, А. Хосисон предлагает в качестве причин вреда рассматривать социальные структуры, а также допускать многопричинность, опосредованную причинность при анализе вреда в международных отношений. Как в любой другой сложной системе, какой является система международных отношений, в ней преобладают нелинейные и комплексные причинно-следственные связи. Подход, предложенный А. Хосисоном, существенно расширяет проблематику вреда в теории международных отношений.

Может показаться, что А. Хосисон максимально расширил проблематику вреда и ничего нового по этой теме сказать уже невозможно. Э. Линклейтер поставил проблему вреда для человека в международных отношениях, О. Митчелл расширила её, включив в объект вреда помимо людей окружающую среду и мир в целом. А. Хосисон предложил учитывать при анализе вреда людям и миру комплексную и нелинейную причинность в международных отношениях. Однако, место для новизны остаётся всегда. Если вернуться к Э. Линклейтеру и под вредом понимать именно физический, телесный вред, это позволит связать проблематику вреда с темой биополитики (в терминологии М. Фуко), с темой целенаправленной политики государств по управлению и регулированию биологических характеристик населения: рождаемости, продолжительности жизни, по вопросам общественного здравоохранения, вакцинации и т.д. Неправильно было бы рассматривать политику только с точки зрения биологического вреда для человека, государство пытается поддерживать и биологическое здоровье населения. Естественно, что итогом этих попыток может быть и биологический

вред, потому что государство в биополитике руководствуется прежде всего политической целесообразностью. Наряду с вакцинацией и общественной санитарией, геноцид и евгеника также являются практиками биополитики.

Как полагал М. Фуко, биополитика зарождается «там и тогда, когда и где в социальной истории впервые появляется интерес к политическому использованию человеческого тела, где оно обособляется в роли индивидуализированного объекта надзора, тренировки, обучения и наказания»<sup>1</sup>.

Согласно Фуко, власть функционирует с точки зрения сосуществования трёх видов управленческих практик: суверенитета, дисциплины и биополитики. Суверенитет – это первая историческая технология власти; дисциплина возникает позже и направлена на тело человека; биополитика – самая поздняя из трёх, её особенностью является то, что объект в этом случае не просто человек, а население в целом. Безопасность человека в ней отождествляется с безопасностью населения в целом, а, следовательно, и с безопасностью государства.

С одной стороны, безопасность в биополитике – это стремление к качеству жизни населения: увеличение продолжительности жизни, борьба с заболеваниями, сохранение и улучшение генофонда и т.д. С другой стороны, осознанное формирование потребностей человека как биологического существа даёт возможность современным механизмам безопасности глубоко проникать в самого человека и контролировать его изнутри, имитируя при этом самоконтроль<sup>2</sup>.

При этом в биополитике нет единого центра власти, она не связана с государственной властью. «Обыкновенно мы придаём государственной власти особую значимость, – пишет М. Фуко. И многие полагают, что другие формы власти проистекают из неё. Однако я думаю, что даже если и рано говорить, что государственная власть проистекает из других видов власти, то, по крайней мере, она на них основана и как раз они позволяют государственной власти существовать. Как же можно заявлять, что вся совокупность властных отношений, существующих между двумя полами, между детьми и взрослыми, в семье, на работе, между больными и людьми в добром здравии, между нормальными и ненормальными проистекает из государственной власти? Если мы хотим изменить государственную власть, нужно перестроить те разнообразные отношения власти, которые действуют внутри общества»<sup>3</sup>.

Биовластные отношения, по мнению М. Фуко, незаметно проникают в социальную ткань общества, конструируют все сферы человеческой жизнедеятельности, в том числе семейные отношения, проблемы здоровья и воспитания. Характерной особенностью биополитической власти является то, что она дей-

<sup>1</sup> Подорога В.А. 1989. Власть и познание (археологические поиски М.Фуко). *Власть*. Москва. С. 223.

<sup>2</sup> Мартынов М.Ю. *Дисциплинарная власть и проблема объективации индивида*. URL: [www.rusnauka.com/PRNIT\\_2006/Politologia/17271.rtf.htm](http://www.rusnauka.com/PRNIT_2006/Politologia/17271.rtf.htm) (дата обращения: 10.06.2019)

<sup>3</sup> Фуко М. *Дисциплинарное общество в кризисе*. Лекция во франко-японском институте Кансай в Киото 18 апреля 1978 года. [http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Culture/Fuko\\_intel\\_power/Fuko\\_16.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Culture/Fuko_intel_power/Fuko_16.php)

ствуется не через запрет или ограничения, она содействует формированию соответствующих представлений у людей об обществе, о том, как нужно жить, что нужно есть, какие продукты использовать, как заботиться о своём здоровье (Фуко 1996: 118).

Биовласть – это «не институт, не структура и даже не могущество, которым наделены некоторые: это название, которым обозначают сложную стратегическую ситуацию данного общества» (Фуко 1996: 123). Под властью в биополитике следует понимать некие силы, которые присутствуют во всех областях человеческой жизни, с его рождения и до его смерти, формируя все области жизнедеятельности индивида. Власть везде, но при этом она анонимна.

Одной из важных задач биополитики является формирование механизмов безопасности населения. Ранее безопасность человека обеспечивалась за счёт исключения отдельных индивидов (изоляция больных, тюремный срок для преступников и т.п.), то в эру биополитикотехники безопасности направляются на всё население в целом (иммунизация, профилактика, демографический контроль и т.п.).

Другими словами, современная биополитика разворачивается и развивается на двух полюсах, связанных друг с другом. «Один из этих полюсов... центрирован вокруг тела, понимаемого как машина: его дрессура, увеличение его способностей, выкачивание его сил, параллельный рост его полезности и его покорности, его включение в эффективные и экономичные системы контроля всё это обеспечивается процедурами власти, которые составляют характерную особенность дисциплин тела. Второй центрируется... вокруг тела, которое пронизано механикой живого и служит опорой для биологических процессов: размножения, рождаемости и смертности, уровня здоровья, продолжительности жизни, долголетия... попечение о них осуществляется посредством целой серии вмешательств и регулирующих способов контроля – настоящая биополитика народонаселения. Дисциплины тела и способы регулирования населения образуют те два полюса, вокруг которых развернулась организация власти над жизнью» (Фуко 1996: 293).

Биополитика использует такие знания о человеке, как клиническая медицина, анатомия, демография, генетика, санитария. Причём «управление телами», как уже было сказано ранее, не подразумевает собой формы насилия. Наоборот, биополитика внешне нацелена на усовершенствование жизни, условий проживания населения, увеличение продолжительности жизни человека. С момента появления на свет человек попадает под действие биополитики: сдача анализов, замеры роста и веса, оценки состояния здоровья, всё это указывает на то, что является «нормой» для этого человека и в каком направлении он будет развиваться в будущем. «Иерархический надзор, непрерывная запись и регистрация, вечная оценка и классификация» (Фуко 1999: 323) являются средствами наблюдения за развитием индивида и помогают выявить разные характеристики его индивидуальности.

М. Хардт и А. Негри, которые также изучают современный режим биовласти, считают, что он «возвышается над социумом как суверенная сила, превосходящая всякое бытие и навязывающая ему свой порядок» (Хардт, Негри 2004: 12). Нынешняя власть, по мнению этих учёных, представляет собой совершенно иной уровень управления, ранее это были принудительные и дисциплинарные практики, а сейчас биополитика. Они также утверждают, что биополитика помогает власти поддерживать свой порядок путём распространения господства через тела и души граждан, то есть через тотальный социальный самоконтроль.

Расширение возможностей и увеличение стратегий биовласти и биополитического производства стало альтернативой дисциплинарным практикам (Хардт, Негри 2006: 201), в которых «власть выражает себя как контроль, полностью охватывающий тела и сознание людей и одновременно распространяющийся на всю совокупность социальных отношений» (Хардт, Негри 2004: 37). Понятия «биовласть» и «биополитическое производство» являются центральными инструментами нового либерального порядка, которые формируют удобных в управлении индивидов. Дисциплинарные практики можно полностью заменить техниками биовласти, если сформировать у людей определённое отношение к себе, своему здоровью, привить им необходимое восприятие жизни и её правил. Эта власть, по мнению М. Хардта и А. Негри, может также успешно выполнять все функции управления населением, которые раньше выполняло государство. В условиях глобальной биополитики «механизмы принуждения становятся ещё более "демократическими", ещё более имманентными социальному полю» (там же: 36). М. Хардт и А. Негри соглашаются с Фуко и признают, что «контроль общества над индивидами осуществляется не только через сознание или идеологию, но и в теле, и вместе с телом. Для капиталистического общества важнее всего биополитическое, биологическое, соматическое, телесное измерения» (Фуко 2005: 188).

М. Хардт и А. Негри считают, что современные социальные институты, к примеру, семья, школа, учреждения здравоохранения, пребывают в кризисе. Исчезновение этих институтов приводит к возникновению общества контроля. Теперь власть, по мнению исследователей, осуществляется с помощью инструментов биополитического контроля. «Биовласть – это другое имя реального подчинения общества капиталу, а также синоним глобализованного порядка производства» (Хардт, Негри 2004: 306).

Жиль Делёз написал статью под названием «Общество контроля», в которой также утверждал о переходе к обществу такого типа: «Повсюду мы фиксируем кризис пространств заключения разного типа, кризис пенитенциарной системы, кризис медицины, кризис производства, кризис школы и семьи. Семья подвержена тому же кризису, как и все остальные "внутренние" пространства, организованные по модели "пространств заключения". Администрации разных уровней постоянно провозглашали необходимость реформ: образовательных реформ, промышленных, медицинских, пенитенциарных и военных. Но каж-

дый уже знает, что все эти институты обречены, как бы долго, ни продлилась их предсмертная агония»<sup>4</sup>.

Контроль становится повсеместным, поскольку оказывается эффективным и привлекательным для общества. Гораздо более привлекательно для человека предложить ему самому контролировать себя и свое тело, чтобы соответствовать новым представлениям о здоровье и красоте. Ж. Делёз приводит в пример необычные фармацевтические продукты, молекулярную инженерию, пластическую хирургию и манипуляции с генами, которые благодаря различным способам удачно и эффективно навязываются людям в качестве нового, нормального представления о здоровье и красоте. Ж. Делёз утверждает, что в «обществах контроля» существуют тонкие управленческие практики, которые основываются на современных достижениях в технологической области, искусстве коммуникаций и в сфере биотехнологий.

Современный итальянский философ Дж. Агамбен разработал самую пессимистичную концепцию биовласти. Он изучает биполитическую роль суверена и приходит к выводу, что заключается она в возможности и легитимном праве лишить того или иного человека или группу лиц социальных аспектов жизни (древние греки называли этот аспект жизни «биос») и оставить лишь биологическую, голую жизнь, лишённую каких-либо гражданских или политических прав (древние греки называли этот аспект жизни «зое»). Голой жизнью обладает любое животное, политическая жизнь встречается только у человека.<sup>5</sup> Суверен, по мнению Агамбена, это тот, кто единственно может отделить «биос» от «зое». Исследователь приводит в пример обращение с заключёнными в концлагерях, с «врагами народа» во времена сталинских репрессий и с заключёнными на военной базе «Гуантанамо». Из этого следует, что суверенная биовласть осуществляет управление вне самой идеи права, в состоянии чрезвычайного положения, которое в рамках либеральной системы координат стало естественным состоянием, ежедневной рутинной. В своей работе Дж. Агамбен пишет: «суверенная власть традиционной политики, которая выражалась в древнем праве казнить и миловать, уступила место новому праву современного научного государства, имеющего власть и средства “заставлять жить и давать умереть” (Agamben 2005: 95).

Дж. Агамбен отмечает радикальную трансформацию власти в прошлом веке, он полагает, что в нацистских лагерях зародилась самая скрытая, но при этом и самая основная функция биополитики. Она заключается в том, чтобы сделать из индивидов исключительно биополитическую субстанцию. Лагерь не только занимался уничтожением индивидов, но и, в первую

<sup>4</sup> Делёз Ж. Общество контроля. *Элементы*. №9. Москва. URL: <http://arcto.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=547> (дата обращения: 10.06.2019 г.)

<sup>5</sup> Хотя современные этологи убедительно доказывают, что среди высших приматов также распространены политические формы взаимодействия.

очередь, занималась формированием примитивной биологической массы. «Биовласть старалась произвести свой окончательный секрет; выживание, отделённое от любой возможности рассказа о нём, некая абсолютная политическая субстанция, которая, будучи изолированной, позволяет наделение человека демографической, этической, национальной и политической идентичностью» (Agamben 1998: 28).

Таким образом, биовласть создает условия для человека, где он не видит различий между жизнью и смертью, что делает его живым мертвецом или носителем «голой» жизни, Дж. Агамбен назвал это явление *Homo Sacer* (Agamben 1998: 29).

С. Жижек согласен с Дж. Агамбеном, он пишет, что «на самом элементарном уровне все мы являемся исключёнными... в смысле нашего «нулевого» положения как объектов «биополитики», и что возможные политические и гражданские права даруются нам вторичным жестом в соответствии со стратегическими биополитическими соображениями» (Жижек 2002: 39). С. Жижек отмечает, что наивысшим выражением обманчивой маски дисциплинарных механизмов «биовласти» стали как раз концентрационные лагеря.

Дж. Агамбен описывает каким способом в современном мире возможно исключить индивидов из правового пространства, который всё чаще применяется суверенной властью. Это режим чрезвычайного положения, которое распространено и используется во всём мире. «Нормативный аспект права может быть безнаказанно обесценен; наперекор ему может выступить власть правительства, которая за границей игнорирует международное право, во внутренней политике вводит перманентное чрезвычайное положение, а потом делает вид, что всё ещё использует право» (Agamben 2005: 105). В итоге, согласно теории Дж. Агамбена, современная биополитика размывает границы политического и биологического, а само понимание жизни часто является просто «голой жизнью». В качестве вывода Дж. Агамбен заключает, что сегодня жизнь и смерть становятся политическими понятиями.

Власть над жизнью в теории биополитики происходит в двух плоскостях: с одной стороны, это манипулирование телом (управление, контроль, использование методик обучения, воспитания и дисциплинарные воздействия); а с другой стороны – это контроль над характеристиками индивида в обществе (рождаемостью, смертностью, здоровьем и т.д.) (Сокулер 2001).

Одной из основных задач биополитики является управление населением с точки зрения контроля над биологическим воспроизводством, сюда же сводят вопросы по здоровью и воспитанию человека. По мнению некоторых учёных, которые изучают область биополитики, уже существует система мероприятий для контроля за размножением людей (институты родовспоможения, центры планирования семьи и медико-генетические консультации). Также созданы институты, контролирующие смертность, здоровье, состояние окружающей среды и др. Всё это указывает на биологический потенциал по-

литики и возможность политического воздействия на «биологическое начало» человека<sup>6</sup>.

Биовласть формирует индивидуальное самочувствие и самосознание людей, предлагает долголетие и защиту от патогенных влияний. Современные биотехнологии и классические методы врачевания, клонирование, трансплантология, экстракорпоральное оплодотворение, уже, можно сказать, являются частью программы биотехнологической «модернизации», что, по мнению исследователей, формирует новую повестку дискуссии по проблемам безопасности человека<sup>7</sup>.

Безопасность страны во многом строится на здоровье её граждан и состоянии среды их обитания. Человек, будучи биологическим видом, может существовать лишь при определённых параметрах и в особых условиях. Поэтому будущее не только населения одной стран, но и всего человечества зависит от сохранения условий, пригодных для жизни. Конференция ООН по окружающей среде и развитию, состоявшаяся в Рио-де-Жанейро в июне 1992 г., стала своеобразным толчком международной деятельности в области обеспечения биополитической безопасности.

Медицина с точки зрения биополитики в современном мире и в век развития биотехнологий предназначена не только исцелять, но и пропагандировать, внушать идеи о здоровом обществе, быть инструментом контроля над человеческим телом и механизмом навязывания правильных представлений о параметрах жизни – то есть по факту медицина выполняет принудительные и дисциплинарные функции.

Сегодня в сфере безопасности существует несколько видов биополитических рисков. Первое – это внутренние риски. Они связаны с особенностями действующего законодательства, системой организации органов власти, которые отвечают за разработку и реализацию политики в социально-экономической сфере. Опять же в этом ряду стоит выделить область медицины. К внешним рискам относятся общеэкономические ситуации, а также риски, связанные с бионасилием и био-терроризмом.

Принятые мировым сообществом два основополагающих базисных правовых документа, регламентирующие процесс создания режима биобезопасности (Конвенция о запрещении биологического (токсичного) оружия (1972 г.) и Конвенция о биологическом разнообразии (1992 г.)), должны были уменьшить уровень биоопасности. Однако на практике всё ещё не достаточно эффективных мер защиты, и человек остается незащищённым от подобных угроз.

<sup>6</sup> Олескин А.В. Перспективы биополитики с точки зрения политической философии, политической науки и практической политики. *Биополитика*. URL: <http://biopolitika.ru/publ/1-1-0-20> (дата обращения: 10.06.2019 г.)

<sup>7</sup> Тищенко П.Д. *Биовласть в эпоху биотехнологий*. Библиотека РГГУ. URL: [http://www.i-u.ru/biblio/archive/tichenko\\_bio](http://www.i-u.ru/biblio/archive/tichenko_bio) (дата обращения: 10.06.2019 г.)

Другая проблема в сфере безопасности человека связана с ростом распространения инфекционных заболеваний среди населения и ухудшением демографической ситуации в мире. Сегодня наблюдается новая волна, казалось, уже искоренённых инфекционных болезней. Кроме того, в настоящее время чётко обозначается рост числа так называемых эмерджентных инфекционных заболеваний, перед которыми даже современная медицина бессильна<sup>8</sup>.

Ещё одной серьёзной проблемой в сфере безопасности человека является угроза распространения искусственно модифицированных организмов и возросшие риски совершения биопреступлений. Конечно, потенциальные возможности современных биотехнологий, если неограничены, что уж точно впечатляюще. Они могут быть использованы в создании высокотехнологичных медицинских препаратов, в пищевых продуктах, в биоудобрениях, в различных препаратах, поддерживающих природоохранные меры, в добыче минерального сырья и в получении новых материалов и производстве возобновляемых источников энергии. Однако при этом следует помнить, что биотехнологическое производство может угрожать здоровью человека и экосистеме. Несмотря на все гарантии и заверения в безопасности биотехнологий, невозможно быть абсолютно уверенным или даже достичь такого уровня безопасности. Утечка опасных биологических материалов при аварии или его использование в биопреступлении вследствие кражи может привести к биолого-социальной катастрофе.

Но прежде всего самая большая потенциальная угроза безопасности человека в этой связи связана с желанием террористов использовать природные или искусственно созданные биологические агенты для поражения людей и других живых существ.

При политической недооценке важности решения проблем биобезопасности существуют риски, связанные со следующими дестабилизирующими факторами:

- ухудшение экологической ситуации;
- ослабление централизованной государственной системы обеспечения биобезопасности;
- сокращение фундаментальных и прикладных биологических исследований;
- увеличение отставания от мирового уровня в темпах развития научного и промышленного секторов обеспечения биобезопасности.

Ключевым современным автором по теме биополитической безопасности в мировой политике является М. Диллон (Dillon 2008). Если Фуко задавался вопросом, что произойдёт, когда референтным объектом безопасности становится биологическая жизнь человека, то М. Диллон задается вопросом, что произойдёт, если при всём при этом эта форма жизни сегодня фундаментально

---

<sup>8</sup> Евстигнеев В.И. 2003. Проблемы обеспечения биологической безопасности России. *Проблемы биологической безопасности РФ*. Сборник докладов 1 Российского симпозиума по биологической безопасности. Москва.

трансформируется. Он насчитал три таких трансформации: «Первая – демографическая и касается населения. Вторая – молекулярная и относится к органической жизни. Третья – цифровая и касается механической и виртуальной жизни» (Там же: 269). Демографическая трансформация связана в данном случае с так называемым «сжатием заболеваемости». Речь идёт о том, что болезни и смерть среди западных обществ перестали быть результатом заражения инфекциями, а рассматриваются теперь как функция факторов риска, являющихся неотъемлемой частью самого способа существования этих обществ. Прогресс в молекулярной биологии ставит под вопрос наше понимание жизни как таковой. Возникает феномен «плюрипотентной жизни», когда с помощью стволовых клеток, генной инженерии и т.п. мы можем настраивать и подстраивать биологическую жизнь под свои нужды.

Как видно разработка механизмов биополитического контроля может быть очень эффективной в идеальных условиях и может обеспечить не только анонимный и скрытый контроль, но и служить гарантией того, что население в лице множества индивидов будет существовать в заложенных и сформированных в сознании нормах. Такой контроль осуществляется не через изоляцию, а путём постоянного контроля над телом человека и использования современных биотехнологий. Однако такой путь может привести к непоправимым последствиям, и связано это как раз во многом с использованием именно биотехнологий.

Состояние биологической жизни человека и населения в официальном политическом дискурсе непосредственно связаны с вопросами международного развития, а содействие международному развитию с биополитикой как инструментом управления биологической жизнью населения в международном масштабе. При этом следует отметить, что проблематика международного развития существенно шире проблематики биополитики, т.к. включает в себя не только различные общественные аспекты биологической жизни, такие как смертность от излечимых заболеваний, младенческая и материнская смертность, доступ к питьевой воде и здоровой пище, но и социальные аспекты развития, такие как всеобщее начальное образование, защита труда, защита окружающей среды и т.д.

Примером биополитики на глобальном уровне является программа Цели развития тысячелетия ООН, которая завершилась в 2015 г. Программа включала в себя следующие восемь целей:

1. ликвидация нищеты и голода,
2. обеспечение всеобщего начального образования,
3. поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин,
4. сокращение детской смертности,
5. улучшение охраны материнства,
6. борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями,
7. обеспечение устойчивого развития окружающей среды,
8. формирование глобального партнёрства в целях развития.

Половина этих целей, а именно 1, 4, 5 и 6 носят биополитический характер. В докладе от 2015 г. о результатах реализации данной программы отмечается, что во всём мире число людей, живущих в условиях крайней нищеты, сократилось более чем наполовину – с 1,9 млрд чел. в 1990 г. до 836 млн чел. в 2015 г. Число людей, принадлежащих к работающему среднему классу – живущих на более чем четыре доллара в день – практически утроилось в период с 1991 г. по 2015 г. Доля недоедающих людей в развивающихся странах сократилась почти наполовину. Благодаря усилиям по реализации ЦРТ 2,6 млрд чел. получили доступ к источникам чистой питьевой воды, а у многих девочек появилась возможность учиться. Значительных успехов удалось добиться в деле сокращения материнской и детской смертности, в борьбе с ВИЧ, малярией и другими заболеваниями. Согласно докладу, с 1991 г. коэффициент материнской смертности во всём мире сократился на 45%. В период с 2000 по 2013 гг. число новых случаев ВИЧ-инфицирования сократилось примерно на 40% – с 3,5 млн до 2,1 млн человек. В период с 2000 по 2014 гг. объёмы официальной помощи в целях развития выросли на 66% и достигли 135,2 млрд долл. США.

На примере биополитики мы можем наблюдать, что при выходе на наднациональный и транснациональный уровни она утрачивает свой этатизм, ведущая роль, роль суверена переходит международным организациям и другим негосударственным структурам. Формируется глобальное управление здравоохранением.

Глобальное управление здравоохранением (*global health governance*) является системой координации различных усилий на всех уровнях мировой политики по решению глобальных проблем здравоохранения. Все эти проблемы можно разделить на три смежные комплекса: 1) инфекционные заболевания, заболевания от недостатка питания, заболевания репродуктивной системы; 2) передающиеся болезни и связанные с ними факторы риска, такие как курение и ожирение; и 3) проблемы общественного здоровья, связанные с глобализацией – изменение климата и международная торговая политика.

Существует множество рабочих определений глобального управления здравоохранением (Dodgson, Lee, Drager 2017). Некоторые из них подчёркивают определённые типы проблем со здоровьем (например, инфекционные заболевания), тогда как другие подчёркивают определённые группы интересов (например, бедные), некоторые фокусируются на определённой географической или политической области (например, на глобальном Юге). Глобальное здравоохранение охватывает все эти аспекты, но каждый из них изолированно предлагает лишь частичную перспективу. На наш взгляд, глобальное здравоохранение должно определяться двумя ключевыми элементами: уровнем анализа, который охватывает всё население мира, и взаимозависимостью, которая связывает людей между собой, формируя глобальное население. Анализ здоровья этого населения определяется характеристиками условий (например, распространённость тех или иных болезней и других факторов риска), в которых оно прожи-

вает, и тем, как оно реагирует на эти условия. В принципе, с помощью такого подхода можно изучать управление здравоохранением на любом уровне анализа, не только глобальном.

Глобализация привела к транснационализации угроз здоровью. Причём это не только инфекционные заболевания, но и распространение вредных для здоровья пищевых привычек, образа жизни и т.д. Реагировать на данные транснациональные вызовы здравоохранению необходимо на соответствующем уровне, в том числе и на глобальном.

В результате реакции на возникновение данных угроз сформировалась соответствующая система (См. табл. 1).

**Таблица 1. Система глобального управления здравоохранением**  
**Table 1. Global Health Governance System**

<b>Национальные правительства</b> (Frenk, Moon 2013)
Министерства здравоохранения
Министерства иностранных дел
Общественные исследовательские фонды
<b>Система Организации Объединённых Наций</b>
Всемирная организация здравоохранения
Детский фонд Организации Объединённых Наций
Фонд Организации Объединённых Наций в области народонаселения
Объединённая программа Организации Объединённых Наций по ВИЧ / СПИДу
<b>Многосторонние банки развития</b>
Всемирный банк
Региональные банки развития
Глобальные инициативы в области здравоохранения (гибридные структуры)
Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией
Альянс ГАВИ (Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации)
<i>UNITAID</i>
<b>Филантропические организации</b>
Фонд Билла и Мелинды Гейтс (глобальное здравоохранение)
Фонд Рокфеллера
<i>Wellcome Trust</i>
<b>Глобальные организации гражданского общества и неправительственные организации</b>
Врачи без границ ( <i>Médecinssans Frontières</i> )
<i>Oxfam International</i>
<i>CARE International</i>
<b>Частные производители</b>
Фармацевтические компании (мировой рынок)
<b>Профессиональные ассоциации</b>
Всемирная медицинская ассоциация
<b>Академические учреждения</b>
Образовательные учреждения для медицинских работников

В деятельности глобальной системы здравоохранения можно выделить четыре основные функции и связанные с ними четыре подфункции (См. табл. 2).

**Таблица 2. Четыре основных функции и их подфункции глобальной системы здравоохранения**

**Table 2. Four main functions and their subfunctions of the global health governance system**

Функция	Подфункция
Производство глобальных общественных благ	Исследования и разработки, разработка стандартов и руководящих принципов
Управление и распределение экстерналий между государствами	Эпидемиологический надзор и обмен информацией, а также координация государств для обеспечения готовности к реагированию
Мобилизация глобальной солидарности	Финансирование развития, техническое сотрудничество, гуманитарная помощь и содействие обездоленным
Управление взаимодействием ( <i>stewardship</i> )	Организация международных переговоров и формирования консенсуса, установления приоритетов, установления правил, оценка взаимной подотчетности и пропаганда здорового образа жизни

У глобального управления общественным здоровьем имеется ряд существенных барьеров.

Основной и самый главный барьер – это Вестфальская политическая модель мира, основанная на примате суверенитета как высшей ценности. В мире суверенных национальных государств общественное здоровье является в первую очередь ответственностью национального правительства. Однако, растущая транснационализация рисков общественному здоровью означает, что факторы, определяющие здоровье нации, всё больше выходят за государственные границы и пределы контроля национальных правительств. В отсутствие мирового правительства возникает очевидное напряжение между реальностью национального суверенитета и императивом международных коллективных действий для надлежащего управления взаимозависимостью в сфере здравоохранения. Принцип суверенитета зачастую выступает препятствием для транснациональной координации, эффективного международного нормотворчества и контроля за выполнением соответствующих норм и правил. Учитывая крайне неравномерное распределение рисков для здоровья, наличие противоположных интересов различных участников, различие культур и исторического пути, а также быстро меняющееся распределение власти между странами в мировой политике, эти задачи становятся ещё труднее для решения. В контексте углубления глобальной взаимозависимости в области здравоохранения задачи глобального управления обостряются, при этом государствам становится всё труднее согласовывать свои решения, обязательства, права и обязанности.

Вторым важным препятствием глобального управления в сфере здравоохранения является проблема подотчётности в мировой политике. В отличие от внутригосударственной сферы, где правительство в идеале подотчётно своему электорату, а, следовательно, реализуется демократическая подотчётность – на принимаемые решения могут повлиять те, на кого эти решения оказывают непосредственное влияние. В мировой политике такая подотчётность невозможна, главным образом потому что глобальное гражданское общества пока не обладает субъектностью с точки зрения мирополитической акторности. Глобальное гражданское общество состоит из очень разнообразных групп интересов и акторов. Их объединяет только то, что они напрямую не связаны с государственными структурами и с бизнесом.

Однако перед лицом действительно серьёзных вызовов глобальное управление здравоохранением может преодолевать указанные выше препятствия, что, например, ярко проявилось при вспышке атипичной пневмонии (ТОРС) в начале 2000-х гг. и ярко описано Э. Цукерманом (Цукерман 2015).

Атипичная пневмония является крайне заразным заболеванием, распространяющимся респираторно, а инкубационный период может проходить до десяти дней без каких-либо явных симптомов. И примерно в одном из десяти случаев болезнь приводит к летальному исходу. Во время вспышки 2002–2003 гг. инфекция распространялась так быстро, что поначалу даже спровоцировала новый виток теории заговора. В итоге ТОРС распространился по 32 странам на всех континентах, за исключением Антарктиды, однако пострадало от него лишь 8 422 человека. И хотя распространение вируса с ноября 2002 г. по март 2003 г. шло по экспоненте, к июлю 2003 г. ВОЗ смогла уверенно заявить о подавлении эпидемии. Самым замечательным в истории с атипичной пневмонией стала не скорость её распространения, но то, как быстро её удалось остановить.

Сравнение статистики по ТОРС с более ранней эпидемией испанского гриппа даёт удивительные результаты. С 1918 г. по 1920 г. треть населения мира, примерно полмиллиарда человек, заразилась смертельной формой гриппа, унёсшей около 50 млн жизней<sup>9</sup>. При этом «испанка» считается менее опасной, нежели атипичная пневмония. Смертность от «испанки» достигала 2,5 %, а от атипичной пневмонии умерло 9,6 % заражённых, и особую опасность она представляла для пожилых людей, смертность среди которых достигала более 50 %. «Испанка», как и ТОРС, охватила почти весь мир. При этом носители вируса «испанки» передвигались по миру на пароходах и поездах, а не на трансатлантических авиарейсах. Остановить её распространение стало возможным во многом благодаря эффективному функционированию системы глобального управления в сфере здравоохранения, которой не было в начале XX в.

<sup>9</sup> Taubenberger J., Morens D. 2006. 1918 Influenza: The Mother of All Pandemics. *Emerging Infectious Diseases*. 2006. URL: [http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/12/1/05-0979\\_article.htm](http://wwwnc.cdc.gov/eid/article/12/1/05-0979_article.htm) (дата обращения: 10.06.2019 г.)

Таким образом, в результате проведённого обзора литературы по проблеме вреда в теории международных отношений она была дополнена и расширена. Поставлена данная проблема была критическим теоретиком Э. Линклейтором как вопрос о физическом вреде человеку в контексте государствоцентричной системы международных отношений. О. Митчелл вступила в дискуссию с Э. Линклейтором с позиций постгуманизма. С её точки зрения, вред наносится не только и даже не столько человеку, а всему миру в целом. А. Хосисон поставил под вопрос представление о природе причинно-следственных связей в теориях Линклейтера и Митчелл. С его точки зрения, в сложных социальных системах, какой является система международных отношений, превалируют нелинейные причинно-следственные связи и множественная причинность. Кроме того, опираясь на философию критического реализма, А. Хосисон предположил, что причиной вреда могут быть не только акторы международных отношений, но и социальные структуры. Мы достроили данную смысловую последовательность концепцией биополитики. Политическое управление биологическими аспектами жизни населения непосредственно связано с проблемой физического вреда в том смысле, что биополитика с одной стороны направлена на поддержание общественного здоровья, с другой стороны в основе биополитики находится всё же политика, поэтому иногда она может развернуться против всех или части своего населения, как это случилось в нацистской Германии. Сегодня биополитика на глобальном уровне реализуется в программах развития ООН, в содействии международному развитию, а также в глобальном управлении в сфере здравоохранения. Расширение проблематики вреда до биополитики возвращает нас к изначальной антропоцентричной модели вреда, предложенной Э. Линклейтором, тем не менее такой шаг позволяет анализировать не только причины вреда, но и подходы к его снижению.

**Об авторе:**

**Гаджиев Муса Абдусамадович** – атташе посольства Российской Федерации в Республике Камерун. Quartier Bastos, Boulevard de l'URSS, P.O. Box 488, Yaounde, Cameroun. E-mail: Mussa91@mail.ru.

**Конфликт интересов:**

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Received: 11.05.2019

Accepted: 20.09.2019

# The Problem of “Harm” in the Theory of International Relations

M.A. Gadzhiev

DOI 10.24833/2071-8160-2019-5-68-24-43

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

**Abstract:** The article provides an analytical review of the literature on the issue of harm in the theory of international relations, as a result of which this issue has been supplemented and expanded. The issue has initially been posed by Andrew Linklater as a question of physical harm to humans in the context of a state-centered international system. Audra Mitchell entered into a discussion with A. Linklater from the standpoint of post-humanism. From her point of view, harm should be evaluated not only and not so much from the human point of view, but from the perspective the whole world, the totality of animate and inanimate nature, including humanity. Alex Hoseason called into question the nature of causal relations in the theories of A. Linklater and A. Mitchell. From his point of view, in complex social systems, such as international system, non-linear causal relationships and multiple causality prevail. In addition, based on the philosophy of critical realism, Alex Hoseason suggested that not only actors in international relations, but also social structures can cause harm. This narrative is further developed by problematique of biopolitics. Political governance of biological aspects of the life of the population is directly related to the problem of physical harm in the sense that biopolitics, on the one hand, is aimed at maintaining the physical health of the population, on the other hand, politics is still at the core of biopolitics, so sometimes it can turn against all or part of its population as happened in Nazi Germany. Today, biopolitics at the global level is implemented in the UN development programs, in various international and transnational initiatives to promote international development, as well as in global health governance. Expanding the problematique of harm to biopolitics brings us back to the original anthropocentric model of harm proposed by A. Linklater, nevertheless, this step allows us to analyze not only the causes of harm, but also approaches to reducing it.

**Key words:** anthropocentric security, biopolitics, physical harm, posthumanism.

## About the author:

**Gadzhiev Musa Abdusamadovich** – attaché of the embassy of the Russian Federation in the Republic of Cameroon. Quartier Bastos, Boulevard de l'URSS, P.O. Box 488, Yaounde, Cameroun. E-mail: Mussa91@mail.ru.

## Conflict of interests:

The author declares absence of conflict of interests.

## References:

Agamben G. 1998. *Homo Sacer. Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press.

Agamben G. 2005. *State of Exception*. The University of Chicago Press.

Dillon M., Lobo-Guerrero L. 2008. Biopolitics of Security in the 21<sup>st</sup> Century: an Introduction. *Review of International Studies*. No. 34. P. 265-292.

Dodgson R., Lee K., Drager N. 2017. Global Health Governance, a conceptual review. *Global Health*. Routledge. P. 439-461.

Frenk J., Moon S. 2013. Governance Challenges in Global Health. *The new England journal of medicine*. No. 368. P. 936-942.

Hoseason A. 2018. Between Philosophy and Social Science: Harm and its Object in International Relations. *Review of International Studies*. 44.4. P. 717-737.

Linklater A. 2011. *The Problem of Harm in World Politics: Theoretical Investigations*. Cambridge University Press.

Mitchell Au. 2014. Only Human? A Worldly Approach to Security. *Security Dialogue*. 45(1). P. 5-21.

Deleuze J. 2000. Obshchestvo kontrolya [Control Society]. *Elements*. No. 9. URL: <http://arcto.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=547> (accessed 10.06.2019)

Zizek S. 2002. *Dobro pozhalovat' v Pustynyu Real'nogo* [Welcome to the Desert of the Real]. Moscow: Pragmatics of Culture Foundation.

Lebedeva M.M. 2019. [Modern megatrends of world politics]. *World Economy and International Relations*. 63(9). P. 29-37.

Sokuler Z.A. 2001. *Znaniye i vlast': nauka v obshchestve moderna* [Knowledge and Power: Science in Society is Modern]. Saint-Petersburg: RKHGI. P. 58-82.

Foucault M. 1996. *Volya k istine: po tu storonu znaniya, vlasti i seksual'nosti* [The Will to Truth: Beyond Knowledge, Power, and Sexuality]. Moscow: Castal.

Foucault M. 1999. *Nadzirat' i nakazyvat': Rozhdeniye tyur'my* [Oversee and Punish: The Birth of a Prison]. Moscow: Ad Marginem.

Foucault M. 2005. *Intellektualy i vlast': Izbrannyye politicheskiye stat'i, vystupleniya i interv'yuy* [Intellectuals and Power: Selected Political Articles, Speeches, and Interviews]. Part 2. Moscow: Praxis.

Hardt M., Negri A. 2004. *Imperiya* [Empire]. Moscow: Praxis.

Hardt M., Negri A. 2006. *Mnozhestvo: voyna i demokratiya v epokhu imperii* [Multitude: War and Democracy in the Age of Empire]. Moscow: Cultural Revolution.

Zuckerman E. 2015. *Novyye soyedineniya. Tsifrovyye kosmopolitiiy v kommunikativnuyu epokhu* [New Compounds. Digital Cosmopolitanism in the Communicative Era]. Moscow: Ad Marginem Press.

#### Литература на русском языке:

Делёз Ж. 2000. Общество контроля. *Элементы*. № 9. URL: <http://arcto.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=547> (дата обращения: 10.06.2019 г.)

Жижек С. 2002. *Добро пожаловать в Пустыню Реального*. Москва. Фонд «Прагматика культуры».

Лебедева М.М. 2019. Современные мегатренды мировой политики. *Мировая экономика и международные отношения*. 63(9). С. 29-37.

Сокулер З.А. 2001. *Знание и власть: наука в обществе модерна*. Санкт-Петербург. РХГИ. С. 58-82.

Фуко М. 1996. *Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности*. Москва. Касталь.

Фуко М. 1999. *Надзирать и наказывать: Рождение тюрьмы*. Москва. Ad Marginem.

Фуко М. 2005. *Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью*. Часть 2. Москва. Праксис.

Хардт М., Негри А. 2004. *Империя*. Москва. Праксис.

Хардт М., Негри А. 2006. *Множество: война и демократия в эпоху империи*. Москва. Культурная революция.

Цукерман Э. 2015. *Новые соединения. Цифровые космополитии в коммуникативную эпоху*. Москва. Ад Маргинем Пресс.

# «Возрождение этничности» в глобализирующемся мире: пример латиноамериканских индейских движений

С.М. Кретов

Министерство иностранных дел Российской Федерации

В статье анализируется возрождение этнической компоненты в политике в условиях ускорения глобализации на примере развития индейского движения в Латинской Америке. В частности, объясняется, каким образом на фоне хронических социально-экономических и политических проблем государств региона такие глобальные тренды как демократизация и либерализация общественно-политической сферы, активизация деятельности международных институтов по расширению прав и возможностей социально неблагополучных слоёв населения, включение экологических проблем в политическую повестку на национальном и международном уровне, а также рост интереса мирового сообщества к социально-политическим проблемам развивающихся стран способствовали политической активизации латиноамериканских индейцев в последние 25 лет.

Политическая активность коренных народов в разных странах Латинской Америки имеет совершенно разные институциональные формы и промежуточные результаты. Так, в Мексике индейцам не удалось создать влиятельную общественно-политическую силу, которая бы отстаивала их права. В некоторых других государствах функционируют индейские общественные организации, которые добиваются значительных успехов в продвижении собственных интересов. Более того, в целом ряде стран представители коренных народов избираются в органы власти на местном и национальном уровнях. В Колумбии, Никарагуа и Эквадоре индейцы основали политические партии, которые наравне с другими политическими силами участвуют в электоральных процессах и делегируют собственных представителей в органы власти. В случае же Боливии, индейское общественно-политическое движение, объединившись с прогрессивными общественными организациями левого толка, превратилось в ведущего игрока на политической арене.

Автор даёт ответ на вопрос, почему политическая активность коренных народов в разных латиноамериканских странах приобрела конкретные формы, привела к тем или иным результатам. Кроме того, на основании изучения политической деятельности коренных народов делается вывод об общих особенностях политической культуры, самоидентификации и восприятия социально-политических процессов латиноамериканскими индейцами.

**Ключевые слова:** глобализация, глобальные тренды, этничность, индейские народы Латинской Америки, политическая активность, институционализация политической активности, общественно-политическое движение, политическая партия.

УДК 323, 327

Поступила в редакцию: 14.03.2019 г.

Принята к публикации: 15.07.2019 г.

**В** последние несколько десятилетий под воздействием ускорения глобализации происходит коренная трансформация политической, экономической и социальной сферы жизни мирового общества. Эти изменения позволяют говорить о становлении качественно новых моделей взаимодействия государств, этносов, индивидов. Передача части суверенитета с государственного на наднациональный уровень, постепенная эрозия национальных границ, интенсификация связей между хозяйствующими субъектами в разных частях планеты, распространение массовой культуры – все эти факторы должны были содействовать возникновению глобального общества. Эта система координат, в том числе, предполагала изменение механизмов самоидентификации личности: вместо национально-государственной и этнической принадлежности на первый план должны были выйти навыки и умения, присущие конкретному человеку и определяющие его роль и положение в глобальном обществе.

Однако очень скоро стало ясно, что по своему содержанию глобализационные процессы являются гораздо более сложными и многомерными, чем их модельная интерпретация. Учёные стали говорить о появлении феномена глокализации – процесса развития мирового сообщества, характеризующегося сопряжением разнонаправленных тенденций: на фоне глобализации вместо интенсификации интеграции и всеобщей унификации, происходит сохранение и усиление региональных различий, возрождение архаичных форм общественно-политических взаимодействий, и, в частности, – рост влияния этнической компоненты в политике, экономике и социальных отношениях.

Латинская Америка служит иллюстративным примером этих явлений. В конце XX в. одновременно с встраиванием стран региона в систему глобальной торговли и международных отношений постбиполярного периода, начался процесс «индейского ренессанса» – повышения влияния коренных народов континента в политических и социально-экономических процессах. Непосредственным выражением этого феномена стала интенсификация политической активности коренных народов: широкомасштабные протестные выступления, создание многочисленных общественных организаций, и, как следствие – усложнение организационных форм представительства интересов индейцев, рост числа индейских граждан в органах власти как на местном, так и на национальном уровне. Автор ставит перед собой цель выяснить, какова роль процессов глобализации в становлении и развитии ренессанса этничности, как происходит процесс развития индейских политических движений в латиноамериканских странах и, наконец, каковы формы политической активности индейцев, способы их политического самовыражения и идентификации.

В качестве гипотезы исследования выдвинуто предположение о том, что различное сочетание внутренних и внешних факторов развития латиноамериканских индейских движений в последние 30 лет обусловили институциональные формы и промежуточные результаты политической деятельности корен-

ных народов. К внутренним факторам относятся уровень конфликтности между различными индейскими народами, роль лидеров в становлении и развитии индейского движения. К внешним факторам относятся уровень конфликтности между этнической группой и официальными властями, степень демократизации общественно-политических институтов, социально-экономическая и политическая обстановка в стране, государственная национальная политика и правоприменительная практика в отношении этнических групп.

Проблематике «индейского возрождения» в Латинской Америке посвящён ряд публикаций отечественных авторов. Среди фундаментальных работ, заложивших основу знаний об идеологии и особенностях развития индейских движений, стоит отметить исследования Т.В. Гончаровой, Ю.А. Зубрицкого, В.А. Кузьмищева, И.К. Самаркиной, А.А. Слинько (Гончарова 1979; Зубрицкий 1975; Истомин 1988; Кузьмищев 1979; Самаркина 1974). Кроме того, автор опирался на ряд публикаций современных авторов, посвящённых индейской тематике и подготовленных Институтом Латинской Америки РАН (Воротникова 2011; Ракуц 2011; Ракуц 2018; Чернышёв 2015). Развитие индейских политических организаций в латиноамериканских странах стало предметом изучения ряда диссертаций отечественных исследователей (Воротникова 2010; Серов 1972; Шинкаренко 2010). Отдельные аспекты истории и политического развития государств континента со значительной долей коренного населения нашли своё отражение в работах таких авторитетных российских латиноамериканистов, как З.В. Ивановский, В.М. Давыдов, Э.С. Дабагян (Боливия... 2009; Мексика... 2013; Эквадор на пути... 2009).

Помимо исследований отечественных учёных, особое внимание уделялось трудам зарубежных авторов, которые условно можно разделить на три группы. Первая – монографии исследователей, в которых описываются вопросы генезиса, становления и развития этнополитических движений в Латинской Америке. Вторая – статьи в авторитетных журналах по социально-политической проблематике, дающих представление об актуальных моментах в этнополитических процессах в Латинской Америке. Третья – специальные доклады национальных правительств, международных организаций (ООН), исследовательских центров и НКО по проблематике этнополитических процессов в латиноамериканском регионе.

В основу теоретико-методологической базы исследования лёг ряд теоретических концепций:

- теория политической модернизации, сочетающая в себе как универсальные черты общественного и политического развития, так и социокультурные традиции, характерные для того или иного общества (идеи С. Хантингтона, Ш. Эйзенштадта и др.). Своеобразие сочетания универсализма с партикуляризмом определяют содержание и основные характеристики процесса модернизации, их органичный синтез рассматривается как залог успеха модернизационного процесса. Под универсальными чертами понимается усложнение

компонентов всей политической системы в целом, и институтов представительства интересов граждан – в частности по «западной модели». Под традиционными чертами понимаются укоренившиеся на протяжении столетий в социальной практике нормы, определяющие своеобразие социальных, политических, экономических процессов того или иного общества.

- теория «четвёртого мира» Б. Нитшмана (Nietzschmann 1994), описывающая проявления этноцида со стороны государств по отношению к национальностям, проживающим на их территории, – для описания антагонистского характера взаимоотношений между индейцами и государством.
- отдельные теоретические аспекты, связанные с анализом развития этнических движений и партий, нашедших своё отражение в работах Д. Горовица (Horowitz 1985).

Коренные народы Латинской Америки – потомки доколумбовых цивилизаций. Приход европейских переселенцев в XVI в. навсегда изменил уклад и порядок жизни индейцев. Через массовое истребление новым властям удалось подчинить себе коренные народы. С тех пор конкистадоры и впоследствии их потомки осуществляли жёсткую политику в отношении индейского населения, которая включала в себя разнообразные дискриминационные практики – от создания резерваций до ограничений политической и общественной деятельности. Индейцы использовали все имеющиеся способы для того, чтобы отстаивать свои права. Формы и методы борьбы коренного населения в разное время определялись особенностями соответствующей исторической эпохи. От организации массовых восстаний и акций неповиновения как единственного эффективного инструмента оказания давления на власть в XVII-XIX вв., с постепенным развитием демократических институтов индейцы перешли к использованию профсоюзов и к созыву общественных конгрессов в XX в. Несмотря на локальные успехи, индейскому движению не удавалось изменить существовавшую в латиноамериканских государствах политико-экономическую и социальную систему, закреплявшую этническое неравенство.

Последние десятилетия XX в. стали важной вехой в истории индейских движений на континенте. Распространение глобализации содействовало трансформации социально-политических отношений в странах Латинской Америки, что непосредственным образом сказалось на развитии индейского сообщества. Совокупность нижеперечисленных социально-политических трендов способствовала, в конечном итоге, изменению статуса коренных народов в обществе и моделей их взаимоотношения с государственными институтами.

Стартовавший в 80-е гг. XX в. *процесс демократизации и либерализации общественно-политической сферы* в латиноамериканских странах, краеугольным камнем которого стало принятие новых конституций, привёл к снятию формальных барьеров для политического участия индейских граждан.

Благодаря закреплению принципа свободы слова индейские граждане получили возможность высказываться в общественно-политическом поле о на-

сущных проблемах, что способствовало резкому росту популярности таких индейских активистов. Коренные народы получили право на свободу собраний и союзов, благодаря чему в кратчайшие сроки во многих государствах были основаны общественно-политические объединения, отстаивавшие интересы коренных народов. Наконец, поправки в электоральное законодательство закрепили равный среди всех категорий граждан доступ к процедурам голосования.

*Включение экологических вопросов в повестку дня мирового сообщества* способствовало привлечению индейских организаций – ярых сторонников защиты окружающей среды – к процессу принятия решений по основным экологическим проблемам в нескольких латиноамериканских государствах. Кроме того, принятая в 1992 г. Конвенция ООН о биологическом разнообразии, признавая необходимость сохранения экосистем и защиты традиционных мест проживания коренных народов, призвала интенсифицировать кооперацию между индейцами и властями для защиты прав этнических групп и предотвращения социальных и экологических кризисов<sup>1</sup>.

*Активная деятельность международных институтов по расширению прав и возможностей социально неблагополучных слоёв населения* способствовала, в том числе, оформлению на международном уровне (и в последствии – на национальном) юридических форм отстаивания прав и интересов индейцев как одной из самых незащищённых социальных групп. Так, Конвенция Международной организации труда №169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, принятая в 1989 г., наметила контуры международно-правового режима в отношении коренных и малочисленных народов. В документе даётся определение понятия «коренное население», перечислены права соответствующих этнических групп, а также обязанности государств и конкретные механизмы защиты этих прав<sup>2</sup>. Всемирная декларация культурного разнообразия ЮНЕСКО от 2002 г. содержит в себе положение о том, что соблюдение прав коренных сообществ является гарантией сохранения культурного разнообразия<sup>3</sup>. Созданный в 2002 г. Постоянный форум по вопросам коренных народов при ЭКОСОС стал важнейшей площадкой для диалога между индейскими сообществами, представителями государств и международных организаций.

Наконец, принятая в 2007 г. после 20 лет активных многосторонних консультаций Декларация ООН по правам коренных народов обобщила существовавшие наработки в области защиты прав индейцев, закрепив за ними право на

<sup>1</sup> Convention on Biological Diversity. UN [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> (accessed 27.10.2019).

<sup>2</sup> C169 – *Indigenous and Tribal Peoples Convention*. 1989 (No. 169). [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C169](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169) (accessed 27.10.2019).

<sup>3</sup> UNESCO Universal Declaration on Cultural Diversity. *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*. [Электронный ресурс]. URL: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (accessed 27.10.2019).

самоопределение, политическую идентификацию и свободу собственного экономического и социокультурного развития.

Всё это послужило одной из предпосылок для пересмотра юридического статуса индейцев в латиноамериканских странах (Martí i Puig 2010).

*Рост интереса мирового сообщества к социально-политическим проблемам развивающихся стран в целом и Латинской Америки в частности* стал одной из причин возникновения широких общественных дебатов по поводу способов решения индейского вопроса. В последние десятилетия XX в. в разных странах были созданы некоммерческие организации, отстаивающие интересы коренных жителей: Центр изучения проблем индейцев по всему миру, Фонд развития индейских народов стран Латинской Америки и Карибского бассейна, Центр документации, информации и исследований индейских народов и др. Исследовательская деятельность этих организаций способствовала приращению научных знаний о латиноамериканских индейских народах, а разработанные ими социальные проекты – решению конкретных проблем, стоящих перед коренным населением. Кроме того, в некоторых случаях НКО успешно выступали в качестве посредника в диалоге между государством и индейцами.

С другой стороны, либерализация и транснационализация хозяйственной жизни в латиноамериканских государствах содействовала консервации хронических экономических и социальных проблем, непосредственно затрагивающих индейское население. В 1980-1990-е гг. практически все государства континента осуществляли либеральный курс в экономике, основанный на массовой приватизации государственных активов и сокращении расходов на социальную сферу. Распродажа государственного имущества не только не решила проблему дефицита средств, но и вынудила правительства региона более активно занимать на внешних рынках. Макроэкономическая ситуация крайне негативно сказалась на материальном благополучии всего населения и препятствовала решению множества социальных проблем:

- *крайняя бедность.* В начале 90-х гг. подавляющее большинство коренного населения самых крупных «индейских стран» – Боливии (64,3%), Мексики (80,6%), Гватемалы (86,6%) и Перу (79%) жило за чертой бедности;
- *недостаточный доступ к социальным благам.* В 1990-е гг. в среднем всего лишь 30% индейских хозяйств в латиноамериканских странах бесперебойно пользовались питьевой водой и электроэнергией. Кроме того, сохранялся низкий уровень грамотности коренных народов в среднем по региону (чуть более 40% взрослого населения), а также проблема детской занятости на производстве (Patrinos, Psacharopoulos 1994: 417-430).
- *нерешённый аграрный вопрос.* Исторически сложившаяся в латиноамериканских странах система крупных землевладений, принадлежавших частным лицам, обуславливала малоземелье мелких крестьян из числа коренных народов. Концентрация ресурсов в руках ограниченного количества экономических

агентов обрекала индейцев-аграриев на жизнь в условиях постоянного дефицита денежных ресурсов.

