НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В ГЛОБАЛЬНОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ

Ответственный редактор
д.полит.н. М.В. Стрежнева

Москва
ИМЭМО РАН
2017

УДК 338.2(4)

ББК 65.050(4)

Европей 243

Серия «Библиотека Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Рецензент:

академик, профессор, доктор исторических наук А.А. Кокошин

Авторский коллектив:

И.Л. Прохоренко (§§1.2, 1.3), Д.Э. Руденкова (гл. 4,5), Е.В. Саворская (гл. 3),
М.В. Стрежнева (введение, §§1.1, 2.4, заключение), А.Н. Цибулина (§§2.1, 2.2, 2.3).

Макетирование и техническое редактирование: Д.Э. Руденкова

Исследование выполнено при поддержке РФФИ, грант № 14-07-00046

Европей 243

Европейский союз в глобальном экономическом управлении /

Отв. ред. М.В. Стрежнева. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – 255 с.

ISBN 978-5-9535-0491-1

DOI: 10.20542/978-5-9535-0491-1

Следуя в русле международной политической экономии, настоящая публикация предлагает анализ роли ЕС в глобальном управлении с точки зрения взаимодействия властных структур с рыночными институтами. Авторы сочетают рассмотрение практики участия европейских наднациональных институтов в регулировании мировых финансов, торговли и рыболовства, а также в формировании международного климатического режима, с отработкой синтетической концепции глобального управления, опирающейся на организационную теорию и теории поля.

European Union in Global Economic Governance / Ed. by M. Strezhneva. – Moscow: IMEMO RAN, 2017. – 255 p.

ISBN 978-5-9535-0491-1

DOI: 10.20542/978-5-9535-0491-1

In line with the International Political Economy studies, this monograph is analyzing the role of the EU in global governance from the point of view of the interplay between political power structures and market institutions. The authors balance the evaluation of the practical participation of the European supranational institutions in regulating world finances, trade and fisheries, as well as in the formation of the international climate regime, with the elaboration of a synthetic concept of global governance, based on the organization theory and field theories.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>
ISBN 978-5-9535-0491-1

© ИМЭМО РАН, 2017

© Стрежнева М.В. (отв. ред.), 2017

Содержание

Введение	5
Глава 1. Теория	16
§ 1.1 Проблема субъектности ЕС как международного актора.....	17
§ 1.2 Организационная теория в анализе глобального управления .	29
§ 1.3 Межрегионализм и трансрегионализм	50
Глава 2. Финансы	66
§ 2.1 Система регулирования частных финансов в ЕС.....	66
§ 2.2 Роль ЕС в установлении норм финансового регулирования и надзора за пределами Европы	78
§ 2.3 Кредитно-рейтинговые агентства: регулирование в США, в Европе и на глобальном уровне	102
§ 2.4 Взаимоотношения с США	112
Глава 3. Климатическое управление.....	128
§ 3.1 Политика Европейского союза в области борьбы с глобальным изменением климата	131
§ 3.2 Будущее глобального эмиссионного рынка	155
Глава 4. Мировая торговля.....	184
Глава 5. Рыболовство	201
§ 5.1 Общая рыболовная политика ЕС	202
§ 5.2 ЕС в глобальном управлении рыболовством	208
§ 5.3 «Рыбные войны»: тунец и сельдь	213
Заключение	226
Литература	235
Об авторах	251

Введение

Главной и, по всей видимости, долговременной структурной особенностью глобальной политики сегодня выступает высокая мера неопределенности в отношении формирующегося мирового порядка. Адаптивные способности глобальных акторов, включая Европейский союз (ЕС), подвергаются в такой обстановке серьезному испытанию на прочность.

Как уникальное политическое образование и мощный торговый блок, ЕС является одним из важнейших действующих лиц в мировой политике. Он вовлечён в широчайшую сеть двусторонних и многосторонних связей, имеющих отношение к глобальному экономическому и экологическому (в особенности климатическому) управлению. Он провозгласил своей важной стратегической целью достижение «эффективной многосторонности» и проявляет заметную активность в разнообразных международных институтах, включая G20.

О преимуществах «эффективной многосторонности» Евросоюз впервые заявил в Европейской стратегии безопасности (ЕСБ) 2003 г., где отмечено: «В мире глобальных угроз, глобальных рынков и глобальных массмедиа наши безопасность и благосостояние во все большей мере зависят от эффективности многосторонней системы»¹. В Лиссабонском договоре (ст. 21 ДЕС) было записано, что Союз добивается «развития международной системы, основанной на усиленном многостороннем сотрудничестве и хорошем глобальном управлении». «Эффективная многосторонность», краеугольными камнями которой должны выступать ООН и ВТО, была представлена в этом документе как путь к глобальному управлению и управляемой многополюсности. Многосторонность в представлениях ЕС подразумевает

¹ The European Council. Council of the European Union. *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy (ESS)*. 2003. P. 10. [Electronic resource]. Mode of access: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

действенность международных организаций, режимов, договоров и форумов в противостоянии глобальным вызовам и угрозам.

Как нетрадиционный внешнеполитический игрок и многосторонняя общность (сообщество, куда входит около трёх десятков государств), Евросоюз обладает способностью собственным примером продвигать консенсусные решения на глобальном уровне. Учитывая его ограниченный военный потенциал, многие наблюдатели усматривают его основную отличительную особенность в опоре на нормы, ценности и силу примера – в отличие от «жёсткой» мощи традиционных великих держав. Новая, более инклюзивная многосторонняя система глобального управления, если бы таковую удалось создать и закрепить, как представляется, содержала бы в себе дополнительные возможности именно для такого регионального интеграционного объединения, как ЕС, открывая новые каналы взаимодействия для субнациональных, многонациональных и транснациональных акторов и их сетей.

Однако на практике в формирующейся многоуровневой системе ЕС сейчас не играет определяющей роли. Изучение особенностей его присутствия и его действий на основных экономических площадках (таких как Всемирная торговая организация, Международный валютный фонд, Всемирный банк, G8 и G20) приводит исследователей к выводу: хотя ЕС повсеместно и довольно хорошо представлен, высокая норма представительства до сих пор сопровождалась относительно скромным коэффициентом действенности его международных усилий.

В этой связи настоящая публикация на примерах глобального управления в таких сферах, как финансы, торговля, экология и рыболовство, имеет целью дать ответы на несколько взаимосвязанных вопросов, а именно:

(1) Каковы функции Евросоюза в складывающейся системе глобального управления?

(2) Способен ли он позитивно влиять на её дальнейшую трансформацию?

(3) Что мешает ему повысить эффективность своих действий на международной арене?

(4) Следует ли считать ЕС унитарным действующим лицом, подобным государствам, или же он в большей мере

выступает как инструмент для продвижения интересов своих наиболее влиятельных государств-членов?

Для полноценной инкорпорации игроков иной, нежели государства, природы в меняющуюся картину мира в 1990-е годы в научные обсуждения было внедрено и получило затем дальнейшее развитие понятие глобального управления², которое заслуживает самого пристального внимания. С одной стороны, его можно рассматривать как нормативную политическую программу (идею о том, как следовало бы вести глобальные дела), которую в Европе в большей мере склонны поддерживать партии левого центра. С другой стороны, глобальное управление служит аналитическим подходом, порождая представления о мировой политике, которые выявляют изменения в глобальных процессах принятия решений, произошедшие за последние десятилетия. При этом если понятие управления подразумевает коллективный процесс политического регулирования в отсутствие единого управляющего центра или организующего принципа, то разговор о глобальном управлении выводит на первый план вертикальные и горизонтальные измерения этого процесса.

Понятие глобального управления получило широкое признание и распространение по завершении конфронтации между Востоком и Западом в конце XX века. Оно было впервые подробно исследовано в книге под редакцией Джеймса Розенау и Эрнста-Отто Чемпиля под названием «Управление без правительства»³. Затем в 1995 г. Комиссия по глобальному управлению опубликовала доклад под названием «Наше общее соседство». В этом докладе «управление» во взаимосвязанном и взаимозависимом мире определялось как «сумма многочисленных способов, какими индивиды и институты, как публичные, так и частные, справляются

² См., например: Biermann Frank, Pattberg Philipp, Asselt Harro van, and Zelli Fariborz. The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis // *Global Environmental Politics*. 2009. Vol. 9. No 4.. URL: <http://www.unil.ch/gse/files/live/sites/gse/files/seminaireinter/2015/biermann2009.pdf>.

³ *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* / Ed. by James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel. – New York: Cambridge University Press, 1992. См. в особенности первую главу: http://www.beck-shop.de/fachbuch/leseprobe/9780521405782_Excerpt_001.pdf.

с общими проблемами»⁴, в том числе используя для этого уже сложившиеся ранее международные институты⁵.

Если первоначально глобальное управление в основном ограничивалось вопросами поддержания мира и безопасности, то в дальнейшем соответствующая повестка дня существенно расширилась. Она включает теперь торговые переговоры по снижению тарифов, вопросы по сельскому хозяйству и защите прав интеллектуальной собственности, реагирование на экономические и финансовые кризисы, такие экологические сюжеты, как борьба с изменением климата и поддержание биоразнообразия, борьбу с терроризмом, распространением ядерного оружия, регулирование миграции, усилия по предотвращению торговли людьми и преодолению рисков для здоровья (пандемий).

Актуальность избранной темы определяется изменением баланса сил в мире, наблюдаемым в настоящее время, которое связано с экономическим подъемом растущих держав, что ведет к трансформации ранее сложившихся под преобладающим влиянием Запада структур и правил глобального хозяйственного управления. Между тем Евросоюз, декларируя неизменную поддержку «эффективной многосторонности», по сути, не заинтересован в такой трансформации, которая помешала бы ему в продвижении собственной повестки в многосторонних рамках (скажем, по линии ВТО). В то же время участие ЕС в глобальном управлении на настоящем этапе нельзя, конечно, счесть однозначно неэффективным. Оно складывается из нескольких взаимодополняющих компонентов, в числе которых:

1. использование многообразного представительства Евросоюза в международных организациях в поддержку позиций на глобальном уровне стран-участниц ЕС, в первую очередь ведущих западноевропейских держав;

⁴ The Commission on Global Governance. *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, 1st Edition. London: Oxford University Press, 1995.

⁵ См. также Barabanov Oleg. Analytical Paradigms Underpinning Debate on Global Governance // *The EU in the G8. Promoting Consensus and Concerted Actions for Global Public Good* / Ed. by Marina Larionova. – Moscow: State University – Higher School of Economics Publishing House, 2009. P. 33–45. URL: <http://www.ranepa.ru/images/media/g8/Book%20mono-f.pdf>.

2. контроль над реализацией принимаемых глобальных решений на пространстве Евросоюза, как и в тесно ассоциированных с ЕС странах, что на практике обеспечивает ему право вето в отношении этих решений (не будучи поддержаны в ЕС, они заведомо лишаются перспективы глобальной имплементации);

3. отработка в региональном масштабе способов, приемов и механизмов хозяйственного управления, которые могут служить (а зачастую реально служат) моделью для канализации реформирования глобальных структур в таких направлениях, которые не противоречат основным принципам европейского интеграционного проекта.

Литературе по глобальному управлению в целом свойственно подчёркивать, что одной из главных черт нынешнего мирового порядка являются распыление, диффузия власти между разными акторами, включая акторов негосударственных (неправительственные организации, разнообразные группы интересов и транснациональный бизнес). Однако сейчас становится более очевидным, что мощные государства остаются ключевыми игроками глобальной сферы. Именно они принимают окончательные решения во всех значимых областях политики – в том числе и когда речь идёт о политике глобального уровня⁶.

Растущая международная роль поднимающихся держав, включая Китай, Индию, Бразилию, Южную Африку, Турцию, а также Россию, вновь подчеркивает центральное значение сильных государств и важность концепта суверенитета, что показала, в том числе, и дискуссия об их роли в глобальном управлении⁷. Меняется глобальный баланс сил между «Севером» и «Югом», «Востоком» и «Западом». Поднимающиеся державы используют рыночный капитализм и информационные технологии, с большой скоростью осуществляя реорганизацию своей экономики и общества (что, впрочем, не предотвращает роста уровней общественного неравенства). Приспособившись к глобальным рынкам, они гораздо менее склонны принять как должное глобализированную

⁶ Кокошин А.А. Некоторые макроструктурные изменения в системе мировой политики. Тенденции на 2020–2030-е годы // *Полис. Политические исследования*. 2014. № 4. С. 38–62.

⁷ Там же. См. также Cooper Andrew F. and Thakur Ramesh. The BRICS in the New Global Economic Geography // *International Organization and Global Governance* / Ed. by Thomas Weiss and Rorden Wilkinson. – London: Routledge, 2013. P. 265–278.

политическую сферу и эрозию национального суверенитета. Ныне действующие правила для этой сферы были написаны (или продиктованы) Западом, а потому есть ощущение, что прежнее соотношение обязательств между сторонами более не действует. Это, в свою очередь, подрывает правила, которыми регулируются международная торговля и глобальные отношения в сфере экологии. К тому же экономический и финансовый кризис 2000-х годов подточили легитимность «западной» модели глобализации, опирающейся на Вашингтонский консенсус, как и модели региональной интеграции по образцу ЕС. Наконец, тот же кризис лишил многие правительства западных стран политической энергии, необходимой для активного выстраивания системы глобального управления.

Почувствовавшие собственную силу поднимающиеся державы, в свою очередь, не только нацелены на реформирование таких многосторонних институтов, как G20, Всемирный банк и МВФ⁸, но и подступаются к ревизии сложившейся многосторонней системы. Об этом свидетельствуют, к примеру, успешный старт предложенного Китаем Азиатского банка инфраструктурных инвестиций или создание Нового банка развития БРИКС.

Вместе с тем, вопреки предсказаниям и даже утверждениям неореалистов, ничто не свидетельствует о неизбежности конфронтации между «Севером» и «Югом» или между «традиционными» и «новыми» державами. Впрочем, нет оснований и для чрезмерно оптимизма, который могут демонстрировать в отношении перспектив глобального управления приверженцы либерального институционализма. Мир гораздо сложнее, нежели его искажённое изображение в зеркалах этих двух влиятельных, но устаревающих теорий. В практике ЕС, в частности, достаточно последовательная поддержка структур глобального управления

⁸ В МВФ долю растущих и развивающихся стран решено было увеличить с 39,4% до 44,7%, сократив соответственно долю развитых стран. Реформы системы голосования во Всемирном банке дали развивающимся странам долю в 47,19%. В значительной степени эти изменения проводятся за счёт европейских государств, что усугубляет обеспокоенность в европейских столицах по поводу сокращения собственного влияния в институтах глобального управления на будущее. Но при этом они понимают, что сопротивление реформам приведёт к эрозии таких институтов и к умножению числа альтернативных блоков во вред интересам самого ЕС.

(скажем, ВТО) сплошь и рядом сочетается с преследованием собственных интересов (в том числе в переговорах с США по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнёрству – ТТИП). В любом случае говорить о безуспешности попыток выстроить систему глобального управления, как представляется, пока, как минимум, преждевременно. В мире в целом растёт понимание того, что компромиссы необходимы и что решение нарастающего вала глобальных проблем требует совместных действий.

К формальным институтам, причастным к глобальному управлению, относятся ООН, ВТО и сам Евросоюз. Кроме того, оно развивается с использованием неформальных саммитов (G8-G20) и межправительственных конференций по климатическому управлению и биологическому разнообразию. Ключевым вопросом стала реформа представительства в некоторых из них, не отражающего реальность сегодняшнего дня – многие из задействованных в глобальном управлении международных институтов появились после Второй мировой войны. Ключевые изменения включают расширение «Большой восьмёрки» до «Двадцатки», перемены в ВТО⁹ и в МВФ¹⁰, а также призывы к реформированию Организации Объединённых Наций и Совета Безопасности ООН. Пока нельзя судить точно, сможет ли ЕС впредь активно участвовать в определении глобальных правил или же он лишится своей нынешней доли влияния в международных институтах и на международных форумах, потеснённый на мировой сцене США, а также Китаем и другими растущими державами.

⁹Подробнее по этому вопросу см.: Elsig Manfred. *The Functioning of the WTO: Options for Reform and Enhanced Performance*. Policy Options Paper. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2016. URL: http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF_Functioning_WTO_Options_Reform_Enhanced_Performance_report_2015_1401.pdf.

¹⁰ Хотя ЕС, вслед за США, не заинтересован в утрате Западом контроля над такими организациями, как Международный валютный фонд и Всемирный банк, европейское объединение в целом и его ведущие участники поддержали пересмотр квот в МВФ в пользу развивающихся стран, подразумевающее сокращение доли европейских стран. Подробно по теме см.: Amtenbrink Fabian. *What Role for the European Union in Shaping Global Financial Governance?* // *The EU's Role in Global governance: the Legal Dimension* / Ed. by Bart van Vooren, Steven Blockmans and Jan Wouters. – Oxford: Oxford University Press, 2013. P. 243–258.

В концептуальном плане наша публикация, трактующая особую роль в глобальном управлении Европейского союза, следует в русле международной политической экономии (МПЭ) – направления в изучении международных отношений, которое сосредоточено на анализе взаимодействий властных структур (главным образом национальных, надгосударственных и наднациональных) с рыночными институтами в условиях глобальной экономики. Этим она отличается от других российских публикаций по рассматриваемой теме¹¹. При этом мы не претендуем на то, чтобы предложить читателю исчерпывающую картину. Данная публикация транслирует особый взгляд на предмет, позволяющий внести в его изучение новый вклад и специальный акцент, а также не отмеченные ранее нюансы.

Политическая экономия в традиционном понимании – это междисциплинарные исследования, которые ведутся уже более четырёх веков, опираются на экономику, политологию, право, историю, социологию и другие дисциплины в попытках вычленировать и объяснить ключевую роль политических факторов в определении результатов экономического развития. В этом смысле нам следует, безусловно, вспомнить о трудах основоположников политической экономии – французских физиократов¹², Адама Смита, Давида Рикардо и Карла Маркса. Но среди тех, кто впоследствии продолжил подобные штудии, нужно, помимо прочих, назвать также американских теоретиков в области международных отношений Роберта Кеохейна, Роберта Гилпина, Питера Каценштейна и Стивена Краснера, а также представителей критической школы (Карл Полаanyi, Сьюзан Стрэндж и Роберт Кокс).

Собственная школа современной международной политэкономии есть и в России (свой вклад в эту работу вносит

¹¹ *Европейский Союз в поисках глобальной роли: политика, экономика, безопасность* / Под общей редакцией Ал.А. Громыко и М.Г. Носова. – М.: Весь мир, 2015.

¹² Школа экономистов второй половины XVIII века, опиравшаяся на идею естественного права («природного порядка»), разрабатывавшуюся в философии того времени. См.: Henry Higgs, *The Physiocrats: Six Lectures on the French Economistes of the 18th Century* [1897]. The Online Library of Liberty. URL: http://oll.s3.amazonaws.com/titles/286/Higgs_1284_EBk_v6.0.pdf.

ИМЭМО РАН – см. публикации Н.А. Косолапова¹³), но она, к большому сожалению, развивается замедленными темпами. Как справедливо замечает, например, российский автор Станислав Ткаченко, «пока (большинство – М.С.) российских международных проблемы ‘жесткой’ безопасности будут интересоваться больше, чем место страны в мировой экономике, МПЭ останется пасынком в кругу теорий международных отношений, используемых в России в исследованиях и в учебном процессе»¹⁴.

Ранее в глобальном экономическом управлении Евросоюз часто играл роль своеобразного «поставщика» заслуживающих внимания мирового сообщества и оптимальных решений, опираясь на «мягкую силу»¹⁵ в их продвижении. Но в глобальном контексте сегодняшнего дня «мягкая сила» ЕС зримо регрессирует и блекнет на фоне обретших новую динамику вопросов традиционной безопасности. Одновременно с тем, погружённый во внутренний экзистенциальный кризис, ЕС меньше внимания способен и готов уделять решению за пределами его границ острых региональных и

¹³Косолапов Н.А. Международно-политическая организация глобализирующегося мира: модели на среднесрочную перспективу // *Общественные науки и современность*. 2001. № 6. С. 140–166; Косолапов Н.А. Анклав в поле глобализации (к политэкономии постсоветского пространства) // *Россия и новые государства Евразии*. М.: ИМЭМО РАН, 2008.

¹⁴Ткаченко С.Л. Международная политэкономия – российская школа // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. 2015. Сер. 6. Вып. 4. С. 106–118. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/mezhdunarodnaya-politekonomiya-rossiyskaya-shkola%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/mezhdunarodnaya-politekonomiya-rossiyskaya-shkola%20(1).pdf).

¹⁵«Мягкая сила» есть форма внешнеполитической стратегии, предполагающая способность добиваться желаемых результатов на основе добровольного участия, симпатии и привлекательности, в отличие от «жесткой силы», которая подразумевает принуждение. Термин «мягкая сила» был введён американским политологом Джозефом Наем. См.: Nye J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2005. «Мягкую силу» не следует целиком приравнивать к нормативной силе в том виде, как её формулирует Иан Мэннерс (подробнее об этом см. далее). Первая рассматривается теоретиками в непосредственной комбинации с материальными формами влияния, в первую очередь экономическими, тогда как вторая есть в чистом виде идеаторная сила (имеющая отношение к идеям, к когнитивным процессам) – т.е. находящаяся вне прямой связи с экономическими и военными ресурсами.

глобальных проблем¹⁶.

Фундаментальный характер исследования обеспечен тем, что глобальное управление интерпретируется нами как организационное поле или поле политики (центр диалога или арена власти и конфликта), на котором Европейский союз, понимаемый как мета-организация, позиционирован и взаимодействует с другими организациями (агентами) глобального управления, чтобы сохранить или изменить структуру силовых отношений, производящую/воспроизводящую данное поле¹⁷. Подобное видение открывает перспективу новых теоретических обобщений на базе изучения реального опыта участия ЕС в международных структурах с использованием методологии, наработанной в междисциплинарном блоке исследований теории организации (ОТ)¹⁸, аналитическую силу которой мы подвергаем в нашей книге определённому испытанию.

Понятие многоуровневого управления было также применено в настоящем исследовании, чтобы подчеркнуть пространственное измерение политического управления, а также особую значимость связей, коалиций и взаимодействий в рамках организационного поля глобального управления, преодолевающих территориальные границы и выходящих за пределы контроля со стороны отдельных государств.

¹⁶ Наличие в ЕС экзистенциального кризиса признал, выступая в сентябре 2016 г. с ежегодным докладом Европарламенту о положении дел в ЕС, глава Европейской комиссии Ж.-К. Юнкер. См.: <http://www.euronews.com/2016/09/14/europe-faced-with-an-existential-crisis-commission-president-juncker>.

¹⁷ Об организационных полях см.: Wooten Melissa, Hoffman Andrew J. *Organizational Fields Past, Present and Future* // *Ross School of Business Working Paper*. January 2016. No. 1311. URL: <file:///C:/Users/User/Downloads/SSRN-id2767550.pdf>.

¹⁸ Весомый вклад в её разработку внёс А.А. Богданов (Малиновский) (1873–1928), российский учёный и революционный деятель. В его интерпретации предметом изучения такой теории должны были стать общие принципы и законы, подчиняющие себе строение и развитие разных организационных форм. Подробнее см.: Кузнецов Э.А. Тектология А.А. Богданова и современная актуализация менеджмента // *ECONOMICS: timereality*. 2015. №3 (19). С. 153–158. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/tektologiya-a-a-bogdanova-i-sovremennaya-aktualizatsiya-menedzhmenta>; Gare Arran. Aleksandr Bogdanov and Systems Theory // *Democracy & Nature*. 2000. Vol. 6, No 3. P. 341–359. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/PDF%20\(Published%20version\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/PDF%20(Published%20version).pdf).

Научная новизна работы определяется, в том числе, особым акцентом, который был сделан в ней на вопросах имплементации глобальных решений: до сих пор специалисты уделяли больше внимания процессам выработки и принятия наднациональных и глобальных норм, а не их внедрению в национальных/региональных рамках.

Практическая значимость данной работы для России связана с тем, что Россия находится в процессе активного утверждения собственных позиций в глобальном управлении. При этом Евросоюз остаётся для РФ ключевым торговым партнёром, отношения с которым ныне пребывают, однако, в глубоком кризисе. Общая научная значимость полученных результатов связана с тем, что они углубляют накопленные знания в области теории и методологии изучения международных аспектов функционирования Евросоюза.

Глава 1. Теория

Европейский союз играет на глобальной арене заметную роль, которой непросто подобрать адекватные концептуальные рамки, если оставаться в русле традиционной теории международных отношений. Ведущая роль в доминирующих в ТМО подходах по-прежнему принадлежит государственноцентризму. Между тем ЕС – это уникальное образование, которое, с точки зрения политической формы, выступает как нечто среднее между государством и международной организацией. Поэтому для обоснования международно-политической значимости ЕС зачастую используется концепция «нормативной силы», представляющая его как державу особого рода, а именно – нормативную державу. Фундамент внешней политики Евросоюза, в такой интерпретации, составляют определённые ценности, включая важнейшую ценность поддержания мира, а также базовые ценности человеческих прав и достоинства, свободы, демократии, равенства, справедливости и солидарности. Конечно, эти ценности сами по себе не являются уникальной принадлежностью ЕС или его внешней политики. Речь идёт о том, что Евросоюз определённым образом их интерпретирует, трансформируя такие интерпретации в основные принципы, являющиеся ориентирами для его внешнеполитического курса. Последние, в свою очередь, включают, в том числе, принципы предотвращения конфликтов, принципы кондициональности¹⁹ (для продвижения прав человека, демократии,

¹⁹ В политической экономике и международных отношениях кондициональностью называют обременение дополнительными условиями, экономическими или политическими, предоставления займов, облегчения долга или обеспечения привилегированного допуска на свой рынок. Эти условия чаще всего предъявляются соответствующим (относительно слабым) странам международными финансовыми институтами или региональными организациями, включая ЕС.

верховенства права и должного управления), принципы упреждающих действий и предотвращения в целях экологической модернизации, а также многосторонность и приверженность свободной и регулируемой торговле. Исходя из этого, мы можем судить о внешней политике Евросоюза, опирающейся на веру в прогресс человечества и в значимость парадигмы права, как принципиально направленной на трансформацию мира в определённом направлении.

Но и эта плодотворная концепция не позволяет описать весь спектр форматов возможного участия европейского интеграционного объединения в международной политике. Выход из положения в данном случае даёт организационная теория и особенно разработанные на её основе понятие организационного поля и идея о мета-организациях.