- *экологические проблемы.* В 1980-1990-е гг. экономический рост латиноамериканских стран имел ярко выраженный экстенсивный характер и обеспечивался преимущественно за счёт резкого притока иностранных инвестиций в добывающие отрасли промышленности с целью, по сути, эксплуатации богатых природных ресурсов государств континента. Это явилось причиной возникновения целого ряда локальных экологических кризисов, которые нанесли урон жизнедеятельности индейских сообществ.

В Эквадоре деятельность нефтяных компаний *Royal Dutch Shell* и *TEXACO-Gulf* нарушила культурную и биологическую целостность региона эквадорской Амазонии. Более 10 тыс. представителей традиционных племён пострадали от вырубки лесов, проведения сейсмических взрывов, загрязнения притоков Амазонки на площади в 21 тыс. кв. км (сравнимо с территорией современной Словении)<sup>4</sup>. В Мексике с присоединением к Североамериканскому соглашению о свободной торговле в Конституцию были внесены поправки, позволяющие иностранным физическим и юридическим лицам получать право на владение земельными ресурсами (ранее этим правом обладали только граждане страны)<sup>5</sup>. Изменения напрямую коснулись сотен тысяч индейцев, проживающих в штатах Нижняя Калифорния и Чиapas, в которых развернулось активное строительство производственных зон с льготным режимом предпринимательства для североамериканских компаний. Из-за резкого ухудшения экологической обстановки многие представители коренных народов были вынуждены покинуть места своего традиционного проживания (Toledo et oth 2015: 133-147).

В условиях либерализации общественно-политической сферы и снятия формальных барьеров для политического участия индейских сообществ, сохранение вышеупомянутых социально-экономических проблем привело к резкой политической активизации индейцев как в виде стихийно-протестных выступлений, так и в форме политического участия в организованных группах.

### Стихийно-протестные политические выступления

Пытаясь привлечь внимание общества и государства к своим проблемам, но пока что не имея действенных механизмов давления на власть, индейцы избирали путь организации стихийных протестных акций. Так, в 1990-е гг. во многих странах региона прошли демонстрации коренного населения, самыми заметными из которых стали индейские протестные выступления 1990 г. в Эк-

<sup>4</sup> El caso Chevron. Texaco en Ecuador. Una lucha por la justicia ambiental y social. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/06/Expediente-Caso-Chevron-abril-2015.pdf> (accessed 27.10.2019).

<sup>5</sup> Marco Legal Agrario. Artículo 27 constitucional. *Procuraduría Agraria de Estados Unidos Mexicanos*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pa.gob.mx/publica/pa07ba.htm> (accessed 27.10.2019).

вадоре и вооружённое восстание Сапатистской армии национального освобождения в Мексике в 1994 г. Требования протестующих индейцев в обеих странах были практически идентичны: предоставление политической (право на самоуправление) и культурной автономии (право на беспрепятственное использование языка и традиционных ритуалов в общественной жизни), проведение аграрной реформы, увеличение расходов на строительство инфраструктуры и социальных объектов в труднодоступных частях страны, защита мест проживания индейцев от негативных последствий добычи природных ресурсов (Barrera 2001: 116; Harvey 2015: 1-24).

Впервые за всю историю колониального и независимого развития Латинской Америки представители властей и коренного населения сели за стол переговоров с тем, чтобы найти решение проблем, затрагивающих жизнедеятельность индейцев. По результатам встреч были приняты соглашения о поправках в Конституции Эквадора и Мексики для обеспечения прав и свобод коренных народов, расширения культурной автономии и запуска комплексных социальных программ, нацеленных на повышение уровня жизни индейских сообществ. Несмотря на то, что практически все договорённости были сорваны, сам факт проведения переговоров и консультаций между двумя сторонами стоит расценивать как исторический прорыв, положивший конец периоду политического забвения индейского сообщества.

Вооружённое восстание 1994 г. напугало мексиканские власти, которые были заинтересованы в стабильном развитии страны для продолжения политики привлечения иностранного (преимущественно – североамериканского) капитала в развитие многочисленных производств. Под стабильностью понималось, прежде всего, сохранение существующих порядков в социально-политической жизни (в том числе – дискриминационных практик в отношении индейцев в общественной, экономической и политической сферах), а индейские народы стали рассматриваться как социальная группа, покушающаяся на стабильность и государственный строй. Как следствие – в мексиканских элитах закрепился консенсус о недопущении представителей коренных народов к процессам управления.

Всё это обусловило осуществление в последующие годы репрессивной политики против членов Сапатистской Армии национального освобождения и стало одной из главных причин того, что в Мексике – в стране с самым большим количеством индейских граждан в Латинской Америке (26,1 млн чел. согласно последней на сегодняшний день переписи населения 2015 г.<sup>6</sup>) так и не была создана ни одна индейская общественно-политическая организация национального масштаба (Chong 2010: 259-268).

<sup>6</sup> Población Indígena. Infografía. CONAPO – Consejo Nacional de Población. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia\\_INDI\\_FINAL\\_08082016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDI_FINAL_08082016.pdf) (accessed 27.10.2019).

Интересно, что в случае Эквадора массовые индейские выступления 1990 г., наоборот, послужили «толчком развития» всего политического движения коренных народов. Во второй половине 1990-х гг. на фоне системного политического кризиса, вызванного общим разочарованием результатами правления консервативных правительств, индейские организации, укрепив свой вес в общественно-политическом пространстве, возглавили ряды оппозиции, а кандидаты от коренных народов впервые в истории страны были избраны в органы исполнительной и законодательной власти.

### Политическое участие в организованных группах

В ряде других латиноамериканских государств были созданы общественные движения, отстаивающие права коренных народов, многие из которых стали играть весомую роль на политической арене. Стратегия их политической борьбы заключалась в организации прямого диалога между собственными членами и представителями различных государственных структур для решения целого ряда насущных для коренного населения проблем.

Так, индейские организации в Аргентине (Индейская ассоциация), Гватемале (Координирующий совет народа майя) и Чили (Межрегиональный совет мапуче) добились принятия законодательных актов о расширении культурной автономии индейских народов, а также создания специальных государственных органов, ответственных за мониторинг ситуации с правами индейского населения<sup>7</sup>.

Деятельность организаций коренных народов привлекла внимание общества к самым ярким индейским политическим активистам из их рядов. На фоне общего разочарования в традиционных политических силах, продвигаемые индейцами идеи борьбы с хроническими социальными проблемами находили отклик среди широких слоёв населения. Логичным следствием явилось то, что в 1990-е гг. в целом ряде латиноамериканских государств представители индейских организаций стали избираться в органы исполнительной и законодательной власти как в качестве самовыдвиженцев, так и при поддержке прогрессивных политических сил левого толка.

К примеру, в 1995 г. индеец-самовыдвиженец Р. Кеме Чай впервые в истории Гватемалы одержал победу на выборах мэра, став градоначальником города Кетцальтенанго – одного из крупнейших экономических центров страны. В 1997 г. лидер «Движения кокалерос» Э. Моралес стал первым индейцем и самым популярным по количеству набранных голосов избранным депутатом боливийского парламента.

<sup>7</sup> Ruiz Murieta J. Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina. El Programa MOST. Gestión de las Transformaciones Sociales. UNESCO. [Электронный ресурс]. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129780s.pdf> (accessed 27.10.2019).

Важнейшим успехом индейских общественно-политических организаций стало реформирование электорального законодательства во многих странах региона в сторону большей инклюзивности и в интересах представителей индейских народов.

На рубеже 1990-х и 2000-х гг. в Колумбии и Венесуэле были введены квоты на представительство индейцев в национальных парламентах – два из 102 членов колумбийского сената и три из 167 депутатов Национальной Ассамблеи Венесуэлы должны выдвигаться от индейских общественных организаций. В Никарагуа были введены специальные избирательные округа, где первым кандидатом по партийным спискам обязательно должен быть индейцем по своему этническому происхождению. В Перу, в свою очередь, была установлена специальная квота на представительство коренных народов на выборах в региональные и муниципальные органы власти в размере 15% от общего количества кандидатов (Cedillo 2018: 9-11).

Эти меры обеспечили коренным народам региона политическую репрезентативность и в последующие годы повлекли за собой увеличение количества индейских кандидатов на местных и национальных выборах, а также в органах власти в целом ряде латиноамериканских стран.

Многие индейские общественные организации в регионе рассматривали и продолжают рассматривать вопрос о целесообразности создания полноценной политической партии для более эффективного и последовательного отстаивания своих интересов. Прежде всего, перед индейскими активистами стала дилемма об идеологическом наполнении программы такой политической силы.

*Первый вариант* – сделать ставку на этнические аспекты, ограничив потенциальный круг электората определённой этнической группой или группами. При этом подобные линии разграничения будут достаточно жёсткими и максимально сузят возможности такой политической партии привлекать голоса избирателей, относящихся к другим социальным группам или же имеющих смешанное индейско-метисское этническое происхождение (Madrid 2005).

Более того, наличие по крайней мере нескольких индейских народностей, примерно равных по численности и своему влиянию в социально-экономической жизни страны, как, например, в Мексике<sup>8</sup> или Эквадоре<sup>9</sup> усложняет задачу согласования интересов и выработки монолитной программы для политической партии подобного типа.

К примеру, в Эквадоре, создание и развитие политической партии «Движение Пачакутик» сопровождалось многочисленными конфликтами между

<sup>8</sup> Grupos étnicos y comunidades culturales en México. *Secretaría de Educación Pública*. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cursosinea.conevyt.org.mx/descargables/mevyt\\_pdfs/somos\\_mexicanos/3\\_SM\\_compendio.pdf](http://www.cursosinea.conevyt.org.mx/descargables/mevyt_pdfs/somos_mexicanos/3_SM_compendio.pdf) (accessed 27.10.2019).

<sup>9</sup> Nacionalidades y Pueblos Indígenas, y políticas interculturales en Ecuador: Una mirada desde la Educación UNICEF. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.unicef.org/ecuador/nacionalidades\\_y\\_pueblos\\_indigenas\\_web\\_Parte1.pdf](https://www.unicef.org/ecuador/nacionalidades_y_pueblos_indigenas_web_Parte1.pdf) (accessed 27.10.2019).

этническими фракциями внутри партии, имевшими подчас прямо противоположные взгляды на формирование стратегии политического объединения. В дальнейшем именно это стало главным фактором, который ослабил «Движение Пачакутик», не позволил этой политической партии аккумулировать и эффективно представлять интересы коренных народов Эквадора (Мексика... 2013: 115-143; Ракуц 2018).

*Второй вариант* – сделать ставку на социально-экономические аспекты, апеллируя к защите социально неблагополучных слоёв населения, к которым в том числе относится индейское сообщество. В этом отношении показателен пример боливийского «Движения кокалерос».

Эта общественная организация возникла на рубеже 1980-х и 1990-х гг. в результате сопротивления боливийского крестьянства (как индейцев, так и метисов) государственной политике по тотальному искоренению посевов коки, для которого выращивание листьев коки являлось единственным источником доходов. На фоне общего разочарования неэффективной социально-экономической политикой консервативных боливийских правительств «Движение кокалерос» трансформировалось в общественно-политическую силу, отстаивавшую интересы беднейших слоёв населения страны (опять же – не только представителей коренных народов, но и метисов). На базе движения и при активной и деятельной позиции лидера кокалерос Э. Моралеса была создана политическая партия «Движение к социализму».

Личные качества Э. Моралеса вкупе с грамотно выстроенной стратегией политической борьбы стали залогом ошеломительного успеха политического движения на всеобщих выборах 2005 г. Э. Моралес стал первым президентом-индейцем в истории Латинской Америки, а «Движение к социализму» получило большинство в нижней палате парламента<sup>10</sup>.

Приход к власти этой политической партии привёл к резкому росту количества индейцев в органах исполнительной и законодательной власти как на национальном, так и на региональном уровне. Индейское сообщество в Боливии добилось принятия новой Конституции страны и целого комплекса законодательных мер, нацеленных на повышение социального статуса коренных народов (Ракуц 2011: 9-40; Серов 1972).

Одновременно с этим, в стране были развёрнуты многочисленные социальные программы: строительство жилья, важнейшей социальной инфраструктуры (школы, больницы) в труднодоступной местности, стали субсидироваться тарифы на энергоносители. Всё это позволило Э. Моралесу рассчитывать на поддержку не только представителей индейских народов, но и других категорий граждан, прежде всего – с низкими доходами, и обусловило его переизбрание на

<sup>10</sup> Resultados Electorales 2005-2009. Primer Ciclo de Gobierno Indígena en Bolivia. *Unidad de Información para la Participación Ciudadana*. [Электронный ресурс]. URL: [https://www.viceministerio.gob.bo/IMG/pdf/ciclo\\_resultados.pdf](https://www.viceministerio.gob.bo/IMG/pdf/ciclo_resultados.pdf) (accessed 27.10.2019).

выборах в 2009 и 2014 гг. с результатами в 2/3 голосов избирателей<sup>11</sup> и солидным перевесом по сравнению с ближайшими противниками.

В латиноамериканских странах существовал и ряд факторов, препятствовавших появлению единой индейской политической партии. Так, в Гватемале, где индейское сообщество относительно монолитно (к самой многочисленной индейской народности майя относится около 50% всего населения коренных народов страны)<sup>12</sup>, именно репрессивная политика властей по подавлению протестной и политической активности индейского населения стали главной причиной, препятствующей созданию политической партии коренных народов (Pallister 2013: 117-138).

В Перу и Панаме с целью предотвратить появление консолидированной индейской политической партии элиты активно поощряют кооптацию представителей этнических групп в ряды традиционных политических сил. Предлагая популярным индейским политикам выгодные финансовые условия и карьерные перспективы, власти, таким образом, стремятся привлечь голоса сторонников этих кандидатов из числа многочисленного индейского электората.

Так называемый «Левый поворот» в Латинской Америке<sup>13</sup> в некоторых случаях создал дополнительные препятствия для превращения индейских организаций в полноценные политические партии. К примеру, Венесуэла и Никарагуа являются характерными примерами экспроприации части идеологических установок индейского движения политиками-популистами – У. Чавесом и Д. Ортегой – с целью заручиться поддержкой индейских избирателей. При этом поощряется политическое участие коренных народов, но либо в качестве беспартийных кандидатов, либо в составе правящих политических партий.

## Политическая культура индейских народов Латинской Америки

Всплеск политической активности индейского сообщества предоставил возможность очертить идеологические рамки этнических политических движений в латиноамериканских государствах. Общественно-политические объединения коренных народов можно причислить к прогрессивным движениям левого толка. В основе их идеологической платформы лежат идеи достижения социального-экономического и политического равенства, усиления государ-

<sup>11</sup> Elecciones Generales 2009. OEP – *Órgano Electoral Plurinacional*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-generales/elecciones-generales-2009/> (accessed 27.10.2019); Elecciones Generales 2014. OEP – *Órgano Electoral Plurinacional*. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oep.org.bo/procesos-electorales-y-consultas/elecciones-generales/elecciones-generales-2014/> (accessed 27.10.2019).

<sup>12</sup> Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central. *Oficina regional para América Central del Alto Comisionario de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2012/10/TOMO-1.pdf> (accessed 27.10.2019).

<sup>13</sup> Под феноменом «Левого поворота» понимается приход к власти прогрессивных левых политических движений в Аргентине, Венесуэле, Бразилии, Боливии, Никарагуа, Эквадоре, Чили, Уругвае, выступивших за развёртывание массовых социальных программ для борьбы с хроническими социальными проблемами населения – бедности, отсутствия социальной инфраструктуры и др.

ственного и общественного контроля над экономикой, развёртывания широких социальных программ в интересах беднейших слоёв населения, аграрная реформа.

Политическая идентичность коренных народов имеет глубокие исторические корни. Современные латиноамериканские индейцы ощущают себя носителями культурно-цивилизационного кода могущественных доколумбовых цивилизаций. Особое внимание к прошлому прослеживается в индейском политическом дискурсе и политических практиках. К примеру, практически каждое выступление таких популярных лидеров индейских движений, как Л. Макас или Э. Моралес содержит упоминание таких чтимых коренными народами персоналий, как, к примеру:

- Т. Амáру – последний правитель империи Инков (1545-1572 гг.), духовный символ индейского сопротивления. Был схвачен конкистадорами, отказался принимать христианство в обмен на жизнь и был казнён.
- Т. Амáру II наст. имя Х.Г. Кондорканки Ногера – дальний родственник Т. Амáру, организатор самого крупного в истории вооружённого восстания индейцев против колониальных властей на территории современных Боливии, Перу и Чили. В 1780-1781 гг. под его предводительством индейцы осаждали Лиму и Ла-Пас, но в итоге потерпели сокрушительное поражение. Сам Х. Ногера и его ближайшие сторонники были казнены.
- М. Бастидас – супруга Т. Амáру II, принимала активное участие в вооружённом восстании, возглавляла отряд сопротивления женщин и детей, практически полностью истреблённый конкистадорами. Была казнена на глазах у своего мужа и детей.

Кроме того, названия некоторых объединений коренных народов – «Партизанская Армия имени Тупака Катáри»<sup>14</sup> или «Движение Пачакутик»<sup>15</sup> – также перекликаются с прошедшими историческими эпохами.

Центральное место в системе координат индейца занимает понятие земли, которое несёт в себе сакральный смысл. С одной стороны – земля как плодородная почва предоставляет необходимые ресурсы для продолжения и умножения жизни, а с другой – земля как территория исторического проживания обеспечивает неразрывность связи современных коренных народов Латинской Америки и их предков. Отсюда – особое восприятие понятия «суверенитет», которое имеет ярко выраженную географическую привязку и выражается через

<sup>14</sup> «Партизанская армия имени Т. Катáри» – боливийская леворадикальная индейская организация, действовавшая в 1980 – начале 1990-х гг. XX в. и выступавшая за предоставление коренному населению равных с другими группами населения прав и свобод. Один из лидеров Партизанской армии – нынешний вице-президент Боливии А. Гарсия Линера, ближайший соратник Э. Моралеса. Организация была названа в честь представителя латиноамериканского индейского сопротивления – Т. Катáри.

<sup>15</sup> «Движение Пачакутик», полное название: «Движение за многонациональное единство Пачакутик» (исп. *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik*) – эквадорская индейская политическая партия, созданная в 1995 г. Партия названа в честь П. Юпанки – правителя инков (1438-1471), при котором индейская империя достигла наивысшего расцвета: значительно расширилась территория, развивалась экономика и торговля с соседними народами и племенами.

право сообщества на самоуправление на территориях традиционного проживания. Любая агрессия извне (будь то политический диктат, меры экономического принуждения или нанесённый экологический ущерб) расценивается индейцами как покушение на собственный суверенитет (González 2015: 10-36).

Индийское политическое сознание основано на переложении моделей политического и поведения предшествовавших поколений на социально-политическую реальность. К примеру, с целью придания процессам управления более справедливого и инклюзивного характера, коренные народы выступают за расширение использования механизмов прямой демократии. Это обуславливается существованием в политической традиции индейских сообществ механизмов обсуждения и выработки решений в рамках общих организационных собраний – от «локальных» до «всенародных ассамблей», в которых принимали участие все граждане, достигшие совершеннолетия. В свою очередь, высокий потенциал политической мобилизации коренных народов объясняется выработанной в условиях постоянного внешнего давления коммунитарной социальной солидарностью не только внутри одной, но нередко и между разными этническими группами.

Стоит отметить, что в своих политических программах индейские организации уделяют внимание вопросам экологического и социального развития. Критикуя негативные последствия глобализации, индейские движения выдвигают идею «целостности жизни» или «жизни в гармонии с природой и окружающими людьми»<sup>16</sup>.

Укоренившаяся в социально-политической жизни латиноамериканских государств за последние десятилетия идея развития, основанная на тотальной эксплуатации богатых природных ресурсов, встречала жёсткое сопротивление со стороны коренных народов континента и вылилась в ряд экологических конфликтов (Thompson 2011). На этом фоне общественно-политические организации коренных народов выдвинули собственную концепцию развития общества, основанную на многовековых традициях взаимодействия как с природой, так и внутри социума. Эта концепция совмещает в себе принципы социальной справедливости (право на достойное вознаграждение за труд, право на труд в достойных условиях, право на социальную защиту) и устойчивого развития (право жить в достойных экологических условиях, стремление к гармоничному сосуществованию с природой) (Sieder, Barrera 2017: 9-26).

Подавляющее число индейских активистов и общественных движений во многих странах Латинской Америки выступают за скорейшее решение различных экологических проблем, вызванных пагубными последствиями деятельности экономических агентов или отсутствием должного контроля со сторо-

<sup>16</sup> на исп. – *Buen Vivir*, на языке народа кечуа (проживает на территориях Боливии и Эквадора) – *Sumak Kawsay*, на языке народа аймара (Боливия) – *Suma Qamaña*, *Nande reko* – на языке народа гуарани (Парагвай), *Shiir Waras* – на языке народа ашуар (Перу, Эквадор), *Kume Mongen* – на языке народа мапуче (Чили, Аргентина).

ны государства. В этой связи стоит отметить активную позицию индейской политической партии «Движение Пачакутик», благодаря которой в Конституцию Эквадора 2008 г. были внесены положения концепции «*Sumak Kawsay*» о необходимости обеспечения гармоничного сосуществования граждан, общин и народов с окружающей средой, а также межкультурного взаимодействия на основе взаимного уважения различий. С другой стороны, сам факт закрепления этих положений не означал их автоматическое применение на практике: правительства Р. Корреа (2007 – 2017 гг.) и Л. Морено (2017 – н.в.) продолжали санкционировать разработку крупных нефтяных месторождений на индейских территориях в амазонских регионах страны, в результате чего сотни индейских семей были принудительно выселены с мест традиционного проживания, произошло несколько десятков вооружённых столкновений индейцев-манифестантов и полиции, обеспечивавшей охрану нефтяных объектов<sup>17</sup>.

Подводя итоги, необходимо отметить, что вопреки утверждению о том, что ускорение глобализации в последние десятилетия XX в. неизбежно приводит к упразднению архаичных форм социальной идентификации, таких как этничность, этнический фактор продолжает играть весомую роль в политических и социально-экономических процессах. Ярким подтверждением этого тезиса является феномен «индейского возрождения» в Латинской Америке – повышение политической активности, усложнение форм общественно-политической деятельности индейцев в различных странах континента в последние 25 лет. Интересно, что некоторые последствия распространения глобализации – демократизация общественно-политической сферы, либерализация и транснационализация хозяйственной жизни, активная деятельность международных институтов и некоммерческих организаций по расширению прав и возможностей социально неблагополучных слоёв населения, – явились катализаторами повышения протестной активности латиноамериканских коренных народов, борющихся за восстановление своих прав и упразднение многообразных форм дискриминации.

В последующие годы общественно-политическая активность коренных народов приобрела формы как стихийно-протестных выступлений, так и организованного политического участия. С целью привлечь внимание к своим насущным проблемам и добиться диалога с властями индейцы прибегали к организации массовых демонстраций. Подобные акции далеко не всегда имели эффективность. К примеру, если в случае Эквадора выступления коренных народов в 1990 г. стали катализатором развития всего индейского движения на фоне углубления социально-политического кризиса в стране, то вооружённое восстание Сапатистской армии национального освобождения в Мексике по-

---

<sup>17</sup> Las despojadas de la Correa del Cobre. *EL PAIS*. [Электронный ресурс]. URL: [https://elpais.com/elpais/2017/02/13/planeta\\_futuro/1486987988\\_566372.html](https://elpais.com/elpais/2017/02/13/planeta_futuro/1486987988_566372.html) (accessed 27.10.2019); Indígenas ecuatorianos contra el imperialismo chino. *EL PAIS*. [Электронный ресурс]. URL: [https://elpais.com/cultura/2018/03/16/actualidad/1521157722\\_434306.html](https://elpais.com/cultura/2018/03/16/actualidad/1521157722_434306.html) (accessed 27.10.2019).

влекло за собой реакционные тенденции в отношении коренного населения страны, благодаря чему существовавшие дискриминационные практики в отношении индейцев лишь укоренились.

Гораздо больших успехов индейское сообщество добилось, принимая участие в политических процессах в составе организованных групп – общественных объединений. Стратегия их политической борьбы заключалась в организации прямого диалога между собственными членами и представителями различных государственных структур для решения целого ряда насущных для коренного населения вопросов.

Деятельность организаций коренных народов привлекла внимание общества к самым ярким индейским политическим активистам из их рядов, благодаря чему впоследствии многие из них были избраны в органы власти в целом ряде государств. Другим фактором увеличения индейского политического представительства стало реформирование электорального законодательства в сторону большей инклюзивности (появление специальных индейских квот).

Перед индейскими общественными организациями, рассматривающими возможность создания полноценной политической партии, стала дилемма об идеологическом наполнении программы политической силы. Либо сделать ставку на этнические аспекты, продвигая интересы какой-либо народности, тем самым ограничив потенциальный круг своего электората (в случае политической партии «Движение Пачакутик» в Эквадоре), рискуя, к тому же, обострить противоречия между различными этническими группами на политической арене. Либо сделать ставку на социально-экономические аспекты, апеллируя к защите неблагополучных слоёв населения, к которым в том числе относится индейское сообщество (в случае политической партии «Движение к социализму» в Боливии). Во втором случае индейской организации удалось объединить вокруг себя ряд прогрессивных политических сил левого толка и, в конце концов, победить на всеобщих выборах.

Не стоит забывать о том, что в латиноамериканских странах существовал и ряд факторов, препятствовавших появлению единой индейской политической партии – это насилие в отношении индейского населения (Гватемала), стратегия властей по ослаблению индейского политического фронта путём кооптации популярных индейских политиков в ряды традиционных политических сил (Перу, Панама) или же экспроприация идеологических установок коренных народов политиками-популистами (Венесуэла, Никарагуа).

Всплеск политической активности индейских народов Латинской Америки обогатил знания о мировосприятии индейских граждан, нашедшем своё отражение в идеологических установках движений и организаций коренных народов. Индейцы имеют особый взгляд на проблемы политического, экономического и социального развития, собственный подход к решению экологических проблем, особую точку зрения на понятия «суверенитет» и «государство», отличную от парадигмы глобализации.

**Об авторе:**

**Станислав Михайлович Кретов** – атташе посольства России в Колумбии, Министерство иностранных дел Российской Федерации. Республика Колумбия, 110221, г. Богота, ул. Каррера 4 №75-02.  
E-mail: Kretovstas@gmail.com

**Конфликт интересов:**

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Received: 14.03.2019

Accepted: 15.07.2019

## “Ethnic Revival” in Globalizing World: The Example of Indigenous Political Movements in Latin America

S.M. Kretov

DOI 10.24833/2071-8160-2019-5-68-44-63

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

**Abstract:** The article offers an inquiry into the problem of “ethnic revival” in politics against the background of the accelerated globalization processes through the example of the indigenous movements in Latin America. In particular, it explains how such global trends as the democratization and liberalization of social and political spheres, intensified activities of international institutions on the empowerment of disadvantaged social groups, the inclusion of ecological problems in national and international agendas, growing interest of international society to the social and political problems of developing countries have contributed to the intensification of political activities of the indigenous peoples in Latin America in the last 25 years.

The indigenous political activism has taken radically different institutional forms and has led to diverse outcomes. For instance, in Mexico the indigenous peoples did not manage to create a viable sociopolitical force capable of advocating for their rights. In some other Latin America states, there are indigenous organizations that successfully promote the interests of native peoples. Moreover, in various countries the indigenous representatives are elected to national and local governments. In Colombia, Ecuador and Nicaragua the indigenous political parties were found, which, as long as other political forces, are participating in electoral processes and are delegating their representatives to public institutions. Whereas in case of Bolivia, the indigenous movement in alliance with left and progressive social organizations, has become the leading political force.

The author gives an explanation why the political activism of the indigenous peoples in different Latin American countries has taken such forms and has contributed to such results. On the basis of the analysis of these political activities the conclusion is made about common features of political culture, self-identification and perception of social and political processes by the indigenous peoples of Latin America.

**Key words:** globalization, global trends, ethnicity, indigenous peoples of Latin America, political activism, institutionalization of political activism, sociopolitical movement, political party.

**About the author:**

**Stanislav M. Kretov** – Attaché of the Embassy of the Russian Federation to the Republic of Colombia, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. 75-02, Carrera 4, Bogota D.C., Republic of Colombia, 110221. E-mail: Kretovstas@gmail.com.

**Conflict of Interests:**

Author declares the absence of conflict of interests.

**References:**

- Barrera G.A. 2001. *Acción Colectiva y la Crisis Política: el Movimiento Indígena Ecuatoriano en los Años Noventa*. Quito: Ediciones Abya-Ala.
- Cedillo D.R. 2018. Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. *Apuntes Electorales: revista del instituto electoral del estado de México*. No. 59. P. 9-44.
- Chong N.G. 2010. Indigenous Political Organizations and the Nation-State: Bolivia, Ecuador, Mexico. *Alternatives*. 35(3). P. 259-268.
- González M. 2015. Indigenous Territorial Autonomy in Latin America: An Overview. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*. 10(1). P. 10-36. DOI: 10.1080/17442222.2015.1034438
- Harvey N. 2015. Practicing Autonomy: Zapatismo and Decolonial Liberation. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*. 11(1). P. 1-24. DOI: 10.1080/17442222.2015.1094872
- Horowitz D. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Nietschmann B. 1994. The Fourth World: Nations Versus States. Demko, G.J. and Wood, W.B. (eds.) *Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the 21st Century*. Westview. P. 225-342.
- Madrid R. 2005. Indigenous Parties and Democracy in Latin America. *Latin American Politics & Society*. 47(4). P. 161-179.
- Martí i Puig S. 2010. The Emergence of Indigenous Movements in Latin America and Their Impact on the Latin American Political Scene. Interpretive Tools at the Local and Global Levels. *Latin America Perspectives*. No. 6. P. 70-94.
- Pallister K. 2013. Why No Mayan Party? Indigenous Movements and National Politics in Guatemala. *Latin American Politics and Society*. 55(3). P. 117-138. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2013.00205.x
- Patrinos H.A., Psacharopoulos G. 1994. Pueblos indígenas y pobreza en América Latina: un análisis empírico. Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas. Santiago. P. 417-430.
- Sieder R. Barrera V.A. 2017. Legalizing Indigenous Self-Determination: Autonomy and Buen Vivir in Latin America. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*. 22(1). P. 9-26. DOI: 10.1111/jlca.12233
- Thompson B. 2011. Pachakuti: Indigenous Perspectives, Buen Vivir, Sumaq Kawsay and Development. *Development*. 54(4). P. 448-454.
- Toledo V.M., Garrido D., Barrera-Bassols, N., Breña, M.O. 2015. The Struggle for Life: Socio-Environmental Conflicts in Mexico. *Latin American Perspectives*. 42(5). P. 133-147. DOI: 10.1177/0094582X15588104
- Boliviya – vremya levoindikhenistskogo eksperimenta* [Bolivia: Time of the Left-Indigenous Experiment]. 2009. Martynov B.F., Chumakova M.L., Nikolayeva L.B., Konstantinova N.S., Voronikova T.A. Moscow: ILA RAS, «Sammit». 75 p. (In Russian)

Vorotnikova T.A. 2011. *Indeyskiy mir pered vyzovami XXI veka* [The Indian World in Front of the Challenges of the Twenty-First Century]. Ed. by Chumakova M.L., Martynov B.F. Moscow: ILA RAS. 204 p. (in Russian)

Vorotnikova T.A. 2010. *Politicheskiy protsess v polietnicheskom gosudarstve: opyt Bolivii (konets XX - nachalo XXI vv.)* [The Political Process in a Multi-Ethnic State: the Experience of Bolivia (late XX - early XXI centuries)]. Abstract of PhD dissertation. Moscow: ILA RAS. (in Russian)

Goncharova T.V. 1979. *Indeanizm: ideologiya i politika. Boliviya, Peru, Ekvador 50-60 gg. XX veka* [Indeanism: Ideology and Politics. Bolivia, Peru, Ecuador 1950-1960']. Moscow. 201 p. (in Russian)

Zubritskiy Yu.A. 1975. *Inki-kechua. Osnovnyye etapy istorii naroda* [Inky-Quechua. The Main Stages of the History of the People]. Moscow. 189 p. (in Russian)

Istomin A.A. 1988. *Osobennosti gosudarstvennoy bor'by v Ekvadore v 1976-1984 gg* [Features of the State Struggle in Ecuador in 1976-1984]. Abstract of PhD dissertation. Moscow. (in Russian)

Kuz'mishchev V.A. 1979. *U istokov obshchestvennyye mysli v Peru: Garsilaso i yego istoriya inkov* [At the Root of Social Thought in Peru: Garcilaso and his Inca history]. Moscow. 383 p. (in Russian)

*Meksika: paradoksy modernizatsii* [Mexico: the Paradoxes of Modernization]. 2013. Moscow: ILA RAS. 336 p. (in Russian)

Rakuts N.V. 2011. *Ispaniya i Latinskaya Amerika: dinamika prirodnykh protsessov v kontse XX - nachale XXI vekov* [Spain and Latin America: the Dynamics of Natural Processes in the Late XX - Early XXI Centuries]. Moscow: ILA RAS. (in Russian)

Rakuts N.V. 2018. *Kul'tura indeyskikh narodov i politika gosudarstva. Yuzhnoamerikanskiye realii* [Indian Culture and State Policy. South American Realities]. Moscow: ILA RAS. 264 p. (in Russian)

Samarkina I.K. 1974. *Obshchina v Peru. Ocherk sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya* [Community in Peru. Essay on Socio-Economic Development]. Moscow. 250 p. (in Russian)

Serov S.Ya. 1972. *Problemy etnicheskoy istorii kechua (vtoraya polovina XVI v.)* [Problems of the Quechua Ethnic History (Second Half of the 16th Century)]. Moscow. (in Russian)

Chernyshov A.L. 2015. Politizatsiya etnichnosti v epokhu globalizatsii: opyt Latinskoy Ameriki [Politization of Ethnicity in the Era of Globalization: the Experience of Latin America]. *Latinskaya Amerika*. No. 9. P. 73-80. (in Russian)

Shinkarenko A.A. 2010. *Indeyskiye dvizheniya i organizatsii v ofitsial'nykh protsessakh Peru i Ekvadora* [Native American Movements and Organizations in the Official Processes of Peru and Ecuador]. Abstract of PhD dissertation. Moscow: ILA RAS. (in Russian)

*Ekvador na puti «obshchestvennoy revolyutsii»* [Ecuador on the Way of the "Social Revolution"]. 2009. Ed. by Kalashnikov N.V., GavriloVA Ye.Kh., Ivanovskii Z.V., Pyatakov A.N., Chumakova M.L., Konstantinova N.S., Shinkarenko A.A. Moscow: ILA RAS, series «Sammit». 107 p. (in Russian)

#### Список литературы на русском языке:

*Боливия - время левоиндихенистского эксперимента*. 2009. Мартынов Б.Ф., Чумакова М.Л., Николаева Л.Б., Константинова Н.С., Воротникова Т.А. Москва: ИЛА РАН, серия «Саммит». 75 с.

Воротникова Т.А. 2011. *Индийский мир перед вызовами XXI века*. Сборник статей под ред. Чумаковой М.Л., Мартынова Б.Ф. Москва: Изд-во ИЛА РАН. 204 с.

- Воротникова Т.А. 2010. *Политический процесс в полиэтничном государстве: опыт Боливии (конец XX – начало XXI вв.)*. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва: Институт Латинской Америки РАН. ИЛА РАН.
- Гончарова Т.В. 1979. *Индеанизм: идеология и политика. Боливия, Перу, Эквадор 50-60 гг. XX века*. Москва. 201 с.
- Зубрицкий Ю.А. 1975. *Инки-кечуа. Основные этапы истории народа*. Москва. 189 с.
- Истомин А.А. 1988. *Особенности политической борьбы в Эквадоре в 1976-1984 гг.* Автореферат на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Москва.
- Кузьмищев В.А. 1979. *У истоков общественной мысли в Перу: Гарсиласо и его история инков*. Москва. 383 с.
- Мексика: парадоксы модернизации*. 2013. Москва: ИЛА РАН. 336 с.
- Рауц Н.В. 2011. *Испания и Латинская Америка: динамика культурных процессов в конце XX – начале XXI веков*. Москва: ИЛА РАН.
- Рауц Н.В. 2018. *Культура индейских народов и политика государства. Южноамериканские реалии*. Москва: ИЛА РАН. 264 с.
- Самаркина И.К. 1974. *Община в Перу. Очерк социально-экономического развития*. Москва. 250 с.
- Серов С.Я. 1972. *Проблемы этнической истории кечуа (вторая половина XVI в.)*. Автореферат на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Москва.
- Чернышёв А.Л. 2015. Политизация этничности в эпоху глобализации: опыт Латинской Америки. *Латинская Америка*. № 9. С. 73-80.
- Шинкаренко А.А. 2010. *Индейские движения и организации в политических процессах Перу и Эквадора*. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва: Институт Латинской Америки РАН.
- Эквадор на пути «гражданской революции»*. 2009. Под ред. Калашникова Н.В., Гавриловой Е.Х., Ивановского З.В., Пятакова А.Н., Чумаковой М.Л., Константиновой Н.С., Шинкаренко А.А. Москва: ИЛА РАН, серия «Саммит». 107 с.

# Траектория устойчивого роста или очередная разбалансировка механизмов мировой экономики

В.Н. Кириллов, Е.Н. Смирнов

Государственный университет управления

Основная цель статьи состоит в том, чтобы дать оценку проблем и возможностей форсирования глобального экономического роста на фоне кризисных явлений и турбулентности в современном мировом хозяйстве. Усложнение и переформатирование экономических отношений между странами представляют собой серьёзные вызовы для современной экономической динамики. Методологический подход авторов базируется на оценке влияния новых факторов на экономическую активность. Поставлен под сомнение тезис об определяющем воздействии международной торговли на экономический рост. Проанализирована роль международных компаний как катализаторов роста в условиях современной технологической революции. Установлено, что риски развития мировой экономики продолжают нарастать, и основные из них: снижение производительности в развитых странах; неопределённость по поводу процентных ставок и экономической политики государств; повсеместный рост суверенной и корпоративной задолженности. Показано, что в Китае дополнительные механизмы форсирования социально-экономического развития позволяют подключать гибкость его экономической политики. В Европейском союзе экономический рост зависит от решения проблем консолидации бюджетного процесса, снижения долговой нагрузки, а в целом – от реформирования существующей модели социально-экономического развития. Оценены возможности и проблемы выхода развивающихся стран на траекторию устойчивого экономического роста в условиях цифровизации: обострение проблемы неравенства преодолимо, однако требуется принять дополнительные меры в сфере промышленной, инновационной и регулятивной политики. Также необходимы глубокие реформы финансового регулирования и налогообложения на международном уровне. Основной вывод авторов заключается в том, что перспективы экономической динамики в мире во многом будут зависеть от стабильности торговых отношений между странами и от эффективности международного сотрудничества, направленного на преодоление дисбалансов современной мировой экономики. Выводы, полученные в результате исследования, имеют важное практическое значение, поскольку преодоление указанных выше проблем, а также торгово-политических разногласий между странами сделают экономический рост устойчивым и инклюзивным.

**Ключевые слова:** экономический рост, экономическая динамика, рецессия, внешний долг, антимонопольное регулирование, цифровизация.

УДК: 339.9

Поступила в редакцию: 03.04.2019 г.

Принята к публикации: 23.08.2019 г.

Научные взгляды на проблематику экономического роста существенно эволюционировали по мере трансформации мировой экономики. На определённом этапе было принято связывать экономический рост с инновациями (Р. Солоу, Й. Шумпетер). Шумпетерианский анализ, описывающий дискретное, «пучкообразное» возникновение инноваций, указывает на их ключевое значение в циклическом развитии экономики. Четырёхфазовые циклы впервые были исследованы Н.Д. Кондратьевым, который вывел закон изменения кумулятивных величин (в частности, численности населения, национального дохода и уровень научно-технологического развития), определяющих тренды экономического развития, и, что особенно важно, установил, что наибольшие технологические изменения наблюдаются в самом начале (равно как и перед началом) повышательной волны цикла. Теория длинных волн послужила Й. Шумпетеру фундаментом для разработки концепции циклического развития на основе нововведений. Р. Солоу доказал определяющий характер влияния научно-технического прогресса на экономический рост, хотя некоторые учёные (в частности, Я. Тинберген) данную точку зрения оспаривали.

Для нашего исследования значимая роль принадлежит также изысканиям Р. Лукаса и П. Ромера, которые в качестве ключевых детерминант экономического роста выдвинули положительную динамику инвестиций в человеческий капитал, исследований и разработки. Среди достижений последних лет особо следует отметить научный вклад Нобелевских лауреатов 2018 г. по экономике У. Нордхауса и П. Ромера, которые интерпретировали долгосрочный устойчивый экономический рост на основе технологических инноваций.

Актуальность нашего исследования заключается в поиске возможностей выхода на тренд устойчивого роста. В настоящее время имеют место серьёзные дисбалансы, которые даже в долгосрочной перспективе могут ограничивать экономический рост. Поэтому мы предпринимаем попытку выяснить, что будет возобладать – устойчивый рост или разбалансировка ключевых механизмов мировой экономики.

Мы склонны утверждать, что современные экономические теории не выработали единого подхода к пониманию экономического роста как с точки зрения аппликативности его отдельных детерминант, так и по поводу чёткого категориального аппарата, характеризующего этот рост. Усиливающаяся нестабильность мировой экономики затрудняет окончательный выбор между имеющимися доктринами (кейнсианство, неолиберализм и пр.). Пытаясь оценить возможности роста мировой экономики в этих условиях, авторы ставят вопрос о том, необходим ли поиск новой теоретической модели для обоснования и прогнозирования экономической динамики.

Некоторые классические постулаты остаются непреложными, несмотря на активную пропаганду неолиберальных идей. Например, государственное вмешательство в экономику, по мнению авторитетных исследователей, в условиях кризиса должно быть постоянным, хотя при этом создаётся экономическая

модель на основе неограниченной свободной конкуренции (Примаков 2012: 6). Более того, современные исследования (Д. Асемоглу, Д. Норт, Дж. Робинсон) подтверждают, что сильные институты государства и открытость политических систем (востребованные для стимулирования конкуренции и роста доверия со стороны инвесторов, развития инновационных систем и экономического динамизма) выступают важнейшим фундаментом долгосрочного экономического развития<sup>1</sup>.

Кризисные явления в экономиках некоторых развитых стран имеют сложную и труднообъяснимую природу, что актуализирует исследовательскую проблему настоящей статьи. Для восстановления активности мирового хозяйства предлагаются разные рецепты, причём всё чаще высказывается мнение, что в условиях кризиса постиндустриального мира востребована модель экономического развития, ориентированная на развитие реального сектора (Захаров 2018: 214).

Применение традиционного инструментария экономического анализа не позволяет установить детерминанты кризисов последних лет. Анализируя причины кризиса, некоторые исследователи (А. Калецки<sup>2</sup>) сравнивают мировую экономику с киноиндустрией «Голливуда», где огромные инвестиции в создание продукта вовсе не гарантируют его коммерческий успех. В доказательство приводится тот факт, что экономический бум начала 2018 г. (впервые после кризиса 2008–2009 гг.) стал основанием оптимистичных экономических ожиданий. Однако в конце года поведение финансовых рынков обнаружило признаки надвигающейся рецессии. К тому же рост в отдельных субъектах мирового хозяйства (особенно в США) в 2009–2018 гг. по современным меркам достаточно длителен, что укрепляет предположение о влиянии на него негативных факторов, которые традиционно оставались вне поля зрения экономической теории (в частности, обострение геополитических проблем).

Авторы выдвигают оригинальную гипотезу о том, что современный цикл глобального экономического роста имеет тенденцию к диаметральному развороту, что обусловлено, в частности, агрессивной валютной и торговой политикой США, финансовыми рисками (причиной которых выступает высочайший уровень задолженности США), геополитической конфронтацией США с Китаем и Россией. Вектор глобализации серьёзно изменился: она переходит к дивергенции от конвергенции. Существующая мультилатеральная система глобального экономического регулирования утратила былую гибкость, что способствует росту числа и интенсивности рисков мировой экономики, тогда как возможности по контролю этих рисков резко снижаются.

<sup>1</sup> Acemoglu D., Robinson J.A. 2016. Paths to Inclusive Political Institutions. *Massachusetts Institute of Technology (MIT) Economics*. January 19. [Электронный ресурс]. URL: <https://economics.mit.edu/files/11338> (accessed 20.10.2019).

<sup>2</sup> Kaletsky A. 2019. The World Economy Goes Hollywood. *Project Syndicate*. January 18 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/volatile-financial-markets-despite-fundamentals-by-anatole-kaletsky-2019-01> (accessed 20.10.2019).

Наше исследование структурно выстроено на решении следующих задач:

- выявление взаимосвязей между экономическим ростом и международной торговлей в ретроспективе и на современном этапе;
- оценка изменения места и роли международных компаний в качестве стимуляторов экономического роста;
- определение и дифференциация ключевых рисков развития глобальной экономики;
- анализ региональных аспектов экономического роста (на примере Китая и Европейского союза);
- разработка инструментария для противодействия замедлению экономического роста.

Ввиду многогранности современных проблем экономического роста, в основу методологии нашего исследования легли неоклассическая теория и новые теории экономического роста. Эмпирические исследования зарубежных и отечественных учёных анализировались и обобщались нами при помощи известных методов синтеза, анализа, дедукции, а также исторического, логистического и эвристического подходов. В качестве инструментов количественного анализа использованы методы статистического наблюдения, группировки, сравнительного анализа.

Научная новизна нашего исследования заключается в систематизации факторов, ограничивающих экономический рост на современном этапе. К числу таких факторов мы относим снижение значения международной торговли для роста национального дохода, процесс дефрагментации международного производства, новые хронические риски экономического развития стран со средним доходом, неопределённость по поводу дальнейшего устойчивого роста крупнейших национальных экономик. Проведённый анализ позволил нам выявить направления международного сотрудничества стран, от эффективной реализации которых зависят инклюзивность и устойчивость глобального экономического роста.

### **Взаимосвязь между международной торговлей и экономическим ростом**

Первый и важнейший вопрос нашего исследования: остаётся ли международная торговля значимой детерминантой экономического роста? Классические экономические теории объясняли международную торговлю наличием у разных стран сравнительных преимуществ. Позже международный обмен рассматривался не как результат факторных или технологических различий между странами, а как элементарный способ расширения рынка и соответствующая этому расширению экономия от масштаба (Krugman 2012: 138). «Посткругмановский» научный дискурс в центр исследований на место стран поставил конкретных участников международной торговли – компании. В самом деле, динамику международного обмена определяет не столько внешнеторговая политика стран, сколько внешнеэкономическая стратегия компаний.

Положительное влияние международной торговли на экономический рост трудно переоценить: доля международного обмена в мировом ВВП выросла за последние 80 лет с 8 до 20–25%, а в некоторых экспортоориентированных экономиках большая часть ВВП формируется за счёт участия во внешней торговле. В 2017 г. международная торговля товарами выросла на 4,7%, и это был самый существенный прирост за последние шесть лет (в 2016 г. 1,8%). В то же время международная торговля услугами выросла на 7%. Исторически объёмы международной торговли в полтора–два раза превышали рост реального валового внутреннего продукта (ВВП), рассчитанного по официальному обменному курсу. Эластичность торговли по доходу снизилась с 2% в 1990-е гг. до 1% в 2011–2016 гг. (в 2016 – 0,8%, в 2017 г. – 1,5%)<sup>3</sup>. В 2018 г. темп роста мировой товарной торговли замедлился и составил уже 3,9% при росте ВВП в 3,1%: это означает, что торговля росла всего лишь в 1,1 раза быстрее ВВП<sup>4</sup>. Помимо усиления напряжённости в торговой политике, международную торговлю тормозят ужесточение денежно-кредитной политики и волатильность финансовых рынков. Замедление роста мировой торговли даёт сигнал к замедлению темпов роста ВВП: расширение торговых ограничений всё больше препятствует открытой торговле, что ведёт к нарушению механизмов свободного трансферта технологий, снижению инвестиционной активности и росту финансовых рисков.

В этих условиях компании-экспортёры должны быть готовы к удорожанию торговли, проявлениям «эффекта отклонения» торговли (*trade diversion*) и растущим политическим рискам. В частности, негативное влияние «эффекта отклонения» торговли будет выражаться в том, что страны, входящие в региональные торговые блоки и соглашения, в большей степени будут ориентироваться на внутрорегиональную торговлю, даже если импорт продукции из стран, не входящих в соглашение, был бы более привлекательным. По мере усиления торговых ограничений этот эффект будет нарастать.

Более того, в современных условиях серьёзную трансформацию претерпевают как инвестиционные, так и торговые правила функционирования международных экономических отношений. По авторитетным оценкам, преференциальные торговые соглашения (ПТС), реализуемые посредством отмены межстрановых торговых барьеров, ставят своей целью усиление систем внутреннего регулирования экономики той или иной страны, следствием чего является уменьшение благосостояния (Storm, Kohler 2016), поскольку концепция указанных соглашений учитывает преимущественно «интересы экспортёров и их рентаориентированное поведение» (Rodrik 2018).

Глобализация международной торговли, по всей видимости, достигла своего предела, а рост количественных показателей международного обмена по-

<sup>3</sup> World Trade Statistical Review 2018. 2018. Geneva: WTO. 209 p. P. 28.

<sup>4</sup> WTO downgrades outlook for global trade as risks accumulate [Электронный ресурс]. URL: [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres18\\_e/pr822\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres18_e/pr822_e.htm) (accessed 20.10.2019).

следних десятилетий мы расцениваем как всё менее значимый. В перспективе следует ожидать укорачивания глобальных цепочек добавленной стоимости (ГЦДС), которые начнут перестраиваться на поставщиков из соседних стран, и это приведёт к нарастанию институциональной поляризации мировой экономики (Назаров и др. 2019: 89). Торговля перестанет расти прежними темпами: международный обмен будет концентрироваться в некоторой группе стран, они и станут «зоной ответственности» с точки зрения обеспечения сколь-нибудь значимых темпов экономического роста.

Применительно к международной торговле в противовес глобализации всё чаще применяется термин «слоубализация»<sup>5</sup>, означающий новую эпоху застоя и появление принципиально нового концепта и модели мировой торговли, когда сама торговля, трансграничные инвестиции и цепочки сбыта не растут (либо снижаются) относительно мирового ВВП. «Золотой век» глобализации, период 1990–2010 гг., обусловил резкий рост международной торговли, либерализацию финансового сектора, снижение барьеров во внешнеторговой политике, либерализацию инвестиционных режимов и высочайший уровень мобильности транснационального капитала. В 2010–2019 гг. указанные тенденции уже сменили свой вектор: сложилась тенденция к «решорингу» (транснациональный бизнес становится менее выгодным), страны вводят всё новые протекционистские барьеры в торговле. В таких условиях существенно возрастает роль внутрорегиональной торговли, региональных торговых блоков, ПТС между странами. Международная торговля стремится к фрагментации, что в очередной раз подтверждает тезис о формировании в мировой экономике «зон роста». Фрагментация торговли подвергает экономический рост в глобальных масштабах ещё бóльшим рискам, лишает рост атрибута инклюзивности, усиливает экономическую зависимость (а не взаимозависимость!) отдельных стран от других.

### **Могут ли глобальные компании быть катализаторами роста?**

До 80% совокупной мировой прибыли приходится на 10% крупнейших компаний мира («суперзвёзды»). Эти же компании определяют внешнюю торговлю многих стран (Freund, Pierola 2015: 1031). Особенно высоки темпы роста на рынках, где внедряются инновации. Уменьшение торговых барьеров обеспечивает рост компаниям, поскольку улучшает их доступ к импортным ресурсам (Goldberg et oth. 2010: 1730).

Для экономического роста развивающихся стран положительная роль крупнейших компаний несомненна: они привлекают трудовые ресурсы, лидируют в процессах технологических инноваций и в целом способствуют росту совокупной факторной производительности. Помимо прочего, эти компании

<sup>5</sup> Slowbalisation. The steam has gone out of globalization [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation> (accessed 20.10.2019).

дают экономию на масштабе производства, что позволяет уменьшать цены для конечного потребителя. Вместе с тем эмпирические исследования показали, что фрагментация производства в рамках ГЦДС, активными участниками которых являются ТНК, не всегда приводит к положительным структурным изменениям в развивающихся странах. Открытость ТНК внешним рынкам не перераспределяет ресурсы от сырьевых к обрабатывающим отраслям промышленности (что способствовало бы росту доходов и профессиональной квалификации), а усиливает экономическую нестабильность. Более того: хотя участие в ГЦДС зачастую обеспечивает рост экспорта и трансферт передовых технологий, доля национальной экономики, затронутая ГЦДС, остаётся небольшой, а большинство местных компаний не имеют перспектив выхода на глобальные рынки (Rodrik 2018: 14). К тому же ГЦДС всё сильнее подвержены перебоям, что заставляет ТНК проявлять сдержанность в принятии инвестиционных решений (в 2018 г. объём трансграничных инвестиций сократился на 20%).

Повышая доходность капиталоемких отраслей добывающей промышленности и секторов финансов, страхования и недвижимости (*FIRE sectors*) на Юге, на Севере «гиперглобализация», напротив, заключалась в беспрецедентных отрицательных внешних эффектах для окружающей среды и экономической стабильности (Kohler, Cripps 2018: 37). Это вело к перманентному росту неравенства в мире на протяжении 1990-х – начала 2000-х гг.

При анализе вклада ТНК в экономический рост следует указать, что на современном этапе серьёзно изменились подходы к оценке конкуренции и конкурентной политики. При реализации традиционной конкурентной политики основной целью хозяйствующих субъектов выступала максимизация прибыли, а высокие цены негативно отражались на благосостоянии потребителей. В условиях новой технологической революции и повсеместной цифровизации максимизация прибыли уже не играет решающей роли. Предпочтение отдаётся масштабам бизнеса, наращиванию его доли на рынке, что, очевидно, может способствовать снижению цен (вплоть до убытков компаний). Поэтому отдельного внимания заслуживают проблемы и возможности реформирования антимонопольного регулирования.

На экономический рост отрицательно воздействует чрезмерная офшоризация деятельности крупнейших компаний. По оценкам ОЭСР, в результате перевода прибыли объём недополученных налогов от ТНК составляет ежегодно от 100 до 240 млрд долл. США, или 4–10% совокупного налога на прибыль крупнейших корпораций<sup>6</sup>. Исследования подтверждают, что до 40% своей прибыли ТНК переводят в офшорные юрисдикции (это 12% общемировых поступлений от налога на прибыль корпораций)<sup>7</sup>. В наибольшей степени из-за перевода прибыли

<sup>6</sup> Background Brief: Inclusive Framework on BEPS. 2017. Paris: OECD. 23 p. P. 9. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/background-brief-inclusive-framework-for-beps-implementation.pdf> (accessed 20.10.2019).

<sup>7</sup> Torslov T., Wier L., Zucman G. 2018. *The Missing Profits of Nations*. Working paper. Berkeley: University of California. [Электронный ресурс]. URL: <http://gabriel-zucman.eu/missingprofits/> (accessed 20.10.2019).

лей страдают США, Япония, Франция, Австралия, Индия, Бразилия, Мексика и страны Африки (Beer, Ruud de Mooij, Li 2018: 27). Перевод прибыли в офшорные юрисдикции упрощают цифровые технологии, затрудняющие определение места создания стоимости (Екимова, Лукьянов, Смирнов 2019). К тому же создание стоимости осуществляется преимущественно на основе трансграничных сетей сбыта и производств, поэтому глобальные компании, характеризующиеся «максимальным масштабом при минимальной массе» (Brynjolfsson et oth. 2008: 2), несут большие риски для налогообложения. Преимущества «транснационализации создания стоимости» предоставляют компаниям возможность направлять прибыли в страны с невысоким или нулевым уровнем налогообложения<sup>8</sup>. Наконец, есть определённые опасения по поводу эффективности антиофшорного регулирования (Булатов и др. 2018: 23).

Специфика нынешнего этапа технологического прогресса заключается в том, что на основе цифровых технологий компании могут очень быстро наращивать и сокращать масштаб деятельности. Новые бизнес-модели (цифровые платформы) способствуют быстрому возвращению из новых компаний гигантов мирового масштаба. Минимизация материальных активов в структуре этих компаний ставит новые вызовы с точки зрения как конкуренции, так и налогообложения. Правительствам всё труднее удерживать и собирать доходы ввиду «виртуализации» производственных активов. Нематериальные активы, доля которых в структуре стоимости компаний имеет тенденцию к росту, наиболее ценны, однако они же труднее всего поддаются оценке или продаже. Для нематериальных активов используются банковские или альтернативные (специализированные) механизмы финансирования, что ослабляет привычную прям пропорциональную взаимосвязь между инвестициями и прибылью. Кроме того, сложности с регулированием нематериальных активов порождают проблемы с антимонопольным регулированием и контролем над деятельностью ТНК в офшорах.

К разряду острых проблем международного воспроизводства относится также высокий уровень финансиализации современных компаний, которые всё больше ориентируются скорее на дивиденды и выкуп своих акций, нежели на исследования и разработки, развитие человеческого капитала, инвестиции в основные фонды. Избыток внимания к краткосрочным показателям служит барьером к созданию большей стоимости в долгосрочной перспективе. Современные исследователи (М. Маццукато) указывают, что А. Смит и К. Маркс выводили стоимость из условий производства (взаимоотношения между трудом и капиталом на базе разделения труда), а неоклассики считают стоимость исключительно производной процесса обмена<sup>9</sup>. Необходимо чётко идентифици-

<sup>8</sup> Доклад о мировом развитии – 2019: Изменение характера труда. 2019. Washington, DC: Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк. 138 с. С. 7.

<sup>9</sup> Mazzucato M. 2019. Let's Get Real About Purpose. *Project Syndicate*. January 14 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/capitalism-should-focus-on-purpose-not-price-by-mariana-mazzucato-2019-01> (accessed 20.10.2019).

ровать стоимость как результат коллективной работы бизнеса и государства и общества с учётом социальной значимости. В условиях цифровой революции неравенство между компаниями будет нарастать, а для выхода на рынок будут создаваться всё новые барьеры. Выигрыш получают компании, имеющие пионерные разработки, и их конкурентные преимущества будут укрепляться. В итоге концентрация на рынке существенно увеличится: на нём будет доминировать небольшое число крупнейших компаний, которые вытеснят мелких конкурентов. Уже сегодня несколько гигантов из развитых стран контролирует все цифровые платформы, а компании *Amazon*, *Apple*, *Google* для предотвращения конкуренции используют алгоритмы и системы больших данных (*Big Data*).

### Накопление рисков для глобальной экономики

По мере того, как международная торговля утрачивает роль детерминанты экономического роста, следует сосредоточить внимание на основных рисках, нарушающих выход мировой экономики на траекторию устойчивого роста. К основным краткосрочным рискам развития мирового хозяйства относятся замедление темпов роста в Китае, повышение долгосрочных процентных ставок, нарастание популизма в экономической политике. Замедление темпов роста экономики Китая особенно проявилось в 2018 г., когда в стране было ужесточено финансовое регулирование с целью ограничить теневую банковскую деятельность и внебюджетные инвестиции местных органов власти. Свою лепту в замедление внёс и продолжающийся торговый спор с США. Замедление темпов экономического роста – это универсальная закономерность, с которой в определённое время сталкивается любая страна. В частности, в своё время в развитых странах он во многом был вызван социальной ориентацией экономик, а также переносом производств и капитала в развивающиеся страны (Чиньяно 2015: 96).

В Китае, поскольку ключевую роль в его экономической системе играет потребитель, долгосрочные темпы роста могут снизиться весьма существенно. Ограниченность мирового рынка также не позволит китайскому экспорту расти. Но и развитие внутренней экономики на основе инвестиций становится проблемной стратегией, поскольку привлекать инвестиции за счёт сбережений домохозяйств становится сложнее. Любое серьёзное замедление роста в Китае незамедлительно скажется на других странах Азии и на странах-экспортёрах минерального сырья<sup>10</sup>, отразится на мировых ценах биржевых товаров, провоцируя масштабные и внезапные продажи финансовых активов, что создаст трудности для многих стран.

<sup>10</sup> Rogoff K. 2019. Risks to the Global Economy in 2019. *Project Syndicate*. January 11 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-economy-main-risks-in-2019-by-kenneth-rogoff-2019-01> (accessed 20.10.2019).

Долгосрочные процентные ставки в настоящее время находятся на одном из самых низких уровней за всю экономическую историю (см. табл. 1). Хотя рост этих ставок маловероятен, одним из факторов роста К. Рогофф считает увеличение производительности под влиянием цифровизации. Кроме того, ставки могут расти и в результате замедления экономического роста Китая и стран Азии, что ликвидирует традиционный внешний профицит экономик региона. Однако наиболее вероятной причиной роста ставок принято считать разрастание популизма в экономической политике.

**Таблица 1. Динамика долгосрочных процентных ставок в некоторых странах мира, 1995–2018 гг. (%)**

*Table 1. Dynamics of long-term interest rates in some countries of the world, 1995–2018 (%)*

Страна	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	2018 г.
Еврозона	8,57	5,45	3,42	3,57	1,14	1,08
Франция	7,53	5,39	3,41	3,12	0,84	0,78
Германия	6,85	5,26	3,35	2,74	0,50	0,41
Индия	–	10,96	7,16	7,91	7,79	8,04
Италия	12,21	5,58	3,56	4,04	1,71	2,64
Япония	3,40	1,77	1,37	1,17	0,36	0,07
Корея	12,40	8,55	4,95	4,77	2,31	2,58
Швейцария	4,52	3,93	2,10	1,63	-0,07	0,06
Великобритания	8,20	5,33	4,41	3,62	1,90	1,46
США	6,58	6,03	4,29	3,21	2,14	2,97

*Источник: Long-term interest rates forecast, Total, % per annum, 1995–2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://data.oecd.org/interest/long-term-interest-rates-forecast.htm#indicator-chart> (accessed 20.10.2019).*

Последовательное снижение долгосрочных процентных ставок – результат проводившейся многими центральными банками в последние десятилетия политики «количественного смягчения» (*Quantitative Easing, QE*), которая постепенно сворачивается во многих развитых экономиках (в частности, в США, ЕС и Японии). Сокращение ликвидности в мировой экономике, удорожание этой ликвидности, а также новая технологическая революция несут в себе серьезные вызовы для глобальных инвесторов, что, очевидно, означает обострение конкуренции.

Нынешний низкий уровень долгосрочных процентных ставок позволяет странам брать больше займов, однако рост государственного кредита в долгосрочной перспективе неизбежно обернется замедлением темпов роста экономики страны. Когда долги растут, растут и сомнения в возможностях роста национальной экономики, а также скепсис инвесторов, что в итоге ведёт и к увеличению долгосрочных процентных ставок.

Особые опасения вызывает рост задолженности развивающихся стран со средним доходом (по методологии Всемирного банка – *Middle income countries*), которые выступают ключевыми участниками международной торговли и международного движения капитала. В этих странах, как правило, накопленные объёмы задолженности выше объёма их экспорта, а национальных резервов недостаточно для покрытия задолженности (см. табл. 2).

**Таблица 2. Показатели внешней задолженности некоторых развивающихся стран в 2017 г.**

**Table 2. External debt indicators of some developing countries, 2017**

Страна	Совокупный внешний долг, млрд долл.	Отношение долга к валовому национальному доходу, %	Отношение долга к экспорту, %	Отношение резервов к долгу, %
Китай	1710,2	14,0	63,8	184,7
Бразилия	543,0	27,0	205,9	68,4
Индия	513,2	19,8	101,0	75,9
Россия	492,8	32,0	107,6	72,3
Мексика	455,1	40,5	101,6	37,5
Турция	454,7	54,1	211,4	18,5
Индонезия	354,3	36,0	177,0	35,8
Всего по группе стран с низким и средним доходом	7070,2	25,0	101,7	81,3
Всего по группе стран со средним доходом	6913,0	24,9	101,2	82,8

*Составлено по: International Debt Statistics 2018. Washington DC: World Bank Group. Pp. 16, 18, 20.*

Важно учитывать, что хроническая задолженность ряда стран ведёт к поддержке неэффективных компаний, чьё существование на рынке негативно сказывается не только на совокупной факторной производительности, но и на экономическом росте из-за замедления процессов разработки и внедрения принципиально новых технологий/товаров (Дробышевский и др. 2018: 133). Также следует принимать во внимание проблему обслуживания развивающимися странами долларовой задолженности, решение которой усложняет рост базовой процентной ставки американской валюты. В этой группе стран Китай уязвим в наибольшей степени: задолженность его компаний уже достигла 19 трлн долл., или 163% ВВП.

Низкие процентные ставки последних лет служат значимым показателем финансовой уязвимости и создают угрозу для экономического роста. Дополнительный риск связан с усилением инфляции в развитых странах, тем более что она может ускориться под действием ряда бюджетных мер в США. Если центробанки начнут решительно реагировать на рост инфляции и ужесточать финансовые

условия, это скажется на долларовом финансировании банков, ценах на рискованные активы. Ужесточение финансовых условий коснётся, прежде всего, развивающихся стран, некоторые из которых сумели использовать длительные благоприятные внешние финансовые условия для улучшения своих экономических показателей<sup>11</sup>.

Проблема «ловушки замедления темпов роста» полидетерминантна. В её основе лежат, в частности, наблюдающиеся на протяжении четырёх последних десятилетий снижение производительности труда в развитых странах (если в 1995–2005 гг. по указанной группе стран данный показатель составлял 2,5%, то в 2005–2015 гг. уже менее 1%)<sup>12</sup>.

В последние годы ещё одним важным фактором замедления экономического роста стало усиление диспропорций финансового сектора мировой экономики (Кириллов 2017: 122–123). Развитие цифровой экономики, на наш взгляд, способно положительно влиять на восстановление экономического роста. Однако опыт показывает, что в развитых странах внедрение цифровых технологий увеличивает социальную ориентацию экономики, поэтому установить взаимовлияние цифровизации и экономического роста в ведущих странах трудно. К тому же темп роста платёжеспособного спроса в мировой экономике далеко не поспевает за темпом роста и внедрения цифровых технологий.

Важной проблемой становится синхронизация экономического роста, когда замедление охватывает многие страны, однако дифференцируется в разрезе стран, т.е. для разных стран степень этого замедления различна.

### **Способен ли Китай нивелировать риски глобальной экономики?**

В описанных нами условиях возникает озабоченность по поводу крупных национальных экономик, обеспечивавших экономический рост в последние годы. К таким странам относится Китай, испытывающий всё больше проблем с экономическим ростом. Можно сколь угодно долго рассуждать о детерминантах этих проблем, однако для понимания остроты проблемы достаточно указать на ухудшение счёта операций с капиталом платёжного баланса страны, выразившееся в снижении валютных резервов Китая в 2014–2018 гг. с 4 до 3 трлн долл. Росту валютных резервов Китая способствовала мягкая монетарная политика США (политика «количественного смягчения» ФРС), стимулировавшая приток капитала в Китай (долларовые займы стали выгодными для компаний Китая, а китайские инвестиции активно устремились на зарубежные рынки)<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> *Global Financial Stability Report 2018: A Bumpy Road Ahead*. 2018. World Economic and Financial Surveys. Washington, DC: International Monetary Fund. April 2018. 135 p. Pp. XII-XII.

<sup>12</sup> *Artificial Intelligence, Automation, and the Economy*. US Executive Office of the President, December 2016. P. 10 [Электронный ресурс]. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Artificial-Intelligence-Automation-Economy.PDF> (accessed 20.10.2019).

<sup>13</sup> Lubin D. How US Monetary Policy Has Tamed China. 2019. *Project Syndicat*. January 15 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/how-us-monetary-policy-has-tamed-china-by-david-lubin-2019-01> (accessed 20.10.2019).

По мере ужесточения условий монетарной политики объём долларовой ликвидности Китая начал снижаться.

С другой стороны, ретроспективные аналогии показывают, что фундаментальной причиной глобальных экономических кризисов может быть монетарная политика США. Так, азиатский кризис в 1997–1998 гг. сдетонировал по причине существенного увеличения процентных ставок, приведшего к оттоку капитала из развивающихся стран. Поэтому угроза рецессии, обусловленная оттоком капитала из одних стран в условиях ужесточения монетарной политики в США, достаточно серьёзна.

Мы согласны с мнением, что ещё длительное время Китаю предстоит развиваться по модели «догоняющей страны» (Симония, Торкунов 2015: 33), однако это ни в коем случае не помешает стране распространять своё экономическое влияние за рубежом. Более того, внешняя экспансия будет ускорять «догоняющее» развитие. К тому же переход Китая от экспортноориентированной модели к модели, основанной на активной инвестиционной экспансии на зарубежных рынках (Арапова 2018: 81), позволит решить ряд внутренних проблем. Однако такая модель, связанная с ростом долгового бремени государства, основную часть которого составляет задолженность нефинансовых корпораций, сопряжена с повышением рисков.

Кроме того, ориентации экономики Китая на меньшую экономию и большее потребление (а в США – наоборот) уже прекратилась. Устойчивое снижение потребления зиждется на характере экономической модели. Известный экономист Дж. О'Нэйл провёл сопоставительный анализ США и Китая, внутреннее потребление в которых в 2010 г. составляло 70% и 35,6% соответственно. В абсолютных величинах разница в 2010 г. составляла пять раз, в 2017 – 2,7 раз, но при сохранении нынешних темпов роста потребления к 2020 г. разрыв снизится до двукратного, а к 2030 г. потребительские расходы в Китае будут превышать соответствующий показатель США и составят 50% ВВП<sup>14</sup>.

Правдоподобен ли такой сценарий? Если потребление в Китае существенно замедлится, то катализатором мирового экономического роста останутся только потребители США, хотя не в пользу США как центра потребления играют инфляция, высокая стоимость кредитования, необходимость перехода к росту сбережений. Вероятность того, что какая-либо другая страна станет крупным мировым центром потребления, представляется низкой. В качестве «компенсаторов» можно рассматривать Индию и Индонезию (например, к 2030–2035 гг.), однако такой рост потребления, как в современном Китае, маловероятен. Получается, что мировая экономика будет зависеть от того, восстановится ли потребление в Китае, или нет.

<sup>14</sup> O'Neil J. 2019. Whither the Chinese Consumer? *Project Syndicate*. 2019, January 10 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-consequences-of-weakening-chinese-consumption-by-jim-o-neill-2019-01> (accessed 20.10.2019).

Ряд альтернативных оценок подтверждает, что замедление экономического роста спровоцировано политикой самого Китая, а не торговыми ограничениями со стороны США. Эти оценки указывают и на то, что потенциал США силён лишь в краткосрочном плане, тогда как Китая – в долгосрочном (см. табл. 3).

**Таблица 3. Сопоставление некоторых показателей экономического потенциала США и Китая**

**Table 3. Comparison of some indicators of economic potential of the USA and China**

№ п.п	Параметр	США	Китай
1.	Характер инструментов бюджетной и монетарной политики	Достигли предела; их применение может лишь краткосрочно решить проблемы; бюджетные стимулы и, как следствие, темпы роста ВВП слабеют.	Достаточно гибкие (в 2018 г. требования относительно размеров резервирования снижались пятикратно, это существенно нарастило объёмы кредитования, что активизирует хозяйственную деятельность)
2.	Долгосрочные фундаментальные показатели:		
2.1.	– уровень сбережений в 2018 г., % к ВВП	18,7% Разница в уровне сбережений между США и Китаем в ближайшие годы будет расти из-за хронического дефицита бюджета США, который снизит уровень внутренних сбережений.	45% (против 52% в 2008 г., усиление потребления способствовало абсорбции сбережений)
2.2.	– направления расходования сбережений	85% всех сбережений идёт на модернизацию изношенного основного капитала, поэтому с учётом амортизации чистые сбережения составили лишь 3%, что более чем в два раза ниже среднего показателя в 6% за последние 30 лет.	Почти не расходуются: чистый показатель сбережений значительно выше, поскольку основной капитал в модернизации не нуждается.
2.3.	– уровень инвестиций в 2018 г., % к ВВП	21% Чтобы финансировать слабый инвестиционный потенциал, необходим хронический дефицит счёта текущих операций (а точнее – внешней торговли), который компенсирует дефицит сбережений.	44% (с учётом сопоставления чистых инвестиционных позиций разница между США и Китаем ещё заметнее).

Составлено авторами по: Roach S.S. Misreading China's Strength. *Project Syndicate*. February 24, 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-has-upper-hand-against-trump-by-stephen-s--roach-2019-02> (accessed 20.10.2019).

### Евросоюз: факторы нестабильности и роста

Ещё большую обеспокоенность по поводу форсирования экономического роста вызывают страны ЕС, во многих из которых уже произошёл выход на плато, когда экономика не испытывает ни снижения, ни роста. В последние годы экономический рост в странах ЕС относительно других стран мира невысок (среднегодовые темпы прироста в 2008–2018 гг. не превышали 2,5%), что в целом связано со снижением экономической активности, обусловившим за-

медление как инвестиций, так и потребления, рост безработицы, устойчивые бюджетные дефициты и высочайший уровень долговой нагрузки стран.

Замедление темпов роста экономики стран еврозоны не вызывает сомнений, однако необходимо понимать, насколько негативно оно отразится на развитии региона в перспективе. Ряд внутренних противоречий привёл к появлению внутри Евросоюза центробежных тенденций. Одним из факторов разбалансировки в рамках ЕС видится возможный выход из него Великобритании, который в краткосрочном аспекте вреден не только ЕС, но и США (Смирнов 2016: 70). Брексит отрицательно скажется на росте прежде всего тех стран ЕС, которые имеют тесные экономические отношения с Великобританией (например, Германия и Ирландия). Значительные вызовы для экономического роста лежат в плоскости оздоровления национальных хозяйств и финансовых систем проблемных Италии и Греции.

Становление еврозоны в условиях глобализации международных финансов изначально заключало в себе риск «заражения» национальных хозяйств от других стран Европейского валютного союза (ЕВС) с угрозой последующей рецессии. Этот риск проявился в период кризиса 2008–2009 гг. В условиях кризиса монетарная политика ЕВС показала свою несостоятельность, поскольку для покрытия дефицитов бюджета страны начали осуществлять масштабные заимствования, которые привели к превышению уровня долговой нагрузки стран выше порогового значения в 60% (Маастрихтский критерий конвергенций) и уменьшению суверенного рейтинга стран (оно обусловило рост ставок доходности гособлигаций и сделало корпоративные займы дорогими).

В 2017 г. задолженность стран ЕС и ЕВС составила 82% и 87% ВВП соответственно, причём самые высокие уровни суверенного долга продемонстрировали Греция, Италия и Португалия (176%, 135% и 131% соответственно)<sup>15</sup>. Отметим, что с момента введения валюты евро финансовые риски ЕВС разделены между странами, поэтому кредитные рейтинги всех стран стали высокими и наивысшими, а значит, займы для стран ЕВС стали недорогими, сократившись в несколько раз (если сравнивать процентные ставки по займам со ставками стран до их вступления в ЕВС; например, в Германии и Греции перед кризисом, к концу 2007 г., ставки по займам были почти одинаковы)<sup>16</sup>. Важно добавить, что долговой кризис в ЕВС частично был предreshён ещё на этапе подписания Маастрихтского договора от 1992 г., в котором установлено пороговое значение госдолга (60% к ВВП), тогда как на момент принятия решения о первичном составе ЕВС этот критерий не выполнялся в одиннадцати странах (Кондратов

<sup>15</sup> General government gross debt (EDP concept), consolidated – annual data. 2019. *Eurostat*. [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsgo10&plugin=1> (accessed 20.10.2019).

<sup>16</sup> Тамарович А. Ликбез. 2018. Государственный долг в странах ЕС и как он работает. «Европейский диалог»: экспертная группа. 26 сентября 2018 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eedialog.org/ru/2018/09/26/likbez-gosudarstvennyj-dolg-v-stranah-es-i-kak-on-rabotaet/> (accessed 20.10.2019).

2013). После кризиса 2008–2009 гг. показатели долговой нагрузки в проблемных странах существенно возросли. Особенно острая ситуация сложилась в Греции, не выполнявшей требования ЕС: бюджет был хронически дефицитным, и для покрытия дефицита страна осуществляла новые займы, закредитовав экономику. Нерегулярность выплат по имеющемуся долгу обусловила падение кредитного рейтинга и ограничение доступа к недорогому внешнему финансированию. За отсутствием возможностей по эмиссии собственной валюты, страна не может решить описанные проблемы путём запуска инфляционного механизма.

С другой стороны, кризис побудил ЕВС к разработке эффективных мер в части макропруденциального надзора и консолидированной бюджетной политики (последняя проблема пока не решена, что также сдерживает экономический рост Евросоюза). Отметим, что бюджетная экономия с 2012 г. способствовала тому, что рост суверенных долгов стран ЕС прекратился, а бюджетные дефициты уменьшились (в 2010–2017 гг. в ЕС – с -6,4 до -1,0%; в ЕВС – с -6,2 до -0,9%; в Греции – с -11,2 до 0,8%; в Ирландии – с -32,1 до -0,3%; в Португалии – с -11,2 до -3,0%)<sup>17</sup>. В последние годы экономическую активность в еврозоне форсирует адаптивная денежно-кредитная политика Европейского центрбанка и растущие правительственные расходы. В пользу стабильного частного потребления сработали такие механизмы, как сравнительно высокие уровни оплаты труда и низкий уровень безработицы. Вдобавок, среда ведения бизнеса способствовала приросту инвестиций, что (равно как и все вышеперечисленные факторы) помогло «выдержать» темпы роста экономики вразрез со сложившимися ранее негативными тенденциями экономической динамики.

Давление международной конкуренции на экономику ЕС актуализирует необходимость поиска новой, более эффективной модели социально-экономического развития региона. Большие вызовы стоят в части реформирования бюджетной, налоговой политики и системы государственных расходов. В частности, такие изменения в налоговой политике, как уменьшение налогов на прибыль и перенос данной нагрузки на налогообложение расходов и имущества, устанавливая его прогрессивный характер (это, безусловно, будет стимулировать конкуренцию и эффективное использование ресурсов) должны способствовать улучшению инвестиционного климата и, соответственно, созданию новых рабочих мест и повышению занятости.

### Перспективы экономической динамики

Как показал проведённый выше анализ, различные регионы мира обладают разными возможностями по ускорению темпов экономического роста и преодолению сложившихся дисбалансов мировой экономики. К числу долгосроч-

<sup>17</sup> General government deficit/surplus, % of GDP and million euro. Eurostat, 2019 [Электронный ресурс]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1> (accessed 20.10.2019).

ных факторов, которые в обозримой перспективе могут отрицательно сказаться на мировой экономической динамике, эксперты МВФ относят: размывание/ослабление доверия к общественным институтам как следствие глобального кризиса; распространение убеждённости в том, что результаты глобализации и экономического роста не распределяются справедливо; обеспокоенность по поводу занятости; коррупциогенность и слабость существующих систем управления; дефицит финансирования пенсионных программ; неопределённость в решении климатических проблем<sup>18</sup>.

Дефициты платёжных балансов одних стран (США и Великобритания) и профициты других (Германия, Япония, Южная Корея и пр.) (см. табл. 4) повышают степень уязвимости мировой экономики в случае, если произойдёт внезапное перенаправление потоков капитала или будет наблюдаться эскалация торгового протекционизма (Пак 2018: 103). Счёт текущих операций платёжного баланса крупнейших экономик мира – США и Китая (равно как и мира в целом) в ближайшие годы продолжит ухудшаться.

**Таблица 4. Итоговый счёт текущих операций платёжного баланса некоторых стран, 2010–2023 гг.\*, млрд долл.**

**Table 4. The total current account of the balance of payments of selected countries, 2010–2023 \*, billion dollars**

Страна	2010	2014	2017	2023		2010	2014	2017	2023
США	-431,3	-365,2	-449,1	-809,6	Канада	-58,2	-43,2	-48,8	-48,0
Германия	192,3	291,0	291,0	359,2	Россия	67,5	57,5	35,4	61,0
Франция	-16,7	-27,3	-14,8	-3,3	Китай	237,8	236,0	164,9	17,5
Италия	-72,6	41,3	53,4	18,8	Индия	-47,9	-26,8	-48,7	-112,3
Япония	221,0	36,8	196,1	245,0	Бразилия	-75,8	-104,2	-9,8	-44,7
Великобритания	-82,9	-149,6	-99,2	-93,0	Мир в целом	276,7	418,7	425,8	-121,7

*Примечание:* \* 2023 год – прогноз МВФ; знак (+) – объём профицита, знак (-) – объём дефицита.

*Источник:* составлено по: World Economic Outlook 2018: Challenges to Steady Growth. Washington, DC: IMF, October 2018. 194 p. P. 167.

Есть ли рецепты от таких дисбалансов? Эксперты МВФ полагают, что обе группы рассматриваемых стран должны прибегнуть к структурному реформированию экономики (в странах с профицитом – стимулировать инвестиции и поддерживать конкуренцию, а в странах с дефицитом – поощрять сбережения и повышать конкурентоспособность)<sup>19</sup>.

Одной из проблем улучшения экономической динамики остаётся неравенство. В последние годы наблюдалась тенденция к снижению неравенства в

<sup>18</sup> Годовой отчёт МВФ 2018: построение единого будущего. 2019. Washington, DC: МВФ. 103 с.

<sup>19</sup> Там же, с. 6.

общемировом масштабе, однако внутри отдельных регионов и стран неравенство продолжает нарастать. Особо остро стоит ситуация с неравенством внутри группы развитых стран (это хорошо прослеживается при сравнении США и Западной Европы, где в 1980 г. уровни неравенства были схожими, но к 2016 г. существенно возросли)<sup>20</sup>. Как ни парадоксально, экономический рост не всегда способствует снижению неравенства, что подтверждается опытом того же Китая, где неравенство в доходах проявляется сильнее, чем в какой-либо другой крупной стране. Эксперты приводят выдвинутую в 1955 г. гипотезу С. Кузнецца о том, что по мере того, как страны проходят экономическое развитие, сначала неравенство в доходах будет резко возрастать, а затем резко снижаться (траектория – перевернутая буква ‘U’). Однако случай Китая опровергает данную гипотезу<sup>21</sup>: за период 1978–2015 гг. доля дохода 10% самых богатых людей выросла с 27 до 41%, а доля дохода 50% самых бедных снизилась с 26 до 14% (несмотря на рост подушевого ВВП в 1990–2010 гг. в 14 раз)<sup>22</sup>.

Одна из угроз неравенства – во всё большей макроэкономической дестабилизации, уязвимости финансового сектора (ввиду роста уровня сбережений обеспеченных групп населения и спроса на кредитные ресурсы со стороны среднего класса и малоимущих граждан). Отмечаются и такие последствия несбалансированности распределения доходов, как усиление политической нестабильности в мире и протекционистских мер со стороны отдельных стран (Чиньяно 2015: 98). Всё названное – явные угрозы устойчивому развитию мировой экономики. Проблема неравенства между странами усугубляется и под влиянием цифровой революции с ростом «цифрового неравенства» между отдельными субъектами мирового хозяйства. Внутри отдельных (как развитых, так и развивающихся) стран под влиянием развития цифровых технологий расширяется «цифровой профессиональный разрыв».

В настоящее время имеется риск снижения ожидаемых в 2019–2020 гг. темпов роста мировой экономики в размере 3,5–3,6%<sup>23</sup>, поскольку нарастает напряжённость в международной торговле, ухудшаются финансовые условия как в развитых, так и в развивающихся странах<sup>24</sup>. Так, разногласия относительно мер торговой политики между США и Китаем негативно сказываются на со-

<sup>20</sup> Доклад о неравенстве в мире – 2018: Основные положения. 2019. Лаборатория неравенства в мире (WID.World), [Электронный ресурс]. URL: <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-russian.pdf> (accessed 20.10.2019).

<sup>21</sup> Laurent E. 2018. China’s Myth-Busting Miracle. *Project Syndicate*. December 26, 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-growth-experiment-40-years-by-eloi-laurent-2018-12> (accessed 20.10.2019).

<sup>22</sup> *World Inequality Report 2018*. 2018. World Inequality Lab. P. 106-112.

<sup>23</sup> Мировой рост продолжает оставаться вялым? [Электронный ресурс]. URL: [https://www.elibrary.imf.org/view/IMF081/25771-9781484397480/25771-9781484397480/binaries/Russian\\_July\\_2019\\_Update.pdf?redirect=true](https://www.elibrary.imf.org/view/IMF081/25771-9781484397480/25771-9781484397480/binaries/Russian_July_2019_Update.pdf?redirect=true) (accessed 20.10.2019)

<sup>24</sup> *Перспективы развития мировой экономики: Бюллетень основных прогнозов МВФ*. Washington, DC, МВФ. С. 2-3 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/ru/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019> (дата обращения: 20.10.2019).

стоянии всей мировой экономики. Торговый протекционизм сказывается на экономическом росте поэтапно. Во-первых, он удорожает стоимость импорта инвестиционных товаров, продукции промежуточного потребления и цен конечной продукции для потребителей. Во-вторых, происходит снижение производительности в результате сокращения инвестиций и нарушения цепочек поставок. Наконец, ухудшаются настроения на финансовых рынках ввиду неопределённых перспектив прибыли компаний (эти настроения принимают более выраженную негативную окраску при высоком уровне государственного долга).

### **Инструменты противодействия замедлению экономического роста**

Что необходимо для восстановления экономической активности в масштабах мирового хозяйства? По мнению авторитетного исследователя Е. Фелпса, необходимы «три революции». Нам представляется, что по меньшей мере две из них играют ключевую роль. Во-первых, в современных экономических моделях не учитывается фактор «реальной неопределённости, а не известных отклонений» (идеи американского экономиста Ф. Найта). Во-вторых, современная экономическая теория полностью игнорирует теорию экономического динамизма. Е. Фелпс критикует идеи Р. Солоу об экзогенной природе научно-технического прогресса, а также полагает, что включение фактора «воображения и креативности» в макроэкономические модели поможет объяснить замедление роста совокупной факторной производительности<sup>25</sup>.

Какие способы и инструменты экономической политики наиболее эффективны для преодоления растущего между странами неравенства? Какие способствовали бы устойчивому экономическому росту в глобальных масштабах? Представляется, что в условиях новой технологической революции национальная промышленная политика должна максимально эксплуатировать потенциал новых технологий для создания новых товаров и формирования новых рынков, а также для компенсации сокращения рабочих мест.

В условиях цифровизации становится очевидным, что для развивающихся стран импорт технологий с последующим внедрением и адаптацией к местным условиям – стратегия слишком дорогостоящая. Этим странам лучше наладить собственный «абсорбционный потенциал» (по таким аспектам, как институциональные структуры, квалификация рабочей силы), который упростит передачу и разработку технологий. Более выигрышная для развивающихся стран стратегия заключалась бы генерации инноваций на рынке кастомизированной продукции, которая по сравнительно низким ценам будет удовлетворять спрос индивидуального потребителя. Эта стратегия отвечает концепции «эконом-

---

<sup>25</sup> Phelps E.S. 2019. The Three Revolutions Economics Needs. *Project Syndicate*. January 23 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/economics-must-change-in-three-ways-by-edmund-s--phelps-2019-01> (accessed 20.10.2019).

ные инновации» (*frugal innovation*), т.е. инновации с новыми функциями при низкой (благодаря местным сравнительным преимуществам) цене (Leliveld, Knorringer 2018), (Zeschky, Winterhalter, Gassmann 2014). «Экономные инновации» будут снижать отток капитала, а внутренний спрос будет перемещаться к кастомизированной продукции местного производства. В условиях новой технологической революции важны и «реверсные инновации» – технологии и инновационная продукция, которые произведены в развивающихся странах, а используются ТНК развитых стран (Immelt, Govindarajan, Trimble 2009). Такие инновации могут стать базовым элементом интернационализации для местных компаний, особенно в крупных развивающихся странах.

Монополизация в мире цифровых платформ уже фактически признана, однако развивающиеся страны почти не предпринимали усилий в части антимонопольного регулирования в данной сфере. Основная сложность здесь состоит в том, как определить «вовлечённый рынок» и удельный вес на нём конкретной компании (рынок принято определять по отношению к конкретному товару/услуге, но для цифровых платформ информация – промежуточный продукт, не покупаемый и не продаваемый, что затрудняет определение предложения и спроса на этот продукт) (Graef 2015). Это означает, что монопольная власть цифровой платформы не поддаётся оценке хотя бы с точки зрения увеличения или снижения цены выше или ниже конкурентоспособного уровня. Исторически проверенным способом регулирования рыночной концентрации могло бы служить разделение компаний<sup>26</sup> и их организация в форме совместных предприятий, чёткий контроль вертикальной интеграции компаний, а также (в качестве альтернативы) ограничения по наращиванию доминирования компаний на рынке<sup>27</sup>.

Инструменты локализации также могут быть использованы разными странами для форсирования экономического роста путём стимулирования внутренних инвестиций в развитие цифровой инфраструктуры и мощностей, тем более что такая практика уже доказала свою эффективность. В данном случае идёт речь о локализации цифровой инфраструктуры в рамках территории государства, чтобы защищать зарождающуюся промышленность и преодолевать долговременную зависимость от зарубежных цифровых технологий, а также для реализации прав граждан на «киберсуверенитет» (*cyber sovereignty*)<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Foroohar R. Release big tech's grip on power. 2017. *Financial Times*. June 18.

<sup>27</sup> Warren E. America's monopoly moment: Work, innovation, and control in an age of concentrated power. 2017. Washington D.C.: Open Market Institute. Dec. 6, [Электронный ресурс]. URL: <https://openmarketsinstitute.org/events/americas-monopoly-momentwork-innovation-and-control-in-an-age-of-concentrated-power/> (accessed 20.10.2019).

<sup>28</sup> Hill R. Second contribution to the June–September 2017 Open Consultation of the ITU CWG-Internet: Why should data flow freely? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.apig.ch/CWG-Internet%202017-2bis.pdf> (accessed 20.10.2019).

## Выводы

С одной стороны, страны мира в последние годы демонстрируют динамичный экономический рост, однако проявляется все больше угроз его замедления в перспективе. В результате проведенного исследования было установлено, что потенциально ограничивающими экономический рост (уже действующими) факторами выступают эскалация торговых конфликтов между странами, рекордно высокие уровни частного и государственного долга стран, нестабильность геополитической ситуации и волатильность на финансовых рынках.

Научная риторика по поводу взаимозависимости экономического роста и международной торговли претерпела значительную эволюцию, однако в целом по мировому хозяйству отмечается снижение значения экспортно-импортных потоков для роста ВВП. Наблюдается нарушение концепции открытой торговли, выражающееся в росте протекционистских ограничений в торговле между странами. Как следствие: 1) всё большую роль играют преференциальные торговые соглашения между странами (особенно двусторонние); 2) глобальные цепочки добавленной стоимости имеют тенденцию к модернизации и укорачиванию; 3) наблюдаются тенденции «слоубализации» международной торговли и рещоринга; 4) торговля всё больше концентрируется по группам регионов. В результате указанных явлений экономический рост перестает быть инклюзивным.

Международные компании продолжают обеспечивать рост совокупной факторной производительности и экономическую динамику в масштабах мирового хозяйства, однако продолжающаяся фрагментация производства в рамках глобальных цепочек добавленной стоимости усиливает неравенство по доходам в мире. Негативными факторами, характеризующими международные компании на современном этапе, также выступают: сильные возможности этих компаний по противодействию системе антимонопольного регулирования; чрезмерный уровень их офшоризации и финансиализации. Международная конкуренция продолжает накапливать риски для стабильности экономического роста.

К наибольшим рискам экономического роста мы относим: замедление темпов роста в крупнейших развивающихся экономиках; рост долгосрочных процентных ставок, обуславливающий сокращение ликвидности мировой экономики и дешевизны данной ликвидности; высокий (а иногда хронический) уровень задолженности стран со средним уровнем доходов; существенные диспропорции, сложившиеся в финансовом секторе мировой экономики; синхронность замедления экономического роста в страновом разрезе.

Дополнительный отрицательный эффект формируется на региональном уровне. Так, в Китае имеют место шоки в сфере потребления, обусловленные его снижением, хотя и балансируемые гибкими инструментами бюджетной и монетарной политики. В США актуальнейшими остаются проблемы модернизации

производства, финансирования ослабленного инвестиционного потенциала. В Европе экономический рост замедляют: внутренние противоречия интеграционных процессов; возросшие риски инфицирования одних стран еврозоны другими по денежно-кредитным каналам; несостоятельность монетарной политики еврозоны; международная конкуренция.

В целом международная повестка дня в условиях прохождения пика экономической динамики мирового хозяйства должна строиться на предотвращении дальнейшего замедления экономического роста. Чтобы экономический рост был всеобъемлющим, необходимо активное сотрудничество стран в следующих сферах: 1) снижение издержек и урегулирование разногласий в международной торговле, избегание повышения барьеров (как тарифных, так и нетарифных); 2) реформирование финансовой сферы, в том числе выстраивание системы чёткого финансового регулирования; 3) реформирование сферы международного налогообложения с минимизацией возможностей «трансграничного» уклонения от уплаты корпоративных налогов; 4) укрепление глобальной системы безопасности (в сфере финансов; уменьшение коррупции), чтобы страны не испытывали потребности в самостоятельном страховании от экзогенных шоков; 5) адаптация стран, предупреждение и профилактика негативных экономических последствий глобального изменения климата.

#### **Об авторах:**

**Евгений Николаевич Смирнов** – доктор экономических наук, профессор, заместитель заведующего кафедрой экономической теории и мировой экономики Государственного университета управления. 109542, г. Москва, Рязанский проспект, д. 99. E-mail: smirnov\_en@mail.ru.

**Виктор Николаевич Кириллов** – доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории и мировой экономики Государственного университета управления. 109542, г. Москва, Рязанский проспект, д. 99. E-mail: kirillov44@yandex.ru.

#### **Конфликт интересов:**

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов

Received: 03.04.2019  
Accepted: 23.08.2019

# Trajectory of Steady Growth or Next Disbalance of Mechanisms of the World Economy

E.N. Smirnov, V.N. Kirillov  
DOI 10.24833/2071-8160-2019-5-68-64-90

State University of Management

**Abstract:** Main objective of the article – assessment of problems and opportunities of speeding up of world economic growth in the context of the crisis phenomena and turbulence in economy. Complication and reformatting of the economic relations between the countries represents serious challenges for modern economic dynamics. Methodological approach of the authors is based on assessment of the defining influence of new factors on delay of economic activity and economic development. The thesis about the defining impact of international trade on economic growth is called into question. It was analyzed the value and a role of the international companies as growth catalysts in the conditions of new technological revolution. It is established that risks of development of the world economy continue to increase, and the main of them – in decline in labor productivity in the developed countries, uncertainty concerning interest rates and economic policy of the states, the universal growth of sovereign and corporate debt of the states. It is shown that China has the increasing problems with the growth; however the flexibility of its economic policy allows to connect additional mechanisms of speeding up of social and economic development. In the European Union economic growth depends on the solution of problems of consolidation of the budgetary process, decrease in a debt, and in general – on reforming of the existing model of social and economic development. Prospects of economic dynamics will depend in many respects on stability of trade relations between the countries, and on the effective international cooperation directed to overcoming imbalances of the modern world economy. Opportunities and problems of an exit of developing countries to a trajectory of sustained economic growth in the conditions of digitalization and digital transformations in the world economy are estimated. Aggravation of a problem of inequality in the conditions of digitalization of the world economy is possible to overcome, however a number of measures in the sphere of industrial, innovative and regulatory policy is necessary. Also at the international level serious reforms in the sphere of financial regulation and taxation are necessary. The conclusions received as a result of the research have important practical importance as overcoming the problems stated above and also trade political differences between the countries will make economic growth steady and inclusive.

**Key words:** economic growth, economic dynamics, recession, external debt, antitrust regulation, digitalization.

## **About the authors:**

**Evgeny N. Smirnov** – Doctor of Economics, professor, Deputy Head of the Economic Theory and World Economy Department, State University of Management.

E-mail: smirnov\_en@mail.ru.

**Victor N. Kirillov** – Doctor of Economics, professor of the Economic Theory and World Economy Department, State University of Management. E-mail: kirillov44@yandex.ru.

**Conflict of interests:**

The authors declare absence of conflict of interests.

**References:**

Beer S., Ruud de Mooij, Li Liu. 2018. International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots. *IMF Working Paper WP/18/168*. Washington DC. July 23. 45 p.

Brynjolfsson E., McAfee A., Sorell M., Zhu F. 2008. Scale without Mass: Business Process Replication and Industry Dynamics. Cambridge, MA. *Harvard Business School Technology and Operations Management Unit Research Paper*. N07–016. 46 p.

Freund C.L., Pierola M. 2015. Export Superstars. *Review of Economics and Statistics*. 97(5). P. 1023–1032.

Goldberg P.K., Koujianou P., Khandelwal A.K., Pavcnik N., Topalova P. 2010. Imported Intermediate Inputs and Domestic Product Growth: Evidence from India. *Quarterly Journal of Economics*. 125(4). P. 1727–1767.

Graef I. 2015. Market definition and market power in data: The case of online platforms. *World Competition*. 38(4). P. 473–505.

Immelt J.R., Govindarajan V., Trimble C. 2009. How GE is disrupting itself. *Harvard Business Review*. P. 56–65.

Kohler P., Cripps F. 2018. Do Trade and Investment (Agreements) Foster Development or Inequality? *Global Development and Environment Institute, Tufts University. Working Paper*. No. 18–03. 44 p.

Krugman P.R. 2012. International economics: theory & policy. Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld, Marc J. Melitz. 9th ed. 701 p.

Leliveld A., Knorringer P. 2018. Frugal innovation and development research. *The European Journal of Development Research*. 30(1). P. 1–16.

Rodrik D. 2018. New Technologies, Global Value Chains, and the Developing Economies. *Pathways for Prosperity Commission Background Paper Series UK, Oxford*. No. 1. 28 p.

Rodrik D. 2018. What do trade agreements really do? *Journal of Economic Perspectives*. 32(2). P. 73–90.

Storm S., Kohler P. 2016. CETA without blinders: How cutting “trade costs and more” will cause unemployment, inequality and welfare losses. *Global Development and Environment Institute Working Paper Tufts University*. Medford, MA. Vol. 16–03.

Zeschky M.B., Winterhalter S., Gassmann O. 2014. From cost to frugal and reverse innovation: Mapping the field and implications for global competitiveness. *Research-Technology Management*. 57(4). P. 20–27.

Arapova E.Ya. Kitaj: mezhdunarodnoe vzaimodejstvie v usloviyah vnut-rennih vyzovov [China: the International Interaction in the Conditions of Internal Challenges]. 2018. *World economy and international relations*. N. 6. P. 77–85. (In Russian) DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-6-77-85 URL: [https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page\\_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/06\\_2018/0077\\_0085\\_\(7\)\\_Arapova\\_ID18632.pdf](https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/06_2018/0077_0085_(7)_Arapova_ID18632.pdf) (accessed 20.10.2019)

Bulatov A.S., Kvashnin Yu.D., Rebrej S.M., Senyuk N.Yu., Tatulov K.G. 2018. Mezhdunarodnoe dvizhenie kapitala: tendencii i perspektivy [International Capital Flow: Trends and

Prospects]. *Mirovaya ehkonomika i Mezhdunarodnye otnosheniya*. N.8. P. 16–25. (In Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-8-16-25 URL: [https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page\\_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/08\\_2018/02\\_BULATOV\\_16-25.pdf](https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/08_2018/02_BULATOV_16-25.pdf) (accessed 20.10.2019)

Chin`yano F. 2015. Tendencii neravenstva dohodov i ego vozdejstvie na ekonomicheskij rost [Trends of Inequality of Incomes and its Impact on Economic Growth]. *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij*. 10(3). P. 97–133. (In Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2015-03-97. URL: [https://iorj.hse.ru/data/2015/11/11/1078560425/Страницы\\_из\\_Вестник\\_2015\\_03\\_для\\_типогр-6.pdf](https://iorj.hse.ru/data/2015/11/11/1078560425/Страницы_из_Вестник_2015_03_для_типогр-6.pdf) (accessed 20.10.2019)

Droby`shevskij S.M., Trunin P.V., Bozhechkova A.V. 2018. Dolgovremennaya stagnaciya v sovremennom mire [Long-term Stagnation in the Modern World]. *Voprosy` e`konomiki*. N. 11. P. 125–141. (In Russian).

Ekimova K.V., Lukyanov S.A., Smirnov E.N. et. oth 2019. Cifrovaya ehkonomika i iskusstvennyj intellekt: novye vyzovy sovremennoj mirovoj ehkonomiki [Digital Economy and Artificial Intelligence: New Challenges of the World Economy]. Moscow: State University of Management. 180 p. (In Russian).

Kirillov V.N. 2017. Iskusstvennyj intellekt i global'nye vyzovy ehkonomicheskogo rosta [Artificial intelligence and global challenges of economic growth]. Sb. materialov I-j mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Shag v budushchee: Iskusstvennyj intellekt i cifrovaya ehkonomika». Vol. 1. P. 122–127. (In Russian).

Kondratov D.I. 2013. Mezhdunarodny`j ry`nok evro: problemy` i perspektivy` razvitiya [International Market of Euro: Problems and Prospects of Development]. *E`konomicheskij zhurnal Vy`sshej shkoly` e`konomiki*. N. 2. P. 283–319. URL: <https://www.hse.ru/data/2014/11/17/1101366349/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%B2.pdf> (accessed 20.10.2019)

Nazarov V.S., Lazaryan S.S., Nikonov I.V., Votinov A.I. 2019. Mezhdunarodnaya trgovlya: poisk prichin padeniya [International Trade: Search of the Reasons of Falling]. *Voprosy` e`konomiki*. N. 1. P. 79–91. (In Russian). <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2019-1-79-91>

Pak S.Ch. 2018. Protekcionizm SShA i narushenie torgovogo balansa mezhdru SShA i stranami Severo-Vostochnoj Azii [Protectionism of the USA and Violation of Trade Balance between the USA and the Countries of Northeast Asia]. *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij*. 13(2). P. 86–114. (In Russian). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-05 URL: [https://iorj.hse.ru/data/2018/08/30/1154588878/C.-Ч.\\_Пак\\_Протекционизм\\_США\\_и\\_нарушение\\_..\\_странами\\_Северо-Восточной\\_Азии.pdf](https://iorj.hse.ru/data/2018/08/30/1154588878/C.-Ч._Пак_Протекционизм_США_и_нарушение_.._странами_Северо-Восточной_Азии.pdf) (accessed 20.10.2019)

Primakov E.M. 2012. Predely liberalizma dlya Rossii [Liberalism Limits for Russia]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12: Politicheskie nauki*. N. 6. P. 3–15. (In Russian).

Simoniya N.A., Torkunov A.V. 2015. Novyj mirovoj poryadok: ot bipolarnosti k mnoopolynosti [New World Order: from Bipolarity to Multipolarity]. *Polis. Politicheskie issledovaniya*. N. 3. P. 27–37. (In Russian). DOI: 10.17976/jpps/2015.03.03 URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2015/3/2015-3-SIMONIA-TORKUNOV.pdf> (accessed 20.10.2019)

Smirnov E.N. 2016. Brexit kak rezul`tat vnutrennix protivorechij v e`konomie Evropejskogo soyuza [Brexit as Result of Internal Contradictions in Economy of the European Union]. *Vestnik Universiteta (Gosudarstvennyj universitet upravleniya)*, N. 12. P. 69–72. (In Russian).