§ 1.1 Проблема субъектности ЕС как международного актора*

Предпосылкой для повышения значимости Евросоюза на международной арене стало появление у него институциональных возможностей для автономного от государств-членов международно-политического действия. Так, Суд Европейских сообществ ещё в 1970 г. ввёл принцип, согласно которому в случае перехода регионального объединения к общей политике в каких-то вопросах, наднациональные институты обрели в соответствующих сферах некоторую роль в его внешнем представительстве. С учетом высокого уровня экономической интеграции Европейская комиссия зарезервировала практически эксклюзивное право представлять государства-члены на международных торговых переговорах. Лиссабонский договор 2007 г. учредил общую дипломатическую службу ЕС. На практике Европейская Служба внешнеполитических

*Предшествующая версия текста данного параграфа была опубликована ранее – см.: Стрежнева М.В. Субъектность Евросоюза в отражении организационной теории // *Международные процессы*. 2016. Том 14. № 1. С. 63–76. Электронный адрес: <http://www.intertrends.ru/userfiles/img/files/Strejneva-44.pdf>.

действий (ЕСВД) появилась в 2011 г.²⁰ Она функционирует как «министерство иностранных дел ЕС». Во главе ЕСВД стоит Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности, который одновременно является заместителем председателя Комиссии. В настоящее время данный пост занимает итальянка Федерика Могерини (*Federica Mogherini*). Таким образом, если на начальных этапах развития европейского объединения региональная интеграция оставалась преимущественно внутренним делом государств-членов, то за последние тридцать лет ЕС действительно нарастил способность к самостоятельным действиям на международной арене.

Специфику международной практики Евросоюза достаточно точно улавливает концепция «нормативной силы». В таком качестве Евросоюз предстаёт как субъект международной политики, способный придавать другим её субъектам форму нормальности (соответствия стандартам). Данная концепция была выдвинута в 2002 г. европейским исследователем Иэном Мэннерсом. Разрабатывая её, он настаивал на состоятельности Евросоюза в вопросах моделирования международных отношений²¹. Термин «силы» в данном случае определялся Мэннерсом в том смысле, который был ранее предложен Максом Вебером. Речь шла о силе как форме взаимоотношений между двумя или более акторами, при

²⁰В политической экономии и международных отношениях кондициональностью называют обременение дополнительными условиями, экономическими или политическими, предоставления займов, облегчения долга или обеспечения привилегированного допуска на свой рынок. Эти условия чаще всего предъявляются соответствующим (относительно слабым) странам международными финансовыми институтами или региональными организациями, включая ЕС.

²¹Manners I. Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Actions // *Journal of European Integration*. 2015. Vol. 37. № 2. P. 299–318.; Manners I. Assessing the Decennial, Reassessing the Global: Understanding European Union Normative Power in Global Politics // *Cooperation and Conflict* / Special Issue on Normative Power Europe, ed. by K. Nicolaïdis and R. Whitman. 2013. Vol. 48. № 2. P. 304–329. URL: http://curis.ku.dk/ws/files/130802025/Ian_Manners_Assessing_the_decennial_reassessing_the_global_Understanding_EU_normative_power_in_global_politics_C_C_2013.pdf; Manners I. Normative Power Europe: a Contradiction in Terms // *Journal of Common Market Studies*. 2002. Vol. 40. № 2. P. 235–58. URL: http://polsci.colorado.edu/sites/default/files/5B_Manners.pdf.

которой один из них воздействует на другого/других, побуждая их без принуждений и запугивания воспринять нормы/ценности, с которыми при иных обстоятельствах они, вероятно, не согласились бы.

Мэннерс пишет о том, что идентичность ЕС была, главным образом, сформирована как реакция на прошлый исторический «опыт» и осознание «провалов» Европы – таких, как две чудовищные мировые войны XX столетия. Именно поэтому неприятие войн, колониализма и радикального национализма составило нормативную основу существования ЕС и, в какой-то мере, послужило источником для его основополагающих норм. Необычная политическая форма (сочетание наднационального и транснационального политического управления) и правовые рамки деятельности ЕС на внешнеполитической арене (сильная приверженность многосторонним нормам и многосторонности), как пишет Мэннерс, составляют его «нормативное отличие» от других глобальных держав. В итоге облик, который ЕС стремится транслировать вовне, объединяет в себе кантовские условия для «вечного мира»²² (демократические режимы внутри стран, международный договор демократических стран и космополитизм) – с гроцианской верой в позитивное влияние регулирования и международного права²³. Упор на правовое регулирование внутри Евросоюза в его внешней политике находит выражение в том, что он продвигает и поддерживает усилия по созданию и укреплению многосторонних регулирующих органов на международной и глобальной сцене. Сущностное значение для Евросоюза имеют, прежде всего, такие нормы, как мир, свобода, демократия, права человека и верховенство закона. На втором месте в его «нормативном арсенале» – общественная солидарность, отказ от дискриминации, устойчивое развитие и достойное управление (*good governance*)²⁴.

Далее Мэннерс говорит о том, как производится передача (трансмиссия) этих норм: они распространяются Евросоюзом силой

²² Саликов А.Н. Интерпретация идей трактата «К вечному миру» И. Канта в современной либеральной теории демократического мира // *Кантовский сборник*. 2012. №4 (42). С. 42–49.

²³ Буткевич В.Г. Политико-правовые взгляды Гуго Гроция // *Советское государство и право*. 1984. № 9. С. 80–87.

²⁴ Mannes, 2002. Op. cit. P. 240–241.

его собственного примера, через институционализацию (выстраивание определенной матрицы взаимоотношений ЕС с другими международными акторами) или через открытое присутствие (представительство ЕС в третьих странах и международных организациях). ЕС при этом выступает как своего рода «учитель» или же как «эталон» стратегий и техник межгосударственного сотрудничества – таких, как взаимное признание²⁵ или экспериментальное управление²⁶.

Нетрудно согласиться с тем, что нормативный ресурс, которым обладает ЕС, позволяет ему влиять на содержание глобальных правил (к примеру, в вопросах торговли или финансового регулирования, что подробно показано в нашей работе). Вместе с тем определение самого понятия нормативной силы у многих специалистов вызывает сомнения и нуждается в дополнительных пояснениях²⁷. Главное здесь в том, что нормативно или этически заряженная политика Евросоюза может быть в одних случаях более действенной, нежели в других. На практике она может служить источником как его силы, так и его слабости – в зависимости от разнообразных привходящих, внешних факторов, сталкивающихся интересов стран ЕС и других международных акторов, а также международно-политических обстоятельств и геополитических подвижек. Иными словами, объяснительная сила концепции о нормативной силе ЕС оказывается при близком рассмотрении довольно ограниченной. Более того: в тех областях, где ЕС отстаивает нормативную повестку дня (вопросы экологии, защиты прав человека, отчасти финансового регулирования), официальный Брюссель тоже пытается выступить лидером, как и в торговле, но ему это редко

²⁵ В ЕС принцип взаимного признания (национальных правил регулирования) обеспечивает рыночный доступ для таких продуктов, которые не подлежат действию наднациональных правил. Подробнее см.: http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/free-movement-sectors/mutual-recognition_is.

²⁶ Sabel Charles F., Zeitlin Jonathan. *Experimentalist Governance*. Chapter · January 2012 DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0012. URL: https://www.researchgate.net/publication/228435683_Experimentalist_Governance.

²⁷ Garelli S. The European Union's Promotion of Regional Economic Integration in Southeast Asia: Norms, Markets or Both? / *Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges*. 2012. № 25.

удаётся в полной мере. Парадоксальным образом, именно в тех сферах, в которых у данного регионального объединения положительный глобальный имидж, оно демонстрирует меньшую эффективность в своих международных действиях. Напротив, там, где у него большой материальный потенциал, признаваемый международными партнёрами, у ЕС облик зачастую менее позитивный: здесь его могут не без оснований упрекать в корысти, эгоизме или близорукости принимаемых им решений. Отмеченное противоречие во многом есть следствие структурных слабостей Евросоюза как международного игрока (речь идёт о наднациональной системе, в недрах которой, тем не менее, ревностно сохраняют свой суверенитет государства-члены), вскрыть которые нам помогает уже упомянутая во введении организационная теория.

Организация понималась в ранних работах по ОТ как объединение людей, обладающих правами, распространение которых ограничено рамками данного объединения, и действующих на основе установленных в нём принципов и правил. Организация, в теории, выступала как ориентированная на достижение предустановленной цели неким общественным образованием, спроектированным как скоординированная система деятельности. Современная теория организации определяет организацию как открытую систему, которая должна взаимодействовать со средой своего обитания ради собственного выживания. Данная теория изучает организационный дизайн и структурные особенности, отношения организации со своим окружением, а также поведение менеджеров и технократов внутри организации. Она помогает понять способы адаптации организаций к изменениям и вызовам внешней среды, в том числе специфику их реагирования на нормативное давление извне, которое они испытывают.

Авторы, придерживающиеся ОТ, исходят из убеждения, что если мы говорим о международной организации, то ей, несмотря на зависимость от создавших ее государств, тоже, как и государствам, могут быть присущи самоидентификация как субъекта действия, автономия поведения и собственный интерес в международных отношениях. Этим авторам свойственно повышенное внимание к тому, как международная организация может влиять на идентичность и интересы своих участников (государств-членов) и третьих стран. Этим данная теория отличается от

государствоцентричных, ортодоксальных теорий международных отношений. Для последних такие образования, как ЕС или ВТО, – не более чем лишенные собственной воли инструменты, которыми могут воспользоваться государства для продвижения собственных целей и интересов.

Ранние работы по ОТ в первой половине XX века опирались на опыт общественного сектора. К их написанию приложили руку многие политологи, включая таких авторитетных авторов, как Джеймс Марч и Йохан Олсен²⁸. Но начиная с 1990-х годов большая часть публикаций данной исследовательской программы полностью сосредоточилась на частных организациях (коммерческих фирмах)²⁹. Преобладание таких работ оказалось столь внушительным, что значительная часть представителей смежных областей отныне пребывали в искреннем, но ошибочном убеждении, что ОТ годится только для объяснения поведения фирм³⁰, но никак не политических акторов.

В центре политологического подхода с позиций ОТ, которого в целом придерживаются авторы настоящей публикации, лежит анализ структурных характеристик процессов принятия решений и управления в организации (будь то государство или такая более сложная организация, как ЕС). При этом в фокусе непосредственного внимания исследователя могут оказаться не только формальные структуры, но также неформальные и сетевые отношения, социокультурные и когнитивные аспекты организационного устройства. Разумеется, на деле структуры не становятся полностью самодовлеющими, а индивидуальные агенты сохраняют некоторую свободу рук в рамках организации. Вместе с тем способность индивидуальных агентов к принятию решений поставлена в организации в зависимость от рутинизации практик и наличия площадок для согласования позиций. Таким образом,

²⁸ March J.G., Olsen J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // *The American Political Science Review*. September 1984. Vol. 78. № 3. P. 734–749.

²⁹ Arellano-Gault D., Demortain D., Rouillard C., Thoenig J.-C. Bringing public organization and organizing back in // *Organization Studies*. 2013. Vol. 34. № 2. P. 145–167.

³⁰ Fligstein N. *Organizations: Theoretical debates and the scope of organizational theory*. 2001. P. 2. URL: <http://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/fligstein/inter.handbook.paper.pdf>.

организационные структуры выступают здесь как независимая переменная, а предметно-содержательные результаты деятельности – как зависимая.

Автор широко известных работ в области институциональной экономики Дуглас Норт предложил считать институты игрой, а организациями – тех, кто в неё играет. К таким игрокам, по его мнению, к которому мы готовы присоединиться, относятся и государства, и международные объединения – в том числе региональные группировки, подобные ЕС³¹. Форма международной организации может мешать или, напротив, содействовать попыткам распространения и укрепления норм. Более чем сами нормы, ценности и принципы, приверженность которым разделяет большое число организаций, именно институциональный дизайн игроков оказывается важнейшей причиной их успеха или провала в преследовании декларируемых и подразумеваемых целей.

Авторы настоящей монографии согласны и с тем, что, сосредоточившись на организационном дизайне и системе стимулирования, легче адекватно оценить воздействие объединения на его членов, а также причины, по которым они реагируют на разнообразные внешние стимулы так, а не иначе.

ЕС допустимо считать международной организацией, хотя и весьма своеобразной, внешнюю среду которой составляет глобальное политико-правовое управление, в котором Брюссель претендует на одну из главных ролей. Кроме того, в 2000-х годах шведские учёные Горан Арне и Нильс Брунссон разработали плодотворную концепцию мета-организаций³². Она отразила

³¹ North D. Institutions and Credible Commitment // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1993. Vol. 149. №1. P. 11–23.

³² Ahrne G., Brunsson N. How much do meta-organizations affect their members? Paper presented at SGIR 7th Pan-European International Relations Conference. 9–11 September 2000. Stockholm. URL: <http://www.eisa-net.org/bebruga/eisa/files/events/stockholm/Meta-organizations.pdf>; Ahrne G., Brunsson N. *Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing., 2008; Ahrne G., Brunsson N. Organizations and Meta-Organizations // *Scandinavian Journal of Management*. 2005. Vol. 21. № 4. P. 429–449. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/journal/09565221/21>; Kerwer D. International organizations as meta-organizations: The case of the European Union // *Journal of International Organizations Studies*. 2013. №4. P. 40–53. URL: http://journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOS2013-special-issue_Kerwer.pdf.

серьёзные изменения в устройстве международных объединений, наметившиеся после завершения холодной войны.

В этот период, с распространением западной либеральной модели политического управления, межгосударственную кооперацию по обеспечению безопасности, экономического благосостояния и защиты окружающей среды стало реализовать легче. НАТО, ВТО и ЕС приняли в состав новых членов, а также перешли к более инвазивным, чем действовавшие ранее, правилам в отношении государств, в них участвующих. Они превратились в итоге в агентов глобального управления, которых нельзя рассматривать лишь как арену взаимодействия представителей государств. В данной связи подобные международные объединения характеризуются как агенты глобального управления, которые инкорпорируют другие, более мелкие организации (государства).

В выделении ЕС и схожих с ним с организационной точки зрения объединений в качестве организаций особого типа существуют значительные теоретические преимущества. Главное преимущество состоит в том, что в этом случае более выпукло предстаёт их фундаментальное отличие от более привычных для нас форм политической организации. В сравнении с индивидами, государства, входящие в состав мета-организаций, менее управляемы. Вот почему подобному международному объединению сложнее, нежели стандартной организации, выступать в роли самостоятельного субъекта на международной арене, каковым она, тем не менее, тоже является. При этом создание и утверждение норм – функция первостепенной важности именно для таких международных объединений.

В отношении ЕС аналитическая рамка ОТ могла бы всё же показаться излишне экстравагантной, учитывая сложившееся восприятие его как уникального (*sui generis*) образования, которое, если следовать такому определению, вообще не поддаётся сравнению; так же, как выводы, сделанные на основе его изучения, не дают возможности для теоретического обобщения. Вместе с тем заслуживает внимания точка зрения, согласно которой Европейский союз и Европейская комиссия в частности за последние полтора десятилетия в своей субъектности стали больше походить на нормальное государство и его исполнительную власть

соответственно. Такая эволюция открывает большие, чем ранее, возможности для сравнения ЕС с государствами³³.

Голландский специалист Дитер Кервер приходит к выводу, что: «Несмотря на облик ЕС как влиятельного игрока, многое свидетельствует в нём о конфликте вокруг субъектности (между организацией и её государствами-членами), *который типичен для международных организаций* (курсив М.С.)»³⁴. Подобное положение обусловлено тем, что ЕС не получил монополии на представительство своих интересов в большинстве сфер международной деятельности³⁵. Государства – члены ЕС по-прежнему реализуют (пусть в урезанных или остаточных формах) собственный внешнеполитический курс в отношении и третьих стран, и международных организаций. По каждому вопросу им приходится координировать свои позиции заново, причём возможность автономного действия всегда остаётся доступной. Даже во внешней торговле, где Европейская комиссия особенно убедительно представляет ЕС в целом, государства-члены непосредственно вовлечены в выработку мандата на ведение международных переговоров. Группировка, в которой сочетаются наднациональные и межправительственные элементы, представляет собой нечистый случай делегирования власти и мониторинга результатов, а скорее систему совместного принятия решений правительствами государств и европейскими институтами.

С ростом трансграничной экономической взаимозависимости в центр исследований в международной политэкономии закономерным образом выдвинулись вопросы международного регулирования. Пока люди, товары и информация пересекают

³³ Jupille J., Caporaso, J.A., Checkel J.T. Integrating institutions: Rationalism, constructivism, and the study of the European Union // *Comparative Political Studies*. 2003. Vol. 36. №1–2. P. 7–40. UTL:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.114.9011&rep=rep1&type=pdf>; Kreppel A. The normalization of the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2012. Vol. 19. №5. P. 635–645. URL:

http://eacea.ec.europa.eu/LLp/events/2013/documents/jm_cluster/the_normalization_of_the_eu_amie_kreppel-s_article.pdf; Wille A. *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

³⁴ Kerwer. Op. cit. P. 42.

³⁵ Hill C., Smith M. *International Relations and the European Union*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2011.

границы нарастающими потоками, на то, чтобы поставить их поведение в какие-то рамки, претендуют различные государства и международные институты. С одной стороны, это может приводить к конфликтам между юрисдикциями, каждая из которых стремится участвовать в определении правил, действующих на глобальных рынках³⁶. Подобные конфликты и споры, столкновения интересов и мнений разных регуляторов мы постоянно наблюдаем применительно к рынкам в таких отраслях, как рынок химической продукции, банковская сфера (она подробнее рассматривается нами далее), воздушные перевозки и телекоммуникации. С другой стороны, решение проблемы управляемости³⁷ глобализации требует позитивного отношения к таким конфликтам от их участников, подталкивая регуляторов к компромиссам. Впрочем, достижение таких компромиссов затрудняется тем обстоятельством, что многие ныне действующие национальные правила регулирования рынков возникли до развития современных форм глобализации. Из-за этого от стран, где национальные правила сильно отличаются от складывающихся глобальных правил, требуются серьёзные и связанные с болезненными материальными затратами подвижки в плане приспособления к возникающим глобальным правилам в случае согласия с ними³⁸, на которые они не всегда готовы идти.

С учётом вышесказанного становится понятнее, отчего причастность Евросоюза к установлению, сохранению, изменению глобальных правил столь политически (и экономически) значима в современных условиях. Ведь он играет во всём этом очень важную роль и нередко способен убедить третьи страны добровольно изменить свои внутренние правила таким образом, чтобы они в

³⁶ Newman Abraham L., Posner Elliot. International interdependence and regulatory power: Authority, mobility, and markets // *European Journal of International Relations*. 2010. Volume 17. Issue 4. P. 589–610. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354066110391306>.

³⁷ См.: *Глобальное управление: возможности и риски* / Отв. ред. В.Г. Барановский, Н.И. Иванова. – М.: ИМЭМО, 2015. С. 10–14.

³⁸ Büthe Tim and Mattli Walter. *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton NJ: Princeton University Press, 2011.; Farrell H. and Newman A. Making Global Markets: Historical institutionalism in international political economy / *Review of International Political Economy*. 2010. Vol. 17. № 4. P. 609–638.

большей мере соответствовали стандартам самого ЕС³⁹. В данной связи весьма полезным для нашего исследования явилось разработанное в общих рамках ОТ понятие организационного поля⁴⁰. Оно подразумевает совокупность организаций, утверждающих признанную область институциональной жизни.

Это понятие даёт особенно хорошее понимание факторов, способствующих повышению сходства между взаимодействующими организациями, которые многое знают друг о друге, регулярно вступают в контакты друг с другом и в каком-то смысле воспринимают друг друга как аналоги, или организационные единицы одного и того же типа⁴¹. Понятие организационного поля при этом не равнозначно понятию окружающей среды. Среда как бы задаётся для игроков извне, а поле – создаётся самими игроками. Поле – это, выражаясь точнее, «аккумуляция контекстуальных факторов или условий, которые затрагивают структуры организаций или происходящие в них процессы»⁴². В данном случае в качестве организационного поля, в котором занимает свои позиции Евросоюз, мы рассматриваем глобальное управление в целом.

Теоретическое понятие организационных полей, подробно рассмотренное в следующем параграфе, как мы предполагали, приступая к этой работе, может послужить нам при изучении современных структур и процессов глобального управления. Оно переносит акцент с отдельных международных организаций – таких как ООН, ЕС или ВТО, – на их взаимодействие, но не заставляет при этом ограничиваться в анализе только самыми общими теоретическими подходами системного уровня, позволяя углубиться в изучение динамики и ключевых паттернов глобального

³⁹ Damro C. Market Power Europe: Exploring a dynamic conceptual framework // *Journal of European Public Policy*. 2015. Vol. 22. Issue 9. P. 1336–1354.

⁴⁰ ДиМаджио Пол Дж., Пауэлл Уолтер В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // *Экономическая социология*. Январь 2010. Т.11. №1. С. 34–56.

⁴¹ Dingwerth K., Pattberg Ph. World Politics and Organizational Fields: The Case of Transnational Sustainability Governance // *European Journal of International Relations*. 2009. Vol. 15(4). P. 707–743 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.2007amsterdamconference.org/Downloads/AC2007_DingwerthPattberg.pdf

⁴² Scott Richard. *Institutions and Organizations*. London: Sage, 2001. P. 136.

управления, интерпретируемого как организационное поле. Важная специфика Евросоюза в данном отношении состоит в том, что он не только «играет» на этом поле в числе других акторов, но и активно, даже демонстративно претендует на выработку транснациональных норм – и в этом качестве сам способствует созданию субъективного образа реальности, приближающегося к нормативному идеалу глобального управления.

Понятие поля позаимствовано обществоведами из физики, где оно находит различные выражения в электромагнетизме, Ньютоновой гравитации (закон всемирного тяготения) и теории относительности Альберта Эйнштейна. К настоящему времени в международной общественной науке своя «теория поля» (*field theory*), в свою очередь, существует в трёх устоявшихся вариациях, которые имеют некоторые взаимные наложения: помимо той версии, авторами которой являются ДиМаджио и Пауэлл, есть также варианты, предложенные немецким психологом Куртом Левином⁴³ (теория психологического поля) как схема изучения человеческого поведения и французским социологом и философом Пьером Бурдьё (теория социального пространства), предпринявшего попытку синтеза структурализма и феноменологии.

В теории Бурдьё, в частности, важны не институциональные структуры сами по себе. Важнее связи между позициями, интересами, нормами, которые отстаивают разные агенты в социальном пространстве. Последнее предстаёт как относительно замкнутое и автономное поле сил (продукт конструирования реальности), необходимость которых навязывается агентам, вовлеченным в данное поле, и как поле борьбы, внутри которого агенты противостоят друг другу со своими целями и средствами, различающимися в зависимости от их позиции в структуре поля сил⁴⁴. В отличие от конвенционального понимания каузальности, согласно которому независимая переменная *A* неким образом непосредственно оказывает воздействие на *B*, общественные теории поля исходят из того, что воздействие структурировано сочетанием

⁴³ Lewin Kurt. *Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers*. HarperTorchbooks, 1964.

⁴⁴ Бурдьё Пьер. Социальное пространство: поля и практики/ отв. ред. перевода, сост. Н.А. Шматко. – СПб.: Алетейя, 2014; Шматко Н.А. Анализ культурного производства Пьера Бурдьё. 2003. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/822/693/1231/016.SHMATKO.pdf>.

сил, отношения которых порождают эффекты, не сводимые к показателям отдельных единиц анализа⁴⁵.

§ 1.2 Организационная теория в анализе глобального управления*

Как уже было упомянуто во введении, в науке о международных отношениях существуют различные подходы к трактовке понятия «глобальное управление». Весьма обоснованным в данной связи представляется понимание глобального управления как многоуровневой системы существующих и/или подлежащих созданию институтов общемирового, международного, национального и регионального нормативного регулирования и управления, которые осуществляют свои функции по отношению к различным сферам и видам деятельности в области экономики и финансов, безопасности, международно-политического взаимодействия, а также по отношению к природным и социальным пространствам, имеющим глобальное значение⁴⁶.

⁴⁵ Cassirer Ernst. *Substance and function, and Einstein's Theory of Relativity*. New York: Dover, 1953.

*Предыдущая версия текста данного параграфа была опубликована, см.: Прохоренко И.Л. Организационная теория в анализе глобального управления. // *Вестник Московского университета*. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2014. № 3. С. 150–173.

⁴⁶ См.: *Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант* / Под ред. А.А. Дынкина. – М.: Магистр, 2011. С. 71; см. также о понятии и явлении глобального управления: *Глобальное управление: возможности и риски* / отв. ред. В.Г. Барановский, Н.И. Иванова. М.: ИМЭМО РАН, 2015; Барабанов О.Н., Голицын В.А., Терещенко В.В. *Глобальное управление*. М.: МГИМО–Университет, 2006; Лебедева М.М., Харкевич М.В., Касаткин П.И. *Глобальное управление*. М.: МГИМО–Университет, 2013; *Governing the World?: Cases of Global Governance* / eds. by Hartman S., Williams D. – Abingdon and N.Y.: Routledge, 2013; *International organization and global governance* / eds.: Th. G. Weiss and R. Wilkinson. – Abingdon and N.Y.: Routledge, 2014; Dingwerth K., Pattberg Ph. *Global Governance as a Perspective on World Politics* // *Global Governance*. 2006. Vol. 12. No. 2. P. 185–203.

По мере превращения глобального управления в самостоятельное направление научных изысканий в международной политэкономии вопрос методологии исследований, наряду с необходимостью формирования понятийно-категориального аппарата, вышел на первый план. В анализе глобального управления, наряду с функционализмом, конструктивизмом, институционализмом, исторической социологией, различными теориями международных отношений получила применение организационная теория, на которой мы намерены здесь остановиться подробнее. Организационная теория, концептуализируя организации как социальные организмы, исследуя вопросы управления организациями, взаимодействия организаций как между собой, так и с международной средой, их внутренней структуры, имиджа, культуры и факторов трансформации, действительно оказывается полезной для исследования человеческой деятельности в широком смысле, различных сфер социальной жизни, которая, так или иначе, оказывается «организованной».

Общепризнанным является вклад видных представителей организационной теории второй половины XX века в проблематику системного анализа, общей теории систем, хаоса, иерархии и взаимозависимости, лидерства. Безусловно, эти научные достижения могут служить основой для объяснения сложившегося мирового политико-институционального устройства, общих и конкретных проблем глобального управления, механизмов его формирования, осмысления его объектов и сфер, выявления меняющихся природы и форм взаимодействия его субъектов. К последним относятся не только государства, межправительственные организации, транснациональные корпорации (ТНК), но и сравнительно новые участники – региональные интеграционные объединения, формальные и неформальные форумы и институты глобального управления, транснациональные ассоциации и партнёрства в различных сферах хозяйственной деятельности – как иные по своей сути политические сообщества. В самом общем виде их можно рассматривать как организации, то есть относительно автономные административные и функциональные структуры, которые связаны с крупными социальными общностями, совместной деятельностью людей, стремящихся к достижению неких общих целей на основе определенных норм и правил.

Несмотря на то, что в науке о международных отношениях уже сформировался запрос на критический пересмотр утвердившихся теоретико-методологических подходов к анализу трансформаций глобального мира, попытки использовать организационную теорию в фундаментальном анализе глобального управления или провести прикладное исследование в данной области весьма немногочисленны. На наших глазах формируются несколько основных проблемных полей научных разработок в этом плане: это новое видение международных организаций и институтов, их природы и роли в глобальном управлении⁴⁷, проблемы и перспективы глобального регулирования⁴⁸, роль негосударственных организаций и институтов в трансформации карты мира, в частности ТНК⁴⁹, участие Европейского союза в глобальном управлении⁵⁰, феномен трансформации национальных политических систем и обществ под влиянием региональной

⁴⁷ См.: Abbott K.W., Green J.F., Keohane R.O. *Organizational ecology and organizational diversity in global governance*. 2014. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://ssrn.com/abstract=2293678>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2293678>; Balding Ch., Wehrenfennig D. An organizational theory of international institutions // *Journal of International Organization Studies*. 2011. Vol. 2. No 1. P. 7–27; Brechin S.R., Ness G.D. Looking Back at the Gap: International Organizations as Organizations Twenty-Five Years Later // *Journal of International Organization Studies*. 2013. Vol. 4. Special Issue. P. 14–39; Ellis D. The Organizational Turn in International Organization Theory // *Journal of International Organizations Studies*. 2010. Vol. 1. No 1. P. 11–28; Gutner T., Thompson A. The politics of IO performance // *Review of International Organizations*. 2010. Vol. 5. No 3. P. 227–248; Ness G.D., Brechin S.R. Bridging the Gap: International Organizations as Organizations // *International Organization*. 1988. Vol. 42. No 2. P. 245–73; Schemeil Y. Bringing international organizations in: global institutions as adaptive hybrids // *Organization Studies*. 2013. Vol. 34. No 2. P. 219–252.

⁴⁸ См.: Baldwin R., Cave M. and Lodge M. *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. 2nd ed. New York: Oxford University press, 2012; Dellios R. Global governance: New organizational concepts in a culturally diverse system // *Journal of Global Business Administration*. 2010. Vol. 2. No 2. P. 96–107; Posner E. Making rules for global finance: transatlantic regulatory cooperation at the turn of the millennium // *International Organization*. 2009. Vol. 63. No 4. P. 665–699.

⁴⁹ См.: Кузнецов А.В. *Корпоративная карта мира – Глобальная перестройка* / под ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. – М.: Весь мир, 2014. С. 53–70.

⁵⁰ См.: Kerwer D. International Organizations as Meta-Organizations: The Case of the European Union // *Journal of International Organizations Studies*. 2013. Vol. 4. Special issue. P. 40–53; *The European Union and Global Governance* / ed. by M. Teló. – L.: Routledge, 2009.

интеграции, в частности, европеизации⁵¹. При этом одни авторы открыто заявляют о выборе организационной теории как методологии своего исследования, другие фактически применяют элементы организационного анализа, напрямую это не оговаривая.

Возможности организационной теории в анализе глобального управления имеют важное, даже принципиальное значение для исследований европейской интеграции в преодолении так называемого методологического территориализма – сосредоточенности исключительно на европейском интеграционном проекте. Преодоление известной узости данного подхода могло бы способствовать более результативному комплексному обмену идей во всех направлениях между такими дисциплинами, как теория международных отношений, исследования европейской интеграции и глобальное управление.

К сожалению, в российской науке о международных отношениях организационная теория продолжает восприниматься излишне узко как теория стратегического менеджмента для применения исключительно в целях экономического анализа и практики предпринимательской деятельности. В этом плане более подробная попытка доказать, что предложенные и всесторонне разработанные организационной теорией такие научные понятия, как «организация», «организационное поле», «организационные изменения», могут и должны результативно дополнить инструментарий политэкономического анализа глобального управления, кажется нам весьма полезной и своевременной.

Истоки и эволюция организационной теории

Истоки организационной теории лежат в трудах Адама Смита и основоположников марксизма, которые посвящены проблемам генезиса и функционирования капиталистической экономики,

⁵¹ См.: Jones A., Clark J. *The Spatialities of Europeanization: power, governance and territory in Europe*. – Abingdon: Routledge, 2010; Прохоренко И.Л. Проблема европеизации национальных политических партий в государствах-членах Европейского союза // *Человек. Сообщество. Управление*. 2014. № 3. С. 32–40; Стрежнева М.В. Интеграционные процессы как фактор политических изменений в странах Евросоюза // *Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития*. В 2-х тт. / отв. ред.: И.С. Семененко. Т. 1. – М.: ИМЭМО, 2014. С. 89–107.

разделения (дифференциации и специализации) труда и экономической эффективности. Также свой вклад внёс французский социолог и философ Эмиль Дюркгейм⁵², предложив идеи социальной иерархии и взаимозависимости в процессе разделения труда, социальной структуры организаций, различий формальных и неформальных организаций⁵³. Помимо этого, классическая организационная теория вобрала в себя идеи, американского инженера, основоположника научной организации труда и стратегического менеджмента Фредерика Тэйлора⁵⁴, немецкого социолога, политического экономиста, историка и философа Макса Вебера⁵⁵, европейских и американских теоретиков классического (административного) менеджмента – Анри Файоля⁵⁶, Лютера Гулика⁵⁷, Честера Барнарда⁵⁸ и Мэри Паркер Фоллет⁵⁹.

Подобно Марксу и Дюркгейму, Вебер⁶⁰, в частности, стремился понять, как промышленное развитие меняет общество,

⁵² См., например: Durkheim É. *The division of labour in society* (transl. by W.D. Halls). N.Y.: Free Press, 1984 (first published in 1893).

⁵³ См.: Hatch M.J. and Cunliffe A.L. *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. 3d ed. Oxford (UK): Oxford University Press, 2012; *The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies: Classical Foundations* / ed. by P.S. Adler. New York: Oxford University Press, 2009; *The Oxford handbook of organizational theory: meta-theoretical perspectives* / Ed. by Tsoukas H., Knudsen Ch. (eds.). Oxford (UK): Oxford University Press, 2007. P. 143–209; Morgan G. *Images of organization*. L.: Sage Publ., 2006. P. 11–31.

⁵⁴ См.: Taylor F. *The Principles of Scientific Management*. N.Y.: Harper, 1911.

⁵⁵ См.: Weber M. *Max Weber: Essays in sociology* / Gerth H. H. and Mills C.W. (eds.). – New York: Oxford University Press, 1946 (trans., first published in 1906-24); Weber M. *The theory of social and economic organization* / eds.: A.H. Henderson and T. Parsons. Glencoe (IL, USA): Free Press, 1947. (first published in 1924).

⁵⁶ См.: Fayol H. *General and Industrial Management*. L.: Pitman, 1949. (first published in 1919).

⁵⁷ См.: *Papers on the Science of Administration* / eds.: L. Gulick and U. Lyndall. N.Y.: Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.

⁵⁸ См.: Barnard Ch. *The Functions of the Executive*. Cambridge (MA, USA): Harvard University Press, 1938.

⁵⁹ См.: Follett M.P. *The new state: group organization and the solution of popular government*. N.Y.: Longmans, Green and Co., 1923 (originally published 1918); Follett M.P. *Creative Experience*. N.Y.: Longmans, Green and Co., 1924.

⁶⁰ См.: *Max Weber: Essays in sociology* / eds.: H. H. Gerth and C.W. Mills. New York: Oxford University Press, 1946 (first published in 1906-24); *The theory of social and economic organization* / eds.: A.H. Henderson and T. Parsons. Glencoe, IL: Free Press, 1947 (first published in 1924).

создавая новую властную структуру и новый тип легитимной власти – рационально-легальный, присущий современному государству и бюрократии (в отличие от традиционной власти и власти харизматической), а значит, и новый тип государственного управления. Рассматривая бюрократию как организацию (некий организационный феномен) и как социальный институт одновременно, Вебер предположил, что бюрократия путем рационализации социального порядка в силах распространить нормы и правила технической эффективности производственных организаций на все общество по аналогии с тем, как она может повысить эффективность правительственных ведомств, беря за образец технологии, используемые для улучшения работы фирм в сфере бизнеса. Крупные предприятия капиталистической экономики, как считал Вебер, фактически представляют собой жестко структурированные бюрократические организации. Концентрируя исследовательское внимание на индивиде и культуре и видя именно в идеях главные мотивирующие факторы поведения индивидов, Вебер предпринял попытку объяснить, каким образом ценности, символы, привычки, верования и убеждения влияют на социальное поведение. Его научные достижения в этом плане также повлияли в дальнейшем на создание «символического» направления в организационной теории.

Идея стратегического менеджмента Тэйлора, основанная не только на его научных изысканиях, но и его практической деятельности на производстве в качестве инженера и руководителя в различных звеньях менеджмента, позволила ему сформулировать принципы рационального управления действиями рабочих. Главные из них – использование стандартов труда для достижения запланированных темпов производительности труда и применение унифицированных методик, гарантирующих успех (выдача индивидуальных производственных заданий, учет и контроль, установление производственных нормативов, координация работы отдельных участков и звеньев и т.д.).

Сторонники теории административного менеджмента, развивая механистический подход Тэйлора, дополнили предложенные им рациональные принципы управления такими категориями, как справедливость (уважение администрации к наемным работникам), инициатива и корпоративный дух. Американский социолог и консультант по вопросам управления М.

Паркер Фоллет пришла к пониманию, что те принципы, которые делают социальную общность сильнее, могут успешно применяться также в отношении правительств и других организаций. Стремясь понять организационное поведение и скрытые процессы в организациях, построенных по иерархическому принципу, Фоллет подчёркивала важность неформальных процессов и отношений в организации, представления о холистическом (целостном) характере организационного сообщества. Она выдвинула тезис об «обратной связи», «взаимообусловленности» (*reciprocal relationships*) для лучшего понимания общения одной личности с другими в достижении общих целей и предложила понятие «интеграции» как разделения власти, исходя, в противовес Марксу, из понимания её как источника созидательной энергии, «власти вместе с», а не «власти над». На базе этого Фоллет выстроила модели власти и участия в организациях, а также ведения переговоров и разрешения трудовых споров и конфликтов.

В 50-70-е гг. XX века организационная теория активно развивалась, испытав на себе влияние кибернетики, общей теории систем Людвига фон Берталанфи⁶¹ и его последователей в различных областях знания – философии, биологии, психологии, математике. Свое воздействие оказала теория социотехнических систем, которая открыла научные подходы к проектированию трудового процесса с точки зрения взаимодействия человека и технико-технологических факторов труда⁶², а также теория обстоятельств, которая позволила разработать модели эффективности организаций в конкретной ситуации.

⁶¹ См.: Bertalanffy L. von. The theory of open systems in physics and biology // *Science*. 1950. Vol. 111. No 2872. P. 23–29; Bertalanffy L. von. *General systems theory: foundations, development, applications* (revised ed.). N.Y.: George Braziller, 1968. Одним из непосредственных предшественников общей теории систем, предложенной фон Берталанфи в 1930-е гг., и кибернетики, основоположником которой считается Норберт Виннер, является русский врач, философ и экономист А.А. Богданов (Малиновский), разработавший новую научную дисциплину «тектологию», или «всеобщую организационную науку» (см.: Гловели Г.Д., Фигуровская Н.К. Предисловие к книге А.А.Богданова Тектология (Всеобщая организационная наука). – Богданов А.А. 1989. *Тектология: (Всеобщая организационная наука)*. В 2-х кн.: Кн. 1. М.: Экономика. С. 7–35.

⁶² См.: Fox W. M. Sociotechnical System Principles and Guidelines: Past and Present // *The Journal of Applied Behavioral Science*. 1995. Vol. 31. No 3. P. 91–105.

Организацию с тех пор учёные стали рассматривать как открытую сложноорганизованную систему, некий организм, который взаимодействует с внешней средой и, в первую очередь, адаптируется к этой среде⁶³. Трактовка организации в категориях системы позволила предположить, что внутри организации существуют отдельные элементы, уровни или подсистемы, подобные молекулам и клеткам в живом организме, которые могут образовывать связи и взаимоотношения как внутри одной организации, так и между организациями.

В 1980-е гг. возрастает интерес к «символическому» аспекту организационного анализа, на важность учета которого в свое время указывал Макс Вебер. Проникновение в организационную теорию идей социального конструктивизма, интерпретативной социологии, социальной психологии, культурной антропологии позволило использовать новые исследовательские методы нарративного и рефлексивного теоретизирования, интерпретативного мышления в противовес прежнему – в целом позитивистскому анализу⁶⁴. Взгляд на организацию как на феномен культуры, в том числе в контексте не только профессиональной, но и гражданской и этнической идентичности, в данное время отчасти объяснялся исследовательским интересом к подъему и укреплению Японии в качестве одной из ведущих экономик мира и одного из центров силы в мировой экономике⁶⁵.

В последующие десятилетия организационная теория, испытав влияние (нео)институционализма, постструктурализма, прикладной антропологии, прикладной социологии, дискурсивного анализа, теории социальных движений и других направлений научной мысли, решительно поставила в центр внимания человека и обратилась к изучению управленческих практик и проблемы лидерства в категориях силы и знания, стремясь найти ответы на вызов постмодернизма.

В отличие от системного и структурно-функционального подходов, организационная теория предлагает качественно иную

⁶³ Morgan G. Op. cit. P. 33–69.

⁶⁴ Hatch M.J., Cunliffe A.L. Op. cit. P. 33–39; Schultz M., Hatch M.J. Building theory from practice // *Strategic Organization*. 2005. Vol. 3. No 3. P. 337–348; Hatch M.J., Schultz M. The dynamics of organizational theory // *Human Relations*. 2002. Vol. 55. No 8. P. 989–1018.

⁶⁵ Morgan G. Op. cit. P. 115–147.

парадигму для исследования международных отношений, ключевыми элементами которой выступают категории «организация», «организационное поле» и «организационное изменение». Государства под этим углом зрения остаются ведущими участниками политического процесса, однако не единственными.

Организации и организационные поля

Способна ли организационная теория исследовать такое сложное явление, как международные отношения, природа и характер которых эволюционирует в исторической перспективе⁶⁶? Можно ли, сопоставляя знания в различных областях, использовать организационную теорию как инструмент для описания, изучения, объяснения и прогнозирования событий международной жизни, в том числе исследования проблемы управляемости (регулируемости) мировой политики? Для многих участников научных дискуссий по тематике организационного анализа на рубеже XX–XXI вв. стало очевидным, что пришло время концептуализировать ключевые категории на новом уровне и создать новые теоретические модели.

Полвека тому назад влиятельный американский социолог-теоретик Толкотт Парсонс, глава школы структурного функционализма, отмечал, что, с формальной точки зрения, первенство в ряду характерных особенностей организации, которые отличают её от иных общественных форм, принадлежит ориентации на достижение определенной цели или замысла⁶⁷. Схожую дефиницию вскоре предложил и Эдгар Шейн, американский психолог швейцарского происхождения, основатель организационной психологии, теоретик и практик менеджмента: «Организация – это рациональная координация деятельности множества людей для достижения некой общей цели или замысла путем разделения труда или функций и через иерархию власти и

⁶⁶ Подробнее о явлении международных отношений см.: Косолапов Н.А. Явление международных отношений: историческая эволюция предмета исследований // Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталева М.А. *Очерки теории и политического анализа международных отношений*. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2002. С. 36–68.

⁶⁷ Parsons T. *Structure and Processes in Modern Society*. N.Y.: Free Press of Glencoe, 1960. P. 17.

ответственности»⁶⁸. Однако, с точки зрения британского экономиста и социолога Дэвида Сильвермана, подобная трактовка предполагает, что должен существовать некий продолжающийся во времени консенсус между членами организации относительно общих целей, который выявить и измерить весьма непросто (ведь организации – это не индивиды сами по себе)⁶⁹. Близкого мнения придерживался американский социолог Алвин Гоулднер, который полагал, что на деле заявленные организацией цели представляют собой не что иное, как цели ее руководителей высшего звена⁷⁰.

В последние годы в теории организации предлагается рассматривать как сущности, которые отличаются целенаправленным поведением и создаются как сознательно конструируемые системы, связанные с внешней средой, деятельность которых координируется – в этом смысл широко известной дефиниции, предложенной Ричардом Дафтом, теоретиком, занимающимся вопросами экономики и бизнеса⁷¹. Организации существуют и функционируют благодаря сложным взаимоотношениям индивидов, соединяя воедино ресурсы для достижения своих целей⁷².

Таким образом, организацию можно рассматривать скорее как комплекс взаимоотношений между индивидами, которые являются стабильными во времени. При этом выживание и процветание организации зависит, по мнению известного американского теоретика менеджмента Гарри Юкла, прежде всего, от эффективной адаптации организации к внешней среде, что означает успешный маркетинг ее продуктов и услуг, получение

⁶⁸ Schein H.E. *Organizational Psychology*. 2nd ed. Englewood Cliffs (NJ, USA): Prentice-Hall, 1970. P. 9; см. также: Katzenbach J.R., Smith D.K. *The Wisdom of Teams: Creating the High-Performance Organization*. N.Y.: Harper-Business, 1993. P. 21.

⁶⁹ Silverman D. *The Theory of Organizations*. L.: Heinemann, 1970. P. 9.

⁷⁰ Gouldner A.W. Organizational analysis. // *Sociology Today* / eds.: R.K. Merton, L. Broom, C. Cottrell. N.Y.: Basic Books, 1959. P. 420.

⁷¹ Daft R.L. *Organization theory and design*. 8th ed. Mason, Ohio: South-Western, 2004. P. 11; см. также Fleetwood S. Ontology in organization and management studies: A critical realist perspective // *Organization*. 2005. Vol. 12. No 2. P. 201.

⁷² Daft R.L. Op. cit. P. 12.

необходимых ресурсов и устранение внешних угроз⁷³. В современном глобальном мире внешняя среда организаций теряет свой локальный характер, приобретая новое пространственное измерение в условиях регионализации и глобализации.

В связи с глобализацией в организационном анализе возник новый интерес к институционализму и особенно – неоинституционализму⁷⁴. Сторонники организационного подхода и последователи социологического институционализма, одного из направлений неоинституциональной теории, социологи Пол ДиМаджио и Уолтер Пауэлл утверждают, что причины бюрократизации и рационализации организаций, о которых в свое время рассуждал Макс Вебер, в современную эпоху изменились и не ограничиваются более сферой рыночной экономики.

Структурные изменения в организациях все менее и менее предопределяются конкурентным соперничеством и стремлением добиться большей эффективности. ДиМаджио и Пауэлл уверены, что бюрократизация и другие формы организационных изменений и развития (т.е. перемены во внутренней структуре, организационной культуре, программе, целях и задачах организации в зависимости от технических условий) есть результат процесса, который делает организации более похожими друг на друга, однако необязательно более эффективными, и происходит это в рамках так называемых организационных полей⁷⁵.

Идея поля, которую в своих трудах развивал, в том числе, и французский социолог и философ Пьер Бурдьё⁷⁶, выстраивая модели для описания и анализа отношений участников социального взаимодействия, позволила сторонникам организационного подхода

⁷³ Yukl G.A. *Leadership in organizations*. 5th ed. New Jersey: Prentice-Hall, 2002. P. 16.

⁷⁴ Kraatz M.S., Zajac E.J. 1996. Exploring the Limits of the New Institutionalism: The Causes and Consequences of Illegitimate Organizational Change // *American Sociological Review*. Vol. 61. No. 5. P. 812–836; Zucker L.G. Institutional Theories of Organization // *Annual Review of Sociology*. 1987. Vol. 13. P. 443–464.

⁷⁵ DiMaggio P.J., Powell W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48. No 2. P. 147.

⁷⁶ См.: Bourdieu P. *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste* / Transl. by R. Nice. Cambridge (MA, USA): Harvard University Press, 1984; Bourdieu P., Wacquant L. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

проводить исследование организации на нескольких уровнях и делать это в различных аспектах (институциональном, правовом, морально-этическом)⁷⁷.

В понимании ДиМаджио и Пауэлла организационные поля представляют собой группы организаций, которые составляют признанную зону институциональной жизни и осознанно структурированы. Структуру этих полей можно исследовать эмпирически, они институционально определены и ограничены. В качестве таких полей могут выступать, например, основные поставщики товаров и услуг, потребители, другие участники рынка и органы регулирования. Тем самым в идее «поля» главным является важность как связанности (*connectedness*) (существование формальных и неформальных транзакций и связей между организациями на регулярной основе), так и структурной эквивалентности (сходство позиций организаций в сетевой структуре).

В организационном поле обычно выделяется доминирующая организация (или организации), а акторы поля, обладающие неодинаковым потенциалом и потому разным статусом в этом поле, находятся в согласии по поводу коллективного стратегического действия по принципиальным вопросам, действуют, исходя из согласованных позиций, придерживаются общих норм, принципов, стандартов и правил поведения⁷⁸. Таким образом, организации и организационные изменения исследуются не только во времени, но и в пространстве, которое предстаёт как пространство силы, некая конфигурация силовых взаимосвязей между участниками организационного поля в их конкуренции вокруг организационной власти и доминирования⁷⁹.

Таким образом, организационный подход сочетает макро- и микроуровни исследования⁸⁰ и фактически помогает в поиске ответа на вопрос, оказывают ли влияние процессы на микроуровне на глобальные явления и события. Тем самым он проясняет различные

⁷⁷ См. о вкладе П. Бурдье в организационный анализ: Emirbayer M., Johnson V. Bourdieu and organizational analysis // *Theory and Society*. 2008. Vol. 37. № 1. P.1–44.

⁷⁸ Fligstein N., McAdam D. *A theory of fields*. Oxford: Oxford University Press, 2012. P. 11.

⁷⁹ Emirbayer M., Johnson V. Op. cit. P. 13–14.

⁸⁰ *The Blackwell Companion to Organizations* / Ed. by Baum J.A.C. – L.: Blackwell, 2002. P. 73.

проблемы глобального управления. При этом микроуровень исследования не просто желателен, но может быть обязателен, и предполагает использование научных достижений различных дисциплин социогуманитарного знания, начиная с психологии индивидов как субъектов политического процесса, многомерного и многоуровневого по своей сути.

Предложенная ДиМаджио и Пауэллом трактовка организационного поля вызвала широкие дискуссии⁸¹. Сторонники организационной теории предложили свои уточнения и варианты интерпретации. Американский социолог Уильям Ричард Скотт сформулировал понятие «социальных, или социетальных, секторов» (*societal sectors*)⁸², которое впоследствии заменил на «функциональное организационное поле», подчеркивая именно функциональный, а не территориальный принцип формирования поля⁸³. Эндрю Хоффман из Мичиганского университета (США) уверен, что важна профильная специализация организаций – тогда выстроенное по этому тематическому принципу организационное поле становится центром диалога, споров, обмена информацией, а различающиеся между собой интересы организаций направлены на достижение различных конкретных задач, но в рамках единой тематической сферы⁸⁴.

⁸¹ См.: Machado-da-Silva C., Guarido Filho E.R., Rossoni L. Organizational fields and the structuration perspective: analytical possibilities // *Brazilian Administration Review*. 2006. Vol. 3. No 2. P. 32–56.

⁸² См.: Scott W.R., Meyer J.W. *The organization of societal sectors. – Organizational environments: ritual and rationality* / eds.: J.W. Meyer, W.R. Scott. Beverly Hills: Sage, 1983. P. 129–153; Scott W.R. *Unpacking institutional arguments. – The new institutionalism in organizational analysis* / eds.: W.W. Powell and P.J. DiMaggio. L.: University of Chicago Press, 1991. P. 117.

⁸³ См.: Scott W.R. *Conceptualizing organizational fields: Linking organizations and societal systems. – Systems rationality and partial interests* / Ed. by H. Derlien, U. Gerhardt, F. Scharpf. – Baden: Nomos, 1994. P. 203–221; Scott W.R. *Institutions and organizations*. 2th ed. Thousand Oaks: Sage, 2001; Scott W.R. Reflections on a half-century of organizational sociology // *Annual Review of Sociology*. 2004. Vol. 30. No 1. P. 1–21.

⁸⁴ См.: Hoffman A.J. Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. chemical industry // *Academy of Management Review*. 1999. Vol. 42. No 4. P. 351–371; Idem. Linking organizational and field-level analyses: the diffusion of corporate environmental practice // *Organization and Environment*. 2001. Vol. 14. No 2. P. 133–158.

В свою очередь, известный американский социолог Нил Флигстин сфокусировал свой научный интерес на том, каким образом возникают новые социальные институты и как им удается сохранять устойчивость. Он пытался понять, каким образом функционирует глобальный рынок. Для Флигстина конструирование организационного поля предстает как культурный феномен, который учитывает и существовавшие до этого социальные практики, и правила, возникшие в результате силового взаимодействия между участниками поля. Прежние и новые нормы и правила в совокупности создают контекст коллективных действий в организационном поле. Организационные поля Флигстин назвал «полями стратегического действия», динамику которых можно проследить, используя категории конфликта/изменения и стабильности/порядка⁸⁵. В рамках поля Флигстин различал имеющих исключительное влияние и возможности должностных лиц и тех, кто бросает им вызов, а иногда – структурные элементы, подчиняющиеся себе управление.

Подробнее о проблеме изоморфизма в проекции глобального управления

Если нам интересен мир политики, точнее, ее особая сфера – мировая политика и проблема ее регулируемости, то в качестве объекта исследования могут быть избраны складывающаяся многомерная и многоуровневая система глобального управления и конкурентная борьба между субъектами и акторами в этой связи. В этом случае нашей исследовательской целью может стать типологизация организаций (точнее – международных организаций) на разных стадиях институционализации, изучение процесса структурирования организационного поля глобального управления и выявление субъектов этого процесса, а также характера и конфигурации взаимодействия участников внутри этого поля. При этом, вероятно, можно говорить не просто о взаимодействии организации (организационного поля) с внешней средой, в том числе с другими организационными полями, которые также претерпевают изменения, но и о их взаимовлиянии в пространстве

⁸⁵ См.: Fligstein N. Social skill and the theory of fields // Sociological Theory. 2001. Vol. 19. No 2. P. 105–125.