Smirnov E.N. 2015. Protivorechiya global'nogo ehkonomicheskogo rosta, ili eshche raz ob ehffektivnosti modelej social'no-ehkonomicheskogo razvitiya [Contradictions of Global Economic Growth, or Once Again about Efficiency of Models of Social and Economic Development]. *EKO*. N.4. P. 93–104. (In Russian). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2015-4-93-104

Zaharov A.N. 2018. Perspektivy reindustrializacii razvityh ehkonomik (SSHA, Kanada i Avstraliya) [Prospects of Reindustrialization of Developed Economies (USA, Canada and Australia)]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 1(58). P. 213–245. (In Russian). DOI: 10.24833/2071-8160-2018-1-58-213-245 URL: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/758/743> (accessed 20.10.2019)

#### Литература на русском языке:

Арапова Е.Я. 2018. Китай: международное взаимодействие в условиях внутренних вызовов. *Мировая экономика и международные отношения*. 62(6). С. 77–85. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-6-77-85 URL: [https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page\\_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/06\\_2018/0077\\_0085\\_\(7\)\\_Arapova\\_ID18632.pdf](https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/06_2018/0077_0085_(7)_Arapova_ID18632.pdf) (accessed 20.10.2019)

Булатов А.С., Квашнин Ю.Д., Ребрей С.М., Сенюк Н.Ю., Тагулов К.Г. 2018. Международное движение капитала: тенденции и перспективы. *Мировая экономика и международные отношения*. 62(8). С. 16–25. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-8-16-25 URL: [https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page\\_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/08\\_2018/02\\_BULATOV\\_16-25.pdf](https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/08_2018/02_BULATOV_16-25.pdf) (accessed 20.10.2019)

Дробышевский С.М., Трунин П.В., Божечкова А.В. 2018. Долговременная стагнация в современном мире. *Вопросы экономики*. № 11. С. 125–141. <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2018-11-125-141> URL: <https://institutions.com/general/3228-dolgovremennaya-stagnaciya-v-sovremennom-mire.html> (accessed 20.10.2019)

Екимова К.В., Лукьянов С.А., Смирнов Е.Н. и др. 2019. *Цифровая экономика и искусственный интеллект – новые вызовы современной мировой экономики: монография*. Москва: Издательский дом ГУУ. 180 с.

Захаров А.Н. 2018. Перспективы реиндустриализации развитых экономик (США, Канада и Австралия). *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 1(58). С. 213–245. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-1-58-213-245 URL: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/758/743> (accessed 20.10.2019)

Кириллов В.Н. 2017. Искусственный интеллект и глобальные вызовы экономического роста. *Сборник материалов I международной научно-практической конференции «Шаг в будущее: Искусственный интеллект и цифровая экономика»*. Вып. 1. Москва: ГУУ. С. 122–127.

Кондратов Д.И. 2013. Международный рынок евро: проблемы и перспективы развития. *Экономический журнал Высшей школы экономики*. № 2. С. 283–319. URL: <https://www.hse.ru/data/2014/11/17/1101366349/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%B2.pdf> (accessed 20.10.2019)

Назаров В.С., Лазарян С.С., Никонов И.В., Вотинов А.И. 2019. Международная торговля: поиск причин падения. *Вопросы экономики*. №1. С. 79–91. DOI: 10.32609/0042-8736-2019-1-79-91

Пак С.Ч. 2018. Протекционизм США и нарушение торгового баланса между США и странами Северо-Восточной Азии. *Vestnik международных организаций*. 13(2). С. 86–114. DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-05 URL: <https://iorj.hse.ru/data/2018/08/30/1154588878/С.-Ч.ПакПротекционизмСШАинарушение..странамиСеверо-ВосточнойАзии.pdf> (accessed 20.10.2019)

Примаков Е.М. 2012. Пределы либерализма для России. *Vestnik Московского университета*. Серия 12: Политические науки. №6. С. 3–15.

Симония Н.А., Торкунов А.В. 2015. Новый мировой порядок: от биполярности к многополюсности. *Полис. Политические исследования*. № 3. С. 27–37. DOI: 10.17976/jpps/2015.03.03 URL: <https://www.politstudies.ru/files/File/2015/3/2015-3-SIMONIA-TORKUNOV.pdf> (accessed 20.10.2019)

Смирнов Е.Н. 2016. Brexit как результат внутренних противоречий в экономике Европейского союза. *Вестник Университета (Государственный университет управления)*. № 12. С. 69–72.

Смирнов Е.Н. 2015. Противоречия глобального экономического роста, или еще раз об эффективности моделей социально-экономического развития. *ЭКО*. №4. С. 93–104. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2015-4-93-104

Чиньяно Ф. 2015. Тенденции неравенства доходов и его воздействие на экономический рост. *Вестник международных организаций*. № 3. С. 97–133. DOI: 17323/1996-7845-2015-03-97. URL: [https://iorj.hse.ru/data/2015/11/11/1078560425/Страницы\\_из\\_Вестник\\_2015\\_03\\_для\\_типогр-6.pdf](https://iorj.hse.ru/data/2015/11/11/1078560425/Страницы_из_Вестник_2015_03_для_типогр-6.pdf) (accessed 20.10.2019)

# Десять лет глобальной реформе финансового регулирования: что впереди?

Л.С. Худякова

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им.  
Е.М. Примакова Российской академии наук

В статье анализируются итоги глобальной посткризисной реформы финансового регулирования в тесной увязке с анализом эволюции институционального механизма, особенности которого во многом определили успешность или неуспешность отдельных её направлений. Автор выделяет и исследует три основных этапа в развитии институционального механизма глобального финансового регулирования. Начальный этап – первые посткризисные годы, когда одновременно работа шла по двум направлениям: координация деятельности национальных финансовых регуляторов по купированию кризисных процессов и нейтрализации последствий; разработка и согласование основных глобальных стандартов финансового регулирования. Данный этап мы считаем наиболее эффективным, поскольку в короткие сроки удалось преодолеть кризисные явления, избежав при этом валютных и торговых войн; одновременно провести работу по согласованию международных регуляторных стандартов.

Второй этап, по классификации автора, примерно 2012–2015 гг. – переход к активной имплементации согласованных глобальных стандартов на национальном и наднациональном (ЕС) уровнях, что выявило ряд трудностей и противоречий между ведущими странами, прежде всего в области реализации стандартов, регулирующих трансграничную деятельность финансовых институтов. Именно тогда, как показывает автор, обостряется проблема так называемой асимметричной суверенности.

Третий этап – с середины 2010-х гг. по настоящее время, когда, с одной стороны, сфера глобального финансового регулирования значительно расширяется с появлением новых вызовов, а с другой – усиливается охлаждение к реформе, укрепляется тенденция к независимости национальных финансовых регуляторов, растёт угроза фрагментарности финансовых рынков и пересмотра уже принятых регуляторных стандартов. Особое внимание в статье уделяется анализу проблемы регулирования теневой банковской системы, которая, по мнению автора, представляет угрозу для глобальной финансовой стабильности, особенно с учётом таких факторов, как её взаимосвязанность с традиционными финансовыми институтами, прежде всего банками, подверженность аналогичным банковским рискам, широкое использование финансовых инноваций при создании новых продуктов. Исследуя новые вызовы, автор приходит к выводу, что внедрение финансовых технологий, равно как и необходимость учёта экологических и социальных факторов, требуют серьёзной трансформации и самой системы финансов, и её регулирования. Учитывая глобальный характер новых вызовов, потребность в международной кооперации и сотрудничестве финансовых регуляторов будет сохраняться.

УДК: 339.72

Поступила в редакцию: 26.08.2019 г.

Принята к публикации: 17.10.2019 г.

**Ключевые слова:** глобальное финансовое регулирование, посткризисная финансовая реформа, G20, Совет по финансовой стабильности, системные риски, финансовые технологии и инновации, экологически и социально ответственная финансовая система.

**В** 2018 г. исполнилось десять лет со дня банкротства американского инвестиционного банка «Леман Бразерс», которое принято считать началом глобального финансового кризиса. В 2009 г. на саммитах Большой двадцатки (G20) были согласованы основные направления глобальной реформы финансового регулирования, поэтому 2019 год также можно назвать юбилейным. В этой связи в экспертных кругах и в средствах массовой информации активизировались обсуждения итогов посткризисной финансовой реформы. Однако, не только и не столько юбилейные даты определяют актуальность данной тематики.

На современном этапе развития международных экономических отношений (МЭО), когда всё чаще раздаются голоса о конце глобализации, развиваются протекционистские тенденции как в международной торговле, так и в финансах, сохраняются неустойчивость и неопределённость не только на финансовых рынках, но и в других сферах мировой экономики, исследование вопроса об итогах посткризисной финансовой реформы и её перспективах, о судьбе глобального финансового регулирования представляется важным и актуальным как с теоретической, так и с практической точек зрения. В частности, такой анализ необходим для принятия эффективных регуляторных мер в области кредитно-финансовой политики на национальном уровне, а также для выработки аргументированной позиции в сфере международного сотрудничества.

В данной работе автор поставил следующие цели:

- во-первых, исследовать и классифицировать основные этапы эволюции институционального механизма глобального финансового регулирования, оценить степень его эффективности для поддержания финансовой стабильности на современном этапе;
- во-вторых, проанализировать конкретные направления посткризисной финансовой реформы с точки зрения их успешности и определить причины такого положения дел;
- в-третьих, выявить новые риски и новые вызовы в глобальных финансах, рассмотреть возможные направления развития глобального финансового регулирования на перспективу.

Методологическая база исследования состоит в использовании теоретических подходов российских и зарубежных авторов в области международных финансов и глобального управления. В России большой вклад в исследование данной проблематики внесли работы учёных ИМЭМО им. Е.М. Примакова

РАН, НИУ «Высшая школа экономики», МГИМО, РАНХиГС. Среди зарубежных авторов отметим таких известных экономистов, как Дж. Стиглиц, Б. Эйчэнгрин, Р. Портес, Х. Дитер. К работе над статьёй привлечены статистические и отчётные материалы международных организаций и платформ, в числе которых Банк международных расчётов в Базеле (БМР), Международный валютный фонд (МВФ), Совет по финансовой стабильности (СФС), Базельский комитет (БК) и др. Для анализа автор использовал такие общенаучные методы, как сравнительный и интерпретационный анализ, а также комплексный и системный подходы.

### Эволюция институционального механизма

В 2008–2009 гг. был создан институциональный механизм глобального финансового регулирования, возглавляемый G20, который включает Совет по финансовой стабильности (СФС), стандартоустанавливающие организации (*Standard Setting Bodies, SSB*), в том числе Базельский комитет, а также международные финансово-экономические организации, такие как МВФ, Мировой банк, ОЭСР и ряд других. Этот механизм действует и по настоящее время. Автор определяет глобальное финансовое регулирование как постоянное взаимодействие государств, международных организаций и иных акторов, направленное на согласование позиций по выработке унифицированных регуляторных стандартов и их внедрение в мировую практику. Мы исходим из того, что в современных условиях, когда не существует ни мирового правительства, ни мирового центрального банка, глобальное финансовое регулирование – это многоуровневый процесс, который включает три взаимодействующих между собой уровня: глобальный, региональный (ЕС), национальный (подробнее см. Худякова 2015).

Начальный этап – первые посткризисные годы, когда работа шла по двум направлениям: координация деятельности национальных финансовых регуляторов по купированию кризисных процессов и нейтрализации их последствий; разработка и согласование основных глобальных стандартов финансового регулирования. Данный этап можно считать наиболее эффективным, поскольку удалось в короткие сроки преодолеть кризисные явления, избежав при этом валютных и торговых войн. Одновременно велась активная работа по согласованию международных регуляторных стандартов. Именно тогда глобальный уровень занимал важнейшее место среди других составляющих. Такое положение дел во многом было обусловлено совпадением на тот момент интересов главных акторов на мировых финансовых рынках: США и стран ЕС. США, где и возник кризис, были инициатором глобальной финансовой реформы и возглавили этот процесс. Их поддержали столь же серьёзно пострадавшие от кризиса страны ЕС (статус постоянных членов G20 имеют Европейский союз, а также Великобритания, Германия, Италия и Франция).

Основные направления глобальной реформы финансового регулирования будут рассмотрены ниже, здесь же отметим, что трудности возникли на втором этапе (его можно датировать примерно 2012–2015 гг.), когда началась имплементация согласованных глобальных стандартов на национальном и региональном (ЕС) уровнях. Напомним, что глобальные финансовые стандарты, разработанные СФС совместно с SSB и международными организациями, а затем одобренные на саммитах G20, носят рекомендательный характер и вступают в силу только после их введения в национальное или наднациональное (ЕС) законодательство. При этом страны могут корректировать предлагаемые нормативы с учётом специфики собственных национальных финансовых систем. Именно добровольный характер применения глобальных стандартов финансового регулирования является одной из важных причин низкого уровня эффективности глобальной финансовой реформы.

Главные трудности возникли с реализацией стандартов, регулирующих транснациональную деятельность финансовых институтов (например, процедура трансграничного банкротства или регулирование деятельности иностранных банков), где остро проявились противоречия между США и ЕС, США, ЕС и Японией, а также другими странами. Уже тогда национальные интересы стали превалировать над общими. США впервые за последние десятилетия отказались от общепризнанного принципа возложения ответственности за трансграничную деятельность банка на регулятора «домашней» страны (*home country*), введя для иностранных банков на своей территории обязанность создавать банковские холдинги и подчиняться американскому законодательству, в том числе выполнять нормативы по капиталу и ликвидности.

Одна из причин усиления тенденций к самостоятельности в национальном финансовом регулировании, как ни парадоксально, связана с опытом преодоления глобального кризиса, когда спасением банков занимались национальные регуляторы. Крылатой фразой стало замечание Управляющего Банком Англии о том, что «крупные банки являются транснациональными пока они живы, но становятся национальными, когда они при смерти» (Davies 2010: 189). И хотя глобальная финансовая реформа во многом была направлена на преодоление именно этого противоречия, время показало, что главное бремя ответственности в случае кризисных ситуаций по-прежнему лежит на национальных регуляторах, хотя транснациональные банки оперируют в глобальном масштабе вне сферы действия национального контроля. Х. Дитер назвал этот феномен «асимметричной суверенностью» (Dieter 2016).

Тем не менее, в техническом отношении процесс согласования и мониторинга реализации основных направлений реформы со стороны международных регуляторов остаётся систематичным и последовательным. Исследователи отмечают более высокий уровень исполнения обязательств внутри финансового трека по сравнению с другими направлениями деятельности G20 (Зуев, Невская 2018).

С середины 2010-х гг. можно говорить о третьем этапе в развитии институционального механизма глобального финансового регулирования, когда сфера его охвата существенно расширяется, в том числе в связи с появлением новых рисков и вызовов. Хотя посткризисная реформа ещё полностью не завершена, большинство глобальных стандартов финансового регулирования согласованы и одобрены на саммитах G20, и основное внимание международных регуляторов смещается в сторону оценки эффективности и непреднамеренных последствий национальных политик по реализации реформы. В 2017 г. СФС разработал предложения по определению стратегических задач, основных аналитических подходов и пакету инструментов для оценки последствий имплементации глобальных стандартов<sup>1</sup>. С 2015 г. СФС готовит для G20 годовые отчёты «Имплементация и последствия реформы финансового регулирования под эгидой G20»<sup>2</sup>, которые содержат оценку состояния и, в случае необходимости, предложения по корректировке реформы без ущерба для финансовой стабильности. Например, в докладе 2019 г. «Влияние регуляторной реформы на финансирование малых и средних предприятий» выявлен ряд негативных последствий для кредитования МСП<sup>3</sup>.

В политике отдельных стран по реализации финансовой реформы сохраняются значительные различия. Как известно, в 2010 г. США приняли Закон Додда-Фрэнка о реформе финансового сектора и защите потребителей, который в самом общем виде расширил регуляторные функции государства в сфере финансов. Во многих более поздних подзаконных актах, например, при исполнении Правила Волкера, регулирующего торговые операции банков с ценными бумагами, были сделаны многочисленные уступки требованиям банковского лобби. Первоначально Закон Додда-Фрэнка рассматривался как модельный для остальных стран, а по ряду направлений США ввели даже более жёсткие регуляторные требования в сравнении с глобальными стандартами. Однако в период президентства Д. Трампа в США происходит пересмотр законодательно принятых решений в рамках глобальной реформы, нарастают тенденции «финансового» протекционизма. Например, в Отчёте по банковскому сектору за 2017 г. Министерство финансов США заявило о необходимости ослабить ряд регулятивных требований, принятых в США в соответствии с международными стандартами при Б. Обаме, в том числе пруденциальные требования к системообразующим банкам (Богаевская, Кулакова 2018).

<sup>1</sup> *Proposed Framework for Post-Implementation Evaluation of the Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms. Consultation Document on Main Elements.* April 11, 2017. 15 p. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Framework-for-the-post-implementation-evaluation-of-the-G20-financial-regulatory-reforms.pdf> (accessed 23.10.2019).

<sup>2</sup> *Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms: Fourth Annual Report.* FSB. 28 November 2018. 48 p. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P281118-1.pdf> (accessed 23.10.2019).

<sup>3</sup> *Evaluation of the effects of financial regulatory reforms on small and medium-sized enterprise (SME) financing: Consultation report.* 7 June 2019. 102 p. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P070619-1.pdf> (accessed 23.10.2019).

Страны ЕС в основном придерживаются глобальных стандартов, но используют их, в первую очередь, для решения собственных интеграционных задач, в том числе для создания единого свода правил в рамках Банковского союза и общеевропейского рынка капиталов.

Усиление фрагментарности национального финансового регулирования не отменяет необходимости международного сотрудничества по обеспечению стабильности глобальной финансовой системы, принимая во внимание сохранение традиционных рисков и возникновение новых, связанных с финансовыми инновациями, а также экологических, включая климатические.

В докладе МВФ по вопросам глобальной финансовой стабильности, подготовленном в октябре 2018 г., отмечается, что среднесрочные риски для МФС и экономического роста остаются повышенными. Среди факторов уязвимости для стран с развитой экономикой – это высокие и растущие уровни леввериджа в нефинансовом секторе, продолжающееся снижение стандартов кредитования и завышенные цены активов на некоторых основных рынках. Совокупный долг нефинансового сектора в странах с системно значимым финансовым сектором вырос со 113 трлн долл. (вдвое больше их совокупного ВВП) в 2008 г. до 167 трлн долл. в 2018 г. (что почти в два с половиной раза превышает их совокупный ВВП). По мнению экспертов МВФ, после кризиса банки повысили свои резервы капитала и ликвидности, но они уязвимы по отношению к компаниям, домашним хозяйствам и суверенным заёмщикам с высоким уровнем задолженности. В докладе подчёркивается, что для дальнейшего укрепления устойчивости МФС надлежит завершить программу глобальной реформы финансового регулирования, а макропруденциальные инструменты использовать более широко и активно<sup>4</sup>.

Таким образом, на нынешнем, третьем этапе действуют две разнонаправленные тенденции: одна – к укреплению национальной самостоятельности в сфере финансовой политики, что чревато усилением фрагментарности финансовых систем, другая – к координации и объединению усилий по обеспечению стабильности международной финансовой системы.

### **Итоги посткризисной реформы по основным направлениям**

Краеугольным камнем реформы является уменьшение системных рисков в международной финансовой системе, недооценка которых, по мнению большинства экспертов, и стала одной из главных причин глобального финансового кризиса. Снижения рисков добиваются повсеместным внедрением макропру-

---

<sup>4</sup> *Global Financial Stability Report. A Decade after the Global Financial Crisis: Are We Safer?* IMF, October 2018. 99 p. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018> (accessed 23.10.2019).

денциального надзора (Джагитян 2017), в том числе за счёт создания специальных органов контроля – национальных Советов по финансовой стабильности. Особенно известна активность таких институтов в США (Совет по надзору за финансовой стабильностью, *Financial Stability Oversight Council*) и в ЕС (Европейский совет по системным рискам, *European Systemic Risk Board*). Одновременно во многих странах была введена обязательная практика стресс-тестирования, которая затрагивает пока только банковский сектор. Однако, по признанию экспертов, методики банковских стресс-тестов не учитывают многие виды рисков, в частности, связанные с прямым и косвенным финансовым заражением (*contagion*) при операциях банков с небанковскими финансовыми посредниками, поэтому их результаты не всегда отражают реальную картину (Portes 2018).

До сих пор СФС совместно с МВФ не удалось разработать эффективный инструментарий для ранней идентификации признаков системных финансовых кризисов, хотя дважды в год осуществляется совместный мониторинг возникающих рисков (*Early Warning Exercise*). МВФ регулярно публикует доклады по вопросам глобальной финансовой стабильности (*Global Financial Stability Reports*), а в рамках программы FSAP (*Financial Sector Assessment Program*) оценивает уровень устойчивости национальных финансовых систем. Для 25 стран с системно значимыми финансовыми системами такой мониторинг обязателен.

СФС ежегодно готовит для саммитов G20 отчёты о выполнении согласованных регуляторных мероприятий, позволяющие оценить ход реализации финансовой реформы. Так, в докладе 2019 г. отмечалось, что, несмотря на имеющиеся достижения, по ряду направлений имплементация не завершена, отстаёт от графика или является неполной; поэтому необходима поддержка реформы со стороны властей стран-членов G20 для предотвращения регуляторного арбитража, а также укрепление сотрудничества, повышение взаимного доверия и активный обмен информацией для сохранения открытой и интегрированной глобальной финансовой системы<sup>5</sup>.

Выделим четыре основных блока посткризисной реформы.

Во-первых, повышение устойчивости финансовых институтов, прежде всего банков. Одно из главных достижений состоит во внедрении стандартов Соглашения Базель III по капиталу и ликвидности. Уже к концу 2014 г. во всех 27 юрисдикциях – членах Базельского комитета вступили в силу национальные требования по достаточности капитала в соответствии с Соглашением Базель III<sup>6</sup>. К настоящему времени во всех странах-членах СФС помимо стандартов по достаточности капитала действуют стандарты по показателям кратко-

<sup>5</sup> *Progress in implementation of G20 financial regulatory reforms. Summary progress report to the G20 as of June 2019*. FSB. 25 June 2019. 7 p. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P250619-2.pdf> (accessed 23.10.2019).

<sup>6</sup> *Implementation of Basel standards. A report to G20 Leaders on implementation of the Basel III regulatory reforms*. November 2014. 17 p. URL: <https://www.bis.org/bcbps/publ/d299.pdf> (accessed 23.10.2019).

срочной ликвидности (*Liquidity Coverage Ratio*), а также специальные коэффициенты с учётом надбавки (*surcharge*) для глобальных (*G-SIBs*) и национальных (*D-SIBs*) системно значимых банков. В 16 странах приняты нормативы по уровню левериджа (кредитного плеча), в 11 странах – по показателю долгосрочной ликвидности (*Net Stable Funding Ratio*)<sup>7</sup>.

Отметим здесь, что высокий уровень выполнения Соглашения Базель III обусловлен, во-первых, тем, что его имплементация не требует трансграничных согласований, а, во-вторых, в данном случае комплаенс (*compliance*) определяет конкурентные позиции банков на глобальных рынках, а значит, возможность и стоимость привлечения финансовых ресурсов. Но и при реализации соглашения Базель III возникли сложности. Большие нарекания и споры вызвал механизм использования банками не всегда прозрачных собственных моделей для оценки рисков при расчёте коэффициентов достаточности капитала. По мнению регуляторов, существующая практика может нарушать единое конкурентное поле и создавать дополнительные риски. В результате долгих согласований было принято решение, что внутренние модели рисков (*Internal Rating Based approach*) должны соответствовать Базельским стандартам не менее, чем на 72%, при этом окончательный срок имплементации данного положения – 2027 год. Одновременно сроки завершения разработки отдельных этапов Соглашения Базель III были перенесены с 2019 г. на 2022-й<sup>8</sup>.

До сих пор Базельские нормативы критикуют крупные системообразующие банки, недовольные тем, что для них предусмотрена специальная надбавка к коэффициенту достаточности капитала (от 1 до 1,3 п.п.). Со своей стороны, мелкие и средние банки считают, что им труднее, чем банкам-гигантам, адаптироваться к новым Базельским стандартам по капиталу, и введение этих последних затрудняет кредитование мелкого и среднего бизнеса, а также региональных проектов, создающих новые рабочие места

Второе важное направление реформы заключается в ужесточении режима регулирования и надзора для глобальных и национальных системообразующих банков (*G-SIBs*, *D-SIBs*), постольку банкротство и любые трудности именно у этих банков могут вызвать цепочки кризисов по всей глобальной финансовой системе. Помимо надбавки к коэффициенту достаточности капитала для *G-SIBs*, в 2015 г. было закончено согласование т. наз. механизма TLAC (*Total Loss Absorbing Capacity*), определяющего минимальный коэффициент способности капитала *G-SIBs* абсорбировать гипотетические убытки; с 01.01.2019 этот коэффициент должен составлять 16%. Однако до сих пор имплементация TLAC осуществлена не во всех странах-членах СФС и продолжают споры о необхо-

<sup>7</sup> *Progress in implementation of G20 financial regulatory reforms. Summary progress report to the G20 as of June 2019.* FSF. 25 June 2019. 7 p. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P250619-2.pdf> (accessed 23.10.2019).

<sup>8</sup> *Governors and Heads of Supervision finalise Basel III reform.* Press release. BIS. 07 December 2017. URL: <https://www.bis.org/press/p171207.htm> (accessed 23.10.2019).

димости корректировки величины коэффициента *TLAC* для различных банков в зависимости от степени их финансовой устойчивости<sup>9</sup>.

Почти во всех «домашних» и принимающих странах для *G-SIBs* введены режимы упорядоченной процедуры банкротства (*resolution regimes*), соответствующие «Стандартам по реструктуризации и упорядоченной ликвидации финансовых институтов в случае их несостоятельности» (*Key Attributes of Effective Resolution Regimes*), принятым ещё в 2011 г.

Тем не менее, реализация этих стандартов на практике во многих странах не завершена<sup>10</sup>. Этому мешают существующие между отдельными странами разногласия в подходе к выбору юрисдикции, ответственной за осуществление процедуры банкротства глобального банка: должна ли это быть «домашняя» или принимающая сторона, или они обе? Чьё законодательство должно иметь главенствующее значение? Самые острые противоречия существуют между США и странами ЕС. Принцип эквивалентного или взаимозаменяемого нормоприменения (*equivalence or substituted compliance*), на котором настаивают страны ЕС, практически не работает.

В-третьих, задача реформы – сделать более безопасным и регулируемым рынок деривативов. Ещё в 2010 г. СФС подготовил рекомендации по выпуску стандартизированных финансовых инструментов и их обслуживанию, согласно которым все сделки с деривативами, во-первых, должны подлежать стандартизации и регистрироваться в торговых репозиториях; во-вторых, торговля внебиржевыми деривативами должна осуществляться централизованно и подлежать обязательному клирингу через центральные контрагенты (ССР) (Худякова 2015). К настоящему времени такой порядок действует в большинстве (около 60%) стран-членов СФС<sup>11</sup>. При этом по-прежнему стоит вопрос обеспечения финансовой устойчивости самих центральных контрагентов (ССР), где могут быть сосредоточены значительные риски. Международная организация комиссий по рынкам ценных бумаг (*International Organization of Securities Commissions, IOSCO*) приняла стандарты по организации работы ССР, а также рекомендации по упорядоченной системе их банкротства. Во многих странах, однако, пока не разработан требуемый режим по процедуре банкротства ССР<sup>12</sup>. Так же остро стоит вопрос об усилении мотивации для осуществления клиринга внебиржевых деривативов через ССР.

Четвёртое направление посткризисной реформы, заслуживающее особенно пристального анализа как наименее успешное, хотя и крайне важное для обеспечения финансовой стабильности – это необходимость усиления

<sup>9</sup> *Progress in implementation of G20 financial regulatory reforms. Summary progress report to the G20 as of June 2019.* FSF. 25 June 2019. 7 p. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P250619-2.pdf> (accessed 23.10.2019).

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Там же.

надзора и регулирования небанковских финансовых посредников (*non-bank financial intermediation, NBFi*), или т. наз. «теневого банковской системы» (*shadow banking*). Термин «теневого банк» (*shadow bank*) в 2007 г. предложил П. Маккалли (*P. McCulley*) применительно к американским небанковским институтам, широко применявшим трансформацию сроков, но не за счёт застрахованных в ФКСД депозитов, как у банков, а путём привлечения обезличенных средств на денежных рынках, т.е. из «тени». До недавнего времени этот термин широко использовали как эксперты, так и международные организации. В своём глобальном мониторинге за 2016 г. СФС определяет теневую банковскую систему как «кредитное посредничество, включающее институты и сферы деятельности (полностью либо частично) вне традиционной банковской системы»<sup>13</sup>, а следовательно, и вне традиционного банковского надзора и регулирования. В октябре 2018 г. СФС объявил о решении во всех своих официальных документах, включая Отчёт 2019 г., отказаться от использования термина «теневая банковская система» (*shadow banking*), заменив его на термин «небанковское финансовое посредничество» (*nonbank financial intermediation, NBFi*). Изменение терминологии отражает стремление международных финансовых регуляторов повысить устойчивость данного вида посредничества, сделав его составной частью традиционной кредитно-финансовой системы<sup>14</sup>. В других исследованиях данный термин по-прежнему широко используется.

СФС применяет узкое и широкое измерение *NBFi*. В первом случае анализ фокусируется на той части небанковских финансовых институтов, которые своей деятельностью могут спровоцировать кредитные риски, аналогичные банковским, как то: возможные набеги вкладчиков в случае кризиса (это относится, прежде всего, к коллективным инвестиционным фондам (*CIV*), которые составляют более 70% институтов, включённых в данную категорию); риски трансформации сроков и ликвидности при кредитовании; риски по секьюритизированным кредитам. Более широкая трактовка небанковского финансового посредничества использует категорию Другие финансовые институты (*Other Financial Institutions, OFI*), которая объединяет все финансовые институты, кроме банков, центральных банков, страховых и пенсионных фондов, а также государственных финансовых институтов. В этой группе наибольший удельный вес занимают инвестиционные фонды и фонды структурированного финансирования<sup>15</sup>.

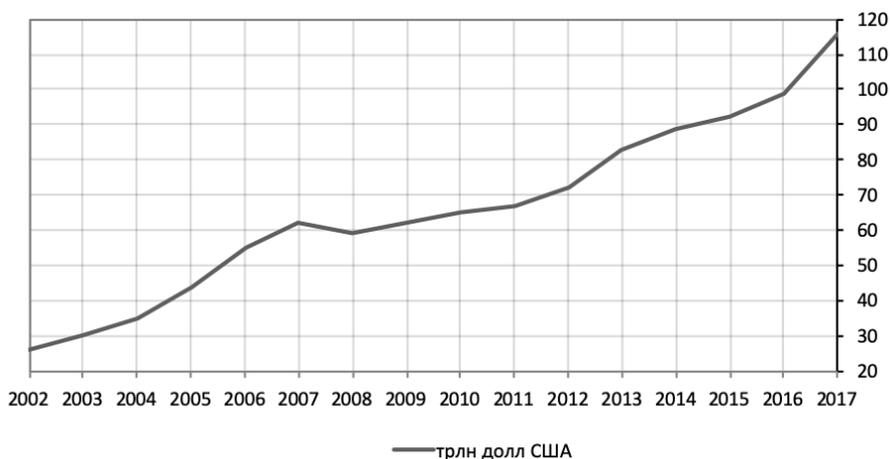
Несмотря на все усилия международных регуляторов ограничить масштабы наиболее рискованных операций, активы *NBFi* продолжают расти высокими

<sup>13</sup> FSB. *Global Shadow Banking Monitoring Report* 2016. May 2017. P.1. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/global-shadow-banking-monitoring-report-2016.pdf> (accessed 23.10.2019).

<sup>14</sup> *Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation* 2018. 4 February 2019. FSB. 100 p. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P040219.pdf> (accessed 23.10.2019).

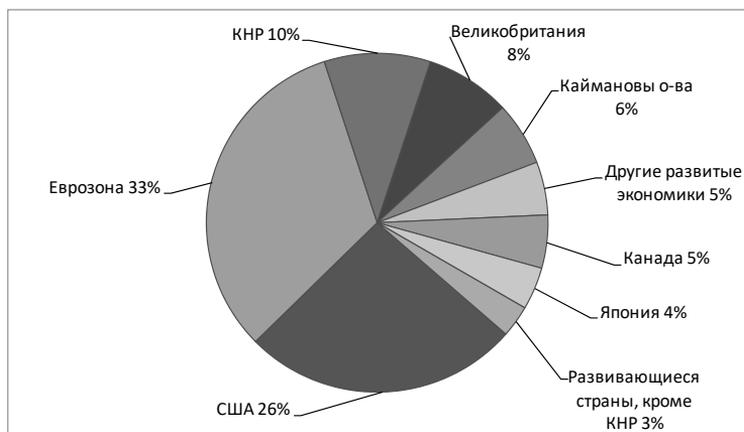
<sup>15</sup> Там же.

темпами (рис. 1). По данным СФС, в 2017 г. темпы роста *OFI* составили 7,6%, а номинальные активы увеличились до 116,6 трлн долл., превысив мировой *GNP*; у *NBFI* в узком измерении – соответственно 8,5% и 51,6 трлн долл. Активы *OFI* росли быстрее, чем у банков, страховых компаний и пенсионных фондов. Их доля в совокупных финансовых активах в 2017 г. достигла рекордной величины – 30,5%<sup>16</sup>.



**Рис. 1. Динамика активов небанковских финансовых институтов (OFI)**  
**Figure 1. Change in Assets of Other Financial Institutions (OFI)**

Источник: FSB Global Shadow Banking Monitoring Reports 2011– 2017, Global Monitoring Report on NBFI 2018, February 2019. FSB



**Рис. 2. Географическая структура активов OFI на конец 2017 г.**  
**Figure 2. Geographical Structure of the OFI Assets as of the end 2017**

Источник: Global Monitoring Report on NBFI 2018, February 2019, FSB. Статистика включает активы, определяемые по методике OFI для 21 страны-члена СФС, плюс страны еврозоны по данным ЕЦБ.

<sup>16</sup> Там же.

Географическая структура операций (см. рис. 2) теневой банковской системы показывает, что наибольшие активы сосредоточены в США и странах еврозоны, где особенно выделяется Люксембург (территория с преференциальным налоговым режимом, там и действует значительная часть европейских *CIV*). Быстрыми темпами продолжают расти активы теневой банковской системы в Китае, несмотря на предпринимаемые китайскими регуляторами ограничительные меры. В КНР особенно активны трастовые фонды, управляющие средствами национальных инвесторов.

Дорожная карта по превращению теневой банковской системы в устойчивый механизм финансирования реальной экономики реализуется очень медленно. Большинство рекомендаций СФС и *IOSCO*, в частности по снижению волатильности в сфере управления активами и рисками ликвидности, равно как и в области сделок по финансированию операций с ценными бумагами (*Securities Financing Transactions, SFT*), находятся в самой начальной стадии реализации. Некоторый прогресс наблюдается только по внедрению рекомендаций *IOSCO* для фондов денежного рынка<sup>17</sup>.

Причины такого положения дел находятся как на стороне спроса, так и предложения финансовых ресурсов. Политика денежных смягчений (*Quantitative Easing, QE*) в большинстве развитых стран и низких (даже иногда отрицательных) процентных ставок по банковским депозитам приводит к притоку свободных денежных средств в фонды по управлению активами и иные небанковские институты. С другой стороны, усиление банковского регулирования, рост нормативов по капиталу вынуждает банки сокращать активы и леверидж, а значит, и предоставление кредитов, что также способствует уходу сделок в теневую банковскую систему. Высокую рискогенность теневой банковской системы эксперты обычно связывают с высокой степенью взаимосвязанности финансовых институтов как внутри самой теневой системы, так и между ними и банками при отсутствии какого-либо «ремня безопасности» в форме надзора и регулирования со стороны центрального банка или мегарегулятора – кредитора в последней инстанции (*lender of last resort*) (Portes 2018).

При этом необходимо различать прямую и косвенную взаимосвязанность. В первом случае речь идёт о непосредственном участии в капитале (в т.ч. трансграничном): например, банки имеют пакет акций управляющих активами или иных фондов; либо прямых клиентских отношениях, отражаемых на балансе. Во-вторых, это могут общие обязательства, цепочки залогов, а также репутационный риск. Сложность заключается ещё и в том, что, например, европейские банки имеют около 60% своих обязательств (*exposure*) в отношении теневых посредников за пределами Европы (Portes 2018). В отсутствие должного над-

<sup>17</sup> *Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation* 2018. 4 February 2019. FSB. 100 p. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P040219.pdf> (accessed 23.10.2019).

зора и возможностей для регулирования, в т.ч. обязательной практики стресс-тестирования теневой банковской системы, ситуация чревата новыми кризисами и не может не вызывать беспокойства как в среде международных экспертов, так и у финансовых регуляторов всех уровней.

Директор-распорядитель МВФ Кристин Лагард в связи с 10-летним юбилеем глобальной финансовой реформы написала в своём блоге, что, несмотря на успешность реформы по многим направлениям, не решён целый ряд проблем, в их числе «переход значительных объёмов рыночной активности в теневую банковскую систему ... равно как и значительное давление финансовой индустрии на власти с целью развернуть посткризисное регулирование в обратную сторону ... система стала безопаснее, но ещё не достаточно безопасной (*not safe enough*). Экономический рост восстановился, но недостаточно разделяем всеми»<sup>18</sup>.

Каковы же причины такого состояния? Главные из них кроются в существующих противоречиях: между глобальным характером финансовых операций и доминированием национального регулирования, между интересами отдельных стран-участниц международного сотрудничества, между регуляторами и финансовой индустрией. Очень часто в качестве главной причины низкой эффективности реформы называют добровольный, необязательный характер применения глобальных стандартов. Однако, по нашему мнению, именно добровольность устраивает главных участников глобального сотрудничества, прежде всего США, которые не готовы поступиться своей самостоятельностью в финансовой политике. Кроме того, поскольку по многим направлениям позиции отдельных стран существенно различаются, выработка единого, обязательного для всех стандарта была бы невозможной. Важную роль играет и описанная выше асимметричность суверенности. Примером более успешной международной кооперации служит глобальное налоговое сотрудничество по противодействию уходу от налогов, где интересы ведущих стран, прежде всего США и ЕС, в значительной мере совпадают. Не последнюю роль в низкой эффективности реформы играет лоббизм, формальный и неформальный, со стороны частных финансовых институтов, главным образом, крупных банков, стремящихся затормозить введение новых стандартов в национальную практику.

### Новые вызовы и перспективы

По мере дальнейшего развития глобальной финансовой системы возникают новые угрозы для финансовой стабильности. В первую очередь, это относится к внедрению новых финансовых технологий<sup>19</sup>. Последние играют важную

<sup>18</sup> Lagarde Chr. *Ten Years After Lehman—Lessons Learned and Challenges Ahead*. IMF Blog. September 5, 2018. URL: <https://blogs.imf.org/2018/09/05/ten-years-after-lehman-lessons-learned-and-challenges-ahead> (accessed 23.10.2019).

<sup>19</sup> СФС определяет финтех (англ. *Fintech*) как технологические инновации в финансовых услугах, которые могут создавать новые бизнес-модели, применения, процессы или продукты, имеющие материальные последствия для

положительную роль в создании новых организационных форм и продуктов, создающих более удобный сервис для клиентов, цифровизации процессов и повышении эффективности операционной деятельности финансовых институтов. Вместе с тем появляются новые риски, связанные с цифровыми валютами и активами, пока практически не регулируемыми, с киберпреступностью, с использованием финансовых технологий для ухода из-под действующего надзора и регулирования и др. Не случайно вопрос о возможностях и вызовах, связанных с финансовыми инновациями, был включён в число приоритетных для финансового трэка на саммите G20 в 2019 г.

СФС совместно со стандартоустанавливающими организациями осуществляет анализ возможных последствий финансовых инноваций для стабильности МФС, а также национальных практик регулирования и надзора с целью выявления пробелов и их устранения. Примечательно, что в докладе по мониторингу NBFІ за 2019 г. целый раздел посвящён рассмотрению такого быстрорастущего феномена, как финтех-кредит (*Fintech credit*), предоставляемый через *online*-платформы и находящийся фактически вне сферы надзора и регулирования. СФС определяет его как кредитную деятельность посредством электронных платформ, когда заёмщики непосредственно контактируют с кредиторами. Многие страны включают в данную категорию такие услуги, как кредитование между физическими лицами (*P2P*), краудфандинг, маркетплейс (*marketplace*) кредитование. При этом, по оценке СФС, между юрисдикциями существует очень низкий уровень совместимости в подходах<sup>20</sup>.

Другая аналитическая работа СФС посвящена децентрализованным финансовым технологиям и последствиям растущего их использования для финансовой стабильности и регулирования<sup>21</sup>. Чаще всего такие технологии используются в платёжных и расчётных операциях, торговом финансировании, сделках на рынке ценных бумаг (токенизация). Наряду с определёнными позитивными результатами (снижение рисков, присущих традиционным финансовым посредникам, в том числе уровня концентрации, взаимосвязанности, киберпреступности), использование децентрализованных технологий несёт с собой новые риски, а именно распыление ответственности и отчётности, большую процикличность (*P2P*), сложности при осуществлении процедуры банкротства, операционные риски. Они могут быть использованы для проведения недобро-

---

предоставления финансовых услуг. Термин «*Fintech-компания*» обычно используется по отношению к небольшим финансовым компаниям, часто стартапам, которые эти инновации разрабатывают. «*BigTech-компаниями*» называют крупные технологические фирмы, которые работают в сфере финансовых услуг аналогично традиционным финансовым посредникам, конкурируя с последними. *FinTech and market structure in financial services: Market developments and potential financial stability implications*. FSB. 14 February 2019. P. 1. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P140219.pdf> (accessed 23.10.2019).

<sup>20</sup> *Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation* 2018. 4 February 2019. FSB. 100 p. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P040219.pdf> (accessed 23.10.2019).

<sup>21</sup> *Decentralised financial technologies: Report on financial stability, regulatory and governance implications*. 6 June 2019. 31 p. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P060619.pdf> (accessed 23.10.2019).

совестных сделок, что впоследствии может осложнить правоприменение по этим сделкам (*enforcement*) и т.п. Кроме того, децентрализованные финансовые технологии позволяют проводить сделки без чёткой географической локации, что также затрудняет процесс надзора и регулирования.

Всё вышесказанное свидетельствует о необходимости укрепления международной кооперации национальных финансовых регуляторов, а также привлечения более широкого круга стейкхолдеров к обсуждению данных вопросов.

Р. Менон, Управляющий директор Финансового регулятора Сингапура (*Monetary Authority of Singapore*) полагает, что усложнение, в том числе цифровизация, финансовых операций в будущем потребует не только большей кооперации, но и большей координации действий национальных регуляторов. По его мнению, существенно возрастёт значимость надзора. Для повышения эффективности этого надзора будут внедряться новые финансовые технологии, что значительно ускорит и упростит процесс. Р. Менон даже предлагает новые термины *SupTech* (*Supervisory Tech*) и *ReGTech* (*Regulatory Tech*)<sup>22</sup>.

СФС совместно с *SSB* отслеживают риски, связанные с развитием рынка криптовалют и активов в криптовалютах. В докладе 2018 г. «О регулировании активов в криптовалютах в целях обеспечения финансовой стабильности» сделан вывод о том, что до настоящего времени криптовалюты не представляют материального риска для глобальных финансовых рынков в силу их небольших объёмов, но для инвесторов риски возможны. В докладе указано на необходимость постоянно отслеживать операции в этом очень быстро растущем сегменте финансового рынка<sup>23</sup>.

В рамках своей компетенции СФС начал работу по повышению устойчивости финансовых институтов к кибератакам. В 2017 г. был подготовлен доклад, содержащий анализ существующих национальных регулятивных и надзорных практик в сфере обеспечения кибербезопасности в финансовом секторе. В 2018 г. опубликован т.н. киберсловарь для унификации терминов и понятий в данной сфере. В том же 2018 г. была создана Рабочая группа по противодействию кибератакам и нейтрализации их последствий (*Working Groupe on Cyber Incident Response and Recovery, CIRR*). Группа занимается разработкой набора практик и инструментов противостояния кибератакам для финансовых институтов и их регуляторов. В докладе к саммиту G20 в 2019 г. предложения СФС в данной сфере были конкретизированы<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Menon R. *Financial regulation – 20 years after the Global Financial Crisis. BIS central bankers' speeches*. San Francisco, 25 June 2018. 9 p. URL: <https://www.bis.org/review/r180727a.pdf> (accessed 23.10.2019)

<sup>23</sup> *Crypto-assets. Report to the G20 on work by the FSB and standard-setting bodies*. FSB. 16 July 2018. 10 p. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P160718-1.pdf> (accessed 23.10.2019).

<sup>24</sup> *Cyber Incident Response and Recovery: Progress Report to the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. 28 May 2019. 6 p. URL: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P280519-1.pdf> (accessed 23.10.2019).

Рассмотренные выше инициативы СФС позволяют заключить, что на данном этапе речь не идёт о выработке глобальных стандартов регулирования новых финансовых технологий, поскольку национальные подходы плохо совместимы. Делаются первые шаги по исследованию основных тенденций в данной области и возможных рисков, а также выявлению наилучших национальных регуляторных практик и их распространения среди стран-участниц. Наиболее продвинутым и перспективным представляется международное сотрудничество в сфере борьбы с киберпреступностью и обеспечением кибербезопасности, где СФС работает совместно с ФАТФ – Группой по финансовому противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма (*Financial Action Task Force on Money Laundering*), имеющей широкие и действенные полномочия. Глобальные стандарты ФАТФ обязательны для стран-членов. В последние годы ФАТФ уделяет особое внимание разработке мер по противодействию использованию криптовалют в противоправных целях.

Следует упомянуть ещё один важный аспект реформирования глобальных финансов, который особо отметила Кристин Лагард: сфера культуры, ценностей, этики внутри самих финансовых институтов – по её мнению мало изменившаяся за последние десять лет. По-прежнему финансовый сектор во главу угла ставит получение краткосрочной прибыли, а не обеспечение устойчивости в долгосрочной перспективе<sup>25</sup>. И тому есть множество примеров. Не случайно до сих пор разработка мер по предотвращению финансовых манипуляций и нечестной практики (*misconduct*) остаётся одним из приоритетных направлений деятельности СФС. Эти меры важны не только по этическим, но и по экономическим соображениям, поскольку «неэтичное» поведение одного финансового института может иметь серьёзные последствия для всей системы, и чтобы с этим бороться, только ужесточения регулирования и надзора недостаточно, нужна реформа сознания, отношения к клиентам внутри самого финансового сектора.

В этой связи в качестве положительного фактора нужно отметить активно развивающуюся в последние годы тенденцию к повышению экологической и социальной ответственности финансовых институтов в рамках реализации Целей устойчивого развития (ЦУР) до 2030. Создание устойчивой (*sustainable*) финансовой системы имеет своей целью не только обеспечить финансирование ЦУР, но и уменьшить экологические, прежде всего климатические, риски для финансовых институтов. Климатические риски – один из новых вызовов, отслеживание и нейтрализация которых выходит за рамки посткризисной финансовой реформы. Развивается новое направление глобального финансового реформирования – сопряжение с Целями устойчивого развития. Последнее включает внедрение принципов устойчивости (*ESG – ecological, social, governance*) в стра-

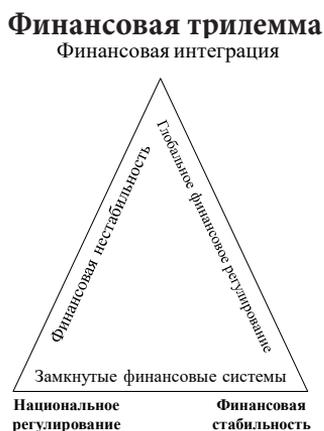
<sup>25</sup> Lagarde Chr. *Ten Years After Lehman—Lessons Learned and Challenges Ahead*. IMF Blog. September 5, 2018. URL: <https://blogs.imf.org/2018/09/05/ten-years-after-lehman-lessons-learned-and-challenges-ahead/> (accessed 23.10.2019).

тегии и риск-менеджмент финансовых институтов и учёт этих принципов национальными регуляторами в своей надзорной практике. Под эгидой G20 и ЮНЕП (*United Nations Environmental Program*) разработаны Дорожные карты и Планы действий по развитию зелёного финансирования и инклюзивных финансов (подробнее см. Худякова 2018).

По мнению экспертов, при реформировании глобальной финансовой системы необходимо, во-первых, изменить целеполагание стандартоустанавливающих организаций, добавив в него наряду с обеспечением финансовой стабильности пункт о создании условий для инклюзивного экономического развития; во-вторых, расширить представительство в международных финансовых институтах развивающихся стран в соответствии с их новой ролью в глобальных финансах (Jones, Knaack 2017).

Рассмотренные выше новые риски и вызовы обуславливают необходимость не просто усиления регулирования и надзора в МФС, а его серьёзной трансформации с учётом цифровизации, экологизации и социализации глобальных финансов. Возникают вопросы, на которые вряд ли можно ответить определённо: по какому сценарию будет развиваться глобальное финансовое регулирование? Будут ли укрепляться и тенденции к большей самостоятельности национальных регуляторов или возобладает движение к усилению роли глобальных институтов?

Обратимся к широко обсуждаемой в последние годы т. наз. финансовой трилемме, которую впервые предложил Д. Шоемакер (Schoenmaker 2011) применительно к банковской системе по аналогии с макроэкономической трилеммой для открытой экономики Р. Манделла. Финансовая трилемма в современной трактовке утверждает, что из трёх положений: поддержание финансовой стабильности; интеграция национальных финансовых систем; независимая национальная регулятивная политика – одновременно могут действовать только два (Cechetti, Schoenholtz 2017).



**Рис. 3. Финансовая трилемма**  
*Figure 3. Financial Trilemma*

Например, если страна стремится обеспечить финансовую стабильность за счёт независимой регулятивной политики, то невозможна интеграция финансовых систем. Если приоритет заключается в укреплении интеграционных процессов в сфере финансов, то государства для обеспечения стабильности финансовой системы должны поступиться частью национального суверенитета в пользу усиления глобального регулирования. В противном случае возникнет нестабильная смешанная система, в которой, с одной стороны, углубляется интеграция финансовых рынков, а с другой – происходит усиление национального регулирования.

По нашему мнению, именно такое описание подходит к современной ситуации. Но, как известно, вариативный прогноз нужен для того, чтобы воздействовать на ход событий в желаемом направлении. Правда, целеполагание у разных групп стейкхолдеров, экспертов, национальных и международных регуляторов разное.

Так наряду со сторонниками усиления независимости национальной финансовой политики ряд экспертов выдвигают различные предложения об укреплении существующего глобального институционального механизма с целью повышения его легитимности и эффективности. Например, в первые посткризисные годы предлагалось создать новую международную финансовую организацию, аналогичную МВФ с точки зрения представительства и юридического статуса (Eichengreen 2009; Stiglitz 2010). Эта идея не была реализована и сейчас практически не обсуждается, тем более в условиях пробуксовки реформ в МВФ и ВТО. Другое предложение – о слиянии G20 с МВФ (Knight 2014) также не было реализовано. Правда, оно получило развитие в т. наз. Докладе Группы «мудрецов» (*Report of the G20 Eminent Persons Group*) по вопросу глобального финансового регулирования, представленном на саммите G20 в 2018 г.<sup>26</sup> В Докладе предложено усилить обязательный характер рекомендаций G20 за счёт более тесного взаимодействия с МВФ и другими международными организациями, действующими на основе межправительственных соглашений и объединяющими большее количество стран, т.е. обладающими большей легитимностью. В частности, G20 рекомендуется сосредоточить деятельность на вопросах стратегии, а имплементацию конкретных рекомендаций по финансовому регулированию передать аппарату МВФ, предварительно реформировав его органы управления. Реализация данного предложения в ближайшем будущем, по нашему мнению, маловероятна в силу рассмотренных выше причин.

Вместе с тем представляется справедливым тезис авторов Доклада о том, что необходимо объединить все три уровня регулирования (глобальный, реги-

---

<sup>26</sup> *Making the global financial system work for all. Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance.* October 2018. 96 p. URL: <https://www.globalfinancialgovernance.org/assets/pdf/G20EPG-Full%20Report.pdf> (accessed 23.10.2019).

ональный, национальный) в единую систему, способную отслеживать финансовые риски, оценивать их и иметь страховой механизм – «глобальный ремень безопасности» на случай возможного кризиса<sup>27</sup>.

В заключение отметим, что в настоящее время в сфере финансов уже существует высокий уровень взаимозависимости между национальными рынками и системами. Не случайно финансы считаются самой глобализированной сферой мировой экономики. Интеграция финансовых рынков имеет свои плюсы (более эффективное распределение финансовых ресурсов, создание равного конкурентного поля) и свои минусы (возможность кризисного «заражения», в т.ч. через границы, асимметричность суверенности). Угроза фрагментации национальных финансовых систем осложняет дальнейшее продвижение глобального финансового регулирования, тем более в каких-либо наднациональных формах. Однако традиционные риски и новые глобальные вызовы, такие как цифровизация, экологизация и социализация финансового посредничества, при сохраняющейся интегрированности финансовых рынков делают кооперацию в международной финансовой сфере необходимой. Нельзя не согласиться с авторами процитированного выше доклада в том, что главный вызов современности состоит в том, чтобы создать международный порядок, соответствующий XXI веку: «многополярный и более равноправный, децентрализованный в принятии решений, при этом ещё более взаимосвязанный и сотрудничающий»<sup>28</sup>. Как показывает практика, важная роль в создании этого нового международного порядка принадлежит быстро растущим развивающимся странам, прежде всего Китаю и Индии, а также странам с переходной экономикой, включая Россию.