глобального мира. Принципиальное значение имеет проблема выбора стратегии государств как ключевых субъектов мировой политики внутри глобального управления и поиск оснований для достижения согласия участников данного организационного поля.

Своеобразный концептуальный поворот науки о международных отношениях в сторону организационной теории уже произошел, что вызвало эпистемологические и методологические дискуссии и потребовало уточнения самого понятия «международные организации»⁸⁶. При этом ключевыми остаются вопросы о том, каким образом происходит институционализация организационного поля, куда входят организации-участники, являются ли организационные изменения эпизодическими или непрерывными⁸⁷, хаотичными или их можно инициировать в тех или иных целях, контролировать и направлять, используя различные инструменты (меры координации и регулирования, мягкого и даже жесткого принуждения).

Процесс институционального структурирования организационного поля может идти в четырех направлениях:

- (1) расширение взаимодействия между организациями в поле,
- (2) возникновение жестко оговоренных межорганизационных структур доминирования и моделей коалиции,
- (3) увеличение информационной нагрузки, которой организации в поле должны противостоять,
- (4) развитие взаимной осведомленности среди участников организаций, которые вовлечены в совместное предпринимательство⁸⁸. Организационные поля функционируют, подчиняясь своей внутренней логике, их можно считать достаточно автономными.

Следуя логике организационной теории, европейское интеграционное объединение можно считать организацией, куда, при соблюдении определенных требований, входят государства,

⁸⁶ См.: Ellis D. Op. cit.; Кутейников А.Е. Новое в исследовании международных организаций // *Международные процессы*. 2008. № 6. С. 60–69.

⁸⁷ См.: Weick K. E., Quinn R.E. Organizational change and development // *Annual Review of Psychology*. 1999. Vol. 50. P. 361–386.

⁸⁸ DiMaggio P.J., Powell W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48. No 2. P. 148.

политические элиты которых разделяют и формулируют общие ценности, принципы и нормы поведения. Если принять такой подход, станет более понятным вопрос о санкциях, которые в крайних случаях применяют европейские власти в отношении компаний и национальных правительств стран-членов, не соблюдающих те или иные правила. Аналогичные инструменты используются и в отношении некоторых третьих стран (например, стран Восточного партнёрства⁸⁹), чтобы постараться изменить их поведение и добиться вовлечения этих стран в политическое, экономическое и гуманитарное пространство ЕС на условиях последнего.

Организационными полями допустимо считать активно формируемые сегодня транснациональные партнёрства, прежде всего, в сфере торговли и инвестиционной деятельности. Они меняют конфигурацию современного миропорядка и несут в себе вероятность перемен в процессах региональной интеграции в Европе, Юго-Восточной Азии, Северной и Южной Америке. Тот же подход применим и в отношении закрытых привилегированных, но формально не структурированных форумов глобального управления – «Группы семи/восьми» и «Группы двадцати».

Организации могут менять свои цели и задачи, внедрять новые практики, в организационное поле могут входить новые организации, однако в долгосрочной перспективе организационные акторы, принимая рациональные решения, создают вокруг себя среду, которая способна ограничивать их способность к дальнейшему развитию. Так, ДиМаджио и Пауэлл пришли к выводу, что по достижении организационным полем определенной меры структурированности совокупный эффект от организационных изменений на уровне конкретной организации должен снизить степень различий между организациями внутри поля. Организации, составляющие организационное поле, по мнению этих авторов, становятся с течением времени в определенном смысле изоморфными (т.е., похожими друг на друга, в первую очередь, одинаково устроенными). ДиМаджио и Пауэлл выделили три

⁸⁹ Восточное партнёрство — проект Европейского союза, имеющий целью развитие интеграционных связей Евросоюза с шестью европейскими странами бывшего Советского Союза: Украиной, Молдавией, Азербайджаном, Арменией, Грузией и Белоруссией.

движущие силы процесса нарастания институционального изоморфизма, которому подвержены организации в организационном поле: 1) принудительный (коэрцитивный) изоморфизм, который возникает из политического влияния и стремления к легитимности; 2) подражательный (миметический) изоморфизм, который является результатом стандартных ответов на неопределенность; и наконец, 3) нормативный изоморфизм, который ассоциируется с профессионализацией – легитимацией и принятием профессиональных стандартов в процессе обучения и профессиональной подготовки персонала, прежде всего, управленцев⁹⁰. Принудительный изоморфизм связан с внешней средой организационного поля, подражательный и нормативный изоморфизмы являются внутренними по отношению к полю.

Принудительный, а также подражательный и нормативный варианты изоморфизма наблюдаются в тех транснациональных организационных полях, которые Евросоюз образует вовне – с третьими странами в своей политике расширения, европейского соседства⁹¹ (через поощрение по принципу политической обусловленности), меж- и трансрегионализма. Являя миру свой опыт интеграции, стандартизации и нормотворчества и активно обучая ему других, Европейский союз стремится изменить глобальное пространство вокруг себя.

Политика расширения Евросоюза (иными словами – интеграция в себя), которая предполагает определенные и достаточно жесткие требования к кандидатам в члены ЕС («Копенгагенские критерии» вступления в ЕС) и прохождение последовательной и не всегда быстрой (вспомним пример Турции) формальной процедуры – от заключения соглашения об ассоциированном членстве до ратификации договора о вступлении.

Что касается европейской политики соседства, то в этом случае речь идёт об использовании Евросоюзом инструментов влияния в 16 государствах Европы (шесть бывших республик СССР – Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Молдова, Украина) и

⁹⁰ DiMaggio, Powell. Op. cit. P. 149–154.

⁹¹ См., например: EU Neighbourhood Info Centre [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.enpi-info.eu/main.php?id=344&id_type=2; European Neighbourhood Policy. European Commission [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/overview/index_en.htm.

Южного Средиземноморья (Алжир, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Марокко, Сирия, Тунис, а также Палестинская автономия). ЕС заявляет о своих программах сотрудничества с этими странами на двусторонней, региональной и многосторонней основе, исходя из задач более тесного политического взаимодействия, частичной экономической интеграции, распространения европейских стандартов в различных сферах сотрудничества, поддержки со стороны ЕС в проведении экономических и социальных реформ.

Организационная теория позволяет в новом ключе взглянуть на процесс европеизации, в ходе которого Европейский союз, используя «мягкую» силу, различные каналы влияния, а иногда и дифференцированный подход, постепенно внедряет свои нормы, идеалы и ценности в практику третьих стран по периметру своих границ и далеко от них. При этом дифференцированный подход отличает европейскую политику соседства, в которой использование поощрительных стимулов по принципу «больше за большее», что позволяет Евросоюзу нарастить поддержку тех партнёров, на деле реализующих совместно согласованные планы, активно сочетается с политикой ограничений (санкций) – в отношении Белоруссии, например⁹².

Подражательный и нормативный варианты изоморфизма можно заметить и в самом асимметричном неоднородном и дифференцированном организационном поле экономической политики Европейского союза. Достаточно упомянуть в этом плане деление государств-членов ЕС на две группы по признаку членства в Экономическом и валютном союзе, феномен так называемого продвинутого сотрудничества⁹³, процесс гармонизации европейских стандартов и норм.

⁹² Санкции были введены в декабре 2010 г., расширены в 2012 году. Евросоюз настаивал на освобождении и реабилитации всех без исключения политических заключенных в стране, отказе белорусских властей от практики запугивания и преследования представителей гражданского общества, оппозиции и СМИ. В феврале 2016 г. ЕС принял решение значительно ослабить санкционный режим, отметив произошедший якобы общий прогресс в демократизации Белоруссии.

⁹³ Под «продвинутым сотрудничеством» (*enhanced cooperation*) понимается реализация продвинутых интеграционных проектов в различных областях ограниченной группой государств-членов при «пассивном согласии» других стран-участниц Евросоюза. С одной стороны, «продвинутое сотрудничество»

В рамках поля организации моделируют себя, становясь похожими на другие организации, их воспринимают в этом поле более легитимными и успешными⁹⁴. Вхождение в организационное поле имеет приобретение в том числе некоего символического капитала. Что касается политики расширения ЕС, то на протяжении всей истории европейской интеграции момент присоединения новых членов имел для них не просто политическое и экономическое, но и символическое значение, являлся формальным подтверждением выполнения обязательных условий членства и вступления в некий закрытый привилегированный клуб государств с определенным и признанным всеми высоким уровнем политического и экономического развития.

Для бывших социалистических республик Центральной и Восточной Европы, прибалтийских республик бывшего СССР, а ещё раньше для бывших авторитарных режимов Южной Европы (Греции, Испании, Португалии) подключение к процессам европейской интеграции означало возвращение в Европу, в сообщество демократических европейских государств с рыночной экономикой. В свою очередь, причины именно политического и символического свойства зачастую имели гораздо большее значение, нежели экономические, и для европейских элит «старых» стран-участниц, которые принимали решения о расширении Союза.

Подобным образом в свое время был решен и вопрос о составе участников Экономического и валютного союза. Преимущественно политические мотивы и соображения сыграли роль в решении принять Грецию в зону евро. Изначально в 1998 г. Греции было отказано в стремлении стать участником будущего

является неким двигателем интеграционного процесса, и это очевидно, с другой, – инструментом исключения несогласных. О продвинутом сотрудничестве в ЕС см. подробнее: Cantore C.M. We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU // *Perspectives on Federalism*. 2011. Vol. 3. № 3. [Electronic resource]. – Mode of access: http://on-federalism.eu/attachments/103_download.pdf; Fabbrini F. The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration // *Centro Studi sul Federalismo Research Paper*. 2012. [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.csffederalismo.it/attachments/2433_CSF-P_Fabbrini_ENHANCED%20COOPERATION_October2012.pdf; Бабынина Л.О. Применение продвинутого сотрудничества – новый тренд развития Европейского союза // *Вестник МГИМО – Университета*. 2014. № 4 (37). С. 148–154.

⁹⁴ См.: DiMaggio, Powell. Op. cit. P. 152.

валютного союза, поскольку страна не соответствовала необходимым критериям конвергенции ни по дефициту бюджета, ни по среднему уровню инфляции, ни по размерам своего государственного долга. Тем не менее всего за год Греции удалось продемонстрировать (в отчётах, но не в реальности) невиданный прогресс в выполнении Маастрихтских критериев и всё-таки добиться своего участия в зоне евро. Теперь уже считается доказанным, что представленные тогдашним греческим правительством данные национальной статистики не соответствовали действительности.

В условиях глобального кризиса 2008–2009 гг. финансово-экономические неурядицы в небольшой по площади, численности населения и размеру ВВП Греции стали своего рода катализатором общего кризиса зоны евро. Эксперты, начиная с весны 2010 г., обсуждали не только угрозу дефолта для Греции и возможность распада зоны евро. Фактически в центре дискуссий оказался вопрос о жизнеспособности самого проекта ЭВС и даже более того – вопрос о прочности и потенциале на будущее самого европейского интеграционного проекта.

Но как феномен изоморфизма в организационном поле связан с такими ключевыми теоретическими понятиями, как эффективность и выживаемость организаций? Предполагается, что, становясь похожими на остальных в организационном поле (т.е. на остальных участников организационного поля), организации повышают свою выживаемость, однако их эффективность не выигрывает от этого⁹⁵. Именно поэтому обратной стороной организационных изменений в сторону нарастания изоморфизма организаций в одном поле могут стать и на деле становятся инерция и даже сопротивление изоморфным переменам. Наиболее яркий пример, подтверждающий это, – отношение части политических элит Великобритании к членству страны в европейском интеграционном проекте, которое, в их представлении, сокращает собственные политические ресурсы британского государства в глобальной конкурентной борьбе.

В случае с внутренней политикой Европейского союза налицо организационная инерция в отношении имплементации в национальное законодательство государств-членов норм единого

⁹⁵ DiMaggio, Powell. *Op. cit.* P. 153–154.

внутреннего рынка, регулирующих различные сферы хозяйственной деятельности, а также в процессе гармонизации стандартов и норм. Подобная инерция особенно ярко проявляет себя по линии Север – Юг, однако касается также различий между «старыми» членами ЕС и государствами – «новичками» из Центральной и Восточной Европы (практика гармонизации часто оборачивается для последних экономическими издержками, увеличением себестоимости продукции и, соответственно, ростом цен). Изоморфным трансформациям в плане стандартизации и нормотворчества в Европейском союзе сопротивляются не только сами страны-участницы, но также его партнёры и соседи. Защищая интересы своих государственных и частных компаний как экспортеров в ЕС, третьи страны, с одной стороны, пытаются приспособиться с наименьшими потерями к европейским правовым нормам и техническим стандартам и регламентам, используя предложенные тем же Евросоюзом инструменты технического содействия⁹⁶. С другой стороны, они хотят добиться для себя более мягких условий – например, участвуя в процессе разработки тех или иных постановляющих документов.

Парадигма, предложенная организационной теорией, активно заявляет о себе в политической науке и политическом анализе. Она даёт несомненные преимущества в изучении новых влиятельных нетрадиционных акторов мировой политики – институтов и форумов глобального управления, региональных интеграционных объединений, начиная с ЕС, транснациональных партнёрств по типу зон свободной торговли и т.д., позволяет исследовать динамику их развития, проблему приспособления государств к новой реальности, трансформации государства и государственности. Пространственное измерение анализа, которое разработано в русле организационной теории, удачно дополняет исследование мировой политики и политического процесса на разных уровнях в категориях политического пространства⁹⁷. Пока ждут своего осмысления проблемы политических последствий институционализации

⁹⁶ В отношении России и государств СНГ, а также Монголии в 1991-2006 гг. действовала Программа технического содействия ТАСИС (TACIS), в дальнейшем на Россию была распространена Программа технического содействия и информационного обмена ТАЙЕКС (TAIEX).

⁹⁷ См., напр.: *Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития* / Отв. ред. М.В. Стрежнева. – М.: ИМЭМО РАН, 2010.

организационного поля, вопрос о том, каким образом интересы различных элит оказывают влияние на этот процесс. В рамках организационной теории эти вопросы поставлены, но решения для них в политической науке пока не предложены. Дополнительного изучения требует возможность структурирования и конкурентного соперничества нескольких организационных полей в глобальном управлении (западного и незападного, например), исходя из варианта полицентричной структуры миропорядка и выдвижения Китая, Бразилии и Индии на роль региональных и мировых лидеров.

§ 1.3 Межрегионализм и трансрегионализм

Недостатки неореализма и структурного функционализма, связанные главным образом с неспособностью объяснить природу европейского интеграционного объединения в категориях национального государства и отойти от чрезмерного акцентирования роли национальных государств и правительств в интеграционном процессе, пытались преодолеть сторонники транснационализма, конструктивизма, пространственного подхода. Последние предложили изучать Европейский союз в категориях политического сообщества, политического пространства, фокусируя внимание на деятельность негосударственных акторов, неформальные институты и практики, коммуникационные сетевые формы и методы управления в ЕС⁹⁸. Некоторые из них, рассматривая ЕС в качестве влиятельного игрока на международной арене, при этом концептуализировали его как некую нормативную силу⁹⁹ или нормативного стратегического актора¹⁰⁰, признавая то

⁹⁸ См.: Transnational European Union: towards a common political space / ed. by Kaiser W., Starie P. Abingdon: Routledge, 2005; Jones A. and Clark J. *The spatialities of Europeanization: power, governance and territory in Europe*. Abingdon (UK) and New York (USA): Routledge, 2010; Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития. Указ. соч. С. 51–68, 93–226.

⁹⁹ См.: Manners I. Normative power Europe: a contradiction in terms? // *Journal of Common Market Studies*. 2002. Vol. 40. No 2. P. 234–258.

¹⁰⁰ См.: Youngs R. Normative dynamics and strategic interests in the EU's external identity // *Journal of Common Market Studies*. 2004. Vol. 42. No 2. P. 415–436; Hyde-Price A. "Normative power Europe": a realist critique // *Journal of European Public Policy*. 2006. Vol. 13. No 2. P. 217–234.

влияние, которое Евросоюз в силах оказать и оказывает на международные процессы и третьи страны путем экспорта своих норм, принципов и ценностей. Сторонники системного подхода, в свою очередь, критиковали данную точку зрения, видя в этом попытку оправдать слабость Европейского союза как международного актора или проводя аналогии между ЕС и метрополиями прошлых веков, которые навязывали колониям свои стандарты цивилизации, обвиняя тем самым Евросоюз в своеобразном неокOLONIALИЗМЕ¹⁰¹.

С точки зрения организационной теории, внешней средой деятельности Европейского союза является формирующееся на наших глазах глобальное политико-правовое управление. В системе и процессах его становления Евросоюз претендует на одну из главных ролей и как центр идей, и как своего рода лаборатория и полигон для проверки на практике идей и инициатив, а в конечном счёте – как образец и пример для подражания.

Под глобальным управлением, в свою очередь, понимаются правила, которым подчинен процесс, главные цели которого включают:

- решение общемировых (глобальных) проблем, которые затрагивают большинство стран и народов и требуют максимально широкого формата международного сотрудничества;
- управление глобальными рисками, которые связаны с угрозами природе, здоровью и питанию человека, устойчивому развитию, сбалансированности глобальной финансовой системы;
- достижение общих целей согласованными усилиями государств и других организаций, включая международные институты, транснациональные корпорации, неправительственные организации, региональные интеграционные объединения, различные негосударственные акторы.

В условиях глобализации и становления системы глобального регулирования важным направлением внешнеполитической стратегии Евросоюза стали продвижение европейской повестки дня и нормотворческая деятельность в рамках

¹⁰¹ См.: Nicolaïdis K., Egan M. Transnational market governance and regional policy externality: why recognize foreign standards? // *Journal of European Public Policy*. 2001. Vol. 8, No 3. P. 454-473; Diez T. Europe's others and the return of geopolitics // *Cambridge Review of International Affairs*. 2006. Vol. 17. No 2. P. 319–335.

международных институтов и международных режимов, которые разрабатывают и внедряют новые правовые практики в сфере международного права, охраны окружающей среды и борьбы с изменениями климата, а также глобального финансового регулирования и надзора, устойчивого развития.

Значимым направлением внешнеполитической стратегии Европейского союза является также политика меж- и трансрегионализма, тесно связанная с сотрудничеством ЕС с третьими странами в сфере торговли и инвестиций. Под «двусторонним» межрегионализмом принято понимать институционально оформленное экономическое, политическое и социальное взаимодействие между регионами – региональными интеграционными объединениями, например, между Европейским союзом и Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). В свою очередь, трансрегионализм трактуют как сотрудничество интеграционных объединений с группами государств, которые в том или ином формате осуществляют согласованные действия, и даже отдельными государствами, а также отношения между государствами и группами государств двух и более региональных интеграционных объединений¹⁰².

Неформальный диалог между ЕС и АСЕАН, двумя интеграционными объединениями, начался уже в 1972 г., а в 1980 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве между ЕС и странами – участницами АСЕАН. Этим соглашением был учрежден Совместный комитет сотрудничества. Функционируют шесть постоянных подкомитетов: по торговле и инвестициям, экономическому и промышленному сотрудничеству, науке и технологиям, лесному хозяйству, экологии и наркотикам. В 1980-е гг. сотрудничество ЕС и АСЕАН распространилось на межминистерский и межпарламентский уровни.

Во второй половине 1990-х годов политический диалог между ЕС и АСЕАН был приостановлен. Это произошло в связи с вступлением в АСЕАН в 1997 г. Лаоса и Бирмы (Мьянмы), а в 1999 г. – Камбоджи и неготовностью ЕС автоматически распространить на эти страны действие Соглашения 1980 г. Главной формой межрегионального взаимодействия становятся встречи в рамках

¹⁰² См.: *Interregionalism and international relations* / ed. by J. Hänggi, R. Roloff, J. Rüland. – New York: Routledge, 2006. P. 17–30.

Форума «Азия – Европа» (см. ниже). Фактически, импульс возобновлению активному межрегиональному сотрудничеству был дан в 2007 г., когда начались переговоры о создании зоны свободной торговли между ЕС и АСЕАН. Тем не менее уже в 2009 г., несмотря на то, что на переговорах стороны уже подошли к обсуждению технических деталей будущего соглашения, проект межрегиональной зоны общей торговли так и не был реализован, а Евросоюз сосредоточился на заключении двусторонних договоров о создании зон свободной торговли с отдельными странами АСЕАН. Первый такой договор был подписан в 2012 г. с Сингапуром после двух лет соответствующих переговоров.

Свою роль в неудаче проекта зоны свободной торговли ЕС – АСЕАН сыграли трансформация миропорядка с окончанием холодной войны и изменения в расстановке сил в Юго-Восточной Азии – стремительное усиление Китая как глобального экономического, а затем и политического, игрока и превращение его в главного экономического партнёра ЕС в регионе (и одного из главных – в мире). К тому же в 2000-е годы АСЕАН сам приступил к заключению соглашений о свободной торговле с третьими странами региона Юго-Восточной Азии: в 2002 г. такое соглашение было подписано с Китаем, в 2008 г. – с Японией, в 2009 г. – с Индией, Южной Кореей, Австралией и Новой Зеландией.

В 2002 г. серию двусторонних переговоров относительно создания зон свободной торговли со странами АСЕАН начали США, выступив конкурентом Евросоюза: в 2004 г. первое соглашение по этому поводу было подписано Вашингтоном с Сингапуром, продолжились переговоры с Таиландом, Малайзией, Индонезией и Филиппинами. Понятно, что это оказало влияние на поведение Европейского союза в Юго-Восточной Азии: его политика в регионе стала более активной с целью заключения двусторонних соглашений о зонах свободной торговли как основы будущего межрегионального соглашения, а задачам торгово-экономического сотрудничества были подчинены все остальные. Переговоры по этому поводу с Сингапуром и Малайзией были начаты в 2010 г., с Вьетнамом – в июне 2012 г., с Филиппинами – в декабре 2015 г., с Индонезией – в июле 2016 г. Ведутся переговоры с Мьянмой по инвестиционному соглашению. Переговоры с Сингапуром, крупнейшим торговым партнёром Евросоюза в АСЕАН, были завершены в октябре 2014 г. Соглашение о зоне

свободной торговли между ЕС и Сингапуром было подписано в ноябре 2016 г. В декабре 2015 г. подведен итог переговорам ЕС с Вьетнамом и парафировано аналогичное соглашение: Вьетнам является 4-м по значимости торговым партнёром ЕС в АСЕАН, в свою очередь, Евросоюз для Вьетнама – второй (после Китая).

Параллельно этому в Азиатско-Тихоокеанском регионе наблюдается собственная динамика развития таких международных трансрегиональных межправительственных организаций, как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии; межправительственный форум «АСЕАН плюс 3» (АСЕАН, Китай, Япония, Республика Корея); АСЕАНовский региональный форум по безопасности, который объединяет не только страны АСЕАН, но и Россию, Китай, Индию, США, Японию и Евросоюз, и выступает механизмом многостороннего конструктивного политического диалога в рамках превентивной дипломатии в АТР; межправительственный форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС); Саммит стран Восточной Азии, Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и т.д.

Различные региональные интеграционные группировки сталкиваются с общими глобальными проблемами и вызовами глобализирующейся экономики, а их поиски ответов на глобальные проблемы, вызовы и угрозы современного мира могут идти, по сути дела идут и / или могут быть канализированы в схожих направлениях, пусть и в различных специфических континентальных и субконтинентальных вариациях. В этом смысле межрегионализм является одной из несущих конструкций в архитектуре глобального управления.

В анализе межрегионализма необходимо учитывать специфику конкретного регионального интеграционного объединения (его закрытый или открытый характер, моноцентричную или полицентричную структуру и т.д.), не только внешние, но и внутренние, экзогенные и эндогенные факторы, императивы исторического, политического и экономического свойства, традиции государственного управления, степень социокультурной и политической гетерогенности государств конкретного географического региона, а также особую роль государств – лидеров (локомотивов) региональной, в первую очередь, экономической интеграции. Например, США – для Северной Америки, Бразилии – для Латинской Америки, Германии

– для Европейского союза, Индии, Китая и Индонезии – для Азии, Южной Африки и Нигерии – на африканском континенте, России – на постсоветском пространстве и так далее.

В эпоху биполярности в условиях холодной войны, в своих проектах межрегионального взаимодействия с развивающимися странами Евросоюз опирался на ресурсы постимперских связей конкретных государств-членов в отношениях с бывшими колониями, выражая намерение в будущем сделать их основой межрегиональной кооперации. Зачастую именно наличие у ЕС такого рода постимперских ресурсов «мягкой силы» государств-членов играло значительно большую роль в политике межрегиональной кооперации, нежели соображения экономического и даже стратегического характера. Например, традиционные особые отношения Франции с государствами франкофонной Африки, Индокитая, колониями и бывшими колониями Карибского и Тихоокеанского бассейна, Великобритании – со странами Британского содружества наций выливались в межрегиональные связи ЕС. Так, в рамках Ломейских конвенций между со странами Африки, Карибского моря и Тихоокеанского бассейна (АКТ) были сформированы совместные органы, отвечающие за их реализацию, – Совет министров, Комитет послов, Совместная парламентская ассамблея АКТ – ЕС (продолжают действовать в рамках Соглашения Котону 2000 г.), межрегиональная кооперация ЕС со странами Карибского бассейна оформилась в 2008 г. в Соглашение об экономическом партнёрстве с Карибским сообществом (КАРИКОМ) – торгово-экономическим союзом 15-ти государств Карибского бассейна.

К примеру, регион Латинской Америки не входил в сферу стратегических интересов ЕС вплоть до вступления в него в 1986 г. иберийских стран – Испании и Португалии, обладавших особыми постимперскими связями с испано- и португалоязычными государствами региона, продвигая проекты лузофонского и иберо-американского сообщества наций. Нельзя было бы утверждать, что Европейские Сообщества не поддерживали вообще никаких связей со странами региона ранее. Так, вскоре после подписания Римского договора 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества и при политическом давлении, главным образом, со стороны Италии был обнародован Меморандум о намерениях касательно государств Латинской Америки, в котором

декларировалось намерение ЕЭС установить более тесные отношения со странами региона¹⁰³.

Италия, обладающая историческими, культурными и диаспоральными связями с регионом Латинской Америки, в конце 1950-х – 1960-е годы настаивала на необходимости активизации контактов с латиноамериканскими странами на уровне политического руководства наднационального объединения с тем, чтобы в перспективе развивать широкое сотрудничество в многостороннем формате между ЕЭС, Латинской Америкой и Соединенными Штатами, учитывая их значимое политическое и экономическое влияние в регионе. Тем не менее и в 1970-е гг. внешнеторговые отношения ЕЭС с африканскими странами, бывшими колониями Франции и Великобритании, представлялись властям Сообщества более значимыми и приоритетными, нежели с регионом Латинской Америки, где исторически было велико доминирование Соединенных Штатов в политическом и экономическом плане.

Определенный разворот к Латинской Америке произошел на рубеже 1980–1990-х годов. С одной стороны, начало интеграционных процессов в Северной Америке (образование НАФТА в 1994 г. и участие в ней Мексики), планы США по созданию панамериканской зоны свободной торговли в обеих Америках¹⁰⁴ грозили изменить конфигурацию интеграционных процессов в регионе и сократить конкурентные возможности ЕС как глобального игрока. С другой стороны, в 1990-2000-е годы государства Латинской Америки в большинстве своем провели реформы по либерализации экономики, стали все активнее заявлять о регионе как о центре силы в условиях формирующегося полицентричного миропорядка, и проявлять собственную заинтересованность в сотрудничестве с ЕС.

¹⁰³ См.: Grilli E. *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press. 1993. P. 234.

¹⁰⁴ Инициатива президента Джорджа Буша-старшего по формированию единой зоны свободной торговли для Америк – АЛКА (*Free Trade Area of the Americas – FTAA; Área de Libre Comercio de las Américas – ALCA*) дала старт обсуждению проекта панамериканской зоны свободной торговли на саммитах обеих Америки начиная с 1994 г., а также двусторонним и многосторонним переговорам, однако в 2005 г. переговоры зашли в тупик, и больше к ним не возвращались.

В 1990-е годы в ответ на инициативу США по созданию панамериканской зоны свободной торговли ЕС стремился к подписанию подобных соглашений со всеми субрегиональными интеграционными группировками в Латинской Америке, планируя сформировать таким образом крупнейшую в мире трансрегиональную зону свободной торговли. Однако этим планам не суждено было сбыться в силу различных причин: многообразия проектов региональной интеграции в Латинской Америке, непростой внутривнутриполитической ситуации в странах Латинской Америки, политических разногласий между Евросоюзом и латиноамериканскими странами, относительной разобщенности, амбициозности и недостаточной договороспособности политических элит государств региона. В результате Евросоюз отказался от идеи создать евро-латиноамериканскую зону свободной торговли и сделал выбор в пользу двусторонних соглашений с субрегиональными группировками и отдельными государствами региона¹⁰⁵.

Евросоюз, второй по значимости торгово-экономический партнёр Латинской Америки после США, отводит странам региона важное место в своей стратегии межрегионализма, выстраивая отношения с ними на различных уровнях – многостороннем межрегиональном (общерегиональном и субрегиональном) и двустороннем трансрегиональном (с отдельными странами)¹⁰⁶. Сотрудничество это не ограничивается вопросами торгово-экономической кооперации, рамки межрегионального диалога широки – от политического диалога, макроэкономического и финансового регулирования и до сотрудничества в сфере культуры, науки, инноваций и образования.

С 1999 г. проходят регулярные (раз в два года) саммиты Евросоюза и стран Латинской Америки и Карибского бассейна на уровне глав государств и правительств. Саммиты формируют повестку дня, основные направления взаимодействия как стратегических партнёров с учётом происходящих в мире и

¹⁰⁵ См., например: *Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System* / ed. by W. Grabendorff, R. Siedelmann. – Baden-Baden: Nomos, 2005; Díaz-Silveira Santos C. Op.cit.

¹⁰⁶ См.: Díaz-Silveira Santos C. *La estrategia inter-regional de la Unión Europea con Latinoamérica*. Madrid: Plaza Y Valdés, 2010.

глобальной экономике изменений, на них принимают двухлетний план совместных действий. Одновременно Евросоюз разрабатывает и утверждает собственную долгосрочную программу сотрудничества с Латинской Америкой в рамках своей общей стратегии (в настоящее время это стратегия Европа-2020) и многолетних финансовых планов. Новая программа отношений со странами региона начала действовать в 2014 г. и рассчитана на период до 2020 года, на ее финансирование ЕС запланировал направить 925 млн. евро¹⁰⁷.

С 2006 г. действует бирегionalная Евро-латиноамериканская парламентская ассамблея ЕВРОЛАТ с комитетами на постоянной основе по следующим блокам вопросов: политика, безопасность и права человека; экономика, финансы и торговля; социальные вопросы, молодежная политика, вопросы гуманитарного обмена, образование и культура; устойчивое развитие, окружающая среда, энергетическая политика, наука, инновации и новые технологии.

С созданием в 2010 г. нового регионального политического блока Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна, СЕЛАК (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC*), учрежденного на основе политического консультативного форума Группа Рио и саммитов единства стран Латинской Америки и Карибского бассейна, Евросоюз переформатировал саммиты ЕС – ЛАК в ЕС – СЕЛАК. В рамках бирегionalных отношений ЕС – СЕЛАК действует Совместная инициатива в области исследований и инноваций, развивается сотрудничество в сфере высшего образования в рамках программы Эразмус+, структурный диалог по миграции, механизм координации и сотрудничества в сфере оборота наркотиков, создан Фонд ЕС – ЛАК.

В середине 1990-х гг. Евросоюз инициировал политический диалог с Андским сообществом и МЕРКОСУР¹⁰⁸. В 1999 г. вступило

¹⁰⁷ См.: Multiannual indicative regional programme for Latin America. Development cooperation instrument (DCI) 2014–2020 [Electronic resource]. Mode of access: http://www.eeas.europa.eu/lac/docs/mip_alr_vf_07_08_14_en.pdf.

¹⁰⁸ См.: *Relations between the European Union and Latin America*. Op. cit.; Crawley A. Europe-Latin America (EU-LAC) Relations: toward Interregional Coalition-building? // *Interregionalism and international relations* / Ed. by J. Hänggi, R. Rollof, J. Rüland. – New York: Routledge, 2006. P. 168–181.

в силу межрегиональное рамочное соглашение о сотрудничестве между ЕС и МЕРКОСУР (за исключением Венесуэлы), однако долгие годы не удается завершить переговоры о создании зоны свободной торговли несмотря на то, что ЕС является главным экономическим партнёром для МЕРКОСУР: МЕРКОСУР настаивает на снятии ЕС экспортных пошлин на большинство его товаров и увеличении квот на продукцию его сельского хозяйства и животноводства. Начатый в 1984 г. межправительственный Диалог Сан-Хосе по поиску путей урегулирования вооруженных конфликтов в Центральной Америке в 2012 г. оформился в соглашение об ассоциации ЕС с шестью странами Центральной Америки (Гватемалой, Гондурасом, Коста-Рикой, Никарагуа, Панамой, Сальвадором).

Попытки заключить аналогичное соглашение с Андским сообществом провалились также в связи с невозможностью урегулировать вопрос о расширении квот и снятии импортных пошлин на сельскохозяйственную продукцию из государств Андского сообщества, а также разногласиями внутри самого Андского сообщества. Переговоры о создании зоны свободной торговли были остановлены в 2008 г., хотя стороны приняли решение не отказываться от переговорного процесса по политическому диалогу и сотрудничеству в социально-экономической сфере. Евросоюзу, который продолжает развивать политический диалог с Андским сообществом, начатый в 1996 г., основные свои усилия направил на заключение двусторонних соглашений об ассоциации. К настоящему времени удалось подписать такие соглашения с членами Андского сообщества Колумбией и Перу, Мексикой и Чили.

Особое место в связях ЕС с латиноамериканскими странами занимает Бразилия, отношения с которой приобрели с 2007 г. формат стратегического партнёрства¹⁰⁹, в том же году состоялся первый саммит ЕС – Бразилия. Эта страна является крупнейшим по площади и населению государством Латинской Америки, влиятельным субъектом глобальной экономики и мировой политики. Двусторонние отношения ЕС с Бразилией как

¹⁰⁹ См.: *Enhancing the Brazil-EU strategic partnership: from the bilateral and regional to the global* / Ed. by M. Emerson and R. Flores. – Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2013.

локомотивом интеграционных процессов на латиноамериканском континенте и лидером нескольких региональных и субрегиональных интеграционных группировок в Латинской Америке носят характер трансрегиональных.

Сегодня, после ухода в прошлое биполярной системы, когда в модели европейской интеграции произошли и происходят значительные качественные изменения, в глобализирующемся полицентричном мире тот или иной регион (субрегион) оценивается Евросоюзом как одним из центров мирового влияния и мировой конкуренции, скорее, с позиции его политико-экономической важности в подверженной изменениям системе миропорядка, а не с точки зрения потенциала постколониальных связей и ресурса постимперской идентичности. Политика меж- и трансрегионализма нынешнего ЕС экономически мотивирована, имеет своей целью и фактически создает организационные поля взаимодействия и, прежде всего, в сфере хозяйственного управления в целях борьбы Евросоюза за глобальное лидерство.

На африканском континенте в настоящее время насчитывается около 200 организаций регионального и субрегионального сотрудничества, 160 из них являются межгосударственными (межправительственными), остальные – неправительственными. Основными субрегиональными интеграционными объединениями считаются Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС) (*Economic Community of West African States, ECOWAS*); Общий рынок Южной и Восточной Африки, КОМЕСА (*Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA*); Сообщество развития Юга Африки, САДК (*Southern African Development Community, SADC*), Сообщество стран Сахеля и Сахары или Сообщество сахаро-сахельских государств (СССГ) (*Sahel and Sahara States Grouping, SSSG*), Союз Арабского Магриба, Экономическое сообщество стран Центральной Африки (ЭКОЦАС) (*Economic Community of Central African States, ECCAS*); Восточноафриканское сообщество (ВАС), Межправительственная организация по развитию (ИГАД) (до марта 1996 г. – Межправительственная организация по борьбе с засухой и развитию).

Подавляющее большинство европейских исследований по регионализму в Африке, несмотря на факт признания многообразия форм интеграционных процессов, отличают европоцентризм и

следование теориям и концепциям интеграции мейнстрима (межправительственный подход, неофункционализм, институционализм). Опыт европейской интеграции рассматривается ими как образец для подражания в целом в русле известной схемы последовательной эволюции от зоны свободной торговли к экономической и политической интеграции, предложенной американским экономистом венгерского происхождения Белой Балассой¹¹⁰. Любая региональная или субрегиональная модель межгосударственной и межправительственной интеграции и ее динамика изучаются и, соответственно, оцениваются с точки зрения формального институционального взаимодействия. Проблема же заключается в том, что следует осмыслить иную, не похожую или не столь похожую на европейскую, природу типичного африканского национально-территориального государства, а значит, набор критериев для оценки нуждается если не в пересмотре, то, определенно, в серьезном уточнении.

Различая, но не противопоставляя межрегионализм и трансрегионализм, некоторые исследователи предлагают считать последний гибридной формой межрегионального сотрудничества, выделяя и другие его гибридные формы, в частности, взаимодействие между региональным интеграционным объединением и группой государств дисперсного и не оформленного организационно региона¹¹¹, а также понимая под трансрегионализмом целенаправленное конструирование общих пространств между регионами и их частями, в которых различные акторы, будь то индивиды, сообщества и организации, имеют общие связи и общие взгляды на сотрудничество, что побуждает их к объединению¹¹². Такой подход позволяет оценить, что неудача на переговорах о заключении межрегионального соглашения о зоне свободной торговли с МЕРКОСУР или Андским сообществом, к примеру, и выбор Евросоюза в пользу двусторонних договоров о

¹¹⁰ См. подробно: Balassa B. *The Theory of economic integration*. London: George Allen & Unwi N Ltd, 1962.

¹¹¹ Doidge M. *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*. Farnham, Surrey (UK): Ashgate Publishing, 2011. P. 113; *The European Union and the Global South* / eds.: Söderbaum F., Stålgren P. – Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010. P. 1–11.

¹¹² См.: Dent Ch.M. From inter-regionalism to trans-regionalism? Future challenges of ASEM // *Asia Europe Journal*. 2003. No 1. P. 224.

зоне свободной торговли означают по сути все тот же вариант межрегионального сотрудничества, пусть и гибридный, а также путь развития стратегии межрегионализма. Иногда под трансрегионализмом понимают также набор коллективных формальных и неформальных правил, норм и практик, которые пересекают границы транснациональных интеграционных объединений и соединяют географические (не международно-политические! – *И.П.*) регионы, направляя и ограничивая поведение государств, негосударственных авторов в конкретном предметном поле политики¹¹³.

Примером трансрегионального сотрудничества является многолетняя и все более активная деятельность открытого международного форума «Азия – Европа», АСЕМ (англ. *Asia-Europe Meeting, ASEM*), которую часто определяют как «процесс АСЕМ», по сути – процесс трансрегионального сближения Европы и Азии¹¹⁴. Форум был учрежден в 1996 г. для диалога и поиска путей кооперации европейских и азиатских стран. В настоящее время участниками Форума являются 51 государство (в том числе и Российская Федерация – с 2010 г.) и две региональные интеграционные группировки – Евросоюз и АСЕАН, которые представляют, соответственно, Европейская комиссия и Секретариат АСЕАН. На повестке дня Форума стоят задачи поиска ответов на глобальные и региональные вызовы в таких областях, как финансовое регулирование, торговля, культура, образование, права человека, природные катастрофы и стихийные бедствия, транспорт, иммиграция, изменения климата, пиратство на море, информационные технологии, продовольственная безопасность, развитие, занятость, здравоохранение, энергетическая безопасность, глобальное управление.

Помимо формата встреч на уровне глав государств и правительств, руководителей и представителей отраслевых министерств и ведомств национальных правительств АСЕМ организовал взаимодействие членов парламента, представителей

¹¹³ См.: Betts A. The global governance of migration and the role of trans-regionalism // *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership* / Ed. by R. Kunz, S. Lavenex, M. Panizzon. – London, New York: Routledge, 2011. P. 23–45.

¹¹⁴ См.: Asia-Europe Meeting (ASEM). European Union External Service [Electronic resource]. 17/05/2016. Mode of access: https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/asia-europe-meeting-asem/2051/asia-europe-meeting-asem_en.

бизнеса, гражданского общества, научного сообщества и средств массовой информации стран-участниц. В рамках Форума создан и работает на принципах софинансирования «Фонд Азия – Европа», цель которого – содействовать лучшему пониманию между европейскими и азиатскими партнёрами путем реализации проектов и программ международных интеллектуальных и культурных обменов и контактов, а также контактов между отдельными людьми разных стран, открывая тем самым новые возможности для трансрегионального сотрудничества¹¹⁵. За годы существования (с 1997 г.) Фондом реализовано свыше 700 проектов в сфере культуры, экономики, образования, управления, общественного здравоохранения, устойчивого развития.

Фонд работает более чем с 750 партнёрами в странах Европы и Азии. Среди них не только правительственные агентства и национальные парламенты, но и аналитические центры, университеты и различные учебные и исследовательские институты, молодежные и студенческие организации, культурные учреждения и организации (музеи, галереи, арт-фестивали и т.д.), предпринимательские и профсоюзные организации, различные неправительственные и некоммерческие организации, представляющие интересы гражданского общества. Трансрегионализм, таким образом, обозначает более широкое, по сравнению с межрегионализмом, взаимодействие государственных и негосударственных акторов различных регионов (географических и международно-политических), которое не укладывается в достаточно жесткие рамки формализованных отношений между региональными организациями (региональными интеграционными объединениями).

Трансрегионализм, с одной стороны, предшествует двустороннему межрегиональному институциональному сотрудничеству (примером чего служат, в первую очередь, двусторонние соглашения ЕС с государствами, входящими в те или иных региональные и субрегиональные интеграционные объединения), налаживая информационное и реальное взаимодействие, осознание взаимных интересов и выгоды, создавая благоприятную общественно-политическую и

¹¹⁵ О программах «Фонда Азия – Европа» см. подробнее на официальном сайте Фонда: <http://asef.org/projects/programmes>.

предпринимательскую атмосферу и, что немаловажно, содействуя доверию между далекими в географическом отношении партнёрами в различных сферах деятельности, партнёров, которые имеют непохожие историю, культуру, идеологию и менталитет. С другой стороны, он естественным образом дополняет межрегиональные форматы, расширяя стратегическую перспективу для Европейского союза (форум «Азия – Европа», АСЕМ; АСЕАНовский региональный форум по безопасности). В этом своем качестве трансрегионализм может рассматриваться, в том числе, как эффективный инструмент внешнеполитической стратегии ЕС.

Если межрегионализм, как правило, имеет асимметричный характер, а степень субъектности и влияния различных акторов в моделях межрегионализма различается и иногда весьма существенно, прежде всего, в силу различных места, роли и влияния государств и региональных / субрегиональных интеграционных группировок в мировой политике и их возможности трансформировать международную среду, то трансрегиональные связи во многом неиерархичны и представляют собой скорее вариант сетевого взаимодействия, в котором значимую роль играют именно инклюзивные неформальные институты, в первую очередь обычаи, традиции и кодексы поведения, т.е. неформализованные правила вне официально санкционированных каналов взаимодействия¹¹⁶.

Можно утверждать, что научные возможности организационной теории позволяют анализировать и прогнозировать тренды общественного и мирового развития, рассматривая организацию как комплекс взаимоотношений между индивидами, которые являются стабильными во времени. При этом выживание организации зависит, прежде всего, от эффективной адаптации организации к внешней среде, что означает успешный маркетинг ее продуктов и услуг, получение необходимых ресурсов и устранение внешних угроз. В современном глобальном мире внешняя среда организаций теряет свой локальный характер, приобретая новое пространственное измерение в условиях регионализации и глобализации. Организационная теория развивает

¹¹⁶ О неформальных институтах в политике см., например: Helmke G and Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // *Perspective on Politics*. 2004. Vol. 2. No 4. P. 727.

идеи поля (пространства), а также идею идентичности, расширяя предметное поле своих исследований далеко за пределы стратегического менеджмента и анализа хозяйственной деятельности экономических субъектов. Организации и организационные изменения исследуются не только во времени, но и в пространстве, которое представляется как пространство силы, некая конфигурация силовых отношений между участниками организационного поля в их борьбе за организационную власть и доминирование. Если нам интересно поле политики или ее особая сфера – мировая политика и проблема ее регулируемости, то в качестве объекта исследования могут быть избраны складывающаяся многомерная и многоуровневая система глобального управления и конкурентная борьба либо сотрудничество по этому поводу между субъектами международных отношений.

Глава 2. Финансы

§ 2.1 Система регулирования частных финансов в ЕС*

Влияние мирового финансового и экономического кризиса вкупе с отсутствием эффективных инструментов комплексного антикризисного регулирования в рамках Экономического и валютного союза поставили все без исключения государства – члены ЕС в сложные условия (не только экономические, но и политические). Председатель ЕЦБ Марио Драги¹¹⁷ предупреждал о тяжелых издержках, которые последуют за выходом той или иной страны из валютного союза, а известный американский экономист Нуриэль Рубини неоднократно указывал на необходимость углубления интеграции для спасения зоны евро¹¹⁸.

В первую очередь, кризисные явления затронули банковские системы стран ЭВС. Между тем, в отличие от США, где компании в основном получают дополнительные финансовые ресурсы, выходя на рынки ценных бумаг, европейские компании практически полностью полагаются на банковские кредиты. Согласно данным ЕЦБ, фирмы и домохозяйства в Европе на 70–75% покрывают потребность в привлечении финансовых средств именно за счет банковских кредитов (в США аналогичный показатель составляет 20–25%)¹¹⁹. На значимость банков в финансировании бизнеса указывает также доля банковских кредитов частному сектору относительно ВВП страны. В 2011 г. этот показатель по зоне евро в

* Предыдущая версия текста данного параграфа была опубликована – см.: Цибулина А.Н. Банковский и фискальный союзы в ЕС: что важнее? // *Вестник МГИМО-Университета*. 2014. № 4. С. 155–161.

¹¹⁷ Draghi Warns on Eurozone Break-up // *Financial Times*, 18 December, 2011.

¹¹⁸ Roubini N. The Eurozone's Last Stand. Project Syndicate, 18 July, 2011. [Electronic resource]. – Mode of access: www.project-syndicate.org/commentary/the-eurozone-s-last-stand.

¹¹⁹ European Banking Sector: Facts and Figures. European Banking Federation, 2012. С.28.

среднем составлял около 1,4% от цифры совокупного ВВП. Наибольшие значения этого показателя были на Кипре – 2,98%, Ирландии – 2,8% и Испании – 2,04% ВВП. В США этот показатель ниже – 0,55% от ВВП¹²⁰.

Еще одной особенностью финансовых систем государств – членов зоны евро является довольно высокая степень интеграции национальных рынков межбанковских кредитов и сохраняющаяся существенная фрагментация розничных банковских операций¹²¹. Поэтому аналогичные заемщики средств (например, малые и средние предприятия или физические лица) сталкиваются с различными условиями предоставления кредитов в зависимости от того, в какой стране зоны евро расположен банк. Профессор Буторина О.В. также отмечает, что «во многих странах национальные надзорные органы предписывали своим финансовым учреждениям не принимать в обеспечение активы проблемных стран, а правительства вынуждали их наращивать покупки местных государственных ценных бумаг»¹²². Подобная ситуация может привести к тому, что действия ЕЦБ в рамках единой денежно-кредитной политики будут оказывать различное влияние на бизнес в странах зоны евро. Усугубляет положение стран и то, что совокупные обязательства банковского сектора еврозоны составляют около 250% совокупного ВВП соответствующих стран зоны евро, делая его «слишком большим для спасения» (*too big to save*)¹²³.

В таких условиях, начиная с 2008 г., европейские банки под влиянием мирового финансового и экономического кризиса стали испытывать сложности с привлечением средств. На это указывал резкий рост спредов между ставками *EURIBOR*¹²⁴ и *EONIA*¹²⁵ в

¹²⁰ Bijlsma M.J., Zwart G.T.J. The Changing Landscape of Financial Markets in Europe, the United States and Japan // *Bruegel Working Paper* 02/2013. С. 41

¹²¹ Sapir A., Wolf G.B. The Neglected Side of Banking Union: Reshaping Europe's Financial System/ *Note presented at the informal ECOFIN*, Vilnius, 14 September 2013.

¹²² Буторина О.В. Причины и последствия кризиса в зоне евро // *Вопросы экономики*. № 2, 2012. С. 108–115.

¹²³ Gros D. What's Wrong with Europe's Banks? // *Centre for European Policy Studies*, 12 July 2013.

¹²⁴ EURIBOR (euro interbank offered rate) – ставка, по которой первоклассный банк готов предоставить средства в евро другому первоклассному банку. Рассчитывается ежедневно по межбанковским депозитам сроком на 1, 3, 6 и 12

середине 2009 г., т.е. цена заимствований росла, тем самым делая их практически недоступными. ЕЦБ начал проводить беспрецедентные по своим масштабам меры по снабжению банков ликвидностью: объем средств, предоставленных в рамках долгосрочных операций рефинансирования (*LTRO*), в декабре 2011 г. составлял около 500 млрд. евро и примерно столько же – в феврале 2012 г.

Ситуация осложнялась еще тем, что банки имели большие объёмы государственных долговых обязательств на своих балансах. Так, стресс тест, проведенный Европейским комитетом по банковскому надзору (*Committee of European Banking Supervisors*) совместно с ЕЦБ в 2010 г. для 91 банка ЕС, показал, что в греческих банках было накоплено государственных облигаций на сумму, равную 25% ВВП Греции, испанских – около 20% ВВП Испании а итальянских и португальских - около 10% ВВП соответственно Италии и Португалии¹²⁶.

Для решения проблемы, связанной с накоплением банками больших объемов государственных облигаций стран с высоким уровнем госдолга, ЕЦБ с мая 2010 г. приступил к покупке государственных и корпоративных облигаций на вторичном рынке. Тем не менее, эти действия не смогли воспрепятствовать тому, что практически во всех странах зоны евро потребовались в том или ином объеме вливания государственных средств для стабилизации национальной банковской системы. В 2009 г. в 10 из 15 государств зоны евро банкам была предоставлена прямая финансовая помощь, а в 12 из 15 стран банкам были предоставлены государственные гарантии банковских облигаций¹²⁷. Так, спасение ирландского «*Anglo Irish Bank*» обошлось государственной казне в 17,5 млрд. евро. Руководство Ирландии также обратилось к лидерам других государств ЕС с просьбой разделить бремя по спасению системно-значимого банка, апеллируя к тому, что банковская система

месяцев как средняя ежедневных ставок предложений репрезентативной группы первоклассных банков (*representative panel of prime banks*).

¹²⁵ EONIA (euro overnight index average) – вторая справочная ставка в евровалюте. Она представляет собой средневзвешенную процентную ставку по однодневным межбанковским кредитам.

¹²⁶ Kirkegaard J.F. *The «Shamed Seven» EU Banks Open Their Books*. Peterson Institute for International Economics, July 2010.

¹²⁷ Petrovic A. and Tutsch R. *National Rescue Measures in Response to the Current Financial Crisis //European Central Bank Legal Working Paper Series no.8, 2009.*

Ирландии тесно связана со всей банковской системой зоны евро. В итоге, пакет помощи, предоставленный Ирландии ЕС-МВФ, составил 67,5 млрд. евро, из которых по 22,5 млрд. евро было выделено по линии Европейского механизма финансовой стабильности (*European Financial Stability Mechanism*), МВФ, Европейского фонда финансовой стабильности (*European Financial Stability Fund*) и кредитов, предоставленных Великобританией, Швецией и Данией. Спасение испанских банков *Bankia*, *NCG Banco*, *Catalunya Banc* и *Banco Gallego* также повлекло за собой государственные расходы и привело к еще большему росту государственной задолженности Испании. Два крупнейших банка на Кипре оказались в сложной ситуации во многом из-за существенных вложений в греческие государственные облигации и последующего списания по ним, которое привело к потерям в размере 24% от суммы, равной ВВП страны¹²⁸.

Таким образом, прослеживается четкая взаимосвязь между операциями коммерческих банков и состоянием государственных финансов и наоборот: необходимость государственного вмешательства для спасения системно-значимых банков спровоцировала рост государственного долга (Ирландия и Испания), с одной стороны, и списание долговых обязательств по причине неплатежеспособности одного государства привело к банковскому кризису в другом (Кипр), с другой стороны. Такое положение дел в ЕС получило название «порочного круга» (*doom loop*): банковский кризис приводит к кризису суверенных долгов, но возможна и обратная ситуация. Руководство ЕС приняло решение разработать такую систему регулирования, которая бы позволила расторгнуть связь между состоянием банковского сектора и государственных финансов.

Основные договоренности в отношении будущих контуров такой системы были достигнуты на саммите глав государств и правительств ЕС в июне 2012 г., а уже к началу сентября того же года руководители четырех институтов Евросоюза (Европейской комиссии, Европарламента, Совета министров и Европейского совета) подготовили совместный доклад под названием «Настоящий

¹²⁸ *Economic Bulletin*. Bank of Cyprus Group Economic Division, July 2012. С. 7.