#### **Об авторе:**

**Людмила Семёновна Худякова** – к.э.н., заведующая Отделом ФГБНУ Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН). 117997 Профсоюзная ул., д. 23, Москва, Российская Федерация.

#### **Конфликт интересов:**

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

---

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Там же, с.4.

Received: 26.08.2019  
Accepted: 17.10.2019

# Ten Years of the Global Reform of Financial Regulation: What is ahead?

L.S. Khudyakova  
DOI 10.24833/2071-8160-2019-5-68-91-113

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations

**Abstract:** Global financial crisis of 2008–2009 demonstrated the need for reforms in the system of financial regulation. An institutional mechanism was created under the auspices of the G20 with the purpose to implement a global reform. In the article results of the post-crisis global financial reform are analysed in contingent with review of the evolution of institutional mechanism, which specifics often determined success or its absence in particular directions of the reform. The author selects and reviews three main periods of development of the global financial regulation's institutional mechanism. In the initial period – the first years after the crisis works were progressing in two directions simultaneously: a) co-ordination of activities of national financial regulatory bodies in coping with the crisis processes and neutralization of its consequences; b) development and reconciliation of major global standards of financial regulation. We can consider that period as successful because crisis processes were overcome in relatively short time, trade and currency wars were also avoided and at the same time international regulatory standards were widely agreed.

The second period according to the author's classification (approx. 2012–2015) – transmission to the implementation of agreed international standards at the national and supranational (EC) levels. That time a range of difficulties and contradictions between leading countries revealed. First of all these problems related to the spheres where the regulations of transnational activities of financial institutions had to be agreed. As the author shows exactly in that time a problem of the so-called asymmetrical sovereignty in the financial policy aggravated.

The third period is continuing in the present time. During this period, from the one side, the global financial regulation expands its coverage according to emergence of new challenges, but from the other side the interest to the reform is being loosing and the trend to increase of the independence of the national financial regulators is expanding. So the threat to fragmentation of the international financial markets and revision of already agreed regulatory standards became not illusive.

Special attention in the article was paid to analysis of the problem of regulating the shadow banking or non-bank financial intermediation (NBFi), which are till now largely outside of the regulatory mandate of the governance bodies. Rapid growth of transactions by the latter, according to the author's opinion, is a threat to the global financial stability especially taking into account such factors as its close interconnectedness with traditional financial institutions (banks), exposure to the bank-like risks, the wide implementation of financial innovations for making new unregulated products.

Investigating new challenges beyond the perimeter of the post-crisis reform the author came to the conclusion that implementation of financial technologies as well as the necessity to take into account ecological and social factors require serious transformation of the global financial system as well as its regulation. Taking into account the global nature of new challenges the need for international co-operation of financial regulatory bodies will be continued.

**Key words:** global financial regulation, post-crisis financial reform, G20, Financial Stability Board, systemic risk, shadow banking system, financial technologies and innovations, environmentally-sustainable financial system.

**About the author:**

**Lyudmila S. Khudyakova** – Candidate of science (Economics), Head of Department. IMEMO RAS. Russia, 117997 Moscow, Profsoyuznaya st., 23. E-mail: l.khudyakova@imemo.ru.

**Conflict of Interests:**

Author declares the absence of conflict of interests.

**References:**

Cecchetti S., Shoenholtz K. 2017. *The Other Trilemma: Governing Global Finance*. URL: <https://www.moneyandbanking.com/commentary/2017/7/23/the-other-trilemma-governing-global-finance> (accessed 23.10.2019)

Eichengreen B. 2009. Out of the box Thoughts about the International Financial Architecture. Working Paper No. WP/09/116. *International Monetary Fund*.

Dieter H. 2016. The G20 and the dilemma of asymmetric sovereignty: why multilateralism is failing in crisis prevention. *Global Economic Cooperation Views from G20 Countries*. Ed. Rajat Kathuria, Neetika Kaushal Nagpal. Indian Council for Research on International Economic Relations 20. P. 43–65. DOI 10.1007/978-81-322-2698-7

Jones E., Knaack P. 2017. *The Future of Global Financial Regulation*. GEG Working Paper. WP 127. P. 25. URL: [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Jones\\_Knaack.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Jones_Knaack.pdf) (accessed 23.10.2019)

Howard D. 2010. Global Financial Regulation after the Credit Crisis. *Global Policy*. 1(2). P. 185–190. DOI: 10.1111/j.1758-5899.2010.00025.x

Knight M. 2014. *Reforming the global architecture of financial regulation: The G20, the IMF and the FSB* (CIGI Papers No. 42). CIGI.

Kodres L.E. 2013. What is Shadow Banking? Many financial institutions that act like banks are not supervised like banks. *Finance Development*. 50(2). P. 42–43. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/06/pdf/basics.pdf> (accessed 23.10.2019)

Menon R. 2018. *Financial regulation – 20 years after the Global Financial Crisis*. BIS central bankers' speeches. San Francisco. 9 p. URL: [https://www.gov.sg/~sgpcmedia/media\\_releases/mas/speech/S-20180626-2/attachment/Financial%20Regulation%2020%20Years%20after%20the%20Global%20Financial%20Crisis%20Keynote%20address%20by%20Ravi%20Menon.pdf](https://www.gov.sg/~sgpcmedia/media_releases/mas/speech/S-20180626-2/attachment/Financial%20Regulation%2020%20Years%20after%20the%20Global%20Financial%20Crisis%20Keynote%20address%20by%20Ravi%20Menon.pdf) (accessed 23.10.2013)

Portes R. 2018. Interconnectedness: mapping the shadow banking system. *ADEMU Working paper Series*. WP 2018/117. 11 p.

Schoenmaker D. 2011. The Financial Trilemma. *Economics Letters*. 111(1). P. 57–59. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1340395>

Stiglitz J.E. 2010. The Stiglitz Report: Reforming the International Monetary and Financial Systems in the Wake of the Global Crisis. *The New Press*.

Zuev V., Nevskaya A. 2018. Governing the Gaps in Global Banking. *Accountability for Effectiveness in Global Governance*. Ed. by John J. Kirton and Marina Larionova. Routledge. P. 44–61.

Bogayevskaya O.V., Kulakova V.K. 2018. Postkrisisnoye regulirovaniye deyatel'nosti inostrannykh bankovskikh kompaniy na territorii SSHA [Post-Crisis Regulation of Foreign Banking Companies in the United States]. *USA and Canada: economics, politics, culture*. No. 12. P. 86-98. (In Russian).

Dzhagitjan Je.P. 2017. Makroprudencial'naja politika v postkrisisnom bankovskom regulirovanii. [Macropprudential Policy in Post-Crisis Banking Regulation]. MEIMO. No. 11. P. 13–23. (In Russian).

*Global'noe upravlenie: vozmozhnosti i riski* [Global Governance: Opportunities and Risks.]. 2015. Otv. red.: V.G. Baranovskii, N.I. Ivanova. Moscow: IMEMO RAN. 315 p.

Grinspen A. 2009. Epokha potryaseniya. Problemy i perspektivy mirovoi finansovoi sistemy [The Era of Upheaval. Problems and Prospects of the World Financial System]. Moscow: Al'pina Business Books. 520 p.

Khudyakova L.S. 2015. Global'noe finansovoe regulirovanie v postkrisisnyy period [Global Financial Regulation in the Post-Crisis Period]. *New Approaches to Global Financial Regulation*. Ed. L.S. Khudyakova. Moscow: IMEMO RAS. P. 6–28. (In Russian).

Khudyakova L.S. 2018. Reforma global'nykh finansov v kontekste ustoychivogo razvitiya [Reform of Global Finance in the Context of Sustainable Development]. L.S. Khudyakova. *World Economy and International Relations*. 62(7). P. 38–47. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-7-38-47. (In Russian).

Kopytin I.A. 2018. Ekosistema fintekha i usilenie konkurentsii na rynke transgranichnykh mezhbankovskikh platezhei [FINTECH Ecosystem and Increased Competition in the Market of Cross-Border Interbank Payments.]. *Innovatsii i investitsii*. №11. P. 130–134. (In Russian).

*Mezhdunarodnyi opyt antikrizisnoi politiki: uroki dlya Rossii* [International Experience of Anti-Crisis Policy: Lessons for Russia.]. 2009. Pod red. S.A. Afontseva, N.I. Ivanovoi, I.S. Korableva. Moscow: IMEMO RAN. 197 p. (In Russian).

*Novye podkhody k global'nomu finansovomu regulirovaniyu* [New Approaches to Global Financial Regulation]. 2015. Pod red. L.S. Khudyakovoi. Moscow: IMEMO RAN. 162 p. (In Russian).

*Perspektivy ekonomicheskoi globalizatsii* [Prospects for Economic Globalization]. 2019. Pod red. A.S. Bulatova. Moscow: KNORUS. 666 p. (In Russian).

#### Литература на русском языке:

Богаевская О.В., Кулакова В.К. 2018. Посткризисное регулирование деятельности иностранных банковских компаний на территории США. *США и Канада: экономика, политика, культура*. №12. С. 86–98. DOI: 10.31857/S032120680002704-8

*Глобальное управление: возможности и риски*. 2015. Оtv. ред.: В.Г. Барановский, Н.И. Иванова. Москва: ИМЭМО РАН. 315 с.

Гринспен А. 2009. *Эпоха потрясений. Проблемы и перспективы мировой финансовой системы*. Москва: Альпина Бизнес Букс. 520 с.

Джагитян Э.П. 2017. Макропруденциальная политика в посткризисном банковском регулировании. *Мировая экономика и международные отношения*. №11. С. 13–23. DOI:10.20542/0131-2227-2017-61-11-13-23 URL: [https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page\\_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/11\\_2017/0013\\_0023\\_Djagityan\\_ID12126.pdf](https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/11_2017/0013_0023_Djagityan_ID12126.pdf) (accessed 23.10.2019)

Копытин И.А. 2018. Экосистема финтеха и усиление конкуренции на рынке трансграничных межбанковских платежей. *Инновации и инвестиции*. №11. С. 130–134.

*Международный опыт антикризисной политики: уроки для России.* 2009. Под ред. С.А. Афонцева, Н.И. Ивановой, И.С. Королева. Москва: ИМЭМО РАН. 197 с.

*Новые подходы к глобальному финансовому регулированию.* 2015. Под ред. Л.С. Худяковой. Москва: ИМЭМО РАН. 162 с.

*Перспективы экономической глобализации.* 2019. Под ред. А.С. Булатова. Москва: КНОРУС. 666 с.

Худякова Л.С. 2015. Глобальное финансовое регулирование в посткризисный период. *Новые подходы к глобальному финансовому регулированию.* Под ред. Л.С. Худяковой. Москва: ИМЭМО РАН. С. 6-28. URL: [https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015\\_018.pdf](https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015_018.pdf) (accessed 23.10.2019)

Худякова Л.С. 2018. Реформа глобальных финансов в контексте устойчивого развития. *Мировая экономика и международные отношения.* 62(7). С. 38-47. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-7-38-47.

# Государственный долг Японии: анализ особенностей и оценка перспектив

Р.Б. Ноздрева

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

В статье дана характеристика современного состояния государственного долга Японии, который почти в два с половиной раза превышает объём ВВП. Цель настоящего исследования заключалась в том, чтобы выделить основные причины нарастания долга, особенности структуры, этапы формирования; сделать оценку и прогноз эффективности правительственных мер по его регулированию; провести компаративный анализ по отношению к госдолгу США.

Особенности государственных долговых обязательств Японии основаны на относительной стабильности её финансовой системы и высокой степени доверия к ней как внутри страны, так и за рубежом. Это положение обеспечивается тем, что 95% гособлигаций владеют резиденты. Несмотря на пессимистический настрой МВФ, инвесторы продолжают активно приобретать долговые обязательства японского правительства. На поведении инвесторов сказывается укрепление в мировой экономической науке позиции неокейнсианцев, которые считают внутренний долг безопасным, допуская, что бюджетные расходы могут быть равны сумме налоговых поступлений и внутреннего долга. Доминирующую роль на рынке долговых инструментов Японии в течение длительного времени продолжают играть государственные облигации и, хотя объём этого вида займов велик, высокая степень доверия к финансам Японии сохранится как внутри страны, так и за рубежом благодаря выстроенной правительством и Банком Японии компетентной, осторожной и в известной степени консервативной финансовой системе. В сфере регулирования государственного долга автор считает успешной политику Банка Японии, которая в значительной степени смягчает отрицательное влияние государственной задолженности на развитие японской экономики. Напротив, эффективность правительственных мер, в том числе в рамках «Плана Трёх стрел» премьер-министра С. Абэ, оценивается как низкая. Государственные расходы растут, но правительство не вводит ограничительных мер долговой политики, считая, что ежегодное увеличение объёма госдолга на 1% необходимо для поддержания экономического роста. На основе проведённого исследования дан прогноз сохранения на ближайшее пятилетие высокого уровня госдолга Японии.

**Ключевые слова:** Япония, государственный долг, факторы стабильности японской финансовой системы

УДК: 339.97

Поступила в редакцию: 13.02.2019 г.

Принята к публикации: 15.06.2019 г.

**П**роблема долговых обязательств развитых стран относится к числу актуальных тем в исследованиях международных экономических отношений. Высокий долг Японии, США и ряда государств Европейского союза рассматривается как весомый фактор риска стабильности не только для экономик указанных государств, но и для мировой экономики в целом. Опыт по управлению государственным долгом Японии, страны с самым высоким в мире уровнем госдолга по отношению к ВВП, анализируется в данной статье с проекцией на ситуацию в России.

Цель настоящего исследования состоит в выявлении главных факторов нарастания долга Японии, особенностей его структуры, этапов формирования, а также в оценке основных направлений и эффективности правительственных мер по регулированию долговых обязательств. В заключении представлен прогноз дальнейшей динамики госдолга Японии. Дан компаративный анализ по отношению к госдолгу США.

Основными источниками исследования послужили статистические данные Министерства финансов Японии, международных организаций (ВМФ, ВБ) и японского правительства, а также публикации информационного агентства *Bloomberg* и материалы изданий финансово-экономического профиля, как то *Japanese International Economies*, *Financial Times*, «Нихон кэйдзай симбун». Используются труды российских, японских и американских экономистов.

В зависимости от характера поставленных задач автор применяла общенаучные методы, такие как системный, структурно-функциональный и компаративный анализ, статистические и эконометрические методы расчётов.

### Нарастание государственного долга Японии

По соотношению объёма государственного долга к ВВП Япония находится на первом месте в мире. В 2018 г. этот показатель составил 237,12% (см. табл. 1), в стоимостном выражении 9,9 трлн долл.

**Таблица 1. Государственный долг стран мира в процентах к ВВП, 2017 – 2019 гг.**  
*Table 1. The national debt of the countries of the world as a percentage of GDP, 2017 – 2019 years*

Рейтинг	Страна	Государственный долг (% к ВВП)		
		2017 г.	2018 г.	2019 г.*
1	Япония	234,98	237,12	237,54
2	Ливан	148,96	150,92	157,81
3	Италия	131,28	132,09	133,43
4	Эритрея	131,24	129,42	127,34
5	Португалия	124,76	121,44	119,46
...	США	106,23	105,77	106,70
...	Россия	15,52	13,95	13,79

Примечание: \* оценка.

Источник: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2019.

В Японии государственные облигации выпускаются на покрытие правительственных расходов и наряду с налогообложением выступают источником средств на покрытие дефицита бюджета. С другой стороны, на обслуживание госдолга приходится около 22% расходной части бюджета страны<sup>1</sup>. Рост этих платежей становится всё более серьёзной нагрузкой на бюджет и значительный выпуск облигаций не может не оказывать отрицательного влияния на состояние государственных финансов.

Выпуск гособлигаций регулируется специальным законодательством и подлежит жёсткому контролю. По целям использования выделяют три категории гособлигаций:

1) *Облигации под будущие доходы* выпускаются с целью привлечения средств для покрытия потребностей в государственных расходах:

- строительные гособлигации на общественные работы – их выпуск регулирует Закон о государственных финансах Японии;
- для покрытия дефицита государственного бюджета (кроме вышеназванных работ) – выпуск определяет Закон об особых случаях выпуска гособлигаций;
- рефинансирующие гособлигации для консолидации и погашения ранее выпущенных гособлигаций – выпуск регламентирован Законом о специальном счёте Фонда консолидации госдолга.

2) *Займовые облигации* (краткосрочные правительственные бумаги или финансовые векселя) выпускаются для покрытия временной нехватки средств по обычным и специальным счетам в соответствии с особыми основаниями, в том числе для реализации программ займов и инвестиций.

3) Облигации для отсрочки расходов выпускаются взамен проведения текущих расходов, за счёт чего достигается отсрочка расходов до срока погашения этих облигаций и проводится косвенное привлечение средств.

Самыми быстрыми темпами растёт объём облигаций первой из перечисленных категорий.

Соотношение долей различных видов государственных ценных бумаг Японии представлено ниже (см. табл. 2).

**Таблица 2. Структура госдолга Японии по видам ценных бумаг (декабрь 2018 г.)**  
**Table 2. Japanese public debt structure by type of securities (December 2018)**

Категория ценных бумаг	Доля (%)	Доля в подгруппе (%)	Абсолютная величина (млн долл.)
<b>1. Гособлигации</b>	<b>88,49</b>		<b>9.739.255</b>
В т.ч. а) Гособлигации общего назначения (бонды реконструкции)	88,98		8.665.794 (41.571)

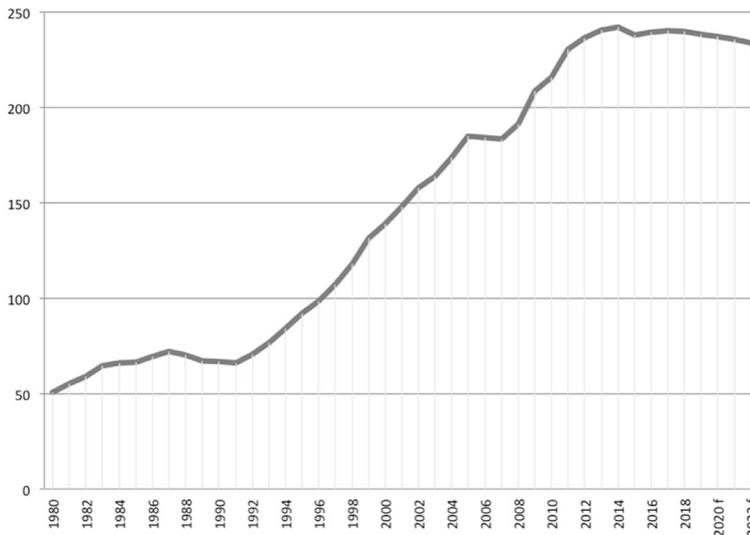
<sup>1</sup> Нихон токэй нэнкан. 2018. Токио. *Нихон сэйфу сирё*.

Категория ценных бумаг	Доля (%)	Доля в подгруппе (%)	Абсолютная величина (млн долл.)
долгосрочные (10 лет или более)		77,10	6.681.017
среднесрочные (от 2 до 5 лет)		20,08	1.739.816
краткосрочные (один год или менее)		2,83	244.961
<i>б) Гособлигации по фискальным инвестициям и кредитным программам</i>	9,91		965.026
долгосрочные (10 лет или более)		63,95	617.140
Среднесрочные (от 2 до 5 лет)		36,05	347.886
<i>в) Субсидируемые гособлигации</i>	0,01		1.439
<i>г) Гособлигации подписные/вложения-контрибуционные</i>	0,45		44.227
<i>д) Гособлигации, выпущенные Банком развития Японии</i>	0,14		13.247
<i>е) Гособлигации, выпущенные Госкорпорацией по проведению работ по очистке от радиоактивного загрязнения и выведению из эксплуатации атомной электростанции "Фукусима"</i>	0,51		49.523
<b>2. Заимствования</b>	<b>4,84</b>		<b>532.620</b>
долгосрочные (свыше одного года)		24,15	128.605
краткосрочные (один год или менее)		75,85	404.015
<b>3. Финансовые векселя</b>	<b>6,67</b>		<b>733.391</b>
<b>ИТОГО:</b>	<b>100</b>		<b>11.005.266</b>

*Источник:* рассчитано по данным министерства финансов Японии URL: <https://www.mof.jp/English/Statistics> (accessed 25.10.2019).

Наращение государственного долга в Японии продолжается с 1990 г., при этом особенно резко оно происходило в 1992–2014 гг. (см. рис. 1).

Такая тенденция свидетельствует, что налоговые механизмы покрытия стремительно растущих расходов бюджета не справляются с поставленными задачами. В подтверждение теории Лаффера, в Японии повышение налоговых ставок в 1980-е гг. не дало положительного эффекта. Требовались иные источники пополнения доходной части бюджета и покрытия его дефицита, основными из которых стали государственные долговые обязательства. Дефицит госбюджета начиная с 1990-х гг. стал стремительно увеличиваться, общая сумма государственного долга нарастала.



**Рис. 1. Государственный долг Японии в 1980–2022 гг., % к ВВП**

**Figure 1. Japanese public debt in 1980–2022, % of GDP**

Источник: Japanese National Debt [электронный ресурс] URL: <https://www.economicshelp.org/blog/1178/economics/japanese-national-debt/> (accessed 25.10.2019).

Универсального подхода к определению оптимального уровня суверенного долга нет. Обоснованным представляется мнение японских экономистов Т. Накадзима и С. Такахаси, предложивших многофакторную модель, в которой оптимально допустимый уровень государственного долга Японии составляет 50% ВВП (Nakajima, Takahashi 2017: 17).

Анализ выпуска государственных облигаций позволил автору выделить пять этапов процесса нарастания государственного долга Японии (см. табл. 3).

**Таблица 3. Этапы роста государственного долга Японии**

**Table 3. Stages of Japan's public debt growth**

Этапы нарастания долга	Периоды	Характеристика периодов и их названия
I этап	1980–1991 гг.	«пологий рост», с 50% до 65% уровня ВВП
II этап	1992–2005 гг.	«крутой рост», с 65% до 180%
III этап	2006–2007 гг.	«промежуточная стагнация», на уровне 180%
IV этап	2008–2013 гг.	«второй рывок», со 180% до 240%
V этап	2014 г. по н/в	«опасное высокое плато» на уровне 230–240%

Источник: по материалам Japanese National Debt [электронный ресурс] URL: <https://www.economicshelp.org/blog/1178/economics/japanese-national-debt/> (accessed 25.10.2019).

Примечательно, что современный период примерно с пятилетней перспективой также предполагает небольшой, но постоянный рост суверенного долга Японии.

## Причины роста госдолга

В начале 1990-х гг. Япония приступила к структурным реформам экономической системы, направленным на ослабление государственного регулирования. Финансово-экономические проблемы страны заметно обострились, и экономика вошла в полосу «тридцатилетней стагнации», основу которой заложил финансовый кризис, обусловленный «мыльным пузырьём» высоких цен на недвижимость и «плохими долгами» японских банков (Takanori 2014: 321).

Можно выявить следующие причины финансово-экономического кризиса в Японии в 1990-х гг.:

1. Подписание в 1985 г. правительствами США, Японии, ФРГ, Великобритании и Франции соглашения *Plaza Accord*, определившего снижение курса доллара по отношению к иене (и марке). Это понизило международную конкурентоспособность японских товаров, одновременно удешевив приобретение японскими компаниями иностранных активов. Усиливалась конкуренция с иностранными банками. Банк Японии снизил процентные ставки с 5% в 1985 г. до 2,5% к началу 1987 г. Была проведена финансовая дерегуляция, происходило монетарное ослабление Банка Японии.

2. Стремительный спекулятивный рост цен на недвижимость.

3. Недобросовестность японских банков, выразившаяся в их активном участии в спекулятивных операциях, намеренном накоплении заведомо «плохих» долгов и активном завышении цен на недвижимость, принимаемые в качестве залога при выдаче кредитов. Позже были выявлены коррупционные сделки, совершённые в период «мыльного пузыря» с участием японской мафии «якудзы» и руководителей крупнейших банков и брокерских компаний. Банки кредитовали фирмы и частных лиц, приобретавших недвижимость, что увеличивало «бумажную стоимость» земельных активов. Существовал порочный круг: земля включалась в качестве залога при получении дополнительных займов, которые затем использовались для спекулятивных операций на фондовом рынке или для покупки земли. Это повышало стоимость земли, а банки продолжали предоставлять кредиты, принимая в качестве обеспечения переоцененную землю<sup>2</sup>.

4. Перегрев рынка акций, спекулятивный многократный рост цен на фондовом рынке.

5. Неудачное время проведения реформ, совпавшее с началом кризиса. Реформы были нацелены на усиление в экономической политике принципов либерализма с акцентом на саморегулирование рынка. Между тем в условиях кризиса наибольший эффект приносят централизованное государственное регулирование и контроль (Nozdreva 2017: 242–243).

<sup>2</sup> Сходная ситуация в США послужила причиной глобального финансово-экономического кризиса 2007–2008 гг.

В конце 1990 г. экономический рост остановился; началась волна банкротств компаний, включая корпорации жилищного кредитования (*jusen*). Крупные банки были вынуждены объединиться, чтобы консолидировать свои растущие безнадежные кредиты. Эта «чёрная полоса» продолжалась примерно до 2000–2001 гг., когда правительство спасло банки на средства налогоплательщиков.

После экономического роста с двузначными цифрами, 1990-е гг. с их низкими и минусовыми показателями ВВП стали для Японии «потерянным десятилетием», которое переросло в «тридцатилетнюю стагнацию» и в несколько смягчённом виде воспроизводится в настоящее время (см. табл. 4). Снижение темпов роста привело к уменьшению доли страны в глобальном ВВП.

**Таблица 4. Ежегодные темпы роста ВВП Японии и его доля в мире, 2011–2018 гг.**  
**Table 4. Japan's annual GDP growth rate and its share in the world, 2011–2018**

Годы	Экономический рост (изменение ВВП в %)	Доля ВВП Японии в мировом валовом продукте
1990 – 1994	2,13	8,40
1995 –1999	1,56	7,43
2000–2004	2,35	6,52
2005–2009	0,08	5,54
2010–2014	1,04	4,75
2015–2018	1,11	3,43

*Источник:* International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2019, «Нихон кэйдзай хакусё», 2017, р. 49.

После некоторой стабилизации в 2004–2006 гг. тенденция нулевого роста ВВП возобновилась, во многом под действием кризиса 2007–2008 гг. Япония, как и другие промышленно развитые страны, реализовала крупные пакеты мер, направленных на предотвращение глубокого посткризисного периода. Правительственные расходы увеличились, и на их покрытие потребовались дополнительные выпуски долговых облигаций. Сверх того, несмотря на рост налоговых ставок, в период кризиса сократились налоговые поступления и, как следствие, наблюдался рост крупных бюджетных дефицитов.

Долговой кризис в Европе и сомнения в том, что проблемы суверенного долга ряда европейских государств будут успешно решены, вызвала повышение рискованной премии во всём мире, что, в свою очередь, замедляло экономический рост (Tamakoshi, Namori 2015).

Наметившийся рост ВВП был подорван из-за последствий землетрясения 11 марта 2011 г., когда произошла авария на АЭС «Фукусима». Погибли более 18 000 человек, громадная территория оказалась в зоне заражения и отчуждения, десятки тысяч людей стали перемещёнными лицами. Были разрушены или повреждены более миллиона зданий, почти 4000 дорог, 78 мостов и 29 железных дорог. Общая величина расходов по преодолению ущерба оказалась в два раза

выше предварительной оценки и в настоящее время оценивается в 180 млрд долл. Основная часть сумм идёт на выплату компенсаций населению и дезактивацию местности. Предстоят затраты на безопасное хранение загрязнённой почвы и окончательную остановку АЭС.

Необходимые средства правительство черпает, помимо прочего, из новых заимствований, выпуска пакетов гособлигаций, что приводит к дополнительно-му росту государственного долга<sup>3</sup>. Расходы на преодоление последствий аварии на атомной электростанции «Фукусима» также увеличивают госдолг. Госкорпорация по проведению дезактивационных работ и остановке атомной станции ежегодно выпускает специальные гособлигации. Объём госдолга по отношению к ВВП страны вырос с 207,85% в 2010 г. до 222,09% в 2011 г. и 229,01% в 2012 г.<sup>4</sup>.

### Относительная стабильность финансовой системы Японии при высоком уровне её долговых обязательств

Внушительный процент государственного долга по отношению к ВВП Японии ни в ней самой, ни за её пределами не вызывает серьёзных опасений. Международные рейтинговые агентства определяют рейтинг Японии на январь 2019 г. как высокий: A+ (*Standard&Poor's*), A1 (*Moody's*) и A (*Fitch*)<sup>5</sup>. Авторитетные международные эксперты не ожидают дефолта Японии, что объясняется спецификой формирования госдолга и относительной стабильностью структуры финансовой системы страны (Doi, Hoshi, Okimoto 2011: 425).

Приведём основные причины финансовой устойчивости Японии.

Во-первых, 95% гособлигаций владеют резиденты страны. Низкая доля нерезидентов обеспечивает устойчивость облигационного рынка Японии и повышает его волатильность при действующем механизме эмиссии и размещения ценных бумаг.

**Таблица 5. Структура рынка японских государственных облигаций по их держателям, 2018 г.**

*Table 5. Japanese government bond market structure by their holders, 2018*

Держатели японских государственных облигаций	Доля в %
банки и другие финансовые институты Японии	43
страховые компании Японии	20
общественные пенсионные фонды Японии	12
Банк Японии	7
домашние хозяйства Японии	5
нерезиденты	5

<sup>3</sup> Часть денег выделяет владеющая АЭС «Фукусима» компания *Tokyo Electric Power*, однако её президент признал, что для возмещения затрат на дезактивацию потребителям будут увеличены счета за электроэнергию.

<sup>4</sup> International Monetary Fund. World Economic Outlook Database. April 2019.

<sup>5</sup> URL:<https://countryeconomy.com/ratings> (accessed 25.10.2019).

Держатели японских государственных облигаций	Доля в %
нерезиденты	5
частные пенсионные фонды Японии	4
государственные фонды Японии	1
прочие	3

*Источник:* по данным Министерства финансов Японии.

Во-вторых, устойчивости облигационного рынка Японии во многом способствует высокий уровень личных накоплений населения<sup>6</sup>. С учётом культуры аскетичного потребления и жёсткой современной системы страхования, японцы ограничивают свои расходы, постоянно откладывая на «чёрный день». Многие граждане страны в прямой или косвенной форме вкладываются в долговые бумаги правительства<sup>7</sup>.

В-третьих, устойчивая заинтересованность юридических лиц в приобретении государственных ценных бумаг укрепляет склонность японских банков инвестировать средства в компании-держатели государственных облигаций.

В-четвёртых, Япония располагает существенными золотовалютными резервами: валютные резервы составляют 1 256,4 млрд долл., это 24,78% ВВП, запасы золота – 34, 6 млрд долл., или 765,2 т.

Наконец, высокий рейтинг финансов Японии обусловлен осторожностью её финансовой политики и устойчивостью кредитно-денежной системы.

### **Роль Банка Японии в поддержании стабильности японской финансовой системы**

Банк Японии установил благоприятный для клиентов процент по государственным долговым обязательствам (см. рис. 3), что отвращает владельцев гособлигаций от их продажи и, напротив, поддерживает интерес к покупке новых ценных бумаг. Государственные облигации популярны среди населения и организаций Японии. Вопреки огромной величине и росту государственного долга, японские и зарубежные инвесторы не усматривают для себя финансовой опасности (Matsuoka 2015: 21).

Министерство финансов и Банк Японии, которые занимаются выпуском государственных облигаций, стремятся обеспечить равномерность распределения облигаций по отраслям и регионам, что в известной степени стабилизирует структуру долга. В то же время центробанк имеет право на «самовыкуп», то есть он не только продаёт государственные ценные бумаги, но и выкупает гособлигации, тем самым регулируя структуру долга. Покупка государственных долговых обязательств осуществляется и за рубежом. В настоящее время Банк

<sup>6</sup> 30-35% – доля накопления в ВВП.

<sup>7</sup> По оценкам автора, более 50% средств населения.

Японии выкупил 40% правительственных облигаций, ранее находившихся за рубежом, и имеет цель в дальнейшем приобрести большую часть из оставшихся. Эти облигации составляют часть консолидированного правительственного баланса. Таким образом они, по сути, служат бухгалтерским эквивалентом списания задолженности<sup>8</sup>.

В отличие от США, где правительство наращивает суверенный долг, Япония ежегодно сокращает госдолг на 720 млн долл. Это достигается путём продажи правительством госдолга центральному банку, который возвращает правительству проценты. Если центральные банки других стран завершают свои программы количественного смягчения и планируют продажи облигаций государственного займа, то Банк Японии продолжает агрессивно скупать правительственные долговые обязательства. Беспроцентные долги он оставляет себе до завершения срока погашения.

### Правительственные меры по снижению государственной задолженности

С начала 1990-х гг. японское правительство предпринимает попытки по сдерживанию роста государственного долга, пока малоэффективные.

В 2010–2016 гг. по рекомендации Международного валютного фонда в Японии были предусмотрены следующие меры: сжатие прямой государственной поддержки, сокращение расходов на социальные нужды, повышение потребительского налога на 15% и более. Указанные меры были нацелены не только на выведение страны из затяжной стагнации, но также на стабилизацию соотношения государственного долга к ВВП с последующим снижением этого показателя и обеспечением первичного баланса (баланса доходов и расходов бюджета за исключением статей государственного долга), а к 2020 г. – выходом на профицит бюджета<sup>9</sup>. Ставилась задача снизить удельный вес краткосрочных обязательств, тем самым удлинив средние сроки выкупа непогашенного государственного долга.

Было принято правило «платежи по мере поступления», согласно которому новые статьи бюджетных расходов японского бюджета подлежали финансированию только после сокращения других расходов или при поступлении дополнительных доходов. Делалась попытка внедрения устойчивой долгосрочной структуры расходов с обязательством сокращать государственный долг в увязке с динамикой других макроэкономических показателей. Такая структура основывалась прежде всего на намеченных показателях первичного бюджетного баланса, согласованного с общим объёмом странового долга (Hansen, Imrohoro 2016: 211).

<sup>8</sup> Fujikawa M. 2019. Trillion Schmillion: Japan Isn't Even Trying to Hit Its Bond-Buying Target. *Wall Street Journal*. [Электронный ресурс] URL: <https://www.wsj.com › World › Asia › Japan> (accessed 25.10.2019)

<sup>9</sup> Дзайсэй ун'эй сэнряку. Какуги кэттэй. 22.06.2010.

В Японии критически относятся к рекомендациям МВФ, и это одна из причин, по которой вышеуказанные цели не были реализованы. Дело в том, что страна предпочитает проводить самостоятельную кредитно-денежную политику и здесь считают, что предложенные МВФ меры не отвечают специфике японской внутренней среды.

В 2013 г. в стране был принят План оживления экономического роста, или «План трёх стрел» С. Абэ. В разделе мероприятий «второй стрелы» предполагалось перейти к стратегии гибкой бюджетной политики, что позволяло японскому правительству прибегать к значительным инвестициям, несмотря на превышение расходной части государственного бюджета над доходной (Nozdreva 2015).

**Таблица 6. «План трёх стрел» С. Абэ (2013 – 2017 гг.)**

**Table 6. “The Plan of Three Arrows” S. Abe (2013 – 2017)**

«План трёх стрел» С. Абэ	План оживления экономического роста	Темпы роста ВВП	
		(план)	(факт)
Меры содействия темпам экономического развития	Первая стрела – масштабное монетарное стимулирование Вторая стрела – гибкая бюджетная политика Третья стрела – структурная перестройка экономики (стратегия роста).	3,2	0,6

*Источник:* Кейдзай симбун, 12.07.2014, International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2019.

Основными целями Плана были декларированы: преодоление долговой дефляции; удвоение Банком Японии денежной массы ради снижения процентных ставок по кредитам; создание нового спроса на товары и услуги; гибкое отношение к бюджетным расходам – невзирая на значительный дефицит госбюджета, вложить 200 млрд долл. в реальную экономику. Сверх того, было намечено повысить производительность труда, оказать помощь развитию частного сектора, малого и среднего бизнеса, снизить налог на прибыль, пересмотреть трудовое и иммиграционное законодательства и иные меры (Lebedeva 2014: 238).

С начала глобального финансово-экономического кризиса 2008 г. в Японии и в других странах для решения проблемы госдолга применяют методы финансовой репрессии: поддержание отрицательной реальной доходности депозитов и государственных облигаций<sup>10</sup>, размещение госдолга в подконтрольных правительству финансовых институтах, установление особых резервных требований, а также ограничений на движение инвестиций в национальном финансовом секторе.

<sup>10</sup> В последнее десятилетие в странах ЕС, Японии и США реальная ставка по депозитам колебалась в диапазоне от -0,25% до -1%. [Электронный ресурс] URL: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=FR.INR.RINERandcountry> (accessed 25.10.2019).

В Японии активно используют метод нерыночного размещения государственного долга на счетах зависимых финансовых учреждений, как правило – банков, имеющих тесные связи с Министерством финансов и Центральным банком Японии. Жёсткий контроль над финансовым сектором приводит к искажению рыночных механизмов определения доходности активов. Финансовая репрессия предполагает некоторую изоляцию финансового сектора страны от международного финансового рынка и защищённость его от турбулентности и катаклизмов мирового масштаба (Kenshiro, Masaaki 2017: 50).

### **Основные способы японского правительства по рефинансированию и монетизации государственного долга страны**

Японское правительство и Банк Японии разрабатывают и реализуют систему мер по рефинансированию государственного долга.

Япония неукоснительно платит по своим обязательствам, включая проценты, и точно в срок осуществляет погашение суверенных облигаций, постоянно выпуская новые государственные ценные бумаги. Таким образом рефинансирование определяет погашение государственной задолженности путём выпуска новых займов. В настоящее время Банк Японии выпускает специализированные государственные займы, например, *National Forest Service Debt*, *Japan National Railways Debt* и др.

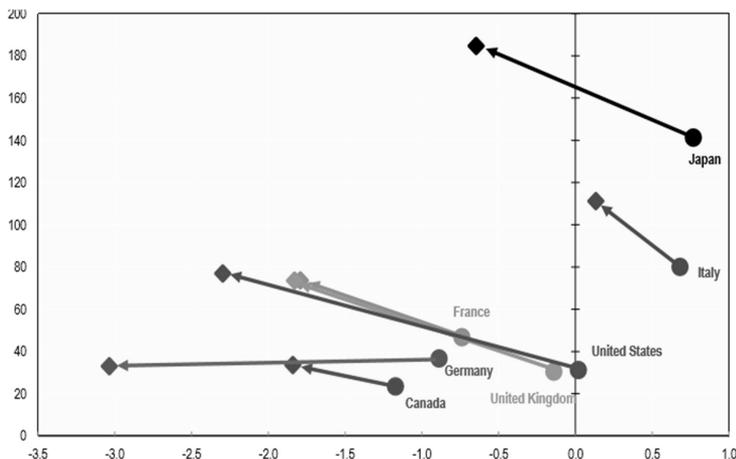
Как правило, Банк Японии использует также метод консолидации и конверсии, когда меняются условия и выпуск новых пакетов государственных ценных бумаг. Самыми быстрыми темпами растёт объём облигаций *под будущие доходы*, которые выпускаются с целью привлечения средств на оплату за счёт госбюджета общественных работ; для покрытия дефицита государственного бюджета; для консолидации и погашения ранее выпущенных гособлигаций.

В последние десятилетия отмечается тенденция к увеличению сроков погашения и некоторому сокращению размеров выплачиваемых процентов. Так, за почти 15-летний период средний срок гособлигаций Японии увеличился с 4,9 лет на конец 2003 фин. г. до 8,9 лет на начало 2018 фин. г.<sup>11</sup>, то есть заметен приоритет более долгосрочных заимствований в долговой политике Японии.

Процент по государственным облигациям находится на низком уровне относительно других стран и имеет тенденцию к снижению (см. рис. 3).

Хотя условиями выпуска гособлигаций у эмитента есть право на досрочное погашение по номиналу, для предотвращения урона владельцам облигаций правительство не прибегало к этой мере и не планирует делать это впредь. Реструктуризация или погашение долговых обязательств с изменением условий обслуживания (пересмотр сроков платежей, списание части долга) в Японии также не практикуется.

<sup>11</sup> Финансовый год в Японии определён периодом с 1 апреля по 31 марта.



**Рис. 3. Изменения объёмов государственного долга и уровня процента по ценным бумагам стран G7 (2007 г. и 2018 г.)**

**Figure 3. Changes in government debt and level interest on securities of G7 countries (2007 and 2018)**

Изменение процента по гособлигациям сроком на 10 лет\*

Примечание:\* расчётные данные, а именно процент на десятилетнюю гособлигацию минус номинальный рост ВВП страны (в пунктах).

Источник: OECD Sovereign Borrowing Outlook 2019, p. 13, <https://www.oecd.org/finance/Sovereign-Borrowing-Outlook-in-OECD-Countries-2019.pdf>

Для погашения долга правительство использует метод монетизации, занимая деньги у Центрального банка, а не у инвесторов. Процесс монетизации включает следующие этапы:

выпуск новых государственных облигаций (*JGB*) для погашения старых долгов;

Банк Японии (*BoJ*) выпускает местную валюту от имени правительства для покупки недавно выпущенного *JGB*;

за счёт выпуска валюты правительство погашает долги кредиторам, и эти деньги поступают в экономику.

Вопрос о том, выплачивать ли монетизированную часть государственных долгов перед Банком Японии, зависит от решения правительства. Монетизированный долг может остаться на балансе. В 2016 г. совокупная монетизация Японии определялась в 33% общего государственного долга, что эквивалентно 77% ВВП. То есть путём монетизации долговая ответственность правительства перед сторонами, исключая Центральный банк, была снижена до 160% (237% – 77%) (Irwin 2015). Монетизация имеет инфляционное значение, она ухудшает покупательную способность денег. Из-за нарастающих трудностей с рефинансированием долгов за счёт внутренних ресурсов Япония всё чаще прибегает к заимствованиям на внешних рынках.

## Компаративная характеристика государственного долга Японии и США

Как было отмечено выше, по соотношению национального долга и ВВП Япония значительно превосходит другие страны: в 2018 г. этот показатель составлял 237,12% против 105,77% в США. В абсолютном выражении государственный долг Японии равен 9,9 трлн долл., что существенно ниже, чем США (22,0 трлн долл.). По абсолютному размеру суверенного долга США занимают первое место в мире. Таким образом, в различном измерении эти две страны являются мировыми лидерами по госдолгу.

В обоих государствах на протяжении нескольких десятилетий наблюдается постоянный существенный рост государственного долга, а меры по его сдерживанию неэффективны. Тем не менее, и зарубежные, и национальные заёмщики не считают ситуацию критической и проявляют интерес к приобретению ценных бумаг обеих стран. Международные рейтинговые агентства состояние финансовой системы США и Японии не определяют как крайне негативное. США и Япония – это экономически сильные государства, правительства которых проводят самостоятельную долговую политику. Первоклассный кредитный рейтинг долговых обязательств и финансово-экономическая политика обеспечивают приоритетное положение ценных бумаг обеих стран в портфелях банков, компаний и индивидуальных инвесторов по всему земному шару.

С учётом вышесказанного, сравнение динамики госдолга Японии и США представляет научный и практический интерес.

Эмитент мировой валюты и надёжный заёмщик, США обеспечивают высокий уровень жизни своих граждан в условиях дефицита торгового баланса, но при этом происходит рост государственного долга. Рост федерального долга США обусловлен, кроме того, увеличением расходов на военные цели, снижением налогов и введением налоговых льгот, реализацией пакетов экономического стимулирования, программ по спасению банков, социальных программ, программ медицинского обслуживания и др., а в определённые периоды – ещё и мерами по выведению страны из рецессии.

В Японии рост госдолга происходил не в связи со снижением налогового бремени, а наоборот, с его повышением, что снижало эффективность этого важного инструмента пополнения доходной части бюджета. Затратными оказались меры по содействию экономическому росту, реформированию банковской системы, преодолению последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф.

Темп роста ВВП США за период с 2008 г. в неизменных ценах составляет около 2%<sup>12</sup>, Япония три десятилетия «топчется» около 0%, что может ставить

<sup>12</sup> *Japanese National Debt* [Электронный ресурс] URL: <https://www.economicshelp.org/blog/1178/economics/japanese-national-debt/> (accessed 25.10.2019)

под вопрос её надёжность как заёмщика, однако большинство других факторов смягчает остроту проблемы. Так, в Японии на внутренний долг правительства приходится 95%, тогда как в США – 72%, что свидетельствует о меньшем риске для финансовой системы Японии. Следует также учитывать особенности национального менталитета. Японцы склонны ограничивать свои расходы в пользу накоплений (составляющих не менее 15% от дохода семьи), что является своеобразным буфером долгового кризиса страны. Напротив, американцы предпочитают жить в кредит.

Среди стран-держателей американских долговых обязательств в последние годы первое место принадлежало Китаю, однако в связи с продажей Китаем американских долговых обязательств летом 2019 г. Япония вышла на первое место.

Остановимся на причинах, по которым Китай и Япония выступают основными держателями американских казначейских облигаций. Во-первых, США, будучи основными импортёрами товаров Китая и Японии, по существу расплачиваются за эти поставки гособлигациями. Во-вторых, владение американскими ценными бумагами с целью пополнения золотовалютных резервов позволяет этим странам поддерживать курсы своих валют на низком уровне по отношению к доллару. Правда, введение администрацией Белого дома санкций в отношении торговли с КНР вынудило китайские власти пересмотреть эту стратегию (см. выше).

Кроме того, государственные облигации США и Японии считаются надёжными ценными бумагами. В США сильная и объёмная экономика, уровень инфляции низкий, доллар стабилен, а самое главное – он служит основной расчётной и платёжной валютой в международных торговых и финансовых операциях. Что касается Японии: экономический потенциал остаётся внушительным, несмотря на отход со второй позиции в мире по объёму номинального ВВП на третью; инфляция фактически отсутствует; выплата процентов по государственным ценным бумагам и их выкуп происходит точно в срок.

Американские государственные облигации привлекают покупателей, в том числе зарубежных, сравнительно высоким относительно других стран уровнем процента. Напротив, в Японии процент один из самых низких, что снижает заинтересованность зарубежных инвесторов, но не останавливает внутренних инвесторов.

Среди прочего, США имеют возможность наращивать государственный долг по гособлигациям благодаря тому, что располагают безграничными возможностями выпуска долларов в мировое обращение: государства пополняют свои золотовалютные резервы американскими казначейскими облигациями, а иностранные держатели госдолга приобретают федеральные обязательства в инвестиционных целях.

В целом ситуация с государственным долгом США не критична, но тенденция его роста вызывает опасения. Вероятные угрозы, как например, мировой экономический спад, затяжная рецессия, резкая инфляция, укрепление юаня или

евро в международной платёжной и расчётной системе могут вызвать понижение спроса на американские долговые обязательства, а их обесценение (как и обесценение доллара) может самым отрицательным образом отразиться на развитии не столько американской, сколько мировой экономики, внести хаос и оказаться крайне опасным для всей мировой экономической и финансовой системы<sup>13</sup>.

Вопрос о возможном дефолте финансовой системы применительно к Японии не ставится, зато применительно к федеральному долгу США этот вопрос дискутируется, и особенно остро в тех ситуациях, когда Конгресс США в очередной раз повышает потолок госдолга. Дело в том, что в краткосрочной перспективе США извлекают выгоду от дефицитного финансирования, в то время как в долгосрочной перспективе увеличение госдолга опасно, поскольку ведёт к замедлению развития экономики. В связи с этим американское правительство старается держать госдолг в разумных пределах. В случае превышения утверждённой «потолочной» величины госдолга федеральное правительство обязано осуществлять заимствования на долговом рынке. Однако оно регулярно добивается повышения долговой планки, ссылаясь при этом на угрозу глобального финансово-экономического кризиса в гипотетическом случае объявления США дефолта по долгам.

Можно предположить, что в среднесрочной перспективе госдолг США будет увеличиваться, но американская экономика продолжит развиваться, в том числе за счёт средств других государств.

Япония никогда не ставила вопрос об установлении потолочной величины государственного долга. Рост государственного долга страны ограничивают некоторые регламенты, в частности, принцип «платежи по мере поступления» при формировании бюджетных расходов. Правда, на практике этот принцип нарушается со ссылкой на «особые социально-экономические требования». Однако несмотря на эти нарушения и на внушительный масштаб госдолга, авторитетные экономисты не прогнозируют наступление в Японии дефолта. В отличие от США, экономика Японии по-прежнему ориентирована на экспорт. Проблема заключается в том, что с середины 1980-х гг. эти отрасли переживают серьёзные трудности из-за обострения конкуренции на мировом рынке.

В Японии и США остро стоит проблема сокращения финансовой поддержки экономики ввиду риска ухудшения экономической конъюнктуры без перманентных государственных инъекций капитала. Первоклассный кредитный рейтинг американских и японских долговых обязательств и проводимая правительствами этих стран финансово-экономическая политика обеспечили приоритетное положение этого вида ценных бумаг в портфеле банков, компаний и индивидуальных инвесторов по всему земному шару.

<sup>13</sup> Sugino M. 2018. Japan's Sovereign Debt Magic. *Monetisation*. URL: <https://medium.com/@msugino/japans-sovereign-debt-magic-monetisation-e19a50891e61> (accessed 25.10.2019)

## Основные выводы

В течении последних тридцати лет в Японии происходит стремительное нарастание суверенного долга по отношению к ВВП страны, который в 2018 г. составил 237%, то есть почти в два с половиной раза превзошел её национальное богатство. Причиной такого роста служит прежде всего чрезвычайно низкий, а в ряде лет и отрицательный рост ВВП Японии, что привело к снижению его доли в мировом ВВП с 9% в 1990 г. до 4% в 2018 г.

В этот период серьёзные препятствия для развития японской экономики создало выдвигание сильнейших конкурентов, и прежде всего Китая. Отрицательно сказался на японской экономике глобальный финансово-экономический кризис 2008–2010 гг. Предпринятые правительством попытки проводить реформы в системе государственного регулирования не дали желаемого результата. Но японская государственная система не рассталась со сложившейся в годы бурного экономического роста политикой формирования государственного бюджета, в связи с чем происходило нарастание государственных расходов, в том числе на преодоление последствий аварии на АЭС «Фукусима». Налоговые меры и механизмы утратили действенность и основным способом преодоления дефицита госбюджета стал нарастающий выпуск государственных займов и, как следствие, увеличение суверенного долга.

Меры, предпринятые правительством С. Абэ для торможения роста государственного долга Японии в 2015–2018 гг., дали слабые результаты. На перспективу не просматриваются факторы, которые способствовали бы активному росту ВВП. Государственные расходы растут, но правительство не вводит ограничительных мер долговой политики, считая, что ежегодное увеличение объёма госдолга на 1% необходимо для поддержания экономического роста. По последнему прогнозу МВФ, в период 2019–2024 гг. возможно некоторое торможение роста государственного долга Японии, но не следует ожидать его стабилизации: он может увеличиться с 237,12% до 238,31%<sup>14</sup>. Расчёты автора на основании ежегодных планов Минфина Японии по выпуску гособлигаций подтверждают этот прогноз.

Несмотря на пессимистический настрой МВФ, инвесторы продолжают активно приобретать долговые обязательства японского правительства. Видимо, на поведении инвесторов сказывается укрепление в мировой экономической науке позиции неокейнсианцев, которые считают внутренний долг безопасным, допуская, что бюджетные расходы могут быть равны сумме налоговых поступлений и внутреннего долга. Поскольку японские суверенные обязательства – это на 95% внутренний долг, то японский госдолг не вызывает серьёзного

<sup>14</sup> International Monetary Fund. World Economic Outlook Database. April 2019. JGB Issuance Plan. URL: [https://www.mof.go.jp/english/jgbs/debt\\_management/plan/JGBBissuanceplan181221.pdf](https://www.mof.go.jp/english/jgbs/debt_management/plan/JGBBissuanceplan181221.pdf) (accessed 25.10.2019)

беспокойства. К тому же инвесторы принимают во внимание устойчивость финансово-экономического потенциала страны и даже некоторое его укрепление за счёт международных банковских операций и зарубежных прямых и портфельных инвестиций.