Экономический и валютный союз»¹²⁹. В докладе особо подчеркивалась необходимость не допустить в будущем развития взаимосвязи между задолженностью коммерческих банков и суверенным долгом. Для решения этой задачи было предложено создать Единый надзорный механизм для работы с наиболее крупными банками и общий инструмент для их реструктуризации. В последующем эти инициативы стали основой для формирования Банковского союза.

Двумя годами позже, в середине апреля 2014 г. бывший тогда членом Европейской комиссии по вопросам внутреннего рынка Мишель Барнье заявил, что «Европейский парламент принял три ключевых документа, которые завершают правотворческий процесс для создания Банковского союза... который [Банковский союз – А.Ц.] гарантирует, что отныне налогоплательщики больше не будут нести расходы по спасению банков»¹³⁰. Речь здесь идет о Директиве о санации и урегулировании несостоятельности банков¹³¹, Регламенте, учреждающем Единый механизм по работе с проблемными банками (*Single Resolution Mechanism*)¹³², и внесении изменений в Директиву по гарантии депозитов (*Deposit Guarantee Directive 94/19/EC*) от 1994 г., которая укрепила защиту вкладов населения на случай несостоятельности банков. В Директиве о санации банков установлены новые обязательные правила для всех государств – членов ЕС по управляемому банкротству банков, а именно последовательность, в которой будут привлекаться средства акционеров и кредиторов банка, но отнюдь не структур, финансируемых за счет налогоплательщиков. Единый механизм по работе с проблемными банками дополняет деятельность Единого надзорного механизма – ЕНМ (*Single Supervisory Mechanism*).

¹²⁹ *Towards a Genuine Economic and Monetary Union* // Report by President of the European Council Herman Van Rompuy. European Council, 26 June 2012.

¹³⁰ Press Releases Database, European Commission, 15 April 2014.

¹³¹ Directive 2014/59/EU establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms. 15 April 2014.

¹³² European Parliament legislative resolution of 15 April 2014 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Bank Resolution Fund and amending Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council (COM(2013)0520 – C7-0223/2013 – 2013/0253(COD)).

Осуществление надзорных функций в его рамках возложено на ЕЦБ и национальные надзорные органы.

Под прямой надзор со стороны ЕЦБ в рамках ЕНМ подпадают наиболее крупные банки ЕС, которых насчитывается около 130 из более чем 6000 банков Евросоюза. При этом ЕЦБ вправе приступать к контролю над тем или иным банком по собственной инициативе или по запросу государства-члена. В процессе принятия решений в рамках ЕНМ планируется участие Совета по надзору, в состав которого входят представители национальных органов по банковскому надзору и Совета управляющих ЕЦБ. Банки зоны евро автоматически попадают в сферу ответственности ЕНМ, в то время как государства вне зоны евро имеют право присоединяться к этому механизму по своему усмотрению. Великобритания и Швеция уже заявили о своем отказе участвовать в механизме.

Стоит отметить, что в целом в ЕС создаётся крайне запутанная с институциональной точки зрения система контроля над финансовым сектором (см. ниже Схему 2-2). Так, в 2009 г. была

Схема 2-2: Архитектура финансового надзора в ЕС

учреждена Европейская система финансового надзора, в которую вошли Европейская банковская организация – ЕБО (*European*

Banking Authority), Европейская организация страхования и пенсионного обеспечения (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*) и Европейская организация по ценным бумагам и финансовым рынкам (*European Securities and Markets Authority*), а с 2011 г. начал работу Европейский совет по финансовым рискам – ЕСФР (*European Systemic Risk Board*).

В вопросах осуществления надзора ЕЦБ будет взаимодействовать прежде всего с ЕБО, т.к. последняя задействована в микропруденциальном регулировании и составлении единого пособия, объединяющего наилучшие банковские надзорные практики в ЕС. ЕЦБ также принял в 2016 г. своё собственное руководство по надзору (*Guide on options and discretions*), в котором отражены подходы, применяемые в рамках ЕНМ. В то же время на Европейский совет по финансовой стабильности возложена функция по контролю и определению рисков для всего финансового сектора, а не только для тех или иных кредитных институтов. Но поскольку у ЕСФР нет инструментов для проведения макропруденциального надзора (см. Схему 2-2), то он должен искать пути для эффективного сотрудничества с ЕЦБ. Таким образом, результативность работы европейских регуляторов во многом будет зависеть от того, смогут ли они четко разделить между собой полномочия и сферы ответственности.

Вопрос о методах и средствах, используемых при работе с проблемными банками в Банковском союзе, решается на уровне Совета по реструктуризации банков, в который вошли представители Европейской комиссии, Совета министров, ЕЦБ и национальных органов по реструктуризации банков. Здесь вновь возникает довольно сложный механизм принятия решений, т.к. заседания Совета подразделяются на пленарные и исполнительные. В первом случае рассматриваются вопросы об использовании средств из единого Фонда по урегулированию несостоятельности банков (*Single Resolution Fund*) в объеме свыше 5 млрд. евро, а во втором – менее вышеназванной суммы. Данный фонд должен аккумулировать средства на сумму в 55 млрд. евро в течение восьми лет (с 2015 по 2023 гг.) из взносов, коммерческих банков стран-участниц. К 2024 г. объем средств Фонда должен достичь 1% от суммы всех покрытых депозитов в странах Банковского союза. В течение переходного периода в Фонде будут накапливаться средства посредством их накопления сначала в национальных фондах

санации проблемных банков и последующего перевода в Фонд. Для объединения средств национальных фондов потребовалось заключить новое межправительственное соглашение о переводе и объединении взносов в Фонд (*Intergovernmental agreement of the transfers and mutualisation of contributions to the Single Resolution Fund*) между странами-участницами Банковского союза (как, например, это было в случае с Шенгенскими соглашениями, которые позже были включены в текст Амстердамского договора 1997 г.). 1 января 2016 г. Фонд приступил к работе.

У ряда экспертов¹³³ возникают сомнения по поводу достаточности средств Фонда для спасения банков в будущем. Если обратиться к недавнему банковскому кризису в Испании (2012 г.), когда сразу несколько крупных банков оказались на грани банкротства, то на антикризисные мероприятия тогда было выделено 60 млрд. евро из средств Европейского стабилизационного механизма (ЕСМ). Однако Фонд по урегулированию несостоятельности банков планируется для урегулирования одной-двух кризисных ситуаций, в основе которых не заложены системные причины. В случае же системного кризиса практически неизбежно потребуется использование государственных средств.

Единая денежно-кредитная политика ЕЦБ, которая распространяется на все государства – члены Валютного союза, лишает национальные центральные банки права самостоятельно устанавливать уровень основной процентной ставки, осуществлять эмиссию и управлять валютным курсом. У государства остается не так много возможностей для преодоления последствий экономического кризиса, особенно если действия ЕЦБ не отвечают насущным потребностям экономики данной конкретной страны. Для одних стран политика ЕЦБ может оказаться слишком сдерживающей, а для других – наоборот, слишком мягкой. Получается, что государство должно целиком и полностью полагаться на регулирование своей налогово-бюджетной сферы (как например, увеличивать государственные расходы, что приводит к росту дефицита госбюджета и в последствии – к нарастанию

¹³³ Gros D. Banking Union instead of Fiscal Union? // *Political, Fiscal and Banking Union in the Eurozone?* / Ed. by F. Allen, E. Carletti, J. Gray. –Wharton (PA, USA): FIC Press, 2013. P. 65–74.

госдолга). Недавние кризисы суверенного долга в ряде стран зоны евро показали, что в таких условиях государство может довольно быстро исчерпать средства для самостоятельного преодоления кризиса. В естественных валютных союзах (например, США) проблема несоответствия в некоторых случаях единой денежно-кредитной политики потребностям отдельной страны решается путем задействования системы управления бюджетными (фискальными) трансфертами. Как правило, Фискальный союз в рамках федеративного государства включает все или несколько из числа следующих элементов¹³⁴:

- общие фискальные правила;
- инструменты антикризисного регулирования;
- механизмы распределения трансфертов;
- общий бюджет.

В ЕС уже принята нормативная база для контроля над национальными бюджетами в форме так называемого «Пакета шести» (это существенно реформированный Пакт стабильности и роста – ПСР), в котором объединены пять регламентов и одна директива. Пакт стабильности и роста был инициирован Францией и Германией и принят ещё в 1997 г. с целью поддержания бюджетно-налоговой дисциплины в странах зоны евро. Тогда Пакт состоял из двух регламентов: о недопущении сверхнормативного дефицита госбюджета страны (свыше 3% ее ВВП) и о мерах противодействия сверхнормативному бюджету. ПСР был впервые реформирован в 2005 г. – в сторону смягчения требований.

Инструменты антикризисного управления (Единый фонд по урегулированию проблемных банков, Европейский стабилизационный механизм) предусмотрены в рамках Банковского союза, правда, их деятельность направлена лишь на противодействие нециклическим шокам, связанным с деятельностью финансовых институтов. Однако для преодоления последствий шоков со стороны спроса и предложения, которые носят циклический характер, скорее всего, потребуются внесение существенных изменений в систему распределения финансовых ресурсов ЕС, а именно бюджета ЕС.

¹³⁴ Vetter S. Do All Roads Lead to Fiscal Union? // *EU Monitor. Deutsche Bank Research*, 11 April 2013.

На первый взгляд, общий бюджет ЕС существует как раз для решения этой задачи. Но средства, направляемые регионам стран ЕС в рамках общей региональной политики или политики сплочения, идут на реализацию долгосрочных проектов, а не на оказание экстренной помощи в случае резкого ухудшения экономической конъюнктуры в той или иной стране. Предложения по совершенствованию распределения средств бюджета ЕС были изложены в «Докладе Ван Рампёя»¹³⁵. Так, в частности, предполагалось создание некоего «фискального инструмента» для стран зоны евро, средства которого могут формироваться за счет взносов государств-членов, а также отчислений от сбора национальных налогов или введения общеевропейского налога на финансовые транзакции. Речь идёт о создании отдельного бюджета для стран зоны евро.

Ещё одним способом оказания помощи странам, переживающим циклический спад в экономике, может стать введение на уровне ЕС страхования от безработицы¹³⁶. При значительном сокращении темпов экономического роста и увеличении числа безработных, объемы пособий по безработице будут возрастать, и тем самым ложиться дополнительным бременем на государственные финансы. Система общеевропейского страхования позволила бы перенести часть подобных расходов государства на уровень ЕС. Национальные системы страхования продолжили бы функционировать для выплат пособий на долгосрочной основе, в то время как средства из общеевропейского фонда поступали бы в периоды резких всплесков безработицы и в течение ограниченного периода времени. Такая система может работать только при условии, что в большинстве стран ЕС высокая безработица не является системной или циклической т.е. сохраняющейся на протяжении длительного срока. Однако, если около 20 лет назад наблюдалась относительная корреляция уровней безработицы по странам Евросоюза, то сейчас ситуация обратная.

Например, в Австрии, Нидерландах и Люксембурге показатели безработицы остаются ниже среднего уровня по ЕС уже

¹³⁵ *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy. European Council, 26 June 2012.

¹³⁶ Dullien S. *A Euro-Area Wide Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Who Benefits and Who Pays*. Brussels: European Commission, December 2013.

длительное время. Отсюда исходит риск того, что указанным государствам придется де факто субсидировать страны с более высокой безработицей практически постоянно. Одновременно возникает вопрос: действительно ли этот инструмент сможет противодействовать влиянию шоков, в основе которых лежат системные проблемы, препятствующие экономическому росту? Так, если за образец естественного валютного союза взять США, то там расходы федерального бюджета на пособия по безработице составляли в последние годы (т.е. в «Великой рецессии») около 1% ВВП. Но при сокращении ВВП, как, к примеру, в Ирландии и Греции, более чем на 10%, потребуются колоссальные выплаты по пособиям¹³⁷. Очевидно, что в такой ситуации система общего страхования от безработицы для ЕС окажется неэффективной по причине невозможности аккумулировать средства в требуемом объеме и направлять в страны на протяжении длительного времени (больше одного года).

Европейскому союзу удалось преодолеть наиболее острые фазы банковского и долгового кризисов к середине 2013 г., сохранив при этом целостность зоны евро и ее привлекательность для других государств-членов этого интеграционного объединения. Отсутствие в системе управления ЭВС каких-либо инструментов антикризисного регулирования вызвало необходимость в экстренном порядке подготовить и принять широкий перечень нормативных документов и создать новые органы по управлению и контролю над деятельностью финансового сектора в Европе. Это стало возможным во многом, благодаря коллективным действиям национальных правительств и осознания ими необходимости идти по пути дальнейшего углубления экономической интеграции, а именно усиления координации общей экономической политики в ЕС посредством контроля за национальными госбюджетами, а также формирования Банковского и Фискального союзов.

Создание полноценного Банковского союза в ЕС, который включает в себя Единый надзорный механизм и механизм по санации и урегулированию проблемных банков, служит решением двух ключевых проблем, лежавших в основе разразившегося банковского кризиса в ЕС. Во-первых, надзор за системно значимыми банками переносится на европейский уровень. Во-

¹³⁷ Gros D. Banking Union instead of Fiscal Union? Op. cit.

вторых, предоставление финансовой помощи проблемным банкам будет происходить не за счёт средств налогоплательщиков (*bail-out*), а за счёт взносов самих банков в общий Фонд (*bail-in*). Таким образом, в ЕС пытаются «разорвать» связь между наиболее крупными банками и государством.

Однако если в регулировании банковской сферы достигнут существенный прогресс, то вопрос повышения эффективности макроэкономического регулирования в условиях единой денежно-кредитной политики остается нерешённым. Способствовать сокращению экономических дисбалансов и противодействовать последствиям асимметричных шоков в Валютном союзе может создание Фискального союза, в основе которого была бы положена система перераспределения финансовых ресурсов государств-членов. На настоящий момент в ЕС действует лишь «превентивный» инструмент фискального союза в форме контроля над государственными финансами со стороны Европейской комиссии. Дальнейшие шаги по формированию Фискального союза будут сопряжены с необходимостью поиска новых источников поступлений в общий бюджет и еще большей централизации власти на наднациональном уровне. В то же время, хотя в первую очередь эти меры направлены на совершенствование макроэкономического регулирования в ЕС и смягчение последствий асимметричных шоков, они мало способствуют решению наиболее острых системных проблем Евросоюза, связанных с низкими темпами экономического роста и высокой безработицей.

§ 2.2 Роль ЕС в установлении норм финансового регулирования и надзора за пределами Европы

Глобальное финансовое регулирование опирается на работу множества государственных и частных акторов. Так, Международная организация комиссий по ценным бумагам (*International Organization of Securities Commissions – IOSCO*)¹³⁸, Базельский комитет по банковскому регулированию (*Basel*

¹³⁸ Официальный сайт Международной организации комиссий по ценным бумагам – <https://www.iosco.org>.

Committee on Banking Regulation),¹³⁹ Международная ассоциация по страховому надзору (*International Association of Insurance Supervisors - IAIS*)¹⁴⁰, Международный совет по стандартам бухгалтерского учета (*International Accounting Standards Board - IASB*),¹⁴¹ Международная ассоциация по деривативам и свопам (*International Derivatives and Swaps Association – IDSA*)¹⁴² занимаются распространением лучших стандартов и практик. Лидеры отрасли, как например, крупные бухгалтерские и аудиторские компании (*KPMG, Pricewaterhouse&Coopers, Deloitte, Ernst & Young* и некоторые другие) обладают практическими знаниями и экспертизой для того, чтобы определять правила работы отрасли на международном уровне и принимать стандарты, в наибольшей степени отвечающие их интересам. Предпочтения тем или иным стандартам, которые выражают крупные игроки на рынке сказываются на менее заметных участниках, которые вынуждены принимать стандарты, используемые крупными компаниями, чтобы выдерживать конкурентное давление с их стороны.

Международное регулирование стандартов бухгалтерского учета крайне важно для стабильного функционирования мировой экономики. Слабо проработанные стандарты могут приводить к мошенничеству и даже иметь системное измерение, как например, в случае с банкротством *Enron* в США. Национальные правила ведения бухучета зачастую действуют в пользу определённых экономических структур и поддерживают определённые формы капитализма, ставя в привилегированное положение отдельных частных инвесторов или акционеров. Разница в стандартах, используемых ведущими экономиками мира, усложняет ведение международного бизнеса и приводит к лишним досадным издержкам при реализации проектов.

В ЕС установлением стандартов бухгалтерского учёта до конца 1970-х годов занимались на национальном уровне

¹³⁹ Официальный сайт Базельского комитета по банковскому надзору – <https://www.bis.org/bcbs/>

¹⁴⁰ Официальный сайт Международной ассоциации по страховому надзору <http://www.iaisweb.org/home>.

¹⁴¹ Официальный сайт Международного совета по стандартам бухгалтерского учета <http://www.ifrs.org/About-us/IASB/Pages/Home.aspx>.

¹⁴² Официальный сайт Международной ассоциации по деривативам и свопам – <http://www2.isda.org>.

(министерства финансов или другие государственные структуры). В 1978 г. появилась четвертая европейская Директива, а в 1983 г. – седьмая Директива, посредством которых в объединении хотели гармонизировать национальные правила бухучета для обществ с ограниченной ответственностью. Имплементация положений указанных директив проходила медленно по причине нежелания государств-членов усложнять ведение бухучета для себя и отказываться от собственных традиций в этой области. Великобритания, Дания и Нидерланды придерживались англосаксонской традиции бухучёта (минимальное вмешательство государства в систему формирования данных бухучета, доминирование принципа достоверности и удовлетворение требований акционеров), в то время как Германия, Франция и Италия – континентальной модели (она больше ориентирована на кредиторов, здесь доминирует принцип осторожной оценки, поддерживается тесная связь отчётности с налоговой системой). Ситуация стала меняться в конце 1980-х годов, когда развитие ЕВР стало приводить к росту числа слияний и поглощений на уровне примерно 4 тысяч слияний и поглощений в год¹⁴³.

В то же время всё больше европейских ТНК стали выходить на мировой рынок в поисках дополнительных финансовых ресурсов. При этом многие крупные компании из Европы устремились на ёмкий фондовый рынок США. Так, в период с 1990 по 1998 гг. число европейских компаний, прошедших процедуру листинга на фондовых биржах США, возросло с 50 до 250. Соответственно, США потребовали, чтобы эти компании использовали американские стандарты бухучета (*Generally Accepted Accounting Standards – GAAP*). Расширение границ применения *GAAP* подтолкнуло Европейскую комиссию к ускорению работы над гармонизированными стандартами для интегрированной Европы. Однако ЕК не могла действовать самостоятельно в этом вопросе, не имея достаточных полномочий. Она могла действовать только через Европейскую группу по изучению бухгалтерского учета (*European Accounting Study Group*), созданную в 1996 г., и Контактный комитет при этой группе, состоящий из представителей государств-членов.

¹⁴³ Martynova M., Renneboo, L. D. R Mergers and Acquisitions in Europe // *CentER Discussion Paper*; Vol. 6, Tilburg: Finance, 2006. Режим доступа: <https://pure.uvt.nl/ws/files/777056/6.pdf>.

Выработать согласованную позицию всех участников в таком формате было практически невозможно. Поэтому довольно скоро Комиссии стало понятно, что принять гармонизированные европейские стандарты, которые к тому же признавались бы в США, ей не удастся.

Тогда внимание европейских чиновников устремилось в сторону Международного комитета по стандартам бухгалтерского учета, который выпускал Международные стандарты бухучета (*International Accounting Standards – IASs*). ЕК приняла решение взять за основу именно эти стандарты для гармонизации европейских правил бухучета. В 1995 г. от компаний, прошедших процедуру листинга в ЕС, стали требовать предоставления отчетности в соответствии с *IASs*.

Международный комитет по стандартам бухгалтерского учета (*IASC*) был создан в 1973 г. и просуществовал до 2001 г., когда на смену ему появился Международный совет по стандартам бухгалтерского учёта. Новая организация имеет более обширный штат сотрудников, которые задействованы на постоянной основе. Члены Совета выбираются на основе не географической принадлежности, а профессиональной квалификации. В ведение этой организации включены новые направления деятельности, в числе которых: конвергенция национальных и международных стандартов, выплаты на основе долевых инструментов (акций), нематериальные активы и ряд других.

Цель *IASC* состояла в разработке базовых стандартов бухучёта и продвижение их более широкого использования в мире. В первые десятилетия своей деятельности *IASC* практически не оказывал никакого влияния на мировые практики бухучета. Его стандарты были добровольными, а развитые страны считали их чересчур гибкими и недостаточно проработанными¹⁴⁴. Однако в конце 1980-х годов ЕК решила участвовать в реформе *IASs*, чтобы европейские стандарты не развивались по пути пассивного копирования *GAAP*, а также для оказания влияния на США с целью

¹⁴⁴ Zeff S.A. The Evolution of the IASC into the IASB, and the Challenges it Faces // *The Accounting Review*. 2012. Vol. 87. No. 3. P. 807–837.

Режим

доступа:

<http://www.ruf.rice.edu/~sazeff/Evolution%20The%20Accounting%20Review.pdf> .

признания американцами *IASs* эквивалентными *GAAP*. В процессе реформы *IAS* активное участие принимала так называемая «Группа 4+1», в состав которой входили представители устанавливающих стандарты органов США, Великобритании, Канады, Австралии и (позднее) Новой Зеландии, т.е. стран с англо-саксонской моделью бухучета.

ЕС, как и его государства-члены, имел немного возможностей для активного продвижения своих интересов в силу сосуществования различных национальных практик внутри интеграционного объединения. Во многом по этой причине Евросоюзу не удалось существенно повлиять на выработку новых стандартов. В 1998 г. *IASC* закончила работу по подготовке *IASs*, а в 2000 г. они были приняты *IOSCO*. Таким образом, ЕС всё же добился более широкого использования *IAS*, но история на этом не закончилась.

Под давлением американской Комиссии по ценным бумагам и биржам (*Securities and Exchange Commission – SEC*) национальным регуляторам было разрешено Международным комитетом запрашивать у транснациональных корпораций дополнительную отчетность в соответствии с нормами *GAAP*, т.е. доминирование стандартов США в международных рамках де-факто было сохранено. Конкуренция ЕС и США за влияние в *IASC* продолжилась и после того как в конце 1990-х гг. было принято решение о реформировании структуры управления этой организацией. Инициатива реформы исходила от *SEC*, которая настаивала на необходимости повышения качества в процедуре разработки стандартов для того, чтобы *SEC* готова была бы их принять. США выступали за делегирование от страны в организацию независимых экспертов на основе их профессионального опыта. Принимая во внимание то, что пять крупнейших бухгалтерских фирм мира на тот момент (*Deloitte, PricewaterhouseCoopers, Ernst and Young, KPMG* и *Arthur Andersen*) работали на основе англо-саксонской модели, очевидно, в какую сторону был бы перевес мнений экспертов в твоём случае. ЕС всячески продвигал идею представительства в организации на основе географического принципа, но реализовать ее не удалось. *IASC* был реорганизован в соответствии с намерениями США и, как уже было отмечено ранее, в 2001 г. преобразован в *IASB*.

Международный совет по стандартам бухгалтерского учета унаследовал *IASs*, но впоследствии стал заменять их на Международные стандарты финансовой отчетности – МСФО (*International Financial Reporting Standards – IFRS*). *IASs* были приняты в период с 1973 по 2001 гг., а с 2001 г. стали приниматься МСФО. Таким образом, ЕК не удалось оказать влияния на процесс реформирования регулятора и отстоять свои интересы на этом этапе. Однако ЕС все же отчасти удалось получить выгоду от данного процесса. После согласования *IASs* на глобальном уровне европейские представители получили возможность повлиять на процесс гармонизации стандартов бухучёта в самом ЕС (в странах-участниках).

На саммите Европейского союза в Лиссабоне в 2000 г. было принято решение об обязательном применении *IASs*, которое в 2002 г. закрепили в соответствующем регламенте¹⁴⁵. В соответствии с Регламентом № 1606/2002, все европейские компании к 2005 г. должны были перейти на *IASs*. К 2007 г. ЕС удалось убедить американскую Комиссию по ценным бумагам и биржам в том, что Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) не противоречат американским *GAAP*, и добиться их признания этой организацией. В свою очередь, в 2008 г. ЕС также признал МСФО эквивалентными американским и японским *GAAP* и позволил компаниям из Китая, Индии и Южной Кореи, прошедшим процедуру листинга в ЕС, готовить финансовые отчеты на основе национальных *GAAP*, при этом всячески способствуя принятию этими странами МСФО. Однако США не спешат отказываться от *GAAP* и переходить на МСФО. В 2002 г. Международный совет по стандартам бухгалтерского учета и Финансовый совет по бухгалтерскому учету (*Financial Accounting Standards Board – FASB*) – американская частная независимая некоммерческая организация, устанавливающая стандарты отчётности для государственных и частных компаний, использующих *GAAP*, только начали сложный процесс конвергенции.

С началом глобального экономического кризиса наметились новые разногласия между США и ЕС по вопросам МСФО.

¹⁴⁵ EU Regulation No. 1606/2002, 2002. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:243:0001:0004:en:PDF>.

Американские компании не стремятся переходить на МСФО, поскольку такой переход сопряжен для них с дополнительными транзакционными издержками. В то же время, на глобальной арене появляются новые игроки, способные в будущем потеснить гегемонию США и ЕС в вопросе установления норм финансового контроля, что побуждает Брюссель и Вашингтон к сближению своих позиций. Так, в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) в 2009 г. была учреждена Группа по установлению стандартов финансовой отчетности для стран АТР (*Asian Oceanian Standard Setters Group*), объединяющая 26 стран. В Южной Америке появилась аналогичная организация, куда входят 16 стран региона. Во всех этих странах уже применяются МСФО. Поэтому Международный совет по стандартам бухгалтерского учёта будет принимать во внимание и их мнение в переговорном процессе.

Из года в год всё более вовлекается в процесс глобализации **страховой бизнес**. В период с 2008 по 2013 гг. наибольший рост в сфере страхования наблюдался в развивающихся странах. Доля Китая в объёме мировых страховых взносов выросла более чем на 80%, а Южной Кореи – практически на 40%¹⁴⁶. Глобальные регуляторы стали обращать более пристальное внимание на страхование после начала глобального финансового кризиса и в особенности после истории с американской страховой корпорацией *AIG (American International Group)*, когда стало очевидным, что некоторые операции страховой компании могут угрожать стабильности мировой финансовой системы. СФС обозначил девять страховых компаний в качестве системно значимых. Пять из них являются европейскими, три – американскими и одна – китайская. В целом насчитывается около 50 международных страховых групп¹⁴⁷.

Международное регулирование в сфере финансовых услуг осуществляет Международная ассоциация органов страхового надзора (*IAIS*), которая была создана в 1994 г. Данная ассоциация объединяет свыше 190 участников, 56 из которых представляют надзорные органы США. В отличие от сферы банков и ценных

¹⁴⁶ Global Insurance Regulatory Issues: Implications for the U.S. Policy and Regulation, Bipartisan Policy Centre, 2005. Режим доступа: <http://cdn.bipartisanpolicy.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Insurance-Regulatory-Issues.pdf>.

¹⁴⁷ См. Insurance Information Institute – <http://www.iii.org/publications/international-insurance-fact-book-2016/world-rankings>.

бумаг, регулирование страховой деятельности в Соединённых Штатах находится исключительно в ведении штатов. Национальная ассоциация страховых комиссаров (*National Association of Insurance Commissioners – NAIC*) не является федеральным органом, в потому не может представлять общие интересы США в сфере страхования на глобальном уровне. Европейская комиссия входит в состав Международной ассоциации органов страхового надзора, но без права участия в голосовании.

Начиная с середины 2000-х годов, ключевые вопросы, которые стояли на повестке дня *IAIS*, отражали приоритетные направления для ЕС. Так, стандарты *IAIS*, принятые в 2008 г., были позаимствованы из проекта второй Директивы ЕС о платёжеспособности (*Solvency II Directive*)¹⁴⁸. Данные стандарты стали первой попыткой установления стандартов и руководства по проведению надзора для страховых компаний на глобальном уровне. Власти США заняли нейтральную позицию при переговорах по этому вопросу в *IAIS*. Они не выступали против установления нового режима платежеспособности, но и не поддерживали его, поскольку предлагаемые стандарты существенно отличались от практики, принятой в самих США¹⁴⁹. Здесь стоит ещё раз особо подчеркнуть, что на этих переговорах США не были представлены каким-либо одним федеральным органом по надзору в сфере страхования по причине того, что там регулирование страховой деятельности находится в ведении отдельных штатов.

Для ЕС принятие стандартов *IAIS* стало большим достижением, причём не только репутационного свойства. Согласно данным ЕК, применение новых стандартов позволяет крупным страховым группам получать экономию до 40% в результате снижения требований по объемам собственного капитала и направлять высвободившиеся средства на инвестиции¹⁵⁰. Можно предположить, что под влиянием активной роли ЕС в сфере регулирования страхования в США в 2008 г. Национальная ассоциация страховых комиссаров приняла «Рабочий план по

¹⁴⁸ Solvency II Directive 2009/138/EC, 2009. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:335:0001:0155:en:PDF>.

¹⁴⁹ Quaglia L., The EU, the US and the International Standard Setting by Regulatory For a in Finance, New Political Economy, 2013. Режим доступа: DOI: 10.1080/13563467.2013.796449.

¹⁵⁰ Financial Times, 11 July 2007.

модернизации платежеспособности» (*Solvency modernization work plan*)¹⁵¹.

Одним из факторов, способствующих усилению роли государства в глобальном финансовом регулировании, принято считать размер рынка для той или иной финансовой услуги. В случае со страхованием размер рынков США и ЕС примерно одинаков (35% мирового рынка страховых услуг приходится на ЕС и 29% – на Северную Америку)¹⁵². Однако наличие именно крупных компаний на рынке дает приоритет при переговорах в международных регулирующих органах делегатам от конкретных стран. Крупные игроки заинтересованы в распространении правил и стандартов на всё большие юрисдикции для облегчения ведения бизнеса. В ЕС именно крупные страховщики поддерживали предложения ЕК в *IAIS*, что позволило Евросоюзу занять лидирующие позиции в сфере глобального регулирования страхования.

Первые шаги по **регулированию рынков ценных бумаг** на глобальном уровне были предприняты в 1970-х годах. На тот момент ведущие фондовые биржи мира находились в США и Великобритании (Чикагская, Нью-Йоркская, Лондонская биржи). Фондовые рынки европейских стран и стран Юго-Восточной Азии находились на гораздо более низкой ступени развития, и на них преобладали национальные игроки.

Традиционно стремление гармонизировать правила на биржах продиктовано двумя причинами. Во-первых, оно проистекает из опасения риска системного нарушения при проведении трансграничных сделок. Во-вторых, оно вызвано стремлением повысить совместимость регуляторных практик для упрощения проведения сделок. Однако в те годы такие проблемы мало кого волновали. На тот момент было трудно представить, какое влияние эти биржи могут оказывать не только на национальную, но и на глобальную экономику. Первые соглашения, заключенные в Межамериканской ассоциации комиссий по ценным

¹⁵¹ https://www.svs.cl/portal/principal/605/articles-13304_doc_pdf.pdf.

¹⁵² European Insurance – Key Facts. Insurance Europe. August 2015. Режим доступа: <http://www.insuranceeurope.eu/sites/default/files/attachments/European%20Insurance%20-%20Key%20Facts%20-%20August%202015.pdf>.

бумагам и подобным организациям¹⁵³ (*Inter-American Association of Securities Commissions and Similar Organizations*), были в форме двусторонних и (позднее) многосторонних меморандумов о взаимопонимании по обмену информацией между регуляторами бирж с целью предотвращения мошеннических операций¹⁵⁴.

В 1983 г. на смену вышеназванной организации пришла *IOSCO*, которая де-факто не занималась вопросами регулирования и надзора.

В Европе к регулированию финансового сектора приступили во второй половине 1980-х годов в связи с началом строительства ЕВР, который предполагает свободу перемещения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Для регулирования банковских услуг была принята в 1989 г. Вторая директива по координации банковских услуг (*Second Banking Coordinating Directive – 2BCD*), в основу которой легли положения соглашения «Базель-1» по достаточности капитала банков. Разработка и принятие регулирующих документов для операций с ценными бумагами были крайне затруднены в ЕС вследствие отсутствия на национальном или глобальном уровне документа, который можно было бы взять в Европе за образец. Примерно в то же самое время начались переговоры в *IOSCO*, Комитете под руководством Барнза (*Barnes Committee*) при Базельском комитете по банковскому надзору, между Великобританией, США и Японией, которые не привели к практическим результатам. Для ЕС было крайне важно принять документ, регулирующий операции с ценными бумагами, в свете необходимости обеспечения функционирования ЕВР. В результате в 1989 г. была принята Директива «о достаточности капитала» (*Capital Adequacy Directive – CAD*), а в 1993 г. – Директива «об инвестиционных услугах» (*Investment Services Directive – ISD*).

Несмотря на то, что на глобальном уровне отсутствовали стандарты по ценным бумагам, европейские и американские биржи на протяжении 1990-х годов продолжали расти. К началу 2000-х годов свыше 170 европейских компаний (преимущественно из

¹⁵³ Межамериканская ассоциация комиссий по ценным бумагам и подобным организациям была создана в 1974 г. и в 1984 г. была преобразована Международную организацию комиссий по ценным бумагам (*IOSCO*).

¹⁵⁴ Mugge D. *Europe and the Governance of Global Finance*. Oxford University Press, 2014.

Великобритании, Нидерландов и Франции) были зарегистрированы в американской Комиссии по ценным бумагам и биржам, что говорило о необходимости достижения большей конвергенции в регулировании. Новый этап регулирования начался с принятием в 2002 г. в США Акта Сарбейнза–Оксли по ценным бумагам, которому предшествовали разбирательства в компаниях *Enron* и *Worldcom*.

Данный закон существенно ужесточил требования к эмитентам, режиму финансовой отчетности и раскрытия информации, что понижало привлекательность Нью-Йоркской фондовой биржи и *NASDAQ* по сравнению с Лондонской биржей¹⁵⁵. В 2004 г. в ЕС на смену *ISD* приняли масштабную Директиву «о рынках финансовых инструментов» (*Markets in Financial Instruments Directive – MIFID*). Директива в гораздо большей степени гармонизировала правила регулирования и охватывала больший спектр инвестиционных продуктов и услуг. Помимо этого, в ЕС в 2001 г. были созданы Комитет европейских регуляторов ценных бумаг (*Committee of European Securities Regulators – CESR*) и Комиссия по торговле товарными фьючерсами (*Commodities Futures Trading Commission – CFCT*), которые, помимо прочего, содействовали доступу европейских компаний на американский рынок ценных бумаг.

Производные финансовые инструменты (деривативы) стали активно развиваться во второй половине 1990-х гг. В США деривативы появились в 1970 г. на товарных биржах в Чикаго. В Европе первые биржевые деривативы появились в Лондоне (1982г.), Париже (1986 г.), Швейцарии (1988 г.) и Германии (1990 г.). Они использовались преимущественно в сделках на внутреннем рынке и крайне редко имели международное измерение. Конкуренции между биржами не наблюдалось и, соответственно, отсутствовала потребность в регулировании на глобальном уровне¹⁵⁶.

Однако помимо биржевых деривативов, стал стремительно развиваться рынок внебиржевых деривативов (*out-of the counter – OTC derivatives*). По данным БМР, размер мирового рынка деривативов вырос с 60 трлн. в 1998 г. до 600 трлн. долл. США в

¹⁵⁵ Posner E. Making Rules for Global Finance: Transatlantic Regulatory Cooperation at the Turn of Millenium // *International Organization*. 2009. Vol. 63. № 4. P. 672.

¹⁵⁶ Mugge. Op. cit.

2010¹⁵⁷. Для снижения транзакционных издержек и развития торговли внебиржевых ПФИ в 1985 г. была создана Международная ассоциация свопов и деривативов (*International Swaps and Derivatives Association – ISDA*), в которую входит свыше 800 финансовых институтов, юридических фирм и иных заинтересованных участников. Она разработала стандартные условия контрактов, которые стали широко применяться в сделках по всему миру и способствовали расширению использования ПФИ. Тем не менее, размер европейского рынка деривативов оставался меньше американского. В США долгое время придерживались курса на максимально возможное дерегулирование в сфере ПФИ, а европейские игроки не имели возможности повлиять на эту ситуацию из-за доминирования американских компаний в этой области.

На всем протяжении 1990-х годов американское казначейство и Федеральная резервная система отказывались ужесточать национальное регулирование, несмотря на широкое общественное обсуждение этого вопроса, вызванное рядом финансовых разбирательств. В 2000 г. Конгресс США принял Акт о модернизации товарных фьючерсов (*Commodities Futures Modernization Act*), снимающий запрет на торговлю фьючерсами акций и упраздняющий надзор со стороны SEC. В 2001 г. Руководящий совет ЕЦБ внес предложение по регулированию центральных контрагентов в сделках с ОТС-деривативами, но оно не получило продолжения.

Начало регулирования деривативов на глобальном уровне связывают с крахом банка «Леман Бразерс» (*Lehman Brothers*) и необходимостью спасения Американской международной группы (*American International Group – AIG*) при помощи средств из государственной казны США. Форум финансовой стабильности и G20 в 2008 г. обратились к участникам рынка с призывом повысить прозрачность сделок с кредитными дефолтными свопами (*Credit Default Swaps – CDS*), но дальше призывов дело не пошло. В 2009 г.

¹⁵⁷ Newman A., Bach D. The European Union as hardening agent: soft law and the diffusion of global financial regulation // *Journal of European Public Policy*. 2014. Vol. 21. No. 3. P. 441. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2014.882968>.

в докладе Де Ларозьера¹⁵⁸ появилась рекомендация упростить и стандартизировать ОТС-деривативы, а также учредить клиринговую организацию для кредитных дефолтных свопов, которую позднее поддержала ЕК. В США примерно в это же время казначейство обнародовало аналогичные предложения по регулированию деривативов.

В итоговом документе, принятом на саммите G20 в Питтсбурге в 2009 г., был отражён общий подход США и ЕС к регулированию деривативов. Акт Додда–Франка¹⁵⁹ в США и Регламент ЕС по правилам регулирования инфраструктуры европейского финансового рынка (*European Market Infrastructure Regulation – EMIR*)¹⁶⁰ полностью согласуются между собой. В свете того, что на мировом рынке пока нет конкурентов европейским и американским компаниям, работающим с деривативами, регулирование и надзор со стороны органов ЕС и США является определяющим при обсуждении вопросов глобального регулирования в области ПФИ. В то же время такие международные организации, как IOSCO и ФФС, в большей степени играют роль площадок для дискуссий по этим вопросам.

Глобальный финансовый и экономический кризис 2008 г. поставил под сомнение эффективность главенствующего на тот момент среди представителей центральных банков и регулирующих органов подхода к осуществлению финансового контроля, который сводился к анализу надежности финансовых институтов и финансовых инструментов по отдельности, т.е. проводился микропруденциальный надзор. Однако кризис показал, что в целом система финансовых институтов может вести себя отлично от отдельных ее элементов как то банков или инвестиционных фондов. Например, в разгар кредитного бума некоторые финансовые институты могут выглядеть стабильными вследствие того, что риски, которые подвергаются оценке, оказываются

¹⁵⁸ Report by the High-Level Group of Financial Supervision in the EU chaired by de Larosiere J. 25 February 2009. [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

¹⁵⁹ The Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 2010. URL: <https://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>.

¹⁶⁰ Regulation No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:201:0001:0059:en:PDF>.

незначительными для отдельного финансового института, в то время как существует угроза того, что финансовая система в целом может оказаться в кризисном положении. Иными словами, в поле зрения контролирующих органов и самих финансовых институтов не входила оценка угрозы «системного риска», который и является предвестником финансовой нестабильности и финансовых кризисов. Понятие системного риска является главным для концепции *макропруденциального регулирования*.

Макропруденциальное регулирование – относительно новый подход, который был впервые использован на заседаниях Базельского комитета по банковскому надзору в 1979 г. В 1980-х и 1990-х годах данный термин применялся неофициально в стенах Банка международных расчетов в Базеле, но после Азиатского кризиса 1997 г. в БМР стали разрабатываться первые конкретные предложения по развитию макропруденциальных подходов для обеспечения финансовой стабильности в глобальном масштабе. Глобальный кризис 2008 г. продемонстрировал, что возможности традиционного (микропруденциального) регулирования в значительной степени себя исчерпали. Регулирующие органы как на национальном, так и на глобальном уровнях приступили к выработке инструментов макропруденциальной политики. Макропруденциальная политика – это комплекс превентивных мер, направленных на минимизацию риска системного финансового кризиса, т.е. риска возникновения ситуации, при которой значительная часть участников финансового сектора становится неплатёжеспособной или теряет ликвидность, в результате чего они не могут функционировать без поддержки органа денежно-кредитного регулирования. Ключевые характеристики данной политики включают: ответственность за устойчивость финансовой системы в целом, ограничение системных рисков, применение специфического набора инструментов, взаимодействие с другими институтами государственной политики. Объектами макропруденциальной политики выступают взаимоотношения между финансовыми посредниками, рынками, инфраструктурой финансового рынка, а также между финансовой системой и реальным сектором¹⁶¹.

¹⁶¹ Моисеев С.Р. *Макропруденциальная политика*. Официальный сайт ЦБ РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.cbr.ru/ireception/terms_dfs.pdf.

К задачам данной политики относятся: поддержание устойчивости финансовой системы к агрегированным шокам, включая рецессию и внешние шоки; ограничение избыточных финансовых рисков, принимаемых на себя финансовой системой; сглаживание финансового цикла: предотвращение формирования «мыльных пузырей» на рынках финансовых активов, если они несут потенциальную. Угрозу устойчивости финансовой системы или будут иметь существенные отрицательные эффекты для нефинансового сектора¹⁶².

В 2009 г. был подготовлен ряд докладов, посвященных проблематике макропруденциального регулирования, среди которых стоит отметить «Обзор Тёрнера»¹⁶³, Доклад экспертов Международного центра монетарных и банковских исследований в Женеве¹⁶⁴, Доклад Группы Де Ларозьера, созданной Европейской комиссией¹⁶⁵, Доклад комиссии Стиглица при ООН¹⁶⁶, Доклад Группы 30-ти¹⁶⁷, Доклад Форума Финансовой стабильности (ФСБ)¹⁶⁸. Предложения и рекомендации, содержащиеся в этих аналитических документах, заложили основу для проведения макропруденциальной политики на современном этапе. В соглашении Базель-3, утвержденном на глобальном уровне в 2010–2011 гг., также содержатся элементы макропруденциального регулирования – в форме так называемых «динамичных буферов капитала», которые выполняют функцию антициклического регулирования. Динамичные буферы – это требования к финансовым институтам наращивать свой капитал при наличии признаков необычно быстрого роста объема кредитов или цен на

¹⁶² Там же.

¹⁶³ The Turner Review: A Regulatory response to the Global Banking Crisis, Financial Services Authority, 2009.

¹⁶⁴ Brunnermeier M., Crockett C., Goodhart A., Persaud A., Shin H. The Fundamental Principles of Financial Regulation, Geneva Report on the World Economy 11. International Centre for Monetary and Banking Studies and Centre for Economic Policy Research, 2009.

¹⁶⁵ Report of the High Level Group on Financial Supervision in the EU, De Larosiere Group, 2009.

¹⁶⁶ United Nations Commission of Experts on Reforms on the International Monetary and Financial Systems, United Nations, 2009.

¹⁶⁷ Financial Reform: A Framework for Financial Stability, G30, 2009.

¹⁶⁸ Report on Addressing Procyclicality in the Financial System, Financial Stability Forum, 2009.

активы, чтобы повысить устойчивость системы в случае возникновения непредвиденных изменений на рынке. Интересно, что такие динамичные буферы активно использовались денежными властями Испании и Индии ещё до кризиса 2008 г. К другим инструментам макропруденциальной политики, в частности, относят требования о наличии динамичных резервов на покрытие убытков от кредитов, меняющиеся по времени требования к ликвидности, административно устанавливаемые ограничения на совокупный объём кредитования, ограничения на уровень использования заемных средств (леверидж), максимальные нормативы отношения суммы кредита к стоимости обеспечения по ипотечным жилищным кредитам, регулирование в стране нахождения финансового института и некоторые другие. Несмотря на обилие инструментов, используемых в макропруденциальном регулировании, среди теоретиков и практиков ещё отсутствует консенсус по вопросу о том, каким в идеале должно быть подобное регулирование¹⁶⁹.

Функции по мониторингу, координации и оценке результатов предпринимаемых усилий национальных органов по созданию системы макропруденциального регулирования были возложены лидерами G20 на Совет финансовой стабильности. В 2011 г. был опубликован первый совместный доклад, подготовленный сотрудниками СФС, МВФ и БМР, об инструментах и основах организации макропруденциального регулирования¹⁷⁰ как на глобальном, так и на национальном уровнях. Комитет по мировой финансовой системе (*Committee on Global Financial System*) при БМР разработал рекомендации по установлению норм при проведении операций по уменьшению сумм задолженности заемщиков (*haircut-settings*) и маржировании. Следующий доклад этих международных организаций был опубликован в 2016 г. под заголовком «Элементы эффективных макропруденциальных

¹⁶⁹ Bieling J-P. Shattered expectations: the defeat of European ambitions of global financial reform // *Journal of European Public Policy*. 2014. Vol. 21. No.3. P.4.

¹⁷⁰ Macroprudential policy tools and frameworks: Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Financial Stability Board, International Monetary Fund, Bank for International Settlements, 14 February 2011. Режим доступа: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_1103.pdf.

политик»¹⁷¹. В нём были обобщены используемые инструменты, модели институционального оформления макропруденциальной политики в странах, а также вопросы, связанные с последовательностью предпринимаемых шагов на международной арене. Тем не менее, по прошествии пяти лет с начала активной дискуссии по вопросу макропруденциального регулирования на глобальном уровне, пока так и не создано единой организации, на которую были бы возложены функции по координации усилий национальных регулирующих органов, по выработке предложений и рекомендаций, не говоря уже о контроле реализуемых мер макропруденциальной политики.

На момент начала широкого обсуждения соответствующих вопросов на международной арене ЕС не имел официального представительства в рабочих группах Форума финансовой стабильности, которые готовили предложения для саммита G20 в 2009 г. Однако ЕС представлен в Группе 20-ти самостоятельно – как «региональная организация» – помимо участия в ней государств – членов Союза. На встречах руководителей государств и правительств в G20 от ЕС присутствуют председатели Европейского совета и Европейской комиссии, а на встречах министров финансов и председателей центральных банков – член Комиссии по экономике и финансам и председатель ЕЦБ.

В разработке предложений ФФС участвовали представители центральных банков, министерств финансов и надзорных органов государств-членов Группы семи, четыре из которых – Великобритания, Германия, Италия и Франция – являлись государствами – членами ЕС. Таким образом, можно предположить, что влияние ЕС в данном вопросе было преимущественно косвенным, выражаясь в участии европейских чиновников и экспертов в подготовке документов. Ситуация несколько изменилась, когда в 2009 г. было принято решение о включении ЕК, а также Испании в состав участников СФС.

В то же время в Европе, в отличие от США, всегда с большей настороженностью относились к способности финансовых рынков к саморегулированию. В частности, в европейских странах уделялось

¹⁷¹ Elements of Effective Macroprudential Policies: Lessons from International Experience, Financial Stability Board, International Monetary Fund, Bank for International Settlements, 31 August 2016.

больше внимания вопросам антициклического регулирования, чем в США, что в большей степени соответствовало концепции макропруденциальности, нежели более популярная за океаном концепция «*too big to fail*» (слишком крупный для банкротства), которая направлена, в первую очередь, на защиту «неприкосновенности рынка», а именно принципов минимального вмешательства в его работу регулирующих органов¹⁷². В ЕС в гораздо чаще, нежели в США, предпринимались попытки государственных органов вмешаться в работу финансовой системы для обеспечения стабильными кредитными ресурсами именно реального сектора экономики.

Как отмечают некоторые исследователи¹⁷³, при обсуждении представителями центральных банков общих принципов и методов макропруденциальной политики и других более общих вопросов, участники переговоров зачастую в большей степени абстрагируются от своей национальной и институциональной принадлежности, чем при обсуждении конкретных предложений и соглашений. Таким образом, происходит «онаучивание» (*scientisation*)¹⁷⁴ среды работников центральных банков посредством их вовлечения в различные исследовательские проекты, подготовку публикаций в издаваемых центральными банками специализированных журналах, участия в научных конференциях и курсах повышения квалификации. Участие ЕС в глобальном макропруденциальном регулировании пока можно рассматривать как вклад индивидуальных европейских чиновников, экспертов и исследователей в академический дискурс о макропруденциальности.

Доклад ФФС 2009 г.¹⁷⁵, в котором была обозначена необходимость перехода к макропруденциальному регулированию и

¹⁷² Persaud A. The Locus of Financial Regulation: Home Versus Host' // *International Affairs*. 2010. Vol.86. No.3.

P. 637–646. URL: <http://www.jstor.org/stable/40664272>.

¹⁷³ Baker A. The New Political Economy of the Macropudential Ideational Shift // *New Political Economy*. 2013. Vol.18. № 1. 2013. P. 17. URL: http://pure.qub.ac.uk/portal/files/11586616/The_New_Political_Economy_of_Macropudential_Regulation.pdf.

¹⁷⁴ Marcussen M. The Fifth Age of Central Banking in the Global Economy, Paper presented at the conference “Frontiers of Regulation, University of Bath, 7-8 September 2006. URL: http://regulation.upf.edu/bath-06/21_Marcussen.pdf.

¹⁷⁵ Report on Addressing Procyclicality in the Financial System, Financial Stability Forum, 2009. URL: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0904a.pdf.

указаны ключевые направления этого процесса, был подготовлен тремя рабочими группами. Первую группу (по вопросам капитала банков) возглавлял председатель Центрального банка Нидерландов и член Руководящего совета ЕЦБ Ноут Веллинк (*Nout Wellink*). Группой по вопросам левериджа и оценке стоимости руководил заместитель председателя Центрального банка Франции Жан-Пьер Ландо (*Jean-Pierre Landau*). Третью группу (по нормам капитального покрытия) возглавили представители США: Кейтлин Кейси (*Kathleen Casey*) из американской Комиссии по ценным бумагам и биржам и Джон Дуган (*John Dugan*) – Контролёр денежного обращения (*Comptroller of Currency*)¹⁷⁶.

Соответственно, ни одна из рабочих групп не представляла ни ЕК, ни ЕЦБ. Более того, никто из членов Группы Де Ларозьера¹⁷⁷, призванной информировать ЕС по вопросам финансового надзора, не участвовал в них. Конечно, можно принять в расчёт неформальное участие в работе ФФС некоторых членов Группы де Ларозьера. Многие участники общаются за пределами официальных встреч и переговоров, обмениваются мнениями и вращаются в одних и тех же кругах. Однако говорить о том, что ЕС имел на тот момент оформленную единую позицию по вопросам макропруденциального регулирования, нельзя.

В рабочей группе G20 «Улучшение регулирования» (*Enhancing Regulation*), которая активно занималась вопросами макропруденциального регулирования, Евросоюз был представлен лишь одним сотрудником ЕК, а сотрудников ЕЦБ там и вовсе не было. Представитель от ЕК Пьерр Дельсо (*Pierre Delsaux*) занимал в Комиссии пост заместителя генерального директора по Единому внутреннему рынку, имея юридическое образование, в отличие от остальных участников рабочей группы – экономистов, что лишний раз свидетельствует о низкой степени формального участия ЕС в процессе на тот момент.

Одним из первых шагов на уровне ЕС по претворению в жизнь элементов макропруденциального регулирования стало

¹⁷⁶ Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System, Financial Stability Board, 2 April 2009. Режим доступа: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0904a.pdf.

¹⁷⁷ В состав группы Де Ларозьера входили: Лешек Балцерович, Отмар Иссинг, Райнер Масера, Кэллам МакКарти, Ларс Найберг, Хосе Перез Фернандес и Онно Рудинг.

появление в декабре 2010 г. Европейского совета по системному риску – ЕССР (*European Systemic Risk Board*) при ЕЦБ, о чем уже говорилось выше. ЕССР не наделен полномочиями по принятию юридически обязывающих документов, но вправе направлять национальным регулирующим органам рекомендации и предупреждения, которые они должны учитывать. Главными целями этого органа являются разработка макропруденциального подхода при возникновении конкретного риска на национальном уровне; инициирование механизма раннего предупреждения посредством объединения аналитических докладов отдельных компаний для анализа финансовой системы в целом; пристальный мониторинг и оценка возможных системных рисков и направление соответствующих предупреждений, на основании которых должны быть приняты меры на национальном уровне¹⁷⁸.