Таким образом, есть основание предположить, что доминирующую роль на рынке долговых инструментов Японии в течение длительного времени продолжат играть государственные облигации и, хотя объём этого вида займов велик, высокая степень доверия к финансам Японии сохранится как внутри страны, так и за рубежом благодаря выстроенной правительством и Банком Японии компетентной, осторожной и в известной степени консервативной финансовой системе.

**Об авторе:**

**Раиса Борисовна Ноздрева** – заслуженный деятель науки РФ, профессор, д.э.н., Почётный профессор МГИМО МИД России, профессор кафедры менеджмента, маркетинга и внешнеэкономической деятельности МГИМО МИД России. E-mail: svn200505@rambler.ru.

**Конфликт интересов:**

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Received: 13.02.2019 г.  
Accepted: 15.06.2019 г.

## Public Debt of Japan: Analysis of Features and Assessment of Prospects

R.B. Nozdreva  
DOI 10.24833/2071-8160-2019-5-68-114-133

Moscow State Institute of International Relations (University)

**Abstract:** The article describes the current state of Japan's public debt, which exceeds its GDP by almost 2.5 times; it seeks to identify the main causes for its growth, analyses its structure, reviews the main stages of its formation; assesses the effectiveness of government measures to regulate it and makes a comparative analysis with the national debt of the United States.

The distinctive nature of Japan's public debt is that it is based on the relative stability of Japan's financial system and a high degree of trust in it both domestically and abroad. In particular, the sustainability of the debt is ensured by the fact that 95% of government bonds are owned by residents. Despite the pessimistic mood of the IMF, investors continue to actively acquire debt obligations of the Japanese government. The behavior of investors is affected by the strengthening of the position of Neo-Keynesians in world economic sci-

ence, who consider domestic debt safe, assuming that budget expenditures can be equal to the sum of tax revenues and domestic debt. Government bonds will continue to play a dominant role in the Japanese debt market for a long time and, although the volume of this type of loans is large, a high degree of confidence in Japanese finances will remain both domestically and abroad thanks to a competent, cautious and conservative financial policy. In the field of public debt regulation, the author considers the Bank of Japan's policy to be successful, it mitigates the negative impact of public debt on the development of the Japanese economy. On the contrary, the effectiveness of government measures, including the Three Arrows Plan of Prime Minister S. Abe, is assessed as non-effective. Government spending is growing, but the government does not introduce restrictive measures of debt policy, considering that an annual increase in government debt by 1% is necessary to maintain economic growth. Based on the study, a forecast is made that Japan will maintain a high level of public debt for the next five years.

**Key words:** Japan, public debt, stability factors of the Japanese financial system.

**About the author:**

**Raisa B. Nozdreva** – Honored Scientist of Russian Federation, Doctor of Economics, Professor of the Department of Management, Marketing and External Economic Relations, MGIMO of the MFA of Russia. E-mail: svn200505@rambler.ru.

**Conflict of Interests:**

Author declares the absence of conflict of interests.

**References:**

- Nutahara K. 2015. Laffer curves in Japan. *Journal of the Japanese and International Economies, Elsevier*. 36(C). P. 56–72. DOI: 10.1016/j.jjie.2015.02.002.
- Nakajima T., Takahashi S. 2017. The optimum quantity of debt for Japan. *Journal of the Japanese and International Economies*. 46(C). P. 17–26. DOI: 10.1016/j.jjie.2017.08.002
- Takanori T. 2014. Corporate governance and the cost of public debt financing: Evidence from Japan. *Japanese Int. Economies*. 34. P. 315–335. DOI: 10.1016/j.jjie.2014.03.002
- Tamakoshi G., Hamori S. 2015. *The European Sovereign Debt Crisis and Its Impact on Financial Markets*. Routledge. P. 46–52.
- Doi T., Hoshi. T., Okimoto T. 2011. Japanese government debt and sustainability of fiscal policy. *Journal of the Japanese and International Economies, Elsevier*. (4). P. 414–433. DOI: 10.3386/w17305.
- Matsuoka H. 2015. Fiscal limits and sovereign default risk in Japan. *Journal of the Japanese and International Economies, Elsevier*. 387. P. 13–30. DOI: 10.1016/j.jjie.2015.05.003
- Hansen G., Imrohoro S. 2016. Fiscal reform and government debt in Japan: A neoclassical perspective Review of Economic Dynamics. *Journal of the Japanese and International Economies, Elsevier*. Vol. 21. P. 201–224. DOI: 10.1016/j.red.2015.04.001
- Kenshiro N., Masaaki T. 2017. Financial Instability in Japan: Debt, Confidence, and Financial Structure. *Return of Marxian Macro-Dynamics in East Asia. Research in Political Economy*. Vol. 32. Emerald Publishing Limited. P. 39–61.
- Irwin T.C. 2015. Defining the Government's Debt and Deficit (November 2015). *IMF Working Paper*. No. 15/238. URL: <https://ssrn.com/abstract=2727183> (accessed 25.10.2019)

Leont'eva E. 2014. Yaponiya: perelom dolgosrochnykh tendentsii v ekonomicheskom razvitiit [Japan: Breaking Long-Term Trends in Economic Development]. *God planety*. 2014. P. 238–251.

Nozdreva R.B. 2015. Rynoch'naya ehkonomika i gosudarstvennoe planirovanie: zarubezhnyj opyt [Market Economy and State Planning: Foreign Experience]. *Vestnik MGIMO –Universiteta*. №6. P. 216–224.

Nozdreva R.B. 2017. Velikaya stagnaciya yaponskoj ehkonomiki [The Great Stagnation of the Japanese Economy]. *Mezhdunarodnye ehkonomicheskie otnosheniya: plyuralizm mnenij v ehpoheu peremen*. Pod red. Revenko L.S. Moscow: MGIMO-Universitet. P. 242–251.

#### Литература на русском языке

Леонтьева Е. 2014. Япония: перелом долгосрочных тенденций в экономическом развитии. *Год планеты*. С. 238-251

Ноздрева Р.Б. 2015. Рыночная экономика и государственное планирование: зарубежный опыт. *Вестник МГИМО-Университета*. № 6. С. 216–224.

Ноздрева Р.Б. 2017. Великая стагнация японской экономики. *Международные экономические отношения: плюрализм мнений в эпоху перемен*. Под ред. Ревенко Л.С. Москва: МГИМО-Университет. С. 242–251.

# Перспективы зелёной экономики как новой парадигмы развития

А.А. Пакина, В.А. Горбанёв

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова  
Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Переход мирового развития в постиндустриальную фазу сопровождается обострением глобальных проблем, решение которых возможно в рамках зелёной экономики. Основные принципы такой экономики отвечают современным представлениям о сбалансированном развитии и во многом схожи с положениями отечественной концепции рационального природопользования: в основе зелёной экономики лежит идея повышения качества жизни населения и экономического роста при одновременном снижении нагрузки на окружающую среду. Многочисленные индикаторы зелёной экономики, разработанные к настоящему времени, отражают сложность комплексной оценки экономических, экологических и социальных результатов развития. В связи с отсутствием общепринятого подхода к такой оценке развитие мировой и национальных экономик часто сопоставляется с динамикой их энерго- или ресурсоёмкости с учётом «жизненного цикла» продукции, что позволяет более объективно распределять ответственность стран за производимый экологический ущерб. Зарубежный опыт необходимо использовать для внедрения идей зелёной экономики в практику природопользования в России и странах СНГ. Перспективы перехода России к зелёной экономике большинство экспертов оценивают скептически в связи с сохраняющейся зависимостью экономики страны от ископаемого топлива. Тем не менее, опыт отдельных регионов России и Казахстана показывает жизнеспособность стратегий, основанных на использовании возобновляемых источников энергии, в случае их обоснования с учётом специфики конкретных регионов. Не менее важным является формирование механизмов финансирования зелёного развития, позволяющих оценивать потребности общества в развитии природоохранной инфраструктуры с учётом потерь от природных катастроф и экологического ущерба от антропогенной деятельности. Сегодня основу национальных стратегий рационального природопользования часто составляет переход к ресурсоэффективной низкоуглеродной экономике, что не охватывает всех аспектов перехода к зелёной экономике, однако способствует поиску новых возможностей практической реализации этой концепции.

**Ключевые слова:** зелёная экономика, рациональное природопользование, индикаторы устойчивости, энергоэффективность, энергоёмкость ВВП, зелёные финансы, декарбонизация, возобновляемые источники энергии, зарубежный опыт, опыт России и Казахстана.

УДК 338.24

Поступила в редакцию: 10.01.2019 г.

Принята к публикации: 15.05.2019 г.

Среди многочисленных программ глобального и национального уровней, нацеленных на гармоничное развитие общества в соответствии с возможностями окружающей среды, ключевые позиции на протяжении вот уже нескольких десятилетий занимает концепция устойчивого развития, подвергающаяся справедливому упрекам в утопичности со стороны многих российских и зарубежных исследователей (Горбанёв 2013; Зелёная экономика 2015; Кириллов, Пакина, Тульская 2017; Jackson 2017). Устойчивое развитие в принципе возможно только в условиях глобального постиндустриализма. В документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро подчёркивалось, что «перепотребление» ресурсов развитыми странами, с одной стороны, и нищета большинства населения мира, с другой, тесно взаимосвязаны. Отсюда следует вывод о необходимости сокращения разрыва в уровне развития различных стран, что является необходимым условием перехода к устойчивому развитию. Однако в условиях постиндустриальной трансформации этот разрыв будет только увеличиваться, и, следовательно, надежда на реализацию идей устойчивого развития на глобальном уровне представляется нереальной. Без учёта географического неравенства мирового развития, сложившегося в условиях перехода в постиндустриальную фазу, невозможно решать и глобальные проблемы, связанные с деградацией окружающей среды, в том числе проблему устойчивого развития (Горбанёв 2018).

На наш взгляд, правильнее говорить о концепции рационального природопользования, в теорию которого неопределимый вклад внесли советские географы (Анучин 1978; Арманд 1964; Ефремов 1977). Её основные принципы отвечают современным представлениям о сбалансированном развитии, предполагающем компромисс между современными и будущими потребностями общества и качеством окружающей среды. Перед мировым сообществом стоит очень сложная задача — создать новую экономику, зелёную экономику (ЗЭ), действующую по геоэкологическим законам. Эта задача экономически выполнима в том случае, если удастся склонить субъекты рынка назначать истинную цену товаров и услуг, т.е. с учётом «геоэкологических услуг».

Согласно экспертным оценкам, одним из главных вызовов ближайшего будущего цивилизации станет увеличение численности населения (преимущественно, развивающихся стран) примерно на 3 млрд в период до 2032 г. (*The Green Investment Report 2013*). Рост населения вызовет беспрецедентное увеличение спроса на энергию и воду, а также повышение нагрузки на транспортные сети, городские системы и производство сельскохозяйственной продукции. Соответствие этим запросам в рамках возможностей биосферы представляется чрезвычайно сложным: при сохранении нынешних темпов потребления к 2050 г. производство сельскохозяйственной продукции необходимо увеличить в два раза, энергии – на 85%; рост потребления водных ресурсов прогнозируется на уровне 55%. В контексте подобных прогнозов переход на принципы ЗЭ или зелёного роста представляется едва ли не единственным способом сни-

зить экологические риски будущего экономического развития. Реалистичность самой идеи зелёного роста требует отдельного рассмотрения, поскольку ряд экспертов относятся к ней весьма скептически, тем не менее, повсеместное использование этого и родственных терминов определяет актуальность их более пристального изучения.

### Индикаторы зелёной экономики

Программой ООН по охране окружающей среды (*UNEP*) было предложено следующее определение: «зелёная экономика – такая экономика, которая приводит к улучшению благосостояния человека и социальной справедливости, значительно сокращая экологические риски и дефицит экологических благ»<sup>1</sup>. Очевидно, что предлагаемая трактовка фокусирует внимание на конкретных направлениях развития. В числе таковых экспертами ООН предлагается рассматривать повышение энергоэффективности, снижение природо- (или ресурсо-) ёмкости и социальную ориентированность развития. Таким образом, парадигма развития, предполагающая переход общества на принципы ЗЭ, демонстрирует ещё более тесную связь с традиционной для отечественной школы концепцией рационального природопользования, предлагая оценивать развитие через достижение экономического результата при снижении экологических издержек.

Широкое признание идей ЗЭ во всем мире стимулировало очередной виток («волну») исследований по выработке индикаторов перехода к ЗЭ. Так, экспертами ООН предложено использовать три группы индикаторов: экономические; экологические и агрегированные показатели прогресса и благосостояния, определяемые национальными правительствами в зависимости от уровня развития национальной экономики и других условий. К числу экономических индикаторов предлагается, в частности, относить такие показатели как объёмы инвестиций или доля занятых в зелёных секторах экономики; к экологическим – ресурсоэффективность (например, водоёмкость или энергоёмкость ВВП) или динамику выбросов загрязняющих веществ на единицу ВВП. При этом показатель природоёмкости ВВП, например, широко используется в эколого-экономических оценках, начиная с конца прошлого века, когда страны с постиндустриальным укладом экономики (США, Канада, Германия и др.) демонстрировали темпы снижения природоёмкости ВВП в 1,5-2,0 раза в течение 25 лет (Липец, Пуляркин, Шлихтер 1999). Наибольшие вопросы вызывает третья группа индикаторов, разработка которых должна происходить с учётом специфики национальных экономик. К числу таких «агрегированных» показателей прогресса и благосостояния ООН рекомендует относить макроэкономические показатели, отражающие сокращение природно-ресурсного потенциала (или природного

<sup>1</sup> 32. *UNEP's Green Economy Initiative (GEI)*. URL: <https://www.unep.org/greeneconomy> (accessed 02.10.2019)

капитала) и другие индикаторы благосостояния, но в более широкой трактовке, чем ВВП на душу населения.

Среди наиболее широко известных индикаторов устойчивости развития отметим следующие (Горбанёв 2013):

- Индекс мер по охране окружающей среды (*EPI*), разработанный в Йельском и Колумбийском университетах. Каждая страна оценивается по 25 индикаторам, объединённым в десять групп и представляющим две основных характеристики: жизнеспособность экосистем и качество окружающей среды;

- Индекс устойчивости окружающей среды (*ESI*), предложенный теми же университетами, но рассчитываемый по 21 индикатору, в числе которых наличие природных ресурсов, уровень загрязнения среды, меры по охране окружающей среды, вклад в защиту глобальных ресурсов и т.п.;

- Система экологических индикаторов ОЭСР, получившая широкое признание в Европе и включающая более 50 индикаторов, сгруппированных по следующим разделам: изменение климата, озоновый слой, состояние воздуха, отходы, качество и ресурсы пресных вод, лесные ресурсы, рыбные ресурсы, энергоресурсы, биоразнообразие. Система индикаторов ОЭСР представляет собой модель «нагрузка – состояние – реакция», которая выявляет причинно-следственные связи между экономической деятельностью, экологической ситуацией и социальными условиями и нацелена на выработку политики для решения возникающих проблем лицами, принимающими решения;

- Экологически скорректированный или зелёный ВВП – оценка традиционного ВВП с учётом истощения природных ресурсов и ухудшения качества окружающей среды. Величина экологически скорректированного ВВП составляет около 60-70% от суммарного ВВП;

- Показатель «истинных сбережений», предложенный английскими экономистами Дж. Аткинсоном и Д. Пирсом, впоследствии доработанный экспертами Всемирного банка К. Гамильтоном и Д. Диксоном. Истинные сбережения (ИС) являются результатом последовательной коррекции экономических показателей и рассчитываются по формуле:  $ИС = ВВС - АОК + РО - ИПР - УЗОС$  (Hamilton 2000). На первом этапе определяется величина чистых внутренних сбережений как разница между валовыми внутренними сбережениями (ВВС) и величиной амортизации основного капитала (АОК). На втором этапе чистые внутренние сбережения увеличиваются на величину расходов на образование (РО) и уменьшаются на величину истощения природных ресурсов (ИПР) и ущерба от загрязнения окружающей среды (УЗОС). Все показатели рассчитываются в процентах от ВВП.

Наряду с упомянутыми и некоторыми другими показателями, начиная с 2010 г. составляется рейтинг перехода к ЗЭ для 80 стран и 50 городов мира (*The Global Green Economy Index10*)<sup>2</sup> (табл. 1).

<sup>2</sup> The Global Green Economy Index (GGEI) 2016: Measuring National Performance in the Green Economy. Dual Citizen LLC. URL: <http://dualcitizeninc.com/GGEI-2016.pdf> (accessed 02.10.2019)

### Таблица 1. Позиции некоторых стран в глобальном рейтинге зелёной экономики

#### *Positions of some countries in the global rating of green economy*

Рейтинг восприятия	Баллы	Страна	Рейтинг исполнения	Баллы
1	97.94	Германия	5	66.01
2	94.70	США	30	51.53
3	93.84	Дания	9	61.84
4	93.65	Швеция	1	77.61
5	88.95	Норвегия	2	69.11
10	74.47	Финляндия	3	67.83
20	53.18	Южная Африка	59	42.86
30	41.31	Чили	32	51.11
40	35.13	Филиппины	27	52.60
50	32.72	Иордания	60	42.59
51	32.59	Российская Федерация	74	38.08
60	31.28	Мозамбик	49	47.14
70	30.17	Эстония	76	37.14
80	28.50	Кипр	63	41.99

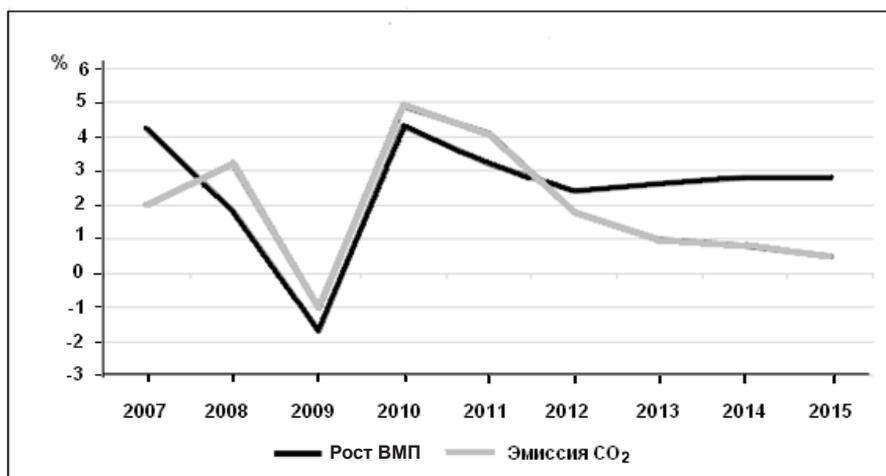
Рейтинг восприятия формируется на основе опроса целевых респондентов об оценке национальных зелёных показателей по четырём блокам: «лидерство и изменение климата», «эффективность секторов экономики», «рынки и инвестиции» и «окружающая среда». Важной задачей экспертов является максимально репрезентативная выборка респондентов – как по географическому, так и по социальному охвату. В настоящее время разработаны рекомендации для измерений по каждому из четырёх блоков, однако подходы к проведению исследования постоянно корректируются. Рейтинг исполнения определяется на основе 32 базовых показателей, отражающих реальные позиции стран по вышеупомянутым четырём блокам.

Составители рейтинга отмечают, что в числе стран-лидеров по индексу ЗЭ присутствуют не только богатые страны с развитой экономикой. Положительную динамику показывают такие развивающиеся страны как Бразилия и Коста-Рика, находящиеся на 10-й и 11-й позициях рейтинга исполнения соответственно, а Замбия демонстрирует наиболее высокие темпы улучшения ситуации (8-я позиция) в период с 2014 по 2016 гг. В то же время многие высокоразвитые экономики сохраняют неустойчивые модели развития. К таким странам можно отнести Китай (64-я позиция), Южную Корею (46-я), США (30-я). Низкие показатели демонстрируют и большинство стран, зависящих от экспорта ископаемого топлива (за исключением Норвегии и Канады): Россия, Азербайджан, Кувейт, Саудовская Аравия и некоторые другие.

Главной целью зелёной экономики можно считать сохранение природно-ресурсного потенциала среды и экологических функций природных ландшаф-

тов за счёт сокращения деградации окружающей среды. Для перехода к зелёной экономике потребуется длительный период модернизации экономики, формирования новой экономической модели, изменения психологии общества. По заключению ЮНЕП, основными направлениями зелёной экономики являются следующие отрасли хозяйства: сельское хозяйство и рыболовство, водное и лесное хозяйство, промышленность (прежде всего, энергетическая), строительство, транспорт, туристическая сфера, утилизация бытовых и промышленных отходов.

Сейчас показатели экономического роста и объёмов потребления растут параллельно. Несмотря на определённые различия в подходах, все разработанные к настоящему времени показатели объединяет принцип, зафиксированный в определении ЗЭ: обеспечение экономического роста и повышение качества жизни населения должно сопровождаться снижением нагрузки на окружающую среду. Поэтому важнейшая задача, стоящая перед зелёной экономикой – преодоление пропорциональности показателей экономического роста и объёмов потребления природных ресурсов. Такая трактовка близка понятию «декаплинг» (от англ. «*decoupling*» – расхождение, рассогласование), широко используемого в экологической политике: в Стратегии по окружающей среде ОЭСР достижение эффекта декаплинга при экономическом росте обозначено как основная цель первой декады XXI в. Особое внимание уделяется выбросам парниковых газов и, в первую очередь,  $\text{CO}_2$ , объёмы которого на протяжении многих лет демонстрируют корреляцию с темпами развития мировой экономики (рис. 1).



**Рис. 1. Темпы роста ВМП и эмиссии  $\text{CO}_2$ <sup>3</sup>.**  
*GWP and  $\text{CO}_2$  emission growth.*

<sup>3</sup> International Energy Agency. *Statistics. CO<sub>2</sub> emissions*. URL: <https://www.iea.org/statistics/?country=WORLD&year=2015&category=Key%20indicators&indicator=TPESbyGDP&mode=chart&categoryBrowse=false> (accessed 02.10.2019); *The Global Green Economy Index (GGEI) 2016: Measuring National Performance in the Green Economy*. Dual Citizen LLC. URL: <http://dualcitizeninc.com/GGEI-2016.pdf> (accessed 02.10.2019); UN statistics division. URL: <https://unstats.un.org/UNSD/snaama/selbasicFast.asp> (accessed 02.10.2019)

При этом крайне желательно, чтобы экономический рост уступил место экономическому развитию. Экономический рост противоречит целям ЗЭ. Последняя должна развиваться не за счёт роста ВВП до бесконечности, а за счёт внутренней перестройки, результатом которой будет её качественное развитие.

«Зелёная экономика — это экономика, направленная не на рост экономических показателей, а на качественное развитие окружающей среды, в том числе на улучшение благосостояния населения и достижение социальной справедливости при сохранении сбалансированности глобальной геосистемы (Горбанёв 2018).

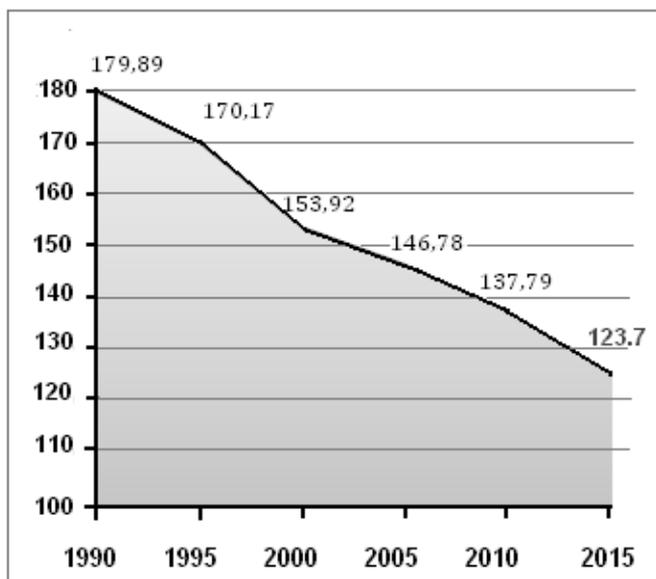
Важнейшую роль в зелёной экономике будут играть снижение потребления невозобновляемых ресурсов, снижение выбросов, более глубокая переработка сырья, научно обоснованная методика обработки земель, сохранение геосистем.

### Зарубежный опыт

Традиционная для современной экономики дилемма между повышением уровня жизни и растущим экологическим ущербом сыграла ключевую роль в развитии концепции декаплинга, принятой ОЭСР в качестве показателя устойчивости развития в 2002 г. Согласно терминологии ОЭСР, этот показатель отражает связь между «экономическими благами» и «экологическими неудачами», поэтому падение темпов роста нагрузки на окружающую среду при развитии экономики в течение определённого периода будет характеризовать процесс, в котором заинтересовано общество.

Сегодня на отслеживании трендов эмиссии углекислого газа (не единственного, и даже не самого значительного по эффекту парникового газа) построены стратегии снижения климатических изменений (*Climate Change Mitigation*) многих стран мира, а их реализация является одним из наиболее значимых доказательств следования принципам устойчивого развития. Национальные доклады о результатах выполнения таких стратегий выпускаются в Германии, Швеции, Китае, Индии и многих других странах. Ежегодные отчёты о выбросах парниковых газов энергетическим сектором и их влиянии на климат издаёт Международное энергетическое агентство (*IEA*). Одним из ключевых показателей степени «экологичности» мировой и национальных экономик становится энергоёмкость ВВП. По данным Всемирного банка<sup>4</sup>, потребление энергии (в кг нефтяного эквивалента) на 1 тыс. долл. ВВП в период с 1990 по 2015 гг. постоянно снижалось (рис. 2).

<sup>4</sup> *The World Bank Group. Indicators. Climate Change.* URL: <https://data.worldbank.org/indicator/> (accessed 02.10.2019)



**Рис. 2. Потребление энергии (в кг нефт. экв.) на 1 тыс. долл. ВВП**  
*Energy use (kg of oil equivalent) per \$1.000 GWP*

*Источник: The World Bank*

Снижение глобальной энергоёмкости означает, что на каждую единицу потребляемой энергии в мире может быть произведено больше ВВП. Разница между фактическим и гипотетическим ВВП с учётом постоянной энергоёмкости составляет 2,2 трлн долл. в 2016 г., что почти в два раза превышает размер австралийской экономики. При этом снижение энергоёмкости происходит чрезвычайно неравномерно в разных странах и регионах мира. Наиболее высокие темпы (до 5,2% в 2015 г.) демонстрирует Китай, в Европейском союзе и США эта величина составляет 2,9 и 1,3% соответственно.

Исследования возможностей «озеленения» экономики за счёт внедрения низкоуглеродных технологий в различные отрасли проводятся специалистами в области экологии, экономики, инжиниринга, политологии, а также – что существенно эффективнее – на пересечении интересов этих наук (Zhang, Mu, Ning, Song 2009; Кириллов, Пакина, Тульская 2017; Liu, et oth. 2010; Симонова, Захаров 2016). Опыт стран с разным экономическим укладом и уровнем развития экономики одинаково интересен: в каждом случае проблемы и перспективы характеризуются своими особенностями и могут использоваться для формирования стратегий развития на разных исторических этапах. Так, исследования, проведённые в Бразилии, показали, что в период с 1970 по 2009 гг. для её экономики были характерны разнонаправленные тренды экономического роста и нагрузки на окружающую среду. Ведущую роль в регулировании антропогенной нагрузки сыграли снижение углеродоёмкости и диверсификация энергетической матрицы за счёт включения в энергетический баланс

альтернативных видов энергии: в период с 1970 по 1985 гг. этому способствовало интенсивное освоение гидроэнергоресурсов, в результате чего выработка энергии на ГЭС увеличилась на 348%, а после 2000 г. – настоящий бум производства энергии из продуктов переработки сахарного тростника, используемой для транспортных средств на гибридном топливе и интеграции этой энергии в электросеть (Freitas, Kaneko 2011). При этом нефть и продукты её переработки вплоть до настоящего времени остаются основой энергетического баланса Бразилии, однако их доля снизилась с 52,7% в 1978 г. до 40,76% в 2009 г. Интересны и выводы о причинах роста темпов эмиссии парниковых газов в период с 1994 по 2004 гг., к числу которых авторы относят повышение энергоёмкости, рост экономики и демографическую нагрузку. Характерно, что демографическая нагрузка, наряду с увеличением численности населения, была обусловлена социальной политикой, стимулирующей доступ населения к электроэнергии, и увеличением потребления энергии вследствие быстрого роста доходов.

Выводы о наличии эффекта декаплинга рассматриваются авторами исследования как свидетельство значимого вклада Бразилии в совместные усилия мирового сообщества по смягчению климатических изменений, а, значит, и в «озеленение» экономики. В то же время оценка экономического развития на основе эффекта декаплинга подвергается всё более серьёзной критике: такой подход, в частности, не учитывает территориальную структуру природопользования, а также структуру потребления. В связи с этим всё более популярными становятся исследования по оценке т.н. «экологического следа», ориентированные на выявление истинной связи между выбросами парниковых газов и климатическими изменениями, а в более широкой трактовке – между антропогенным воздействием и изменениями в окружающей среде. В результате в профессиональной среде укрепляется скептическое отношение к возможному достижению эффекта декаплинга в масштабах мировой экономики.

Одно из первых крупных исследований такого рода было предпринято группой экспертов ряда университетов Европы в рамках проекта *CREEA (Compiling and Refining of Economic and Environmental Accounts)* «Формирование и совершенствование экономических и экологических счетов» (Tukker et oth. 2014). В этой работе анализ трендов экономического роста и его влияния на компоненты окружающей среды производился с учетом природоёмкости производства по четырём категориям: водоёмкость; землеёмкость; материалоёмкость и углеродоёмкость. Рассматривая мировую экономику как комплексную систему с постоянно усложняющимися связями между странами и отраслями, авторы акцентируют внимание на существенных различиях в потреблении первичных ресурсов и, соответственно, величинах природоёмкости в странах-производителях и странах-потребителях продукции. Фактически в исследовании приводится оценка экологического следа на основании так называемой оценки жизненного цикла (*Life Cycle Assessment*) продукции. Известно, что углеродный след (*Carbon Footprint*) Китая – мирового лидера по выбросам парниковых газов –

превышает показатели других стран, включая наиболее высокоразвитые экономики США и ЕС. По мнению авторов, такие данные не могут служить основанием для ответственности КНР за все производимые на её территории объёмы CO<sub>2</sub>, поскольку потребителями продукции, вызывающей эти выбросы, являются те же США и ЕС. Так, при общих объёмах эмиссии в 9,3 Гт (2007) только примерно 7,3 Гт были обусловлены внутренними потребностями страны, в то время как объёмы выбросов в США и ЕС характеризовались обратным соотношением. В США было зафиксировано поступление в атмосферу 6,4 Гт углекислого газа при потреблении продукции, производство которой потребовало бы 7,5 Гт; в ЕС эти объёмы составили 6,1 и 7,7 Гт соответственно. Ситуация осложняется тем, что большая часть торговых потоков, ассоциированных с высоким углеродным следом, направлена из развивающихся стран, которые не входят в Приложение I РКИК и, соответственно, не несут обязательств по сокращению выбросов CO<sub>2</sub>. В результате потребление углеродоёмкой продукции не только не ограничивается, но даже стимулируется действующей системой климатического регулирования.

В пользу неутешительных перспектив сохранения существующего уровня потребления ископаемого топлива, как минимум, в развивающихся странах, свидетельствуют прогнозы как зарубежных, так и отечественных специалистов<sup>5</sup> (Эволюция мировых... 2015). Несмотря на увеличение доли возобновляемых источников энергии в производстве энергии, а также усиление позиций газовых ТЭС, потребление жидких видов топлива, основу которых составляют продукты переработки нефти, сохранится достаточно высоким, в первую очередь, за счёт растущего транспортного сектора. Такой прогноз характерен как для развивающихся экономик, так и для Канады и США, в то время как развитые европейские страны в разной степени будут сокращать это потребление (табл. 2). При этом рост потребления в Китае, несмотря на упоминавшееся выше снижение энергоёмкости ВВП, будет обусловлен удовлетворением потребностей развитых экономик (там же).

Таким образом, позиции одного из наиболее надежных аргументов в пользу оценки антропогенной деятельности через выбросы CO<sub>2</sub> в настоящее время требуют серьёзного пересмотра. В связи с этим неоднозначным представляется и чрезмерное увлечение оценкой эффекта декаплинга. Расчёты, произведённые разными специалистами для стран и регионов, показывают, что такие оценки, во-первых, должны производиться с учётом структуры природопользования (или, как минимум, землепользования) и структуры потребления, а во-вторых, во многом зависят от точности статистической информации, к качеству которой часто возникают обоснованные претензии. Существуют определённые ограничения для использования этого показателя в связи с тем, что он не учи-

<sup>5</sup> *International Energy Agency. Statistics. CO<sub>2</sub> emissions.* URL: <https://www.iea.org/statistics/?country=WORLD&year=2015&category=Key%20indicators&indicator=TPESbyGDP&mode=chart&categoryBrowse=false> (accessed 02.10.2019)

тывает экологические экстерналии (например, трансграничный перенос загрязнений). Таким образом, показатель декарбонизации может использоваться для оценок устойчивости экономического развития в комплексе с другими подходами.

**Таблица 2. Потребление жидких видов топлива в странах мира, млн т**  
*Consumption of liquid fuels in some countries, million tons*

Страны	2015 г.	2025 г.	2035 г.
Великобритания	72	72	70
Германия	114	109	102
Франция	81	78	73
Канада	87	92	94
США	872	925	893
Япония	207	183	155
Бразилия	136	148	161
Индия	183	259	353
Китай	583	685	773
Россия	169	189	196
ЮАР	28	30	32

Интересные результаты, иллюстрирующие сложность перехода к ЗЭ даже для государства, исторически ориентированного на зелёное развитие, были получены для Исландии (Clarke, Heinonen, Ottelin 2017). Уникальность экономики Исландии определяется её высокой степенью «декарбонизации» (т.е. исключительно низким уровнем зависимости от ископаемого топлива, обусловленным наличием гидротермальных ресурсов) и не менее высоким уровнем жизни, а также зависимостью от импорта большей части потребляемых в стране товаров. В связи с этим Исландия представляет собой важный пример для развитых стран мира, где наиболее актуальной проблемой является смягчение последствий изменения климата путём декарбонизации энергоснабжения. Очевидно, что в случае достижения поставленной цели – перехода на низкоуглеродное энергоснабжение – эти страны столкнутся с теми же проблемами, что и Исландия в настоящее время: декарбонизация транспорта и продукции, импортируемой из стран с более высокой интенсивностью производства. Сегодня основную ответственность за производство продукции для Исландии несут такие страны как Эквадор, Доминиканская Республика, Центральноафриканская Республика, Южный Судан и Китай: на их долю приходится более 50% косвенной эмиссии парниковых газов. В удовлетворении спроса населения Исландии участвуют также США, Германия, Россия и страны Скандинавии. Таким образом, низкоуглеродная экономика, к которой стремятся развитые страны, зачастую является лишь иллюзией, достигаемой за счёт глобального роста эмиссии парниковых газов и переноса ответственности на развивающиеся страны.

## Перспективы перехода к зелёной экономике в России и Казахстане

Перспективы перехода России к ЗЭ большинство экспертов оценивают скептически: наличие в недрах страны практически неисчерпаемых ресурсов ископаемого топлива, в особенности – природного газа, обесценивает любые аргументы в пользу «экологически безопасных» альтернативных источников энергии и связанных с ними производственных и социальных отношений. Тем не менее, причастность России к международным соглашениям в этой сфере предполагает необходимый минимум усилий по оценке влияния существующей экономической системы на экологическую ситуацию, а вслед за этим – и принятие соответствующих мер по её регулированию.

Основы государственной политики России по переходу к ЗЭ формировались в соответствии с международными обязательствами по разработке стратегии развития ЗЭ, в частности, в соответствии с Монреальским и Киотским протоколами, а также «Планом действий БРИКС», однако ключевую роль сыграло принятие «Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.», утверждённых президентом России 30.04.2012 г.

В настоящее время термин ЗЭ по-прежнему слабо интегрирован в законодательную базу РФ, тем не менее, ряд региональных примеров свидетельствует о внедрении принципов ЗЭ в практику развития. Широко известен опыт Томской области по применению индикаторов устойчивого развития, на основе которого была предложена методология разработки программ по обеспечению экологической безопасности в целях устойчивого природопользования и процедура планирования устойчивого развития (Зелёная экономика 2015). Пионерным проектом в России стала Концепция экологической политики Кемеровской области (там же: с. 177), разработанная в рамках российско-британского проекта «Разработка концепции экологической политики Кемеровской области. Взаимодействие власти, бизнеса, общественности» (2000–2002 гг.).

Индикаторы устойчивого развития, отражающие основные направления ЗЭ, были в разное время разработаны и для других регионов. В частности, для Белгородской области был предложен следующий набор индикаторов (Корнилов 2010):

- энергоёмкость экономики (в т.ч. в динамике);
- уровень обновления основных и природоохранных фондов;
- образование отходов на единицу ВРП;
- соотношение всех видов отходов и лимитов на их образование;
- доля земель, сохранивших средостабилизирующие свойства с учётом коэффициента равномерности распределения.

Однако следует заметить, что, как уже указывалось выше, речь фактически идёт не об устойчивом развитии, а о рациональном природопользовании в том или ином районе.

Ориентированность администрации области на достижение экологических и социальных результатов развития наряду с экономическим ростом и наличие политической воли в значительной степени обусловили внедрение здесь передовых экологических технологий. Основу экономики области формирует добывающая промышленность, базирующаяся на железорудных ресурсах КМА и представленная Лебединским и Стойленским горно-обогатительными комбинатами. Следующей по объёму производства после промышленности является сельскохозяйственная отрасль, на долю которой приходится 17% ВРП. Такая структура экономики наряду с дефицитом собственного производства энергии формирует предпосылки для поиска путей повышения энергоэффективности.

Анализ природных предпосылок, экономической ситуации и энергобаланса области показывает, что наиболее эффективным способом является переработка отходов сельского хозяйства для получения биогаза (Pakina, Karnaushenko 2017). Несмотря на то, что имеющиеся ресурсы ВИЭ (солнечной радиации и ветра) в целом сопоставимы с условиями европейских стран, в частности, Германии – одного из мировых лидеров возобновляемой энергетики – в условиях Белгородской области их использование недостаточно эффективно. Скорость ветра в Белгородской области колеблется от 4 до 6 м/с, в то время как в Германии достигает 8 м/с, а количество солнечной радиации на единицу поверхности варьирует от 2,7 до 3,4 кВт•ч/м<sup>2</sup> в сутки в обоих регионах. При этом основу энергоснабжения Белгородской области составляет энергия, производимая на Курской и Нововоронежской АЭС в соседних регионах. Опыт большинства стран с развитой возобновляемой энергетикой показывает, что её стоимость превышает традиционную, а развитие осуществляется за счёт субсидирования. В условиях Белгородской области замена традиционных источников энергии возобновляемыми обернулась бы существенными дополнительными издержками.

На принятие решения о приоритетах развития возобновляемой или зелёной энергетики повлияли результаты оценки территориальной структуры природопользования. Большую часть территории области – около 79% – занимают сельскохозяйственные угодья, обработку которых осуществляют сельскохозяйственные предприятия. Белгородская область занимает ведущие позиции в стране по поголовью свиней и птицы, также имеются предприятия по разведению крупного рогатого скота. В связи с этим в регионе образуются миллионы тонн отходов за год, что позволяет говорить о наличии широких возможностей их использования в качестве энергетического ресурса. В течение года в регионе образуется около 14,5 млн т отходов животноводства – биомассы, которая представляет собой альтернативный источник энергии.

Примером эффективного решения проблем переработки отходов являются биогазовые станции (БГС). На двух функционирующих в области станциях за год перерабатывается (по данным на 2015 г.) около 130 тыс. т животноводческих отходов. Дополнительным положительным эффектом от работы БГС является

выработка около 100 тыс. т органического удобрения – эффлюента. Сравнение потребностей области (572 тыс. т) и потенциально образующиеся объёмы (около 14 млн т) удобрения показывает, что продукции БГС хватит для покрытия потребностей всех сельскохозяйственных предприятий региона не только в энергии, но и в удобрениях. Создание БГС повлечёт за собой и увеличение числа рабочих мест. Таким образом, при сохранении темпов экономического роста будут достигнуты экологические и социальные результаты – основа перехода к ЗЭ.

Аналогичные тенденции характерны и для соседних с Россией стран. Например, в современном Казахстане уделяется большое внимание формированию институциональных предпосылок развития ЗЭ. Основу национального законодательства в области ЗЭ составляет Концепция по переходу Республики Казахстан к зелёной экономике. Согласно концепции, переход к ЗЭ позволит Казахстану создать более 500 тыс. новых рабочих мест, увеличить на 3% ВВП, обеспечить высокие стандарты качества жизни и в результате занять место в числе 30 наиболее развитых стран мира. Доля электроэнергии, получаемой за счёт возобновляемых источников, должна достичь 50% к 2050 г., а энергоёмкость ВВП предполагается снизить на 25% к 2020 г. по сравнению с исходным уровнем 2008 г. Внедрение принципов ЗЭ происходит в разных секторах экономики, однако наиболее заметны зелёные проекты в энергетике и сельском хозяйстве, что соответствует мировому опыту развития ВИЭ.

В контексте вышесказанного интерес представляет один из индустриально-аграрных регионов Казахстана – Костанайская область. В структуре ВРП области традиционно преобладают отрасли первичного сектора экономики – добывающая промышленность и сельское хозяйство. В 2015 г. эти отрасли обеспечивали 35% общего объёма ВРП (Пакина, Каржауова 2016). Лидирующие позиции занимают эти отрасли и по ряду других показателей: добывающая и обрабатывающая промышленности являются основными потребителями электроэнергии (свыше 70% от общего потребления), а сельскохозяйственные земли преобладают в территориальной структуре природопользования, занимая более 90% территории области.

Анализ ВИЭ, имеющих наибольший потенциал в регионе исследования (солнечная и ветровая энергия и ресурсы биомассы) показал, что для данной структуры природопользования наиболее перспективным является использование ресурсов биомассы – отходов, получаемых от растениеводства и животноводства. Переработка отходов на биогазовых станциях позволит не только покрыть потребности в энергии собственно сельскохозяйственной отрасли, но и снизить потребление ископаемого топлива, т.е. будет иметь как экономический, так и экологический эффект. Согласно расчётам, энергоёмкость ВРП за счёт традиционных источников энергии (или углеродоёмкость) снизится на 5,7%. Рассмотренный пример подтверждает тезис о ключевой роли энергоэффективности в переходе к ЗЭ. Использование возобновляемых ресурсов способствует достижению эффекта декаплинга и созданию производственных

циклов, характеризующихся снижением воздействия на среду при сохранении темпов экономического роста.

### Зелёные финансы

Основное преимущество концепции ЗЭ, как было показано выше, заключается в её практической направленности. В связи с этим ключевую роль в реализации концепции играет решение проблемы финансирования зелёных инициатив (*green initiatives*), к числу которых ООН относит международные экономические программы, платформы, партнёрства, фонды и другие институты, способствующие внедрению принципов ЗЭ в практику (Бобылев, Горячева, Немова 2017). О том, какое значение придаёт мировое сообщество зелёному финансированию, свидетельствует, например, принятие ООН новых 17 целей устойчивого развития и оценка ежегодных затрат на их финансирование и создание в рамках Большой двадцатки (*G20*) рабочей группы по изучению процессов зелёного финансирования (*Green Finance Study Group*) и т.п. (Макаров, Соколова 2014). В отчете *G20* (2016) зелёное финансирование трактуется как «финансирование инвестиций, обеспечивающих экологические выгоды в широком контексте экологически устойчивого развития»<sup>6</sup>. К числу экологических выгод отнесены в целом традиционные для этой сферы показатели: к примеру, сокращение загрязнения воздуха, водных объектов и территорий, снижение выбросов парниковых газов, повышение энергоэффективности при использовании природных ресурсов, а также смягчение последствий изменения климата и адаптация к ним. Неслучайно одним из общепринятых показателей финансирования зелёной экономики является объём инвестиций в возобновляемые источники энергии (ВИЭ) (табл. 3).

**Таблица 3. Индикаторы развития ВИЭ в мире**  
*Indicators of RES development in the world*

Показатель / годы	2004	2011	2012	2013	2014
Установленная мощность ВИЭ, ГВт	85	395	480	560	657
Инвестиции в прирост мощностей на ВИЭ, млрд долл. в год	39,5	279	249,5	232	270

Источник: ИНЭИ РАН

1. В то же время, при относительном взаимопонимании в отношении термина зелёные финансы, в мире сохраняется отсутствие единого понимания механизмов зелёного финансирования (например, зелёных кредитов и зелёных облигаций), что формирует серьёзные препятствия для инвесторов, компаний и банков. При отсутствии соответствующих определений практически невоз-

<sup>6</sup> *Green finances: G20 Green Finance Synthesis Report*. URL:[http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/Synthesis\\_Report\\_Full\\_EN.pdf](http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/Synthesis_Report_Full_EN.pdf) (accessed 02.10.2019)

можно планировать деятельность по распределению финансовых ресурсов для зелёных проектов и активов. С другой стороны, избыток определений (своих в каждом финансовом учреждении) также не способствует формированию единого рынка зелёных инвестиций, тогда как потребность в регулировании этой деятельности обостряется. По некоторым оценкам, средние потери от природных катастроф составляют примерно 181 млрд долл. в год, а потребности в развитии инфраструктуры до 2030 г. – 5-7 трлн долл. в год (Архипова 2017). По оценкам ООН, для комплексного удовлетворения зелёных потребностей мира достаточно 22 трлн долл., из которых 55% должно быть инвестировано в инфраструктурные проекты, 20% – на смягчение последствий изменения климата, по 3-5% – на поддержание биоразнообразия, развитие ВИЭ, решение проблем энергоэффективности и адаптацию к изменению климата (Доклад Межправительственного комитета... 2015: 8-10).

Отметим, что современные вложения в проекты, именующиеся зелёными, уже достаточно велики, и могут оцениваться ещё более значительными суммами в зависимости от трактовки. Так, с начала 1990-х гг. более 2 млрд человек во всем мире были обеспечены доступом к источникам водоснабжения. По оценкам *UNEP*, более 64 млрд долл. США были инвестированы ежегодно в защиту и восстановление лесов (The Green Investment Report 2013).

Таким образом, развитие зелёного финансирования является необходимым элементом системы мер по переходу к ЗЭ. В связи с этим специалисты ООН предлагают реформирование мировой финансовой системы с учётом основных групп проблем, препятствующих зелёному финансированию, таких как учёт экстерналий (внешних эффектов); система определений; информационные базы; аналитический потенциал; несоответствие сроков погашения<sup>7</sup>. Некоторые из этих проблем могут быть решены путём выстраивания национальной государственной политики, однако в большинстве случаев необходимы международные договорённости и согласованность действий всего мирового профессионального сообщества.

Задача, которую предстоит решить совместно специалистам – геоэкологам и экономистам – заключается не столько в увеличении традиционных источников финансирования зелёных инвестиций, сколько в возможности найти новые (инновационные, нетрадиционные) источники финансирования (Яковлев, Кабир, Никулина, Раков 2017). По мнению ряда авторов, одним из препятствий на пути продвижения ЗЭ и выстраивания системы её финансирования может стать её отождествление с низкоуглеродной экономикой (Бокарев, Яковлев, Кабир 2017). Изучение опыта развитых стран в отношении государственной поддержки зелёных инвестиций показывает, что основу национальных стратегий рационального природопользования зачастую составляет развитие ре-

<sup>7</sup> Green finances: G20 Green Finance Synthesis Report. URL:[http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/Synthesis\\_Report\\_Full\\_EN.pdf](http://unepinquiry.org/wp-content/uploads/2016/09/Synthesis_Report_Full_EN.pdf) (accessed 02.10.2019)

сурсоэффективной низкоуглеродной экономики, чему способствуют мировая конъюнктура в этой сфере. Однако несмотря на то, что концентрация усилий государства, бизнеса и других вовлечённых сторон в таком относительно узком диапазоне принятия решений не охватывает всех аспектов перехода к ЗЭ, она способствует практической реализации этой концепции. Анализ перспектив низкоуглеродных проектов демонстрирует их полное соответствие принципам ЗЭ и рационального природопользования в целом: едва ли не самым существенным результатом таких проектов является достижение наряду с экономическими и геоэкологическими результатами развития социальной сферы: увеличения числа рабочих мест, повышения материального благосостояния и стимулирования экономического развития при одновременном улучшении геоэкологической ситуации.

Современные исследования рассматривают ЗЭ как:

- средство достижения рационального природопользования;
- стимул формирования зелёных рабочих мест и достойного труда;
- ресурсо- и энергоэффективную экономическую систему.

Важная роль отводится таким характеристикам ЗЭ как социальная ориентированность (нацеленность на улучшение материального благосостояния, сокращение бедности, доступ к основным услугам), а в более широком контексте – обеспечение равенства и справедливого распределения благ как между странами и регионами мира, так и между поколениями. Достижение декларируемых ориентиров планируется через оценивание прогресса с помощью системы комплексных индикаторов, в основу которых положен отказ от ВВП как основного показателя благосостояния. Результатом такой оценки, подразумевающей учёт экологических издержек развития, должно стать поддержание или (при необходимости) восстановление экологического равновесия, сохранение глобального биоразнообразия, а в совокупности с вышеупомянутыми социальными достижениями – переход к рациональному природопользованию в отдельных регионах мира.

Необходимость формирования новой модели экономического развития, учитывающей провалы современной экономики, практически не ставится под сомнение. Один из крупных современных экономистов, профессор Университета Сюррея (Великобритания) Тим Джексон в своей работе «Процветание без роста» рисует почти коммунистическую модель экономики будущего: «Предприятие как услуга, работа как участие, инвестиции как обязательство перед будущим и деньги – как социальное благо» (Jackson 2017). Обосновывая эти четыре принципа, автор утверждает, что следование им позволит создать экономику, обеспечивающую процветание общества.

В подобных формулировках прослеживается знакомое отечественным специалистам сходство концепций устойчивого развития, зелёной экономики и рационального природопользования, получивших развитие в разные исторические эпохи, но нацеленных, в конечном итоге, на повышение благосостояния общества, основанное на принципах справедливости.

**Об авторах:**

**Владимир Афанасьевич Горбанёв** – доктор географических наук, кандидат исторических наук, профессор кафедры мировой экономики факультета международных отношений МГИМО (119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: vlgorbanyov@gmail.com.

**Алла Анатольевна Пакина** – кандидат географических наук, доцент, ведущий научный сотрудник кафедры рационального природопользования географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, 1). E-mail: allapa@yandex.ru.

**Конфликт интересов:**

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов

Received: 10.01.2019

Accepted: 15.05.2019

# Prospects of Green Economy as a New Paradigm of Development

A.A. Pakina, V.A. Gorbanyov  
DOI 10.24833/2071-8160-2019-5-68-134-155

Lomonosov Moscow State University  
Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

**Abstract:** Transition of the world development to the post-industrial phase is accompanied by the global challenges, which could be solved within the green economy. The basic principles of a green economy (GE) correspond to the concepts of balanced development and of rational nature use: the green economy's concept focuses on the idea of living standards improvement and economic growth while reducing the environmental damage. The indicators of GE reflect the complexity of the integrated assessment of economic, environmental and social outcomes. Since the common approach to such assessment has not yet been adopted, the development of global and national economies is often compared with the dynamics of their energy or resource intensity. This approach allows to take into account the "life cycle" of products and to allocate the responsibility of countries for environmental damage. Foreign experience can be used to implement the ideas of GE in Russia and CIS countries. Most experts are sceptical about these prospects due to its dependence on fossil fuels. Nevertheless, the experience of some regions of Russia and Kazakhstan shows the viability of strategies based on the renewable energy sources. Elaboration of financing mechanisms for "green" development is equally important. Such mechanisms must be adapted to meet the environmental needs of society, with attention to the losses from natural disasters and environmental damage. Today, national environmental management strategies are based on the transition to a resource-efficient low-carbon economy, and contribute a lot to the search for opportunities for the practical implementation of this concept.

**Key words:** green economy, rational nature use, sustainability indicators, energy efficiency, energy intensity of GDP, green finances, decoupling, renewable energy sources, foreign experience, experience of Russia and Kazakhstan

**About the authors:**

**Vladimir Afanas'evich Gorbanyov** – Dr. of Geography, PhD in Historical Sciences, Professor of the Department of World Economy of the Faculty of International Relations MGIMO (119454, Moscow, Prospekt Vernadskogo, 76). E-mail: vlgorbanyov@gmail.com.

**Alla Anatol'evna Pakina** – PhD in Geographical Sciences, Associate Professor, leading researcher of the Department of Environmental Management of the Faculty of Geography of Lomonosov Moscow State University (119991, Moscow, GSP-1, Leninskie gory, 1). E-mail: allapa@yandex.ru.

**Conflict of interests:**

The authors declare absence of conflict of interests.

**References:**

- Clarke J., Heinonen J., Ottelin J. 2017. Emissions in a decarbonised economy? Global lessons from a carbon footprint analysis of Iceland. *Journal of Cleaner Production*. №166. P. 1175-1186.
- Freitas L.C. de, Kaneko S. 2011. Decomposing the decoupling of CO<sub>2</sub> emissions and economic growth in Brazil. *Ecological Economics*. Vol. 70. P. 1459-1469.
- Hamilton K. 2000. Genuine Saving as a Sustainability Indicator. *The World Bank Environment Dep., Environmental Economics Series*. 28 p. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18301/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed 02.10.2019)
- Jackson T. 2017. Prosperity without growth. UK: Routledge.
- Liu X.B., Ishikawa M., Wang C., Dong Y.L., Liu W.L. 2010. Analyses of CO<sub>2</sub> Emissions Embodied in Japan – China Trade. *Energy Policy*. 38(3). P. 1510-1518.
- Pakina A., Karnaushenko A. 2017. Renewable energy efficiency for regional development: case of Belgorod region. *Economics and Business*. 30(1). P. 146-154. DOI: 10.1515/eb-2017-0013 URL: [https://content.sciendo.com/view/journals/eb/30/1/article-p146.xml?tab\\_body=pdf](https://content.sciendo.com/view/journals/eb/30/1/article-p146.xml?tab_body=pdf) (accessed 02.10.2019)
- The Green Investment Report. The ways and means to unlock private finance for green growth. A Report of the Green Growth Action Alliance. 2013. *World Economic Forum*. Geneva. 40 p. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GreenInvestment\\_Report\\_2012.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GreenInvestment_Report_2012.pdf) (accessed 02.10.2019)
- Tukker A., Bulavskaya T., Giljum S., de Koning A., Lutter S., Simas M., Stadler K., Wood R. 2014. The Global Resource Footprint of Nations. Carbon, water, land and materials embodied in trade and final consumption calculated with EXIOBASE 2.1. Leiden/Delft/Vienna/Trondheim. 72 P.
- Zhang M., Mu H., Ning Y., Song Y. 2009. Decomposition of energy-related CO<sub>2</sub> emission over 1991-2006 in China. *Ecological Economics*. Vol. 68. P. 2122-2128.
- Anuchin V.A. 1978. *Osnovy prirodopol'zovaniya* [Principles of Rational Nature Use]. Moscow: Mysl'. (In Russian)
- Armand D.A. 1964. *Nam i vnukam* [For Us and for Our Grandchildren]. Moscow: Mysl'. (In Russian)
- Arhipova V.V. 2017. Zelyonye finansy kak sredstvo dlya resheniya global'nyh problem [Green finance as a Means to Solve Global Problems]. *Ekonomicheskij zhurnal VShE*. 21(2). P. 312-332. URL: <https://ej.hse.ru/data/2017/06/28/1171154329/%D0%90%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf> (accessed 02.10.2019) (In Russian)

Bobylev S.N., Goryacheva A.A., Nemova V.I. 2017. Zelyonaya» ekonomika: proektnyj podhod [Green Economy: Project Approach. Proceedings of the V-th Moscow Economic Forum (30–31 March, 2017)]. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyj vestnik*. Issue № 64. October. P. 34-44. (In Russian)

Bokarev A.A., Yakovlev I.A., Kabir L.S. 2017. Zelyonye investicii v Rossii: poisk prioritetnykh napravlenii [Green Investments in Russia: Search for Priorities]. *Finansovyj zhurnal*. No. 6. P. 40-49. URL: [https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/6/articles/fm\\_2017\\_6\\_\\_03.pdf](https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/6/articles/fm_2017_6__03.pdf) (accessed 02.10.2019) (In Russian)

Gorbanyov V.A. 2013. Prirodopol'zovanie i ustojchivoe razvitie [Nature Use and Sustainable Development]. *Vestnik MGIMO-University*. 5(32) P. 180-189. URL: [http://vestnikold.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/24ekologiya\\_gorbanev.pdf](http://vestnikold.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/24ekologiya_gorbanev.pdf) (accessed 02.10.2019) (In Russian)

Gorbanyov V.A. 2018. Perspektivy resheniya global'noj problemy okruzhayushchej sredy. Perspektivy ekonomicheskoy globalizacii [Prospects for Solving the Global Environmental Problems. Prospects for Economic Globalization]. Moscow: KnoRus. (In Russian)

Report of the Intergovernmental Committee of experts on financing for sustainable development. 2015. P. 8-10. (In Russian)

Efremov Yu.K. 1977. Preobrazovanie prirody, kak sostavnaya chast' prirodopol'zovaniya. Prirodopol'zovanie (Geograficheskie aspekty). [Transformation of Nature as an Integral Part of Nature use. *Nature Use*] (*Geographical aspects*). *Voprosy geografii*. Vol. 108. Moscow: Mysl'. (In Russian)

Kirillov S. N., Pakina A. A., Tul'skaya N. I. 2017. Ocenka ustojchivosti na regional'nom urovne: primer Respubliki Tatarstan [Sustainability Assessment at the Regional Level: Example of the Republic of Tatarstan]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta*. Seriya 3. Ekonomika. Ekologiya. № 4. P. 127-137. (In Russian) DOI: 10.15688/jvolsu3.2017.4.14 URL: <https://ges.jvolsu.com/index.php/en/component/attachments/download/1251> (accessed 02.10.2019)

Kornilov A.G. 2010. Regional'nye indicatory ustojchivogo razvitiya: Belgorodskaya oblast' [Regional Indicators of Sustainable Development: Belgorod Region]. *Byulleten' Centra ustojchivoj razvitiya Rossii "Na puti k ustojchivomu razvitiyu Rossii"*. №54. P. 27-29. (In Russian)

Lipic Yu.G., Pulyarkin V.A., Shlihter S.B. 1999. *Geografiya mirovogo hozjajstva* [Geography of the World Economy]. Moscow: Vldos. 399 p. (In Russian)

Luri D.I. 2005. *Ustojchivo li «ustojchivoe razvitie»? Istorija i sinergetika: metodologija issledovaniya* [Is "Sustainable Development" Sustainable? History and Synergetics: Research Methodology]. Moscow: URSS. (In Russian)

Makarov I.A., Sokolova A.K. 2014. Ocenka uglerodoyomkosti vneshnej trgovli Rossii [Assessment of Carbonintensity of the Russia's Foreign Trade]. *Ehkonomicheski jzhurnal HSE*. №3. P. 477-507. URL: <https://www.hse.ru/data/2014/11/19/1101018306/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2.pdf> (accessed 02.10.2019) (In Russian)

Pakina A.A., Karjauova M.K. 2016. Razvitie vozobnovlyaemoj ehnergetiki v kontekste «zelenoj» ehkonomiki: opyt Kostanajskoj oblasti (Kazahstan) [Renewable Energy Development in the Context of Green Economy: the Experience of Kostanay Region (Kazakhstan)]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta*. Ser. 3. Economy. Ecology. No. 4. P. 94-103. DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2016.4.8> URL: <https://ges.jvolsu.com/index.php/ru/component/attachments/download/1091> (accessed 02.10.2019) (In Russian)

Simonova M.D., Zaharov V.E. 2016. Statisticheskij analiz tendencij razvitiya mirovoj vozobnovlyaemoj energetiki [Statistical Analysis of World Renewable Energy Development Trends]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 3(48). P. 214-220. URL: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/551/551> (accessed 02.10.2019) (In Russian)

*Evolyuciya mirovyyh energeticheskikh rynkov i eyo posledstviya dlya Rossii* [Evolution of World Energy Markets and Its Consequences for Russia]. 2015. Ed. A.A. Makarov, L.M. Grigoriev, T.A. Mitrova. Moscow: INEI RAN-ATS under the Government of the Russian Federation. 400 p. (In Russian)

Yakovlev I.A., Kabir L.S., Nikulina S.I. Rakov I.D. 2017. Finansirovanie zelenogo ehkonomicheskogo rosta: koncepcii, problemy, podhody [Funding for Green Economic Growth: Concepts, Problems, Approaches]. *Finansovyy zhurnal*. No. 3. P. 9-21. (In Russian) URL: [https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/3/articles/fm\\_2017\\_3\\_01.pdf](https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/3/articles/fm_2017_3_01.pdf) (accessed 02.09.2019)

*Zelenaya ehkonomika. Novaya paradigma razvitiya strany: k 100-letiyu Soveta po razvitiyu proizvoditel'nyh sil MER i RAN* [Green Economy. New Paradigm of Country Development: the 100th Anniversary of the Council for the Development of Productive Forces of MED and RAS]. 2015. Bobylev S. N. and others; under the general ed. A.V. Shevchuk. Moscow: SOPS. 246 p. (In Russian)

#### Литература на русском языке:

Анучин В.А. 1978. *Основы природопользования*. Москва: Мысль.

Арманд Д.А. 1964. *Нам и внукам*. Москва: Мысль.

Архипова В.В. 2017. Зелёные финансы как средство для решения глобальных проблем. *Экономический журнал ВШЭ*. 21(2). С. 312-332. URL: <https://ej.hse.ru/data/2017/06/28/1171154329/%D0%90%D1%80%D1%85%D0%B8%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf> (дата обращения 02.10.2019)

Бобылев С.Н., Горячева А.А., Немова В.И. 2017. Зелёная экономика: проектный подход. Материалы V Московского экономического форума (30–31 марта 2017). *Государственное управление. Электронный вестник*. № 64. С. 34-44.

Бокарев А.А., Яковлев И.А., Кабир Л.С. 2017. Зелёные инвестиции в России: поиск приоритетных направлений. *Финансовый журнал*. №6. С. 40-49. URL: [https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/6/articles/fm\\_2017\\_6\\_03.pdf](https://nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/6/articles/fm_2017_6_03.pdf) (дата обращения 02.10.2019)

Горбанёв В.А. 2013. Природопользование и устойчивое развитие. *Вестник МГИМО-Университета*. 5(32). С. 180-189. URL: [http://vestnikold.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/24ekologiya\\_gorbanev.pdf](http://vestnikold.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/24ekologiya_gorbanev.pdf) (дата обращения 02.10.2019)

Горбанёв В.А. 2018. Перспективы решения глобальной проблемы окружающей среды. *Перспективы экономической глобализации*. Москва: Кнорус.

*Доклад Межправительственного комитета экспертов по финансированию устойчивого развития*. 2015. С. 8-10.

Ефремов Ю.К. 1977. Преобразование природы, как составная часть природопользования. *Природопользование (Географические аспекты). Вопросы географии*. Сб. 108. Москва: Мысль.

*Зелёная экономика. Новая парадигма развития страны: к 100-летию Совета по развитию производительных сил МЭР и РАН*. 2015. Бобылев С.Н. и др.; под общей ред. А.В. Шевчука. Москва: СОПС. 246 с.

Кириллов С.Н., Пакина А.А., Тульская Н.И. 2017. Оценка устойчивости на региональном уровне: пример Республики Татарстан. *Вестник Волгоградского государственного университета*. Серия 3. Экономика. Экология. №4. С. 127-137. DOI: 10.15688/jvolsu3.2017.4.14 URL: <https://ges.jvolsu.com/index.php/en/component/attachments/download/1251> (дата обращения 02.10.2019)

Корнилов А.Г. 2010. Региональные индикаторы устойчивого развития: Белгородская область. *Бюллетень Центра устойчивого развития России «На пути к устойчивому развитию России»*. №54. С. 27-29.

Липец Ю.Г., Пуляркин В.А., Шлихтер С.Б. 1999. *География мирового хозяйства*. Москва: Владос. 399 с.

Люри Д.И. 2005. *Устойчиво ли «устойчивое развитие»? История и синергетика: методология исследования*. Москва: УРСС.

Макаров И.А., Соколова А.К. 2014. Оценка углеродоёмкости внешней торговли России. *Экономический журнал ВШЭ*. №3. С. 477-507. URL: <https://www.hse.ru/data/2014/11/19/1101018306/%D0%9C%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2.pdf> (дата обращения 02.10.2019)

Пакина А.А., Каржауова М.К. 2016. Развитие возобновляемой энергетики в контексте зелёной экономики: опыт Костанайской области (Казахстан). *Вестник Волгоградского государственного университета*. Серия 3. Экономика. Экология. № 4. С. 94-103. DOI: 10.15688/jvolsu3.2016.4.8 URL: <https://ges.jvolsu.com/index.php/ru/component/attachments/download/1091> (дата обращения 02.10.2019)

Симонова М.Д., Захаров В.Е. 2016. Статистический анализ тенденций развития мировой возобновляемой энергетики. *Вестник МГИМО-Университета*. 3(48). С. 214-220. URL: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/551/551> (дата обращения 02.10.2019)

*Эволюция мировых энергетических рынков и ее последствия для России*. 2015. Под ред. А.А. Макарова, Л.М. Григорьева, Т.А. Митровой. Москва: ИНЭИ РАН-АЦ при Правительстве РФ. 400 с.

Яковлев И.А., Кабир Л.С., Никулина С.И. Раков И.Д. 2017. Финансирование зелёного экономического роста: концепции, проблемы, подходы. *Финансовый журнал*. №3. С. 9-21. URL: [https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/3/articles/fm\\_2017\\_3\\_01.pdf](https://www.finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/3/articles/fm_2017_3_01.pdf) (дата обращения 02.09.2019)

# Энергетика Франции в поиске оптимальной модели

А.В. Зимаков

Национальный исследовательский институт Мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук

Экологизация электроэнергетики представляет собой один из важнейших трансформационных процессов Европейского союза. Построение низкоуглеродной энергетики затрагивает энергосистемы всех членов ЕС, но подходы к решению этой задачи в разных странах неодинаковы. Предметом настоящего исследования является трансформация французской электроэнергетики – процесс, уникальность которого обусловлена доминированием в структуре производства электроэнергии атомных электростанций. На фоне отказа от ядерной энергетики в ряде стран ЕС, вопрос выбора дальнейшего пути развития электроэнергетики Франции представляет особый интерес. Анонсированное французским правительством значительное снижение доли АЭС, по сути, означает отказ от действующей модели. Цель настоящего исследования заключается в оценке перспектив трансформации и определении будущей модели энергетики Франции. В исследовании применялись методы системного, сравнительного и экономико-статистического анализа, а также метод отслеживания процесса. Проанализирован исторический генезис существующей модели энергетики, сложившейся в результате реализации «плана Мессмера» в 1970-1980 гг. Дана оценка существующей модели электроэнергетики, сделан вывод о нарастании проблем, связанных со старением парка атомных электростанций, и проанализированы возможные варианты решения данного вопроса. По статистическим данным показана тенденция к замещению традиционных генерирующих мощностей возобновляемой энергетикой. Сделан вывод, что сокращение числа АЭС обусловлено комплексом причин и что речь не идёт об отказе Франции от атомной энергетики. Наоборот, ядерная энергия рассматривается во Франции как важная низкоуглеродная технология, позволяющая достичь к 2050 г. углеродной нейтральности, а ключевой вопрос трансформации заключается в нахождении баланса атомной и зелёной энергетики. Анализ программных документов правительства показывает, что в горизонте 2035 г. «энергомикс» Франции будет постепенно смещаться в сторону комбинации зелёной энергетики и атомной в отношении 40% и 50%, а оставшаяся доля в генерации перейдёт ТЭС на природном газе. При этом закрытие АЭС не должно нарушить надёжность энергоснабжения, увеличить выбросы CO<sub>2</sub> и привести к удорожанию электроэнергии. Франция демонстрирует прагматизм, склоняясь к сохранению в своей электроэнергетике атомной компоненты.

**Ключевые слова:** Франция, Европейский союз (ЕС), энергетика ЕС, энергетика Франции, АЭС, атомная энергетика, декарбонизация, экологизация экономики, возобновляемые источники энергии (ВИЭ)

УДК: 338.2

Поступила в редакцию: 28.06.2019 г.

Принята к публикации: 10.10.2019 г.

**Э**кологизация экономики представляет собой один из важнейших современных трансформационных процессов ЕС. Особая роль в этом процессе отводится электроэнергетике, обладающей серьёзным потенциалом по снижению выбросов парниковых газов в атмосферу. В Европейском союзе есть разные подходы к построению низкоуглеродной энергетики, связанные, с одной стороны, с существующим укладом энергетического хозяйства и доступными природными ресурсами, а с другой – со сложившимся в обществе отношением к атомной энергетике. Несколько упрощая комплексность проблематики, можно говорить, что ключевой вопрос в решения насущных задач электроэнергетики, связанных с отказом от углеводородов и увеличением доли ВИЭ – это перспективы использования ядерной энергии. С этой точки зрения пристального внимания заслуживают трансформационные процессы в электроэнергетике Франции, для которой характерно доминирование атомных электростанций. Сторонники ядерной энергетики рассматривают Францию как хрестоматийный пример крупной и высокоразвитой страны с ограниченными энергоресурсами, добившейся высокой степени энергонезависимости в части выработки электроэнергии, существенная доля которой активно поставляется на экспорт. Однако в последнее десятилетие во Франции ведутся оживлённые дискуссии о сокращении доли АЭС в «энергомиксе» в пользу развития возобновляемой энергетики. В середине текущего десятилетия французское правительство провозгласило отход от прежней модели энергетики в пользу экологичной. Можно ли ожидать отказа страны от атомной энергетики, как это сделали соседние Германия, Бельгия и Италия? Каковы перспективы трансформации французской электроэнергетики, произойдёт ли кардинальная смена модели энергообеспечения? В поисках ответов на эти вопросы заключается цель настоящей статьи.

Несмотря на актуальность, количество публикаций по данной проблематике в отечественной научной литературе не велико. Несколько работ посвящены развитию возобновляемой энергетики во Франции (Загребельная, Клековская 2017; Сотник, Ермоленко 2015), больше интереса привлекает исследование общих вопросов энергетического хозяйства Франции (Гречухин 2015; Котлер 2010; Преображенская 2005). Между тем вопрос выбора Францией модели низкоуглеродной электроэнергетики находится в центре полемики европейских учёных. Как правило, их исследования посвящены обоснованию предпочтительности той или иной модели развития: за отказ от АЭС в пользу ВИЭ (Verbruggen, Yurchenko 2017; Lorenz et oth. 2016) или наоборот (Malischek, Trüby 2016; Davis 2012, Jasserand, de Lavergne 2016). Некоторые работы анализируют различные сценарии развития французской электроэнергетики с позиций спроса и предложения (Maïzi, Assoumou 2014).

### **Экологизация экономики Франции как угроза атомной энергетике**

Стратегия ЕС в области энергетики и борьбы с изменением климата ставит перед странами Евросоюза конкретные целевые параметры по сокращению

уровня выбросов углекислого газа в атмосферу и по доле энергии из возобновляемых источников в общей структуре энергопотребления. Тем самым задаётся стимул для экологизации экономик государств ЕС (Зимаков 2018). Меры для достижения поставленных целей значительно различаются в зависимости от особенностей структуры экономики и энергетики каждой из стран. Франции сложно совместить достижение к 2020 г. целевого показателя в 23% доли зелёной энергетики в структуре энергопотребления с текущим уровнем выработки электроэнергии атомными электростанциями (Maïzi, Assoumou 2014).

Франсуа Олланд ещё на стадии своей предвыборной кампании в 2012 г. декларировал намерение сократить долю АЭС в производстве электроэнергии с 75% до 50% к 2025 г. Эта инициатива была включена в масштабную правительственную программу экологизации экономики, которая была закреплена «Законом о трансформации энергетики для (поддержки) зелёного роста»<sup>1</sup> (2017). Закон устанавливает следующие целевые показатели:

- снижение к 2030 г. выбросов парниковых газов на 40% от уровня 1990 г.;
- сокращение использования ископаемых видов топлива к 2030 г. на 30% от уровня 2012 г.;
- увеличение доли возобновляемой энергетики к 2030 г. до уровня 32% от общего потребления энергии и до 40% в выработке электроэнергии;
- сокращение энергопотребления к 2050 г. на 50% от уровня 2012 г.;
- снижение объёма захоронения мусора к 2025 г. на 50% от уровня 2012 г.;
- диверсификация пула генерирующих мощностей и сокращение к 2025 г. доли атомной энергетики до 50%.

Последний целевой показатель очень важен: речь идёт о сокращении доли АЭС в «энергомиксе» в полтора раза по сравнению с нынешним уровнем. В законе установлен максимальный суммарный уровень установленной генерирующей мощности атомных электростанций – 63,2 ГВт. Фактически взят за основу текущий показатель, который не должен расти в случае ввода новых мощностей. Это решение, на первый взгляд, избыточное в свете целей по сокращению доли атомной энергетики, не случайно. В настоящее время завершается строительство третьего энергоблока АЭС «Фламанвиль» мощностью 1650 МВт, и его ввод в эксплуатацию теперь невозможен без закрытия какой-либо действующей АЭС. *EdF*, эксплуатирующая французские АЭС, будет вынуждена при получении лицензии на новый энергоблок сдать лицензию на действующую электростанцию «Фессенхайм», которая давно стала объектом критики местных зелёных, а также правительств соседних Германии и Швейцарии.

К 2025 г. из 58 действующих во Франции атомных энергоблоков могут быть закрыты 17 (по заявлению министра окружающей среды Николя Юло в июле

<sup>1</sup> LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id> (accessed 26.10.2019)

2017 г.<sup>2)</sup> и даже 17-20 (по заключению Счётной палаты<sup>3)</sup>). Таким образом, во время президентского срока Франсуа Олланда был инициирован процесс трансформации энергетики, но конкретные его параметры не обозначены. Чтобы проследить возможную траекторию этого процесса, рассмотрим генезис действующей модели энергетики.

### План Мессмера и его результаты

Действующая модель французской электроэнергетики сформировалась под влиянием нефтяного кризиса 1973 г., который серьёзно затронул лишённую собственных энергоресурсов Францию. В конце 1973 г. правительство страны приняло программу стимулирования экономики в условиях нефтяного кризиса, нацеленную на обеспечение энергонезависимости и включавшую меры по экономии топлива. 5 мая 1974 г. была утверждена долгосрочная программа развития атомной энергетики под девизом «Всё атомное, всё электрическое» – т.н. «план Мессмера» (премьер-министр Пьер Мессмер курировал разработку программы)<sup>4)</sup>, предполагавшая строительство 80 АЭС к 1985 г. и 170 к 2000 г. Помимо этого общего долгосрочного целеполагания, на краткосрочную перспективу были поставлены конкретные задачи: в течение ближайших двух лет предусматривалось начать строительство тринадцати реакторов мощностью 900 МВт. Аналогичная двухлетняя программа на ещё 12 ГВт мощности была утверждена и на 1976-1977 гг. В середине 1975 г. было согласовано строительство четырёх реакторов нового типа по 1300 МВт, а в последующие годы закладка новых АЭС продолжалась ежегодно. Первые реакторы, заложенные после 1974 г., вошли в строй в 1977 г. К концу 1980-х гг. было введено в эксплуатацию 34 реактора мощностью 900 МВт и 20 реакторов мощностью 1300 МВт. В следующем десятилетии были построены четыре реактора установленной мощностью 1500 МВт.

В силу ряда причин в дальнейшем принцип «всё атомное, всё электрическое» не был реализован буквально. Не удалось выполнить намеченное замещение углеводородов электроэнергией, прежде всего из-за уровня развития технологии на транспорте. Правда, низкие цены на электроэнергию способствовали переводу существенной части (около трети) домохозяйств на элект-

<sup>2</sup> Nicolas Hulot s'engage à fermer plusieurs réacteurs nucléaires. RTL5, 10.07.2017 URL: <http://5minutes.rtl.lu/laune/actu/1055071.html> (accessed 26.10.2019)

<sup>3</sup> EDF ne prévoit pas de fermer plus de deux réacteurs nucléaires en France URL: <http://www.europe1.fr/economie/edf-ne-prevoit-pas-de-fermer-plus-de-deux-reacteurs-nucleaires-en-france-2669821> (accessed 26.10.2019)

<sup>4</sup> Программа развития атомной энергетики разрабатывалась уже в конце 1960-х гг. В начале 1970-х гг. по рекомендации Консультативной комиссии по производству электроэнергии на ядерных установках (PEON) был принят план по строительству АЭС общей мощностью 8 ГВт и начались работы в этом направлении. В частности, строительство упоминавшейся АЭС «Фессенхайм» было начато в 1971 г. Предложения по ускоренной реализации программы поступили в правительство от межминистерской комиссии в мае 1973 г., то есть до начала нефтяного кризиса. Нефтяной шок ускорил принятие этого решения и побудил к многократному расширению масштабов программы.

трическое отопление (Le Coq 2018). В настоящее время на долю атомной энергетики приходится около 40% энергопотребления страны и 75% в производстве электроэнергии (изменение структуры производства электроэнергии показано в табл. 1).

**Табл. 1. Производство электроэнергии во Франции в 1960-2015 гг, %.**  
**Table. 1. Electricity production in France in 1960-2015, %.**

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015
<b>Угольные ТЭС</b>	36%	31%	27%	8%	6%	5%	2%
<b>ГЭС</b>	54%	39%	27%	13%	12%	11%	10%
<b>Газовые ТЭС</b>	5%	4%	3%	1%	2%	4%	4%
<b>АЭС</b>	-	4%	24%	75%	78%	76%	78%
<b>Мазутные ТЭС</b>	4%	22%	19%	2%	1%	1%	-
<b>ВИЭ</b>	-	-	-	-	1%	3%	6%

*Источник:* составлено по данным World Development Indicators Всемирного банка. <https://data.worldbank.org>

### **Действующая модель энергетики: преимущества и недостатки**

В настоящее время парк АЭС составляет 58 реакторов общей установленной мощностью в 63,13 ГВт. Помимо этого, во Франции эксплуатируются ТЭС: газовые общей мощностью 11,7 ГВт, угольные мощностью 2,99 ГВт и мазутные – 2,9 ГВт. Общая мощность средних и малых ГЭС составляет 25,3 ГВт. Среди других видов зелёной генерации ведущую роль играет ветровая энергетика – 15,4 ГВт установленной мощности, за ней следуют солнечные электростанции – 8,6 ГВт, и биомасса – 2 ГВт<sup>5</sup>. Франция находится на втором месте в мире по производству электроэнергии атомными электростанциями, на девятом – по производству электроэнергии ветровыми электростанциями и на седьмом – солнечными. В целом по производству электроэнергии Франция находится на десятом месте в мире и на втором в ЕС<sup>6</sup>.

Для достижения высокого по международным меркам показателя доли АЭС в производстве электроэнергии французским специалистам пришлось решить сложные технические вопросы. Дело в том, что система энергоснабжения должна обладать такими качествами, как сбалансированность и надёжность, при этом иметь определённую гибкость, позволяющую оперативно реагировать на колебания в потреблении электроэнергии. Для обеспечения надёжности в системе постоянно со стабильной отдачей работают базовые генерирующие мощ-

<sup>5</sup> По данным французского сетевого оператора RTE. <http://www.rte-france.com/en/eco2mix/chiffres-cles-en> (accessed 26.10.2019)

<sup>6</sup> По состоянию на 2017 г. согласно данным International Energy Agency. IEA—Key World Energy Statistics 2019. <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/KeyWorld2017.pdf> (accessed 26.10.2019)

ности, на роль которых идеально подходят АЭС и угольные ТЭС. Запуск и остановка электростанций такого типа занимает продолжительное время, и они не могут оперативно реагировать на внезапно возникшие потребности изменением мощности. Этой способностью обладают мощности из «горячего» резерва, как правило, газовые или дизельные/мазутные электростанции. ГЭС занимают промежуточное положение, так как при выполнении базовой функции имеют существенный запас гибкости. Энергосети построены с возможностью организации перетоков избыточных мощностей, чтобы регулировать колебания спроса при относительно постоянной работе крупных базовых электростанций.

Для Франции с её парком АЭС было необходимо найти техническое решение, позволяющее энергосистеме работать стабильно и гибко. В результате часть французских АЭС работает в режиме базовой нагрузки, а часть – в гибком режиме, обеспечивая компенсацию суточных и недельных колебаний в потреблении электроэнергии. Для этого применяется как временное снижение мощности АЭС, так и временное отключение АЭС от сети. Достаточно высокая доля «гибкой» газовой генерации в «энергомиксе» свидетельствует о том, что и её роль в обеспечении работоспособности системы важна. Сверх того, балансированию системы способствуют трансграничные поставки электроэнергии. Будучи нетто-экспортёром электроэнергии, Франция поставляет электроэнергию в сопредельные Италию, Швейцарию, Испанию, Великобританию, Бельгию, реже – в Германию. С другой стороны, в периоды пиковых нагрузок, когда не получается быстро вывести «балансирующие» АЭС на максимальную мощность, французская энергосистема импортирует электроэнергию, прежде всего, из Германии.

Технически успешное решение описанной проблемы оставляет ряд вопросов относительно его экономической эффективности. При высокой доле условно-постоянных издержек эксплуатация АЭС на мощности ниже максимальной сопряжена со значительными экономическими потерями на единицу произведённой электроэнергии. Большие капитальные затраты, понесённые в годы строительства, делают временные остановки АЭС при последующей эксплуатации экономически неоправданными.

Таким образом, действующая модель энергетики Франции не лишена недостатков, связанных с высокой долей атомной генерации. Основные аргументы в пользу такой модели – энергетическая независимость и низкая стоимость электроэнергии – на поверку оказываются устаревшими. В конечном энергопотреблении доля импортного топлива (уголь, нефтепродукты и природный газ) составляет около половины. А если учесть, что французские АЭС работают преимущественно на импортном сырье, то тезис о высокой энергонезависимости Франции оказывается по меньшей мере спорным.

В последние годы поставлен вопрос о правомерности методики, по которой рассчитывается себестоимость электроэнергии, произведённой на АЭС. Ряд исследователей (Davis 2012; Lorenz et oth. 2016) показали, что фактическая

себестоимость вырабатываемой на АЭС электроэнергии выше аналогичного показателя у других видов генерации, если принимать во внимание не только эксплуатационные издержки, но также начальные и перспективные (вывод из эксплуатации) капитальные затраты, включая утилизацию ядерных отходов. Справедливо указывается (Корню 2017), что атомная энергетика сохраняет тесную генетическую связь с военной атомной программой, цементирующую позиции мирной атомной программы как квазиэлемента оборонного комплекса. Влияние государственной политики на развитие атомной энергетики во Франции особенно заметно: строительство и эксплуатация АЭС велись государственными компаниями-монополистами *EdF* и *Areva* с санкции правительства. Более того, до 2006 г. эти компании вели строительство АЭС в комфортных условиях: в отсутствие жёстких законодательных ограничений и контроля со стороны общественности (Røgen 2013). Таким образом, экономические соображения не всегда играли ведущую роль в развитии мирного атома.

### Энергетика Франции в поиске оптимальной модели

В современных условиях прежняя модель доминирования атомной энергетики потеряла свой статус «политической неприкосновенности». Вопрос о целесообразности прежней модели либо её модификации назревал давно. Во-первых, его актуальность обусловлена возрастом атомных электростанций: проектный срок французских реакторов составляет 40 лет, и по достижении этого возраста необходимо принять решение либо о продлении их эксплуатации, либо о закрытии. Учитывая безаварийную работу французских реакторов на протяжении свыше тридцати лет, а также принципиальное согласование со стороны *Westinghouse – Framatome* (разработчика оригинального проекта французских АЭС), продление срока работы реакторов на десять лет не представляет технической сложности. Однако даже в этом случае неизбежно настанет период «залпового» вывода из эксплуатации мощностей, массово запущенных по «плану Мессмера». Франции предстоит непростой поиск дальнейшего пути развития энергетики из множества альтернативных вариантов, и каждый из них сопряжён с существенными затратами.

Первый вариант – вывод АЭС из эксплуатации – означает расходы на демонтаж, которые должны компенсироваться из специальных фондов, накапливаемых компаниями, эксплуатирующими АЭС. Ускорение темпов формирования этих фондов заметно повысит стоимость электроэнергии. Приблизительное представление о размере затрат на вывод одной АЭС из эксплуатации можно получить на примере АЭС «Фессенхайм», которую *EdF* должна закрыть, чтобы остаться в пределах нового законодательно установленного «потолка» суммарной мощности АЭС в 63,2 ГВт. Так как решение о закрытии этой АЭС инициировало французское правительство, прямые и косвенные расходы на вывод из

эксплуатации АЭС «Фессенхайм» на сумму 490 млн евро, без учёта компенсации упущенной выгоды<sup>7</sup>, будут компенсированы компании *EdF* из бюджетных средств.

Отказ от атомной энергетики представляет собой маловероятный, но возможный сценарий, если учитывать опыт других европейских стран.

Другой сценарий заключается в продлении срока службы АЭС. Это экономически выгодно, поскольку первоначальные высокие капитальные затраты уже окупились, а эксплуатационные затраты невелики. Полностью амортизированный актив способен вырабатывать относительно недорогую электроэнергию на протяжении последующих десяти лет. Однако продление срока службы АЭС может быть сопряжено с проведением дорогостоящих капитальных ремонтов и модернизации для повышения уровня безопасности. Вдобавок продление срока службы реакторов не является собственно решением проблемы, а лишь отодвигает его на время, когда вывод старых мощностей из эксплуатации станет неизбежен.

Выбытие выработавших ресурс реакторов должно компенсироваться вводом новых мощностей. Между тем стоимость строительства атомных реакторов постоянно увеличивается, как можно видеть на примере строительства «европейского реактора третьего поколения» – АЭС «Фламанвиль». Изначально (реализация проекта ведётся с 2007 г.) стоимость реактора мощностью в 1650 МВт оценивалась в 3,3 млрд евро (или 2 млн евро за МВт мощности), а согласно последним официальным данным, затраты составили 10,5 млрд евро<sup>8</sup> (6,3 млн евро/МВт). Отметим, что третий энергоблок АЭС «Олкилуото» в Финляндии, сооружаемый по аналогичному проекту *Areva*, имеет такой же порядок затрат (Haas et oth. 2019).

Изменения в энергетическом секторе предполагают сокращение производства электроэнергии не только на АЭС, но также, и в первую очередь, из ископаемых видов топлива. За последние десять лет во Франции было закрыто более половины имевшихся угольных электростанций. Только в 2015 г. были выведены из эксплуатации семь энергоблоков общей мощностью 1758 МВт. В 2016 г. президент Олланд заявил о планах закрыть угольные ТЭС до 2023 г. Президент Эммануэль Макрон не только подтвердил эти намерения, но и ускорил срок вывода до 2021 г.<sup>9</sup>

Аналогичная ситуация с ТЭС, работающими на мазуте: в 2016 г. были остановлены два энергоблока ТЭС «Арамон» суммарной мощностью 1370 МВт, в

<sup>7</sup> Compensation protocol for the closure of the Fessenheim nuclear plant. EdF press release, 24/01/2017. <https://www.edf.fr/en/the-edf-group/dedicated-sections/journalists/all-press-releases/compensation-protocol-for-the-closure-of-the-fessenheim-nuclear-plant> (accessed 26.10.2019)

<sup>8</sup> <https://www.edf.fr/en/groupe-edf/producteur-industriel/carte-des-implantations/centrale-nucleaire-de-flamanville-3/presentation> (accessed 26.10.2019)

<sup>9</sup> <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/france-coal-power-station-emmanuel-macron-davos-shut-2021-a8176796.html> (accessed 26.10.2019)

мае 2017 г. закрыта ТЭС «Поршвиль» мощностью 2400 МВт; оба блока ТЭС «Кордмэ» остановлены в 2017 и 2018 гг.

На протяжении последнего десятилетия французское правительство активно содействовало развитию генерации из возобновляемых источников энергии, прежде всего, ветровой и солнечной. Принятое в 2005 г. законодательство<sup>10</sup> предусматривало поддержку строительства солнечных и ветровых электростанций с помощью гарантированных фиксированных тарифов за производимую электроэнергию. Эта политика оказалась успешной: практически с нулевого уровня в 2005 г. к 2015 г. были введены в эксплуатацию 9 ГВт мощностей солнечных электростанций и свыше 15 ГВт – ветровых.

Во Франции хорошо развита гидроэнергетика: по общей установленной мощности ГЭС в Европе страна уступает лишь Норвегии. При этом Франция имеет потенциал для увеличения доли ГЭС в «энергомиксе» с нынешних 13%.

Указанные тенденции прослеживаются на основе статистики по производству электроэнергии (см. табл. 2). Как можно увидеть, количество электроэнергии, производимое на угольных и мазутных ТЭС, снижается, а объём генерации ВИЭ стабильно растёт.

**Табл. 2. Производство электроэнергии во Франции 2012-2018 гг., млрд кВт/ч.  
Table 2. Electricity production in France in 2012-2018, TWh.**

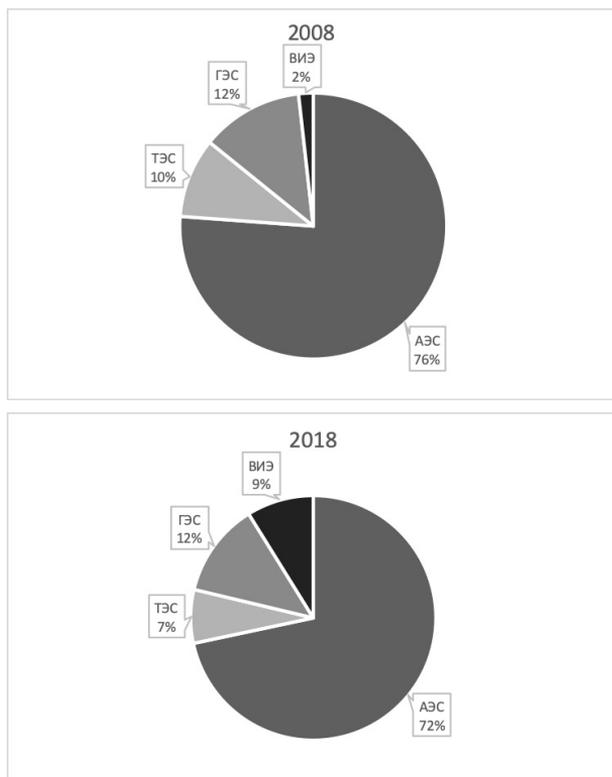
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>АЭС</b>	405	404	415.9	416.8	384	379.1	393.2
<b>ТЭС угольные</b>	17.4	19.9	8.4	8.6	7.3	9.7	5.8
<b>ТЭС мазутные</b>	6.7	3.8	3.3	3.8	2.6	2.8	2.2
<b>ТЭС газовые</b>	24	19.9	14.3	21.9	35.4	40.9	31.4
<b>ГЭС</b>	63.8	75.5	68.1	59.1	64	53.6	68.3
<b>Ветровые</b>	14.9	15.9	17.1	21.1	20.9	24	27.8
<b>Солнечные</b>	4.1	4.7	5.9	7.4	8.4	9.2	10.2
<b>Биомасса</b>	5.8	7.1	7.5	8	8.7	9.1	9.7
<b>Всего</b>	542	550	540.4	546.8	531.4	528.4	548.6

*Источник:* по данным сетевого оператора RTE<sup>11</sup>.

За 2008-2018 гг. в структуре производства электроэнергии при сопоставимом объёме (около 550 млрд кВт-ч) заметно возросла доля ВИЭ при сокращении доли ТЭС и АЭС (см. диаграмма 1).

<sup>10</sup> Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, n° 2005-781, 13 juillet 2005.

<sup>11</sup> Production nationale annuelle par filière. Электронный ресурс. URL: <https://opendata.rte-france.com>



**Диаграмма 1. Производство электроэнергии во Франции в 2008 и 2018 годах, %.**  
**Figure. 1. Electricity production in France in 2008 and 2018, %.**

*Источник:* по данным сетевого оператора RTE<sup>12</sup>.

Таким образом, логика трансформации французской энергетики очевидна: переход от традиционной модели к экологичной, что отвечает общеевропейскому тренду экологизации экономики и энергетики в частности. Однако отдельные параметры исходных страновых моделей в ЕС существенно различаются, и схожие вопросы решаются по-разному. Для Франции ключевой вопрос трансформации энергетики заключается в нахождении баланса атомной и зелёной энергетики.

### Французская модель энергетики будущего

Видение нынешним правительством целевой модели энергетического сектора представлено в программных документах. Это, прежде всего, уже упоминавшийся «Закон о трансформации энергетики для (поддержки) зелёного роста» 2015 г., который задаёт высокие целевые параметры. Далее, 176-я статья закона предписывает формирование специального документа – «Многолетнего

<sup>12</sup> Production nationale annuelle par filière. Электронный ресурс. URL: <https://opendata.rte-france.com>

энергетического плана» (*Programmation pluriannuelle de l'énergie*), который должен содержать конкретные шаги по достижению установленных законом целей на пятилетнюю перспективу. Первый план, охватывающий период 2016-2018 и 2019-2023 гг., был принят в октябре 2016 г. с условием промежуточного пересмотра в 2018 г. В январе 2019 г. План был обновлён на период 2019-2023 и 2024-2028 гг.

Анализ этих Планов позволяет заключить, что «энергомикс» Франции будет постепенно меняться в сторону комбинации зелёной энергетики и атомной в отношении 40% и 50%. Достижение этой цели к 2025 г. не реально: сетевой оператор RTE в специальном исследовании показал, что при массовом выводе реакторов из эксплуатации компенсировать выбытие мощностей способно только ускоренное строительство газовых ТЭС, что противоречит целям экологической трансформации<sup>13</sup>. Исходя из этого, правительство пересмотрело временные рамки перехода к новому «энергомиксу»: к 2023 г. соотношение зелёной энергетики и атомной должно составить 27% и 67%, а к 2028 г. – 33-36% и 59-61%. Достижение уровней 40% и 50% ожидается не раньше 2035 г. По некоторым признакам можно предположить, что оставшаяся доля генерации перейдёт ТЭС на природном газе. Например, в «Многолетнем плане» большое внимание уделено вопросу обеспечения надёжности и стабильности поставки электроэнергии, и в этой связи говорится о необходимости поддерживать достаточные запасы в подземных хранилищах газа. Особое место в Плане занимают газовые ТЭС, совмещающие производство электроэнергии с теплоснабжением.

Действительно, газовые ТЭС удачно дополняют систему, сочетающую «инертные», но стабильные атомные электростанции, с нестабильной зелёной генерацией, поскольку газовые турбины способны гибко реагировать на пики и спады потребления. Однако в условиях либерализованного рынка электроэнергии строительство газовых ТЭС в инвестиционном отношении менее привлекательно, чем проекты зелёной генерации, получающие господдержку. Проблему низкой инвестиционной привлекательности традиционных генерирующих мощностей и, как следствие, их дефицита призван решить механизм «платы за мощность», который был запущен в январе 2017 г. Теперь энергокомпании обязаны обеспечить гарантированное наличие заявленных мощностей в обмен на получение соответствующей тарифной составляющей при расчётах с потребителями. Это решение, законодательно принятое ещё в 2010 г.<sup>14</sup>, учтено в «Многолетнем плане» как важный элемент обеспечения надёжности поставок электроэнергии.

Кроме того, для решения проблемы стабильности поставок электроэнергии в «Многолетнем плане» предусмотрено строительство гидроаккумулирующих

<sup>13</sup> Long-Term Adequacy Report on the electricity supply-demand balance in France. RTE, 2017 [https://www.rte-france.com/sites/default/files/bp2017\\_synthese\\_va.pdf](https://www.rte-france.com/sites/default/files/bp2017_synthese_va.pdf) (accessed 26.10.2019)

<sup>14</sup> Loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, N 2010-1488, 7 décembre 2010.

электростанций общей мощностью 1-2 ГВт в период 2025-2030 гг. ГАЭС способны работать как накопители электроэнергии, отдавая энергию в период пиковой нагрузки.

Установленные мощности зелёной генерации планируется нарастить к 2023 г. до 74 ГВт, а к 2028 г. до 110 ГВт, что превышает ограниченный законом потолок суммарной мощности АЭС в 63,2 ГВт. Это не противоречит целевому «энергомиксу» 50% АЭС и 40% ВИЭ, так как у зелёной генерации доля в «энергомиксе» ниже, чем доля в установленной мощности. Например, в соседней Германии доля ВИЭ в производстве электроэнергии составляет 35%, а в генерирующих мощностях 51%<sup>15</sup> (Зимаков 2017).

Таким образом, основной фокус «многолетнего плана» сконцентрирован преимущественно на расширении мощностей зелёной энергетики и связанных с этим вопросах. Что же касается дальнейшей судьбы атомной энергетики, то с одной стороны, есть понимание, что ряд АЭС будут закрыты. Как уже упоминалось, первыми будут выведены из эксплуатации два энергоблока АЭС «Фессенхайм». В новом «Многолетнем плане» к 2035 г. планируется вывести 14 реакторов мощностью по 900 МВт. На практике после 2015 г. не было оставлено ни одного реактора, а сроки закрытия АЭС постоянно отодвигаются на более отдалённую перспективу. Принимая во внимание, что средний возраст реакторов составляет 35 лет, а к 2025 г. суммарная мощность реакторов, не достигших 40-летнего возраста, составит 30 ГВт, можно ожидать продления срока службы части реакторов ещё на десять лет.

Реакторы, срок эксплуатации которых достиг 40 лет, подлежат инспекции Агентства ядерной безопасности. По её результатам будет приниматься решение либо о продлении эксплуатации на условиях, указанных Агентством (модернизация, ремонт и т. д.), либо о закрытии. Остановка АЭС может быть произведена только в том случае, если выбывающие мощности будут скомпенсированы соответствующим ростом экологически чистой генерации. Помимо уровня развития зелёной генерации, при решении вопроса будет учитываться целый спектр внутренних и внешних факторов: текущий и перспективный уровень востребованности мощностей АЭС, ситуация в энергетике сопредельных стран и трансграничные перетоки электроэнергии, затраты на эксплуатацию и стоимость производимой электроэнергии, стоимость возможной модернизации реакторов по требованию Агентства ядерной безопасности.

## Выводы

В достижении целей экологизации энергетики Франция демонстрирует прагматичный подход. Закрытие АЭС не должно нарушить надёжность энер-

<sup>15</sup> Monitoringbericht 2018. Bundesnetzagentur, Bonn. 2019. URL: <https://www.bundesnetzagentur.de>

госнабжения, не должно привести ни к увеличению выбросов парниковых газов тепловыми электростанциями, ни к удорожанию электроэнергии. Вопрос о скорейшем закрытии реакторов в повестке дня не стоит. Оптимизацию «энергомикса» планируется достичь, в первую очередь, за счёт органического роста зелёной энергетики, и лишь по мере её становления, при наличии благоприятной ситуации на рынке, будут приниматься решения по закрытию конкретных реакторов.

Сокращение числа АЭС обусловлено комплексом причин, об отказе Франции от атомной энергетики речь не идёт. Наоборот, ядерная энергия рассматривается как важная низкоуглеродная технология, позволяющая достичь углеродной нейтральности к 2050 г. Не случайно именно Франция на саммите ЕС в мае 2019 г. выступила с инициативой ужесточения европейских экологических целей – полной декарбонизации энергетики к 2050 г.<sup>16</sup>

Французское правительство уделяет большое внимание развитию атомной энергетики полного цикла с системой утилизации и дальнейшего использования ядерных отходов. Особое место отводится финансированию разработок ядерных реакторов нового поколения. Хотя в связи с неблагоприятной рыночной конъюнктурой прекращена постройка прототипа реактора на быстрых нейтронах (проект *ASTRID*), разработка других перспективных технологий продолжается. В частности, на территории Франции при активном участии французских специалистов реализуется проект международного экспериментального термоядерного реактора *ITER*. Не стоит сбрасывать со счетов и сохранение французской военной ядерной программы, имеющей высокий уровень интеграции с мирной энергетикой.

Таким образом, в стремлении к экологизации Франция сделала ставку на сбалансированное сочетание зелёной и атомной энергетики. Французская модель – это сравнительно мягкий и социально комфортный вариант, позволяющий избежать серьёзных проблем, вызванных нестабильностью возобновляемых источников. Имеющиеся модели низкоуглеродной энергетики в странах-членах ЕС существенно различаются, а исходные позиции процесса трансформации энергетики и возможности преобразований изначально не равны. Поэтому наличие у европейских стран альтернативных моделей низкоуглеродной электроэнергетики крайне важно для достижения стратегических общеевропейских целей экологизации экономики.

#### **Об авторе:**

**Андрей Владимирович Зимаков** – кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра европейских исследований, Национальный исследовательский институт Мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23.  
E-mail: zimakov@newmail.ru.

<sup>16</sup> Эта инициатива не нашла поддержки у стран, отказавшихся от АЭС, например, у Германии.

**Конфликт интересов:**

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Received: 28.06.2019

Accepted: 10.10.2019

# French Energy Sector in Search for Optimal Model

A.V. Zimakov

DOI 10.24833/2071-8160-2019-5-68-156-171

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

**Abstract:** Clean energy transition is one of major transformation processes in the EU. There are different approaches among EU countries to decarbonization of their energy systems. The article deals with clean energy transition in France with the emphasis on power generation. While this transformation process is in line with similar developments in the EU, the French case has its distinct nature due to nuclear power domination in electricity production there. It represents a challenge for the current model as the transition is linked to a sharp drop of nuclear share in the power mix. It is important to understand the trajectory of further clean energy transition in France and its ultimate model. The article reviews the historical roots of the current model (which stems from Messmer plan of the 1970-es) and its development over years, as well as assesses its drawbacks and merits in order to outline possible future prospects. The conclusion is that the desired reduction of nuclear energy is linked not solely to greening process but has a complex of reasons, the ageing of nuclear reactors being one of them. Nuclear power remains an important low-carbon technology allowing France to achieve carbon neutrality by 2050. A desired future energy model in France can be understood based on the analysis of new legislation and government action plans. The targeted model is expected to balance of nuclear and green energy in the generation mix in 50% to 40% proportion by 2035, with the rest left to gas power generation. Being pragmatic, French government aims at partial nuclear reactors shut down provided that this will not lead to the rise of GHG emissions, energy market distortions, or electricity price hikes. The balanced French model is believed to be a softer and socially comfortable option of low-carbon model.

**Key words:** France, EU, EU energy market, energy in France, nuclear phase out, nuclear power plant, nuclear energy, clean energy transition, decarbonization, renewables

**About the author:**

**Andrei V. Zimakov** – Candidate of Science in Economics, research fellow Center for European Studies, Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. Address: 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.  
E-mail: zimakov@newmail.ru.

**Conflict of interests:**

The author declares absence of conflict of interest.