Реализация макропруденциального регулирования в ЕС осложняется целым рядом факторов. Во-первых, работа ЕССР зависит от искренности стремления национальных регулирующих органов противодействовать угрозе системного риска и следовать данным свыше рекомендациям. Во-вторых, термины «макропруденциальный» и «системный риск» не вполне определённо закреплены в нормативных актах ЕС, а точнее до сих пор не сформулировано всеобъемлющего юридического определения «макропруденциальности». И, наконец, до сих пор имеющиеся существенные различия национальных финансовых систем, а также структурные различия экономик государств-членов могут мешать выработке общих подходов к проведению макропруденциальной политики.

В связи с этим в странах ЕС в настоящее время закрепились три модели организации макропруденциального регулирования. В рамках «первой» модели полномочия по принятию макропруденциальных решений возложены на национальный центральный банк. «Вторая» модель подразумевает передачу полномочий специальному комитету в структуре центрального

¹⁷⁸ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Community macro prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board, Commission of the European Communities, COM(2009) 499 final, 23.09.2009. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009PC0499&from=EN>.

банка. Такая организация позволяет разделять регуляторные и надзорные функции, а также привлекать внешних экспертов к участию в принятии решений. В «третьей» модели макропруденциальные функции переданы комитету, находящемуся вне структуры национального центрального банка, что создает возможности для активного участия министерства финансов в процессе выработки предложений. Министерство финансов может способствовать принятию и более скоординированных решений с учетом положения дел в бюджетно-налоговой сфере¹⁷⁹.

Описанное разнообразие моделей регулирования заставляет вырабатывать оптимальные для каждой страны формы взаимодействия между регулируемыми органами и участниками рынка. Однако возникает проблема международной координации макропруденциального регулирования, которое осуществляется в разных юрисдикциях, а точнее в стране местонахождения стране регистрации материнской компании. Для осуществления микропруденциального регулирования имеет значение контроль над соблюдением требований в стране регистрации, в то время как макропруденциальное регулирование будет эффективным только в случае его применения в стране местонахождения финансовой организации, поскольку именно в этом случае можно оценить, скажем, кредитную деятельность этой организации в других странах. Крупные банки и инвестиционные фонды не приветствуют идею осуществления регулирования в стране местонахождения, поскольку это приводит к усложнению требований, которым они должны подчиняться¹⁸⁰. В то же время их подход вступает в противоречие с нормами ЕВР, которые представляют собой универсальные и обязательные в равной мере требования ко всем государствам-членам.

Противоречия между странами ЕС возникали и возникают не только в подходах к инструментам и методам организации макропруденциального регулирования внутри ЕС. Эти противоречия становятся очевидными и на уровне глобального управления. Наиболее явно отсутствие общей позиции государств-

¹⁷⁹ Elements of Effective Macropudential Policies: Evidence from International Experiences, Bank for international Settlements, Financial Stability Forum, International Monetary Fund, 2016.

¹⁸⁰ Persaud A. Op. cit.

членов ЕС проявилось при обсуждении параметров соглашения Базель-3 в части, касающейся макропруденциальных норм.

Таблица 2-1

Модели институционального оформления макропруденциальной политики

Центральный банк			Отдельный комитет
Модели	Модель 1 (решения принимает Совет или председатель ЦБ)	Модель 2 (решения принимает комитет в структуре ЦБ)	Модель 3 (решения принимает комитет вне структуры ЦБ)
Страны	Бельгия, Кипр, Чехия, Эстония, Венгрия, Ирландия, Италия, Литва, Португалия, Словакия	Великобритания	Австрия, Дания, Франция, Германия, Мальта, Польша, Румыния

Источник: Elements of Effective Macroprudential Policies: Evidence from International Experiences, Bank for international Settlements, Financial Stability Forum, International Monetary Fund, 2016.

В Комитет по банковскому надзору при БМР входят представитель Бельгии, Франции, Германии, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Испании, Швеции и Великобритании. Европейская комиссия и ЕЦБ имеют там статус наблюдателей. При обсуждении определения «капитала», которого не было в предыдущих соглашениях, США и Великобритания выступали за более «узкое» определение – в отличие от их коллег из континентальной Европы. Аналогичная ситуация сложилась и при обсуждении требований по достаточности капитала, и при установлении гармонизированных минимальных требований к ликвидности: США и Великобритания выступали единым фронтом, оппонировав другим странам, в поддержку более строгих требований к достаточности капитала и стандартов ликвидности. Несмотря на предпринимаемые усилия со стороны Европейской комиссии, ей не удалось добиться, чтобы была сформулирована общая позиция стран-участниц

переговоров¹⁸¹. Германии и Франции отчасти удалось повлиять на принимаемые решения в свою пользу и несколько ослабить позицию Великобритании. В свою очередь Европейская комиссия попыталась «смягчить» не вполне выгодные для ЕС условия, подготовив проект Директивы о доступе к изъятию вкладов¹⁸² и Регламент о пруденциальных требованиях к кредитным организациям¹⁸³.

Попыткой усилить влияние ЕС в сфере глобального макропруденциального регулирования можно считать инициативу 2010 г., предпринятую совместно ЕЦБ и Европейской системой центральных банков (ЕСЦБ), о запуске макропруденциальной исследовательской сети (*Macroprudential Research Network – MaRS*¹⁸⁴). Сеть должна была работать в течение четырёх лет. В задачи участников этой сети входила разработка ключевых концептуальных подходов, моделей и инструментов для исследования способов улучшения макропруденциального надзора в ЕС¹⁸⁵. Исследовательская работа велась по трём направлениям: макро-финансовое моделирование для выявления связи между финансовой стабильностью и эффективностью функционирования экономики, разработка показателей для оценки системного риска и систем раннего предупреждения, а также рисков цепной реакции (*contagion risk*). В итоге была подготовлена 161 научная статья, 72

¹⁸¹ Quaglia L. The Source of European Union Influence in International Financial Regulatory Fora // *Journal of European Public Policy*. 2014. Vol. 21. № 3.

¹⁸² Proposal for a directive on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, European Commission, COM (2011) 453 Final, 20 July 2011. Режим доступа: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/CRD4_reform/20110720_directive_proposal_en.pdf.

¹⁸³ Proposal for a regulation on prudential requirements for credit institutions and investment firms, European Commission, COM (2011) 452 Final, 20 July 2011. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/CRD4_reform/20110720_regulation_proposal_part1_en.pdf.

¹⁸⁴

<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/macprudentialresearchnetworkreport201406en.pdf?85baea11d510f7f46f2de53f0c0d1c67>.

¹⁸⁵ Report on the Macroprudential Research Network (MARS), ECB, 2014. URL: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/macprudentialresearchnetworkreport201406en.pdf?85baea11d510f7f46f2de53f0c0d1c67>.

рабочих документа, реализовано три крупных международных проекта и проведены три больших конференции.

Европейский союз и Соединенные Штаты Америки имеют наиболее крупные и развитые финансовые системы в мире. В совокупности их на долю приходится две трети всех мировых финансовых услуг. В связи с этим они могут выступать и действительно выступают в качестве ведущих акторов на глобальном уровне при установлении норм финансового регулирования и надзора. Однако степень такого влияния зависит не только от размеров того или иного сектора финансовых услуг, но и от прогрессивности национального регулирования и способности участников переговоров выступать с четкой и согласованной позицией в международных инстанциях.

Создание Банковского союза и появление более развитой системы финансового надзора в ЕС существенно снижает вероятность возникновения разногласий среди представителей государств-членов и органов Евросоюза на международной арене при обсуждении вопросов банковского надзора. В вопросах глобального регулирования бухгалтерской отчетности и производных финансовых инструментов ЕС стремится отстаивать свои интересы и выступает, скорее, в качестве «защитника», нежели лидера. Но в сфере регулирования страховых услуг ЕС действительно удалось выступить в качестве «законодателя» норм международного регулирования – во многом по причине того, что США было трудно предъявить собственную согласованную позицию ввиду того, что регулирование страховой деятельности там разнится по отдельным штатам.

Роль ЕС в определении глобальных подходов к макропруденциальному регулированию обременена возникающими среди его государств-членов противоречиями и отсутствием четко сформулированного и юридически закреплённого на наднациональном уровне определения «макропруденциальности». Таким образом, влияние ЕС на глобальном уровне во многом и впредь будет зависеть от степени скоординированности позиций его представителей и дальнейшего развития общеевропейского (наднационального) регулирования финансового сектора.

§ 2.3 Кредитно-рейтинговые агентства: регулирование в США, в Европе и на глобальном уровне

В сфере регулирования деятельности кредитных рейтинговых агентств ЕС пока не выступал с собственными инициативами и во многом повторял тенденции к регулированию, предложенные США. КРА занимаются оценкой способности национальных и институциональных заёмщиков погасить свои обязательства по общим секьюритизированным долговым инструментам. Отрасль оценки кредитных рейтингов является очень концентрированной. Три рейтинговых агентства – *Moody's*, *Standard&Poor's* и *Fitch* – практически полностью контролируют весь глобальный рынок этих услуг. Деятельность крупнейших КРА, так называемой «большой тройки», неоднократно становилась объектом резкой критики со стороны не только участников фондового рынка, но и органов государственного регулирования в Европе. Пожалуй, одним из первых кризисов, в усугублении которого обвиняют рейтинговые агентства, можно считать Азиатский экономический кризис 1997–1998 гг. Быстрый рост экономики «азиатских тигров» привёл к масштабному притоку капитала в эти страны. Цены на недвижимость росли, но при этом рос и объём государственного долга. Курсы многих валют азиатских стран были привязаны к доллару США, что вкупе с рискованным соотношением госдолга к ВВП привело к началу массированных атак на валюты этих стран со стороны спекулянтов, которые ожидали, что правительства могут отказаться от фиксированного режима валютного курса и курсы валют резко пойдут вниз.

Ведущие международные организации: Банк международных расчетов, Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк – в один голос обвиняли эти агентства за их неспособность в своих прогнозах указать на проблемы в экономике государств Восточной Азии накануне кризиса. Рейтинговые агентства признали свои ошибки, но пытались найти им оправдание. Их руководство ссылалось на то, что кризис был вызван проблемами в частном, а не в государственном секторе, и в их распоряжении не было соответствующих статистических моделей. Тем не менее, в самый разгар кризиса всё те же агентства понизили суверенный рейтинг Индонезии, Южной Кореи и Таиланда ниже инвестиционного

уровня. Ряд экспертов полагает, что экономическая ситуация в этих странах не была столь критичной, а рейтинговые агентства хотели таким образом вновь завоевать доверие инвесторов и восстановить свою репутацию¹⁸⁶. Таким образом, действия агентств оказали проциклическое воздействие на экономику этих стран, ещё более усугубив ситуацию.

В 2001 г. КРА вновь привлекли к себе внимание в связи с банкротством «Энрон Корпорэйшен» (*Enron Corporation*) – американской энергетической компании и, как следствие, к фактическому закрытию крупнейшей аудиторской компании «Артур Андерсен» (*Arthur Andersen*). Всего за четыре дня до банкротства «Энрон Корпорэйшен» эта компания имела инвестиционный рейтинг, присвоенный тремя ведущими КРА¹⁸⁷. В октябре 2002 г. Комитет Сената США по вопросам государственного управления опубликовал доклад, в котором, помимо прочего, содержались результаты расследования действий «большой тройки» за три года до разорения «Энрона». Авторы доклада указывали на ошибки КРА и их неспособность предупредить об угрозе банкротства данной компании¹⁸⁸. Пятью годами позже, в 2006 г., КРА снова оказались в центре скандала – уже с «ВорлдКом» (*WorldCom*) – американской телекоммуникационной компанией. Причина была та же: агентства поздно информировали игроков рынка о проблемах в компании. *Moody's* поменяло рейтинг на негативный за 48 дней до банкротства, а *S&P* – за 32 дня¹⁸⁹. Отсутствие конкуренции на рынке предоставления рейтинговых услуг создает ситуацию, при которой решения инвесторов опираются лишь на оценки трех агентств.

¹⁸⁶ Ferri G., Liu L.-G., Stiglitz J.E. The Procyclical Role of Rating Agencies: Evidence from the East Asian Crisis // *Economic Notes by Banca Monte dei Paschi SpA*. 1999. Vol.28. no.3. P.335–355.

¹⁸⁷ Financial Oversight of Enron: The SEC and Private-Sector Watchdogs. U.S. Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. 7 October 2002. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hsgac.senate.gov/media/majority-media/financial-oversight-of-enron-the-sec-and-private-sector-watchdogs>.

¹⁸⁸ Report on the Role and Function of Credit Rating Agencies in the Operation on the Securities Markets // U.S. Securities Exchange Commission, January 2003.

¹⁸⁹ Langhor M. H., Langhor P.T. *The rating agencies and their credit ratings: what they are, how they work and why they are relevant*. A John Wiley and Sons, Ltd., Publication, 2008. С. 189.

Гораздо более масштабно влияние КРА проявилось с началом в 2007 г. кризиса ипотечного кредитования в США. Все три агентства активно участвовали в присвоении рейтингов различным структурированным ценным бумагам, а именно субстандартным (высокорискованным) ценным бумагам, обеспеченным жилищной ипотекой (*subprime residential mortgage-backed securities – RMBS*). Если ценные бумаги, обеспеченные жилищной ипотекой, существовали ещё с 1970 г., то их субстандартная разновидность – явление относительно новое. Дело в том, что эти ценные бумаги состоят из ипотечных кредитов, на получение которых требуется незначительный первичный взнос. По ним действуют очень низкие процентные выплаты в течение первых нескольких лет, и они выпускаются такими заёмщиками, какие при обычных (более высоких) требованиях к ипотеке никогда не получили бы жилищного кредита. Субстандартные ипотечные кредиты стали широко применяться в операциях по секьюритизации, а игроки на рынке полагались на рост цен на недвижимость. Несмотря на недостаток информации по таким финансовым инструментам, КРА присваивали им высокие рейтинги.

В докладе американской комиссии по расследованию причин финансового кризиса отмечается, что с 2000 по 2007 гг. *Moody's* присвоил 45 тысячам ценных бумаг, обеспеченных жилищной ипотекой, рейтинг «трипл-А». Как стало очевидно летом 2007 г., КРА не справились с управлением рейтингами структурированных финансовых продуктов. Возможно, это произошло из-за «использования устаревших моделей прогнозирования и оценки рисков, недостаточной комплексной проверки активов, заложенных в основу ипотечных ценных бумаг, и продолжения использования прежних моделей, хотя их ошибочность уже стала очевидной»¹⁹⁰.

В 2010 г. 93% всех субстандартных ипотечных закладных, которые в 2006 г. имели рейтинг «ААА», получили рейтинг «ниже инвестиционного»¹⁹¹. Однако этим «вклад» КРА в усиление

¹⁹⁰ The Financial Crisis Inquiry Report, Final Report of the National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States. Financial Crisis Inquiry Commission, 2010. P. XXV.

¹⁹¹ Opening Statement of Senator Carl Levin, U.S. Senate Permanent Subcommittee on Investigations Hearing: Wall Street and the Financial Crisis: the Role of Credit Rating Agencies. U.S. Senate Press Release, 27 April, 2010.

финансового кризиса не ограничился, и в 2012 г. их действия оказали заметное влияние на экономику стран зоны евро.

13 января 2012 г. агентство *S&P* понизило суверенные рейтинги девяти европейских стран. Рейтинг Франции упал с «AAA» до «AA+», а Португалии и Кипра – вообще до «мусорного». 27 февраля того же года *S&P* понизило рейтинг государственных облигаций Греции до “SD” (*Selective Default* – выборочный дефолт), что насторожило рыночных игроков в отношении ситуации на европейских финансовых рынках.

КРА появились в начале XX-го века, а их функции до недавнего времени не подвергались государственному регулированию. Первое в мире кредитное агентство *Moody's* было создано и опубликовало первый рейтинг в 1909 г. Затем в 1922 и 1923 гг., также в США, появились агентства *Fitch* и *S&P*. В настоящее время именно эти три агентства занимают 97% мирового рынка рейтинговых услуг, что говорит об олигополистической структуре данной отрасли.

В первую очередь КРА выступают в роли посредников между кредиторами и дебиторами. Инвесторам необходимо располагать достоверной информацией, позволяющей делать прогнозы относительно будущей доходности и степени риска, сопряженных с вложением средств в тот или иной актив. Посредством анализа большого объема бухгалтерской и аудиторской отчетности, а порой и инсайдерской информации, агентства присваивают рейтинги компаниям, финансовым инструментам или суверенным государствам, что по сути является всего лишь «мнением». Однако такие «мнения» крайне важны для участников рынка, поскольку им не требуется всякий раз самостоятельно оценивать степень риска и нести на этом дополнительные издержки.

Доходы КРА поступают из двух основных источников: от инвесторов, которые приобретают результаты их исследований, и от эмитентов, которым требуется рейтинг. Изначально КРА предоставляли рейтинги исключительно по заказу инвесторов. Однако в 1970-е годы наличие рейтинга стало обязательным требованием регулятора финансового рынка США – Комиссии по ценным бумагам и рынкам (*Securities and Exchange Commission – SEC*). В 1975 г. та же Комиссия присвоила агентствам «большой тройки» статус «национально признанных статистических

организаций» (*Nationally Recognized Statistical Ratings Organizations – NRSROs*). Вследствие этого спрос на их рейтинги со стороны эмитентов возрос, и КРА стали получать большую часть своих доходов как раз от эмитентов ценных бумаг.

Но модель бизнеса по принципу «эмитент платит» приводит к серьёзным конфликтам интересов между кредиторами и дебиторами. Во-первых, КРА могут оказывать содействие эмитентам структурированных финансовых инструментов в разработке самих этих инструментов, которым впоследствии сами же и будут присваивать рейтинг. Так, в 2006 г. доход от предоставления такого рода консультативных услуг составлял около 40% совокупного дохода *Moody's*, что, конечно, вызывает сомнения в отношении объективности таких рейтингов.¹⁹² Во-вторых, более высокий рейтинг ценной бумаги снижает затраты на ее эмиссию. В связи с этим эмитенты, которые платят агентствам за присвоение рейтинга, заинтересованы в высоких положительных оценках. Высказываются предположения, что именно эти конфликты интересов, а точнее сговор между КРА и эмитентами субстандартных ипотечных закладных, и спровоцировал глобальный финансовый кризис¹⁹³ в 2007 г. Поэтому сегодняшняя дискуссия о регулировании деятельности КРА преимущественно сводится к созданию такой системы, которая бы позволила устранить подобные конфликты интересов в дальнейшем.

В Европейском союзе до 2008 г. регулирование деятельности КРА со стороны институтов и органов ЕС не производилось. На первый взгляд, это представляется логичным, поскольку рейтинговые агентства государств – членов ЕС: *Euler Hermes Rating GmbH*, *Credit reform Rating AG* (Германия), *Axesora conocer para decidir SA* (Испания) и другие – не могут составить убедительную конкуренцию американской «большой тройке». В вопросах регулирования и надзора за КРА ЕС целиком и полностью полагался в итоге на добровольный Кодекс *IOSCO*. Однако, учитывая высокий уровень экономической интеграции внутри ЕС и

¹⁹² Strier F., Rating the Raters: Conflicts of Interest in the Credit Rating Firms // *Business and Society Review*. 2008.

№ 113 (4). P. 533–553.

¹⁹³ Хейнсворт Р. Регулирование деятельности рейтинговых агентств // *Деньги и кредит*. 2009. №7. С. 41.

взаимосвязь экономик государств-членов, такой подход был всё же весьма рискованным.

После того, как европейская экономика ощутила на себе негативное проциклическое воздействие снижения суверенных рейтингов, а национальные или общеевропейские агентства и/или органы, которые хотя бы косвенно следят за работой КРА, оказались не в состоянии что-либо противопоставить рейтингам «большой тройки», в ЕС приступили к поиску путей решения проблемы управления КРА как на национальном, так и на глобальном уровнях.

Однако первые попытки хотя бы опосредованно повлиять на деятельность КРА стали предприниматься не в Европе, а в США. После вышеупомянутой истории с *Enron Corporation* в 2002 г. был принят уже упомянутый Акт Сарбейнза–Оксли, ужесточавший требования к аудиторским фирмам. Деятельность аудиторских фирм была сопряжена с конфликтами интересов, аналогичным тем, что возникали во взаимоотношениях между клиентами и сотрудниками рейтинговых агентств, которые были описаны выше. Во-первых, Акт налагал запрет на предоставление такими фирмами услуг, не связанных с аудитом, как, например, страховых, юридических, бухгалтерских, брокерских и ряда других. Во-вторых, аудиторам запрещалось иметь какие-либо деловые отношения с их клиентами, сопряженные с получением от них материальной выгоды и выходящие за рамки официальной деятельности. Иными словами, регулятора усилия были направлены на недопущение сговора между аудиторскими фирмами и заказчиками аудиторских услуг.

Международная организация комиссий по ценным бумагам провела своё исследование роли КРА на финансовых рынках после скандала с *Enron* и в 2003 г. опубликовала «Положение о принципах деятельности кредитных рейтинговых агентств» (*Statement of Principles Regarding the Activities of Credit Rating Agencies*)¹⁹⁴. В Положении особенно подчеркивалась роль КРА, регуляторов, эмитентов и других участников рынка в совершенствовании защиты инвесторов и в повышении эффективности и прозрачности рынков ценных бумаги, а также в снижении системных рисков. Однако

¹⁹⁴ IOSCO Statement of Principles Regarding the Activities of Credit Rating Agencies' of a Technical Committee of a International Organization of Securities Commissions, 25 September 2003.

вскоре от *IOSCO* потребовали разъяснений относительно применения принципов вышеназванного Положения.

В 2004 г. *IOSCO* приняла «Кодекс поведения для кредитных рейтинговых агентств» (*Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies*), в разработке которого активное участие принимала американская сторона в лице представителей *SEC*. В Кодексе были определены правила, обеспечивающие качество и последовательность процесса присвоения рейтингов, включая проведение контроля рейтингов, гарантирующие аналитическую независимость во избежание возникновения конфликтов интересов, а также прозрачность рейтинговых методик. Правила Кодекса носили общий характер и не касались вопросов методологии, моделей или категорий рейтингов.

Самое главное – выполнение требований Кодекса было добровольным. Предполагалось, что КРА инкорпорируют положения Кодекса в собственные кодексы или дадут объяснения, почему он отказались это сделать. За соблюдением правил Кодекса следили уполномоченные на то органы, но механизма штрафов или санкций не существовало. Большинство рейтинговых агентств приняли данный Кодекс.

Интересно, что Конгресс США практически накануне ипотечного кризиса, а именно в сентябре 2006 г., принял Акт о реформе кредитных рейтинговых агентств (*Credit Ratings Agency Reform Act*), который вступил в силу в июле 2007 г., т.е. уже после начала кризиса ипотечного кредитования. Особое внимание в этом документе уделялось вопросам повышения конкуренции между КРА, управлению конфликтами интересов, прозрачности и открытости информации агентств. Таким образом, до 2008 г. ни на международном уровне, ни в США как государстве юридической принадлежности трех крупнейших агентств, никаких существенных мер по регулированию данной сферы принято не было.

На глобальном уровне разносторонний анализ участия КРА в развитии мирового финансового и экономического кризиса появился в апреле 2008 г. в докладе экспертов Форума финансовой стабильности¹⁹⁵. В докладе говорилось, что КРА существенно

¹⁹⁵ Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Market and Institutional Resilience, Financial Stability Forum, 7 April, 2008. [Электронный ресурс] URL: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0804.pdf?page_moved=1.

недооценили риск, сопряженный с выпуском структурированных финансовых инструментов, по причине методологических недоработок. Авторы доклада предлагали провести разграничение между рейтингами структурированных финансовых инструментов и других корпоративных облигаций с тем, чтобы обозначить различия в методологии. Несмотря на то, что в докладе КРА подверглись критике за неадекватную оценку рисков секьюритизированных продуктов, эксперты позитивно оценили меры, принятые самой индустрией, и предлагали в дальнейшем повышать прозрачность процедур присвоения рейтингов и соответствие Кодексу *IOSCO*.

Со своей стороны, Европейская комиссия в 2008 г. обратилась в Комитет европейских регуляторов ценных бумаг (*Committee of European Securities Regulators - CESR*) и в Группу экспертов по европейским рынкам ценных бумаг (*ESME – European Securities Markets Expert Group*)¹⁹⁶ с просьбой оценить целесообразность принятия европейских норм для регулирования деятельности КРА. Эксперты обоих органов сошлись во мнении, что дополнительное регулирование КРА в Евросоюзе не требуется, поскольку последние и так в значительной степени соблюдают требования Кодекса *IOSCO*. Стоит отметить, что, начиная с 2005 г., *CESR* в своих докладах выступал против вмешательства в работу КРА – за исключением случаев, связанных с несоблюдением Кодекса *IOSCO*. Одной из причин, по которой не стоит принимать мер на европейском уровне, эксперты *CESR* считали снижение значимости «признаваемых на глобальном уровне минимальных стандартов»¹⁹⁷ Кодекса *IOSCO* в случае параллельного использования европейских нормативно-правовых актов.

Однако в 2008 г. Европейская комиссия проигнорировала данную рекомендацию и приступила к разработке проекта

¹⁹⁶ Группа экспертов по европейским рынкам ценных бумаг создана в 2006 г. в рамках Европейской комиссии для консультирования по правовым и экономическим аспектам применения Директив ЕС по ценным бумагам. Группа состояла из практиков и представителей рынков ценных бумаг. Она прекратила свою деятельность в начале декабря 2009 г.

¹⁹⁷ *CESR's Second Report to the European Commission on the Compliance of Credit Rating Agencies with the IOSCO Code and the Role of Credit Rating Agencies in Structured Finance*, Ref: CESR/08-277, Paris: Committee of European Securities Regulators, 2008. [Электронный ресурс] URL: https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/cesr_08_277.pdf.

Регламента ЕС 1060/2009 о кредитных рейтинговых агентствах¹⁹⁸, который был принят в апреле 2009 г. ЕК рассматривала этот регламент как противовес «другим важным юрисдикциям» и стремилась создать нормативно-правовую базу для КРА аналогичную той, которая имеется в США и основывается на тех же принципах¹⁹⁹. Одним из ключевых положений Регламента 1060/2009 является установление механизма обязательной регистрации КРА, которые работают в ЕС.

В 2010 г. Мишель Барнье, в то время член ЕК по вопросам внутреннего рынка, рассматривал возможность создания в ЕС своего рейтингового агентства²⁰⁰. С непосредственным предложением на этот счёт выступил Маркус Круль, бывший партнер немецкой консалтинговой фирмы «Роланд Бергер» (*Roland Berger*)²⁰¹. Будущее европейское