**References:**

- Boccard N. 2014. The cost of Nuclear Electricity: France after Fukushima. *Energy Policy*. 66. P. 450-461.
- Davis L. 2012. Prospects for Nuclear Power. *Journal of Economic Perspectives*. 26(1). P. 49-66.
- Jasserand F, de Lavergne J. G. D. 2016. Initial Economic Appraisal of Nuclear District Heating in France. *EPJ Nuclear Sciences & Technologies*. Vol. 2. P. 39.
- Jasper J. 2014. *Nuclear Politics: Energy and the State in the United States, Sweden, and France*. Princeton: Princeton University Press. 348 p.
- Haas R., Thomas S., Ajanovic A. 2019. The Historical Development of the Costs of Nuclear Power. The Technological and Economic Future of Nuclear Power. *Energiepolitik und Klimaschutz. Energy Policy and Climate Protection*. Wiesbaden: Springer VS. DOI: 10.1007/978-3-658-25987-7\_5
- Lorenz C., Brauers H., Gerbaulet C., Hirschhausen C., Kemfert C., Kendziorowski M., Oei P.-Y. 2016. Atomkraft ist nicht wettbewerbsfähig – Auch im Vereinigten Königreich und Frankreich ist Klimaschutz ohne Atomkraft möglich. *DIW Wochenbericht*. Nr. 44. P. 1047-1054.
- Maïzi N., Assoumou E. 2014. Future Prospects for Nuclear Power in France. *Applied Energy*. Vol. 136. P. 849-859.
- Malischek R., Trüby J. 2016. The Future of Nuclear Power in France: an Analysis of the Costs of Phasing-Out. *Energy*. 116. P. 908-921.
- Røren E. 2013. *Histoire du nucléaire civil en France: une prise de conscience graduelle de la société française?* Université d'Oslo. 138 p. URL: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/37060/FRAx4590xMaix2013.pdf> (accessed 26.10.2019)
- Verbruggen A., Yurchenko Y. 2017. Positioning Nuclear Power in the Low-Carbon Electricity Transition. *Sustainability*. 9(1). P. 163.
- Grechekhin K.E. 2015. Obščaya charakteristika i problemy razvitiya atomnoi promyshlennosti Frantsii [The General Characteristics and Problems of Development of the Nuclear Industry in France]. *Regionalnye problemy preobrazovanija ekonomiki*. 8(58). P. 105-120. (in Russian)
- Kaveshnikov N. Yu. 2015. Strategia ES v oblasti klimata i energetiki. [EU Strategy on Climate and Energy]. *Sovremennaya Evropa*. 1 (61). P. 93-103. (in Russian)
- Kornu B.L.F., Reishahrit E.I. 2017. Atomnaya energetika Frantsii. *NovaInfo.Ru*. 1(67). P. 241-247. (in Russian)
- Kotler V.R. 2010. Energetiki Frantsii narashchivayut moshchnosti bez uvelicheniya vybrosov CO<sub>2</sub>. [French Energy Sector Builds-Up Capacities without CO<sub>2</sub> Increase]. *Energokhozyaistvo za rubezhom*. 3(250). P. 16-19. (in Russian)
- Ovakimyan M.S. 2016. Toplivno-energeticheskii kompleks Frantsii [Energy Sector in France]. *Frantsiya na poroge peremen: ekonomika i politika v nachale XXI veka*. P. 66-71. (in Russian)
- Preobrazhenskaya L.B. 2005. Atomnaya energetika Frantsii [Nuclear Power in France]. *Energiya: ekonomika, tekhnika, ekologiya*. № 1. P. 2-11. (in Russian)
- Sotnik I.N., Ermolenko A.S. 2015. Atomnaya i al'ternativnaya energetika Frantsii: problemy razvitiya [Nuclear Energy and Renewables in France: Problems of Growth]. *Sotsial'no-ekonomicheskie problemy razvitiya staropromyshlennykh regionov*. P. 58. (in Russian)

Zagrebelnaya N.S., Klekovskaya S.R. 2017. Razvitie возобновляемых источников энергии во Франции [Development of Renewables in France]. *Etnosotsium i mezhnatsional'naya kul'tura*. 9(111). P. 114-123 (in Russian)

Zimakov A. 2017. Transformatsiya energetiki Germanii: sud'ba atomnoi i ugol'noi otrasli [German Energy Market Transformation: From Nuclear Phase-Out to Coal Fired Plants Shut-down]. *Sovremennaya Evropa*. 5(77). P. 74-85 (in Russian)

Zimakov A. 2018. Transformatsiya setevoi infrastruktury v protsesse ekologizatsii energetiki ES [Energy Infrastructure Transformation as Part of Clean Energy Transition in the EU]. *Mirovaya Ekonomika I Mezhdunarodnye Otnosheniya*. № 12. P. 46-54. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-46-54 URL: [https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page\\_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/12\\_2018/06\\_ZIMAKOV.pdf](https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/12_2018/06_ZIMAKOV.pdf) (accessed 26.10.2019) (in Russian)

#### Литература на русском языке:

Гречухин К.Е. 2015. Общая характеристика и проблемы развития атомной промышленности Франции. *Региональные проблемы преобразования экономики*. 8(58). С. 105-120.

Загребельная Н.С., Клековская С.Р. 2017. Развитие возобновляемых источников энергии во Франции. *Этносоциум и межнациональная культура*. 9(111). С. 114-123.

Зимаков А.В. 2017. Трансформация энергетики в Германии: судьба атомной и угольной отрасли. *Современная Европа*. 5(77). С. 74-85

Зимаков А.В. 2018. Трансформация сетевой инфраструктуры в процессе экологизации энергетики ЕС. *Мировая экономика и международные отношения*. № 12. С. 46-54. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-46-54 URL: [https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page\\_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/12\\_2018/06\\_ZIMAKOV.pdf](https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/12_2018/06_ZIMAKOV.pdf) (дата обращения 26.10.2019)

Кавешников Н.Ю. 2015. Стратегия ЕС в области климата и энергетики. *Современная Европа*. 1(61). С. 93-103

Корню Б.Л.Ф., Рейшахрит Е.И. 2017. Атомная энергетика Франции. *NovaInfo.Ru*. 1(67). С. 241-247.

Котлер В.Р. 2010. Энергетики Франции наращивают мощности без увеличения выбросов CO<sub>2</sub>. *Энергохозяйство за рубежом*. 3(250). С. 16-19.

Овакимян М.С. 2016. Топливо-энергетический комплекс Франции. *Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века*. С. 66-71.

Преображенская Л.Б. 2005. Атомная энергетика Франции. *Энергия: экономика, техника, экология*. № 1. С. 2-11.

Сотник И.Н., Ермоленко А.С. 2015. Атомная и альтернативная энергетика Франции: проблемы развития. *Социально-экономические проблемы развития старопромышленных регионов*. С. 58.

# Beyond GDP. Measuring What Counts for Economic and Social Performance

M.D. Simonova

Moscow State Institute of International Relations (University)

A review of Stieglitz J., Fitoussi J.-P., Duran M. *Beyond GDP. Measuring Economic Development and Social Progress*. OECD: Paris, 2018. 148 p.

**Key words:** GDP, SNA, economic downturn, households, welfare, economic insecurity, economic sustainability, ecology, trust.

After the beginning of the Great Depression of the 20<sup>th</sup> century, an urgent need developed for adequate indicators to assess the state of the country's economy. Governments across different countries began to collect data needed to measure the amount of National Income (later Gross Domestic Product). The economic concept of Keynesianism<sup>1</sup> determines the level of economic production as a result of demand from different sectors of the economy. Therefore, government regulation should be aimed at maintaining full employment across the country. Economists Simon Kuznets<sup>2</sup> from the University of Pennsylvania (Kuznets 1955) and Richard Stone<sup>3</sup> from the University of Cambridge (Stone 1984) were awarded the Nobel Prize for their contribution to the creation of a system of national accounts (SNA), which includes the macroeconomic indicator Gross Domestic Product (GDP) developed by Kuznets.

The crisis of 2008 and its consequences showed a drop in the level of GDP in all countries of the world. The consequences of the crisis were long, with significant costs that could not be accounted for in the accepted statistical methodology and calcula-

Received: 15.06.2019

Accepted: 22.10.2019

<sup>1</sup> Keynes J. M. is an English economist and founder of the Keynesian direction in economic theory. Founder of macroeconomics as an independent science (Keynes 2007).

<sup>2</sup> Winner of the 1971 Nobel Prize in Economics "for an empirical interpretation of economic growth, which led to a new, deeper understanding of the economic and social structure and the development process as a whole."

tions. In most countries, GDP growth has returned to their pre-crisis level or close to it, but the economy will never return to a state in which it could have been in the absence of a crisis (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 14). In this regard, it is necessary to continue the development of a comprehensive system of indicators, in order to catch the harbingers of crisis and to take social aspects in the measures of state regulation of social and economic policy into account, and to prevent the possibility of a new large-scale recession.

New research by J. Stiglitz, J.P. Fitoussi and M. Durant was published as "Beyond GDP. Measuring economic development and social progress, published by the OECD in November 2018". This is a comprehensive study of an economic, statistical, social and political nature.

Joseph Y. Stiglitz – American economist, belonging to the neo-Keynesian school, was awarded the Nobel Prize in Economics in 2001 (together with American economists J. Akerlof and M. Spence) for analyzing markets with asymmetric information; that is, markets in which some participants have more information than others.

J.P. Fitoussi – French economist, professor of economics at the Institute for Political Studies in Paris.

M. Durant – Head of the Statistical Service of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

The purpose of the paper is to continue the development of a system of indicators of the welfare of society to prevent new large-scale crisis phenomena in socio-economic development based on adequate measures of state regulation.

The practical significance of the study by J. Stiglitz, J.P. Fitoussi and M. Durand is due to the fact that the presented recommendations are gradually being introduced into the work of national government bodies and statistical institutions, which allows a wider range of aspects of individual well-being to be taken into account and, accordingly, the right measures to support it to be accounted for too.

In 2009, the Stiglitz – Sen-Fitoussi Commission (hereinafter referred to as the Commission) presented the "Report on Measuring the Level of Economic Development and Social Progress" (hereinafter referred to as the Report). In this work, their critique of quantitative indicators of the level of economic development and social progress was set forth. Thus, the fact that the quality of life depends not only on the objective conditions in which a person lives, but also on his own abilities, was particularly emphasized. Furthermore, international and national statistical agencies, in one way or another, began to develop new, more qualitative indicators of social progress, in order to more accurately measure the quality of life.

In a new study of 2018, taking into account the recommendations of the Commission and the Report, the authors emphasize the relevance of having a system of indicators that reflect people's subjective perceptions of the most important life aspects, such as living conditions, health status, quality of education, participation in public life, social contacts, economic security, trust in the state, etc. (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 16).

J. Stiglitz, J.P. Fitoussi and M. Durand are of the position that the GDP indicator has many limitations. The paper argues, firstly, that on the basis of the growth of GDP (Simonova 2018: 509), it can be concluded that there are positive trends in a country's economy although the majority of citizens may not feel this in everyday life. Secondly, the desire to achieve GDP growth by any means significantly impairs the environment. Thirdly, the methodological problem of calculating the GDP indicator – measuring the cost of production of goods and services in the public sector, whose activity is usually estimated in accordance with the size of government spending – may overestimate the value of this indicator (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 33).

A High-Level Expert Group on measuring economic development and social progress (HLEG) based its study on the analysis and recommendations of the Commission. The authors note the need to actively introduce elements of economic theory into statistical practice due to the imperfection of modern statistical methodology used in research. A key thesis of the work of HLEG is the influence of measured indicators on the vector of political development. The absence of a certain aspect in statistical calculations can lead to the omission of a particular problem.

According to the authors, it is extremely difficult to display various aspects of social welfare, using only one numerical indicator. Since the indicator of GDP is used to measure production in the international methodology, it has been used as an indirect indicator of the level of economic development and well-being, as well as to describe the well-being of the population as a whole. Robert Kennedy expressed concern about an indicator such as GNP: "Our GNP ... includes air pollution, cigarette advertising and ambulances that carry victims in disasters ... But it does not take into account the health of our children, the quality of their education and the smiles on their faces"<sup>4</sup>.

Since GDP was not originally designed to solve this problem, the authors propose to move "beyond GDP", which is necessary to assess the state of the "health" of the country. The authors propose supplementing the value of the GDP indicator with a wider panel of indicators that can reflect the distribution of welfare in society and its sustainable development in social, economic and environmental dimensions. The problem is to make the system of indicators capacious and easy to understand, but at the same time sufficiently extensive to summarize all those aspects that are of greatest importance to society.

An important part of the work is a section on the measurement of economic recessions. Since many analysts did not want to go beyond the GDP volume indicator, the lack of quality indicators reflecting the lack of people's economic security made it impossible to measure the deeper effects of the recession. The fall in GDP that followed the crisis was not a short-term trend, as traditional macroeconomic models predicted.

---

<sup>4</sup> Kennedy R.F. Remarks of Robert F. Kennedy at the University of Kansas, March 18, 1968. URL: [http://glaserprogress.org/program\\_areas/pdf/Remarks\\_of\\_Robert\\_F\\_Kennedy.pdf](http://glaserprogress.org/program_areas/pdf/Remarks_of_Robert_F_Kennedy.pdf) (accessed 27.10.2019)

Its negative dynamics indicate a long-term loss of large amounts of capital – not only material, but also so-called “hidden capital”. For example, there was a widespread decline in on-the-job training (a problem for young people entering the labor market during the recession), and a decline in confidence in the economic system, which is intended to benefit only a limited number of people. There is a need for tools to effectively manage economic cycles, in order to avoid long periods of recession (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 53).

This chapter identifies that focusing only on government commitments when evaluating the performance of the public sector is a key shortcoming of traditional indicators. The authors mention the inability to adequately assess the entire amount of unused labor (which exceeds the official unemployment rate). For example, in the United States, where the unemployment rate dropped markedly after the crisis, the GDP level is much lower than it could have been without a crisis. The destruction of “hidden wealth” described by the authors in this chapter was one of the consequences of the 2008–2009 recession. This destruction will have long-term consequences, and it explains the difference between the state of the economy today and how it could be in the absence of a crisis. “Hidden wealth”, which determines the level of production in the future and its changes, should be understood as a concept and evaluated for the implementation of relevant policies (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 47). For example, a decline in productivity in the future can be minimized by controlling the distribution of limited production volumes that are observed during a crisis, as was done in Germany. But even those indicators that take into account changes in human, social and physical capital will not be enough to assess the consequences of a deep recession in society as a whole, its impact on people's behavior.

The authors argue that it is possible for governments to use incorrect statistical indicators that demonstrate economic recovery when most of the population did not experience improvements in their well-being; this partly contributed to the developing distrust towards state institutions as well as the growing discontent and anti-globalist sentiments that are observed today the world.

Another equally important part of the work is devoted to the main ideas to be followed developing upon the recommendations of the Commission; also areas that require methodological improvement and increased attention of statistical agencies, researchers and politicians are identified (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 98).

The UN Sustainable Development Goals (UN SDGs), which the global community agreed on in 2015, apparently go beyond “GDP”. From the point of view of researchers, 169 goals and over 200 indicators for “global monitoring” are excessive for determining the political vector. Countries will have to identify their priorities and improve national statistical methodologies and practices, which even in developed countries are currently not enough to monitor the implementation of SDGs. The global community should provide technical and methodological support to the statistical services of developing countries, especially in assessing global climate change processes or income distribution.

The next group of indicators, recommended by the authors, concerns income and wealth inequality. This aspect has a more significant role in political discussions today as compared to 2009. Nevertheless in a number of areas significant progress is still needed: for example, to measure income distribution processes, as well as to integrate various data sources that are adequate for accounting for income distribution, consumption, and welfare over individual level. When studying the problem of inequality, for example, it is necessary to use and analyze indicators of the difference between social groups (horizontal inequality). Among these are important indicators characterizing inequality within households, as well as the distribution of resources in them, which is especially important in the case of determining the level of well-being (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 51-53).

From the point of view of researchers, it is also important to include information on economic inequalities in national accounts. In official statistics, indicators of subjective well-being, which are extremely important for determining the intangible costs and benefits of government programs and political reforms, need to be revised. Currently, in many countries, official surveys reveal the level of this indicator.

The authors focus on the concept of "economic insecurity". This has been proposed to develop a system of indicators of economic insecurity. With their help, we can conduct a comprehensive and more reliable analysis of the degree of recession effects, take more radical measures to smooth out the negative impacts of the crisis, and improve the social security system. Deficiencies in the anti-crisis measures of government regulation were exacerbated by over-focusing on the effects government spending had on increasing government commitments, as such expenditures could take the form of investments that increase government assets and balance sheets and positively affect inter-sectoral balance sheets of countries. This affects the unemployment rate and the "unused" labor resources of a country (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 81-87).

Indicators of economic insecurity are a new area. Hacker defines economic insecurity as "the degree of an individual's or household's vulnerability to economic losses" (Hacker 2018). This includes such concepts as shocks, losses, and buffers. The authors propose developing a methodology for measuring the likelihood of an adverse event, as well as the negative economic consequences of the event. A set of protective measures to reduce negative consequences involves the sharing of official insurance against informal risks, accumulation as a type of self-support.

Much more effort is required to develop indicators showing shocks affecting people, as well as the "reserve reserves" available to them. The 2008 crisis reduced not only the level of people's economic security, but also their level of trust in the political system, which is associated with negative perception of crisis management. Loss of trust in each other and in institutions is a long-term legacy of the crisis, whose consequences contribute to the political upheavals that are observed throughout the world.

An important group of indicators is the measurement of the sustainability of economic, environmental and social development. This direction is a priority for researchers and, in particular, statisticians, demanding input from various disciplines

and approaches. The authors note the importance of introducing new indicators into the political process so well that the unrest of electoral cycles would not prevent their use (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 87-90).

This work also contains references to the experience of individual countries in order to illustrate how welfare indicators are used at different stages of the political cycle. In some countries (for example, in France and in Italy), national parliaments that distribute the state budget sought to improve statistical data, since incorrect indicators could lead to the undue allocation of budget funds. In other countries (for example, in New Zealand), the state treasury has played a leading role in developing a wider panel of statistical indicators covering issues of sustainable development, economic inequality and risks, as tools for planning measures for government reform or for providing expert assistance to other government departments. At the same time, in other countries, welfare indicators were used in policy practice to harmonize priorities and actions between government departments and administrative levels (for example, in Scotland) and to identify ways to achieve goals as quickly as possible (for example, in the United Kingdom).

The Commission's report "Inaccurate Measurement of Our Lives: Why the GDP Indicator Is Not True"<sup>5</sup> not only created incentives for a number of researchers and national statistical agencies, but also helped to form a global movement that took the form of initiatives from parliamentary commissions, civil society, and central and local governments to use indicators that go beyond GDP when developing their policies. At the international level, the global forum "Statistics, Knowledge and Politics" was organized by the OECD, which brings together representatives of civil society, researchers, national statistical experts and civil servants to promote the Program "Beyond GDP". Conferences were held in Palermo (2004), in Istanbul (2007), in Buzan (2009), in New Delhi (2012), in Guadalajara (2015) and in Incheon (2018). In 2011, the OECD introduced a system of welfare measurement indicators. Also, in 2016, this organization developed a panel of indicators of household economic well-being to identify short-term changes in their living conditions, which can be compared with indicators of quarterly GDP growth. This comparison revealed significant differences between indicators at the household level and indicators across the economy. Similarly, the Statistical Office of the European Union (Eurostat) contributed to the work in this area (in particular, the INSEE-Eurostat project on measuring economic progress, welfare and sustainable development was initiated), through which a set of indicators was developed for measuring the quality of life (17 core indicators related to 9 areas) which are regularly used to monitor living conditions in EU member states<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J. Mismeasuring our lives: Why GDP doesn't add up. URL: <http://pdfalldogen.com/mismeasuring-our-lives-why-gdp-doesn-t-add-up-jean-paul-fitoussi-a-list-of-book-download-free.pdf> (accessed 27.10.2019)

<sup>6</sup> Eurostat. Final report of the expert group on quality of life indicators. 2017. URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1c2fee3e-15d5-11e7-808e-01aa75ed71a1/language-en> (accessed 27.10.2019)

The following, however, is the main criticism we can provide of this study: the authors propose, in addition to the numerical indicator of GDP, applying additional indicators; these include the description and measurement of inequality across the population, sustainability, subjective well-being, trust, and so on. These fit not only into the system of quantitative change; qualitative indicators, such as various indicators of subjective well-being, trust, and some others, are subject to collection as a result of special surveys. For this it is necessary to develop statistical questionnaires to determine the characteristics of units of the population. Therefore, they are difficult to subject to statistical and econometric processing and analysis, as well as forecasting. Constructing one aggregate, in addition to or including GDP, is problematic at this stage. The system of collecting primary information organized in all countries must be fundamentally restructured, which requires large additional funds.

The authors conclude the book with general conclusions. Firstly, the book has started a transition from the inaccuracies of the methodology (assumptions and estimates concerning the new measurement system) to the whole movement, which today attracts researchers, policy analysts, statistical experts, international organizations and treasuries. A “dictionary” of new concepts and indicators has combined academic research and statistical practice, and this link needs to be maintained in the future.

Secondly, “using a more comprehensive, but capacious, dashboard of indicators, reflecting what we value as a society, would most likely lead to a more significant increase in GDP than that actually achieved by most countries after the crisis” (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 115). The authors argue that economic growth, which contributes to an increase in GDP but does not increase the well-being of most citizens, leads to environmental degradation and the depletion of natural resources, leads to the economy and the population as a whole becoming less protected (a fact that undermines trust in social institutions and society), provokes conflicts due to the unfair treatment of certain ethnic or racial groups; in other words, this is not real growth. Real growth, which should be at the center of our attention, is fair and sustainable growth.

The authors oppose a narrow approach to an economic system that does not take into account social and environmental development, as a system in which the factors of production are always used to the maximum extent, and where the only political goal is to maximize economic efficiency, producing more with less. The “Beyond GDP” program had such a global response because citizens and now, finally, economists realized that GDP itself is not an objective indicator of well-being, and that our economy serves as a means to achieve the goal of improving the well-being of all citizens.

Thirdly, researchers, practitioners, statisticians and policy makers should promote this program with very concrete practical actions. Despite the progress achieved, most of the Commission’s recommendations remain relevant today; in the future it will be possible to make further progress in their implementation.

In the light of the work done by HLEG, the authors present recommendations that are practical in terms of economic theory and statistics. These include the following provisions (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 118):

1. Creating a system of indicators of the population's material conditions and quality of life, as well as its inequality and sustainability, in order to assess the state of the population in different periods of economic cycles.

2. Ensuring the full independence of national statistical agencies, providing them with the resources to use the potential of big data. The international community should provide technical support to the statistical services of poor countries.

3. Providing statistical agencies with the opportunity to use data from tax services to account for changes in the upper limits of distribution; developing a methodology for analyzing the joint distribution of income, consumption and wealth.

4. Data should be disaggregated by age, gender, disability, sexual orientation, education, and other signs of social status to describe group differences in welfare; indicators to describe inequalities within households (for example, asset ownership and resource sharing, financial decision making) should be developed.

5. Integration of information on economic inequality into the System of National Accounts; the convergence of micro- and macroeconomic approaches with the aim of interpreting the distribution in society of the benefits of GDP growth.

6. Further recommendations concern the assessment of equality of opportunities, the use of administrative data on the development of generations; subjective well-being; the impact of the policy on the economic life of the population, its insecurity, available buffers, the adequacy of social insurance to key risks, and subjective assessments of insecurity.

7. The effectiveness of measures to ensure sustainability requires the development of full balance sheets of various institutional sectors, covering all their assets and liabilities, measuring the rent used to value assets, and improving human and environmental capital, vulnerability, and sustainability of all systems.

8. Improving the measurement of trust and other social norms through both general and specialized household surveys, as well as experimental representative samples of respondents that use the approaches of psychology and behavioral economics.

9. Confidential access of scientists and politicians to statistical and administrative data; ensuring equal conditions for all research groups.

10. To provide "better policies for a better life", welfare indicators should be used to inform decisions at all stages of the political process: setting priorities, measures and agreeing program objectives, analyzing the benefits and costs of different policy options, making budget and financial decisions, monitoring programs and their evaluation.

The applications of this work contain a list of developed and recommended indicators consisting of three groups (Stiglitz, Fitoussi, Duran 2018: 136-142).

***About the author:***

**Marina D. Simonova** – Doctor of Science (Economic Sciences), Professor of Accounting, Statistics and Auditing Department of MGIMO-University. Elected Member of International Statistical Institute. 76 Prospect Vernadskogo, room 3020, Moscow, Russian Federation, 119454. E-mail: rusinamar@mail.ru.

**Conflict of Interests:**

Author declares the absence of conflict of interests.

**References:**

Hacker J. 2018. Economic security. *For Good Measure: Advancing Research on Well-being Metrics Beyond GDP*. Stiglitz, J.E., J.-P. Fitoussi and M. Durand (eds.). Paris: OECD Publishing.

Keynes J.M. 2007. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Palgrave Macmillan. 472 p.

Kuznets S. 1955. Toward a Theory of Economic Growth. *National Policy for Economic Welfare at Home and Abroad*. Garden City (N.Y.) Ed by. R.Lekachman. P. 12–77.

Stiglitz J., Fitoussi J., Duran M. 2018. *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*. OECD Publishing. Paris. 148 p. URL: DOI: 10.1787/9789264307292-en.

Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J. 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic and Social Progress*. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> (accessed 27.10.2019)

Stone J.R. 1984. Balancing the National Accounts: The Adjustment of Initial Estimates. *Demand, Equilibrium and Trade*. A. Ingham and A. M. Ulph, eds. London: Macmillan.

Simonova M.D. 2018. Cifrovaya ekonomika i problemy rascheta VVP [Digital Economy and Challenges of GDP Calculation]. *Lomonosovskie chteniya-2018. Sekciya ekonomicheskikh nauk. Cifrovaya ekonomika: chelovek, tekhnologii, instituty. Sbornik tezisov vystuplenij*. P. 506-511.

## Международные связи российских регионов и центр: эволюция координации

С.П. Артеев

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени  
Е.М. Примакова Российской академии наук

**Рецензия на книгу:** Логвинова И.В. Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М.: МГИМО-Университет, 2018. 238 с.

**Ключевые слова:** субнациональные акторы, внешние связи регионов, федерализм, координация, Россия.

**В**о многом вопреки логике реально протекающих процессов тематика внешних связей регионов оказалась вне мейнстрима науки о международных отношениях. Если в 2000-е гг. в России вышло сразу несколько фундаментальных работ по этой проблематике (Александров 2005; Макарычев 2000; Маркушина, Харлампьева 2008; Плотникова 2004; Толстых 2004), то в 2010-е гг. активность снизилась (Дубровина 2012; Плотникова, Дубровина 2016; Яровой, Белокурова 2012). Между тем актуальность транснациональных связей субгосударственных акторов возрастает в связи с трансформацией мирополитической системы. Именно поэтому исследование различных аспектов международной деятельности внутригосударственных регионов является полезным и нужным как в теоретическом, так и в практическом плане. В научном плане вопрос о роли субнациональных акторов в процессах переформатирования национального государства, изменении его функций, интересов и механизмов управления является слабо изученным. В практическом отношении международные связи внутригосударственных регионов исследованы далеко не в полной мере в качестве инструмента повышения конкурентоспособности государства, особенно в условиях кризисной коммуникации, которую можно наблюдать сегодня во взаимодействии между Россией и Западом. И представленная монография стремится восполнить эти пробелы.

УДК: 321.02

Поступила в редакцию: 26.05.2019 г.

Принята к публикации: 10.09.2019 г.

Монография доцента МГИМО МИД России И.В. Логвиновой посвящена координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. Исследовательский вопрос, вытекающий из текста, может иметь следующий вид: *каким образом следует усовершенствовать координацию внешних связей субъектов РФ?* В рамках темы исследования координация трактуется автором как конституционно-правовой институт и как метод государственного управления (Логвинова 2018: 8-9). В связи с этим работа претендует на междисциплинарный характер и находится на стыке права и политологии. Однако в основном автор использует правовую аргументацию. В монографии отсутствует теоретико-методологический раздел, но, исходя из текста, очевидно превалирование юридической методологии. Особенно активно автор применяет формально-юридический и сравнительно-правовой методы. Основным массивом источников исследования составляют различные правовые акты. Предполагаемая целевая аудитория монографии охватывает юристов, политологов и управленцев.

К несомненному достоинству работы следует отнести стремление автора охватить различные правовые аспекты проблематики международных связей регионов как в теоретическом ключе, так и в практическом плане. И.В. Логвинова проводит обстоятельный анализ множества официальных документов, которые тем или иным образом связаны с внешними связями субъектов РФ. В результате у читателя формируется представление о нормативно-правовой эволюции международных связей российских регионов в широких хронологических рамках.

Монография состоит из введения, четырёх глав и заключения, а также списка литературы. При этом каждая глава включает в себя два параграфа.

Глава 1 «История становления правового регулирования в сфере международной деятельности субъектов Российской Федерации» посвящена историческому экскурсу в советский период (параграф 1.1) и в первое постсоветское десятилетие (параграф 1.2). В этой главе наблюдаются определённые структурно-содержательные противоречия. Например, насколько содержание параграфа 1.1 «Конституционные основы внешних сношений союзных республик в составе СССР» соотносится с названием главы? Почему в качестве точки отсчёта внешних связей для субъектов РФ берётся опыт международного взаимодействия именно союзных республик? Несмотря на сверхцентрализованный характер государственного управления в Советском Союзе вплоть до перестройки, национально-территориальные автономии РСФСР участвовали в международном сотрудничестве. Нарбатывалась и определённая нормативно-правовая база. Например, активно происходило взаимодействие между регионами Сибири и Монголией. Между тем автор никак не объясняет логику своего выбора в этом вопросе. В параграфе 1.2. «Политико-правовые проблемы участия субъектов Российской Федерации в осуществлении международных и внешнеэкономических связей в период развития российской государственности в 1990-е гг.» рассма-

тривается становление внешних связей российских регионов в первое постсоветское десятилетие. На протяжении параграфа автор делает акцент на превышении полномочий в сфере внешних связей со стороны субъектов РФ. И таких нарушений действительно было немало. Однако важно указать, что ситуация в стране в целом в 1990-е гг. характеризовалась слабым правовым полем, и превышение полномочий со стороны российских регионов в сфере международных связей – лишь частный случай общего негативного порядка вещей. Также И.В. Логвинова не даёт развернутой дефиниции используемого ею понятия «суверенизация», хотя отмечает, что «процессы суверенизации... выражались среди прочего и в стремлении регионов получить статус субъектов международного права» (Логвинова 2018: 37). Между тем статус субъекта международного права не обязательно связан с наличием суверенитета. В международно-правовые судебные разбирательства могут быть вовлечены и несuverенные акторы<sup>1</sup>. Кроме того, по мере дальнейшей эрозии вестфальской модели мира понятие «суверенитет» всё чаще трактуется не в рамках бинарной логики, а в качестве сложносоставного явления. Исходя из текста монографии, речь идёт об избыточной, по мнению И.В. Логвиновой, передаче властных полномочий в пользу субъектов РФ. Всё же необходимо отметить, что термин «суверенизация» пока не имеет однозначной трактовки ни в праве, ни в политологии. Кроме того, автор отмечает: «Субъекты Российской Федерации стали участвовать в международном сотрудничестве. Российские регионы активно развивали данное направление деятельности, в том числе выходя за пределы правового регулирования, которое в этот период ещё не полностью сложилось на федеральном уровне» (там же: 44-45). Если механизм регулирования не сложился, то и границы в полной мере не определены, поэтому данное утверждение автора носит схоластический характер. Весьма спорным является и тезис автора о том, что в 1990-е гг. Россия переживала кризис федеративных отношений (там же: 56). По мнению И.В. Логвиновой, этот кризис проявлялся в том, что федеральные власти были вынуждены передавать регионам слишком большие полномочия в сфере международных связей вопреки положениям Конституции РФ 1993 г. и некоторым другим ключевым нормативно-правовым актам. Вряд ли это можно считать кризисом. Конституция РФ 1993 г. содержит лишь самые общие положения о международных связях субъектов РФ. Правильнее считать 1990-е гг. периодом поиска эффективной модели федеративного устройства. Такой поиск не может проходить «гладко и по прямой», поэтому нарушения и со стороны Центра, и со стороны субъектов РФ были неизбежны.

В главе 2 «*Правовые основы координации и осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации*» И.В. Логвинова анализирует международные и национальные правовые аспекты участия

<sup>1</sup> Татарстан хочет отсудить у Украины \$300 миллионов. *Корреспондент.net*. 04.05.2016. URL: <https://korrespondent.net/business/economics/3678327-tatarstan-khochet-otsudyt-u-ukrainy-300-myllyonov> (дата обращения: 04.11.2019).

внутригосударственных регионов в транснациональной деятельности. Параграф 2.1 «Международно-правовой аспект участия субъектов федеративных государств в международной деятельности» содержит обстоятельный анализ вопроса о наличии международной правосубъектности у составных частей федеративных государств. Автор присоединяется к тем исследователям, которые указывают на тенденцию к унификации международно-правового статуса регионов федеративных и унитарных государств (там же: 70). Действительно, сегодня многие унитарные государства предоставляют своим регионами полномочий не меньше, чем федеративные. Можно сказать, что глобализация оказывает нивелирующее воздействие на устройство современных государств. В параграфе 2.2 «Правовое регулирование в сфере координации и осуществления международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: внутринациональный аспект» обращает на себя внимание критика одного из базовых нормативно-правовых актов в сфере внешних связей российских регионов. И.В. Логвинова аргументированно указывает на концептуальные недочёты №4-ФЗ от 4 января 1999 г. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ» (там же: 82, 92-93). При этом некоторые утверждения автора в параграфе выглядят не вполне корректными. Например, «любая форма их (регионов государств – С.А.) участия в международных связях вырабатывается путём международных переговоров, которые ведут государства» (там же: 75). Данное утверждение противоречит действительности. И зарубежные, и российские регионы часто налаживают международные связи без предварительных переговоров на межгосударственном уровне, на основании Конституции и других нормативно-правовых актов. И речь не о каких-то особых случаях наподобие периода 1990-х гг. для России. Например, в 2015 г. Правительство Татарстана подписало соглашение с Министерством внешних экономических связей и иностранных дел Венгрии<sup>2</sup>, при этом никаких предварительных российско-венгерских переговоров на межгосударственном уровне не проводилось. Кроме того, И.В. Логвинова полагает, что «однако, как уже отмечалось выше, субъекты Федерации не могут вступать в связи с зарубежными государствами» (там же: 97), но на странице 132 говорится прямо противоположное. Между тем «диагональные» связи российских регионов, которые активно развивались в 1990-е гг., продолжают осуществляться и сегодня. И федеральный центр не препятствует этому, хотя, возможно, и не особо способствует. Например, Башкортостан достаточно успешно продолжает развивать сотрудничество с такими государствами как Беларусь и Азербайджан<sup>3</sup>. Не выдерживает критики и пози-

<sup>2</sup> Соглашение между Правительством Республики Татарстан (Российская Федерация) и Министерством внешних экономических связей и иностранных дел Венгрии об осуществлении международных и внешнеэкономических связей в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и иных областях. 10.04.2015. Казань. *Официальный портал Республики Татарстан*. URL: <http://mpt.tatarstan.ru/rus/soglasheniemezhdu-pravitelstvom-respubliki-665616.htm> (дата обращения: 04.11.2019).

<sup>3</sup> Внешнеэкономическая и международная деятельность Республики Башкортостан. *Государственный комитет Республики Башкортостан по внешнеэкономическим связям*. URL: <https://foreign.bashkortostan.ru/activity/418/> (дата обращения: 04.11.2019).

ция И.В. Логвиновой по нормам участия субъектов РФ в деятельности международных организаций. По мысли автора, «...в деятельности международных организаций российские регионы могут участвовать только в случаях, когда такие международные организации созданы для целей межрегионального сотрудничества и с разрешения федеральной власти» (там же: 97). Как в таком случае стоит интерпретировать деятельность ПРООН в России? Организация имеет представительства в российских регионах, подписаны соответствующие соглашения с региональными властями, но при этом цели ПРООН далеки от развития именно межрегионального сотрудничества<sup>4</sup>. Помимо этого, анализ автора не всегда имеет достаточную глубину. Это видно на примере Республики Коми. «В ст. 62 Конституции Республики Коми устанавливается её статус как самостоятельного участника международных и внешнеэкономических отношений, который ограничен нормами Конституции Российской Федерации» (там же: 96). Далее И.В. Логвинова отмечает, что субъекты РФ могут участвовать только в международных связях, но не в международных отношениях. Некоторые исследователи полагают, что разница между международными связями и международными отношениями заключается в том, что связи не включают в себя политическую сферу (Плотникова 2014). Однако с логико-семантической точки зрения понятия «связи» и «отношения» весьма близки, а по вопросу об участии внутригосударственных регионов в международном политическом взаимодействии отсутствует консенсус в исследовательском сообществе. Так или иначе, но указывая на несоответствие в региональной конституции, И.В. Логвинова упускает, что статья 62 Конституции Республики Коми 1994 г. фактически является дословным переносом положения из Концепции внешней политики РФ 1992 г.: «субъекты Федерации являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам»<sup>5</sup>. Таким образом, в данном случае со стороны региона не было допущено неточности. Вопрос о корректности формулировок здесь должен быть адресован федеральному центру.

Глава 3 «Осуществление международных и внешнеэкономических связей как элемент конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации» фокусируется на статусном аспекте внешних связей субъектов РФ. Автор анализирует конституционно-правовой статус российских регионов в параграфе 3.1 «Содержание международных и внешнеэкономических связей как элемент конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации». И.В. Логвинова обозначает основные теоретические аспекты статусных характеристик субъектов РФ в советский и постсоветский периоды, а также достаточно подробно рассматривает вопросы правоспособности, компетенции

<sup>4</sup> Программа Развития ООН (ПРООН). Организация Объединённых Наций в Российской Федерации. URL: <http://www.unrussia.ru/ru/agencies/programma-razvitiya-oon-proon> (дата обращения: 04.11.2019).

<sup>5</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации. Декабрь 1992 г. 2002. *Внешняя политика и безопасность современной России*. 1991 – 2002. Хрестоматия в четырёх томах. Москва: АНО-Центр. С. 19.

и полномочий российских регионов в сфере внешних связей. Некоторые положения авторской позиции нуждаются в уточнении, дополнении или с ними трудно согласиться. «Недопустимо ведение переговоров (руководителями субъектов РФ) с главами иностранных государств. Такие переговоры не могут затрагивать сферу международных отношений и внешней политики», – жёсткое категоричное утверждение (Логвинова 2018: 121). Переговоры глав субъектов РФ с первыми лицами иностранных государств – это уже сложившаяся практика. Так было в 1990-е гг., и в 2000-е и 2010-е гг. мало что изменилось. К тому же второе предложение вступает в смысловое противоречие с первым. В качестве контрпримеров можно привести международную деятельность минимум двух субъектов РФ. Глава Татарстана Р. Минниханов с завидной регулярностью общается с президентом Турции Р. Эрдоганом<sup>6</sup>. И вопросы внешней политики также не остаются без их внимания. Еще более многочисленные примеры «захода во внешнюю политику» можно встретить в деятельности главы Чечни Р. Кадырова. Пока никакой негативной публичной реакции ни со стороны МИД, ни со стороны Администрации Президента РФ это не вызывает. Далее автор пишет: «Российские регионы активно участвуют в выполнении международных договоров в области охраны окружающей среды, в соглашениях о приграничном сотрудничестве, а также международных договорах в области внешнеэкономического сотрудничества, образования, туризма и иных сферах» (там же: 123-124). Но при этом не приведено ни одного примера договора и конкретного российского региона. Отсутствует и какая-либо общая статистика, чтобы можно было понять масштабы участия субъектов РФ в выполнении обязательств по международным договорам России. Помимо этого, параграф содержит минимум ещё одно спорное положение: «Из компетенции субъекта РФ полностью исключается сфера международных отношений и внешней политики» (там же: 128). Как автор понимает, что такое «сфера международных отношений и внешней политики»? Может ли внутригосударственный регион, осуществляя свои полномочия в сфере внешних связей, быть исключённым из сферы международных отношений? Как уже упоминалось, существующее разделение «международных отношений» и «международных связей» на основании сфер не является общепринятым, так как содержит множественные логико-семантические противоречия.

В параграфе 3.2 «*Формы международного сотрудничества субъектов Российской Федерации*» рассматриваются международная межрегиональная кооперация субъектов РФ в различных сферах, включая приграничные связи, в том числе особое внимание уделено формату еврорегиона. И.В. Логвинова в этом параграфе представляет широкую панораму внешних связей российских регионов, приводя в качестве примеров международную деятельность десят-

<sup>6</sup> Минниханов встретился с Эрдоганом: «Мы дорожим высоким уровнем отношений с Турцией». *БИЗНЕС Online*. 15.12.2016 URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/331918> (дата обращения: 04.11.2019).

ков субъектов РФ по самым разным географическим векторам. К сожалению, данный параграф также не лишен заметных недочётов. Во-первых, отсутствует чёткая систематизация форм по критериям. Не приводится сводная статистика по международному сотрудничеству субъектов РФ: количество соглашений, классификация регионов по группам с точки зрения их международной активности и т.п. Местами нарушена логика изложения. Например, сначала сообщается о кризисе в развитии еврорегионов с Украиной (там же: 133-134) и только потом – для чего еврорегионы нужны РФ в целом (там же: 135). Непонятно также, почему роль территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР, ТОСЭР) во внешних связях регионов рассмотрена вне контекста других подобных проектов – особых экономических зон (ОЭЗ) и т.п. (там же: 135-136). Кроме того, в параграфе вскользь отмечается позитивная роль международных связей на муниципальном уровне (Логвинова 2018: 136), но неясно, считает ли автор их частью транснациональных межрегиональных связей или отдельным направлением международной деятельности. В то же время совершенно справедливо отмечается, что «большинство регионов не реализовали своё право иметь представительства за рубежом...» (там же: 147), но автор уклоняется от анализа этого факта. Между тем именно федеральные власти и в 1990-е и в 2000-е гг. в целом весьма настороженно воспринимали попытки регионов открыть свои представительства за границей<sup>7</sup>. В пользу этого свидетельствует тот факт, что процедура открытия представительства субъекта РФ за рубежом требует получения согласия МИД РФ, но до сих пор отсутствует соответствующий специализированный регламент, что оставляет федеральным властям больше возможностей для отказа. Таким образом, имеющаяся нормативно-правовая лакуна ставит положительное решение вопроса об открытии представительства субъекта РФ за рубежом в зависимость от имеющихся у региона лоббистских возможностей. Вряд ли можно согласиться и с мыслью автора о том, что «для субъектов федерации (штатов, кантонов, земель и т.д.) выделяется достаточно узкая сфера компетенции в вопросах международной деятельности...» (там же: 164). Весь предшествующий текст монографии говорит об обратном. Экономика, культура, экология, гуманитарные связи... Фактически сегодня внутригосударственные регионы самостоятельно и легально не занимаются только вопросами политики безопасности и то в вестфальском понимании.

В главе 4 «Координация государственного управления в сфере международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» представлен анализ институциональных управленческих аспектов координации

<sup>7</sup> В то же время в отдельных случаях отмечается публичная поддержка на высоком уровне. См.: МИД России поддержал открытие представительств Чечни за рубежом. *Ведомости*. 11.09.2009. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2009/09/11/mid-rossii-podderzhal-otkrytie-predstavitelstv-chechni-za-rubezhom> (дата обращения: 04.11.2019).

внешних связей регионов России. Параграф 4.1 «*Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: институциональный аспект*» содержит обоснованную критику недостатков российского законодательства в этом вопросе. И автор предлагает способы решения имеющихся проблем. В частности, речь идёт о внесении в федеральное законодательство изменений, регламентирующих федерально-региональное согласование международных договоров РФ в случае, если подготавливаемый договор прямо затрагивает интересы конкретного региона (там же: 183-187). Очень смело выглядит тезис автора: «Можно признать, что в России институциональный механизм координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ сложился. Главенствующее место в этом механизме занимает глава государства» (там же: 166). С учётом того, что институциональный механизм включает в себя не только нормативно-правовую сторону, но и реальные практики, такое утверждение выглядит далеким от действительности, хотя полностью укладывается в авторскую концепцию в правовом плане. В то же время И.В. Логвинова совершенно права в том, что именно глава государства – президент – оказывает ключевое воздействие на внешние связи регионов России. Между тем международные связи российских регионов в 1990-е гг. и после 2000 г. имеют больше различий, чем общего, хотя правовой каркас эволюционировал слабо. При этом большую роль играют неформальные формулы федерально-регионального взаимодействия, а не законодательно закреплённые нормы<sup>8</sup>. Слабость институтов – одна из фундаментальных проблем в развитии российской государственности, но И.В. Логвинова не уделяет этому внимания в тексте, видимо, считая этот момент несущественным для темы исследования. Помимо этого, в параграфе сказано, что «соглашения между Министерством экономического развития РФ и субъектами РФ о взаимодействии во внешнеэкономической сфере обеспечивают благоприятные условия для российских участников внешнеэкономической деятельности за рубежом через Торгпредства РФ в иностранных государствах» (там же: 178). Но при этом отсутствуют ссылки на данные, подтверждающие это. Несколько странно выглядят и достаточно объёмные пересказы нормативно-правовых актов с малозначимыми комментариями автора (там же: 166-176). Непонятно также, по какой причине И.В. Логвинова, рассуждая о роли Совета глав субъектов РФ, не ссылается на довольно подробное исследование О.Ю. Дубровиной (Дубровина 2012), которая давно и активно занимается этим вопросом.

В параграфе 4.2 «*Государственное управление в субъектах Российской Федерации в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей*» выделяется четыре модели управления международной деятельностью на ре-

<sup>8</sup> Наиболее ярко это проявляется в межбюджетных отношениях. См., например: Губернатор с Урала засиделся на вечеринке и опоздал к министру России. *URA.RU*. 13.09.2017. URL: <https://ura.news/articles/1036272601> (дата обращения: 04.11.2019).

гиональном уровне: 1. государственные органы специальной (отраслевой) компетенции; 2. наделение отдельного государственного органа полномочиями в нескольких сферах, в том числе и в международных связях; 3. создание государственного органа, в компетенции которого находятся и внутрифедеративные, и международные связи; 4. государственный орган отраслевой компетенции, помимо прочего, занимающийся и международной деятельностью (Логвинова 2018: 188-189). Однако модель 1 (наделение отдельного регионального органа управления полномочиями в нескольких сферах) и модель 2 («на государственной орган отраслевой компетенции возлагается среди прочих и полномочия по...») по большому счёту тождественны друг другу. Автор считает наиболее эффективной модель 1 – создание отдельного специализированного органа в системе региональной власти, но не приводит ни одного факта из российской или зарубежной практики в поддержку своей точки зрения (там же: 190).

В *Заключении* автор отмечает большое влияние политических и экономических факторов на международные связи субъектов РФ (там же: 206), но не развивает свою мысль далее, а подводит итоги исследования исключительно в юридическом ключе.

В контекстуально-тематическом плане монография И.В. Логвиновой отличается углубленным анализом правовых аспектов взаимодействия Центра и субъектов РФ по вопросам реализации международных связей регионов. В то же время в работе недостаточно внимания уделено практической реализации внешних связей на основе существующей правовой базы, что во многих случаях не позволяет по достоинству оценить проведённый правовой анализ. Для сравнения, аналогичная работа новосибирского исследователя В.Л. Толстых более гармонична именно благодаря анализу правовой базы во взаимосвязи с практикой внешних связей субъектов РФ (Толстых 2004), а потому нашла широкий положительный отклик не только у юристов, но и у политологов и историков.

Монография И.В. Логвиновой имеет ряд достоинств. Наиболее значимые среди них:

- детальный анализ эволюции нормативно-правовой координации международных связей российских регионов с опорой на сотни правовых актов;
- критическое осмысление ряда положений основных действующих законов в этой сфере и изложение собственных рекомендаций по совершенствованию законодательства;
- наличие международного контекста при анализе российских реалий.

Однако, как и любая работа, данное исследование не лишено недочётов. В целом в монографии И.В. Логвиновой можно выделить следующие концептуальные недостатки:

- очевидная междисциплинарность выбранной темы не была реализована в достаточной степени, хотя во *Введении* обозначено такое стремление автора (Логвинова 2018: 8);

- недостаточная фактологическая фундированность ряда положений ослабляет авторскую концепцию в некоторых случаях (особенно в главах 3 и 4);
- отсутствие чёткого обозначения собственной интерпретации ряда базовых понятий, по которым в академическом сообществе не существует консенсуса: «суверенитет», «суверенизация», «федерализм», «внешняя политика», «международные отношения», «международные связи»;
- отсутствует рубрикация внутри параграфов, а автор далеко не всегда уделяет должное внимание переходам между разными смысловыми частями (см., например, там же: 71).

В целом монография И.В. Логвиновой является значимым шагом в осмыслении эволюции правовых основ международных связей внутригосударственных регионов. Исследование демонстрирует особенности положения России в этом вопросе в международном контексте. Между тем более широкое применение междисциплинарности как в плане методологии, так и в использовании соответствующей литературы, позволило бы повысить значимость вклада автора в исследование внешних связей субъектов РФ.

**Об авторе:**

**Сергей Павлович Артеев** – кандидат политических наук, научный сотрудник, ИМЭМО РАН. 117997, Российская Федерация, Москва, Профсоюзная ул., 23. E-mail: artsp7@yandex.ru.

**Конфликт интересов:**

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Received: 26.05.2019 г.  
Accepted: 10.09.2019 г.

## International Connections of Russian Regions and the Centre's Position: Evolution of Coordination

S.P. Arteev  
DOI 10.24833/2071-8160-2019-5-68-181-192

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

**Abstract:** Review of the book by Logvinova I.V. Coordination of International and Foreign Economic Connections of the Russian Federation's regions. Moscow, MGIMO, 2018. 238 p. (In Russian).

**Key words:** subnational actors, regional external relations, federalism, coordination, Russia.

**About the author:**

**Sergey P. Arteeв** – PhD in Political Science, research scientist, IMEMO RAN. 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation. E-mail: artsp7@yandex.ru.

**Conflict of interests:**

Author declares the absence of conflict of interests.

**References:**

Alexandrov O.B. 2005. *Regiony vo vneshnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [Regions in Russia's Foreign Policy. The Role of the North-West]. Moscow: Moskovskii gosudarstvennyi institut mezhdunarodnykh otnoshenii (Universitet). 187 p. (In Russian).

Dubrovina O.Yu. 2012. *Regional'noe izmerenie vneshnej politiki Rossijskoj Federatsii* [Regional Dimension of the Foreign Policy of the Russian Federation]. Novosibirsk: NGTU. 192 p. (In Russian).

Iarovoі G.O., Belokurova E.V. 2012. *Evropeiskii soiuz dlia regionov: chto mozhno i nuzhno znat' rossiiskim regionam o ES* [The European Union for Regions: What Can and Should Know the Russian Regions of the EU]. Saint-Petersburg: Norma. 368 p. (In Russian).

Logvinova I.V. 2018. *Koordinatsiya mezhdunarodnykh i vneshneekonomicheskikh svyazei sub"ektov Rossiiskoi Federatsii* [Coordination of International and Foreign Economic Connections of the Russian Federation's Regions]. Moscow: MGIMO. 238 p. (In Russian).

Makarychev A.S. 2000. *Rossiiskie regiony kak mezhdunarodnye aktory: Analiticheskii doklad* [The Russian Regions as International Actors: an Analytical Report]. Nizhnii Novgorod. 114 p. (In Russian).

Markushina N.Y., Kharlampieva N.T. 2008. *Regiony vo vneshnej politike Rossii. Rol' Severo-Zapada* [The North-West Federal Okrug: External Relations]. Saint Petersburg: Saint Petersburg University Press. 260 p. (In Russian).

Plotnikova O.V. 2014. *Mezhdunarodnye otnosheniya gosudarstv i mezhdunarodnye svyazi regionov gosudarstv: obshchee i osobennoe* [International Relations between States and International Connections of Their Regions: Common and Specific Features]. *Vlast'*. No. 12. P. 65-69 (In Russian).

Plotnikova O.V. 2004. *Teoriia, sistema i praktika mezhdunarodnykh svyazei regionov* [Theory, System and Practice of International Relations of the Regions]. Novosibirsk: Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. 262 p. (In Russian).

Plotnikova O.V., Dubrovina O.Yu. 2016. *Mezhdunarodnye svyazi regionov gosudarstv: harakteristika i osobennosti* [International Connections State's Regions: Characteristics and Features]. Moscow: Norma; Infra-M. 192 p. (In Russian).

Tolstykh V.L. 2004. *Mezhdunarodnaia deiatel'nost' sub"ektov Rossiiskoi Federatsii* [International Activity of Subjects of the Russian Federation]. Moscow: International relations. 176 p. (In Russian).

**Литература на русском языке:**

Александров О.Б. 2005. *Регионы во внешней политике России. Роль Северо-Запада*. Москва: МГИМО. 187 с.

Дубровина О.Ю. 2012. *Региональное измерение внешней политики Российской Федерации*. Новосибирск: изд-во НГТУ. 192 с.

Логвинова И.В. 2018. *Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации*. Москва: МГИМО-Университет. 238 с.

Макарычев А.С. 2000. *Российские регионы как международные акторы*. Нижний Новгород. 114 с.

Маркушина Н.Ю., Харлампьева Н.К. 2008. *Северо-Западный федеральный округ: внешние связи*. Санкт-Петербург: Изд-во С.-Петерб. ун-та. 260 с.

Плотникова О.В. 2014. Международные отношения государств и международные связи регионов государств: общее и особенное. *Власть*. № 12. С. 65-69.

Плотникова О.В. 2004. *Теория, система и практика международных связей регионов*. Новосибирск: Изд-во СО РАН. 262 с.

Плотникова О.В., Дубровина О.Ю. 2016. *Международные связи регионов государств: характеристика и особенности*. Москва: Норма; Инфра-М. 192 с.

Толстых В.Л. 2004. *Международная деятельность субъектов Российской Федерации*. Москва: Международные отношения. 176 с.

Яровой Г.О., Белокурова Е.В. 2012. *Европейский союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС*. Санкт-Петербург: Норма. 368 с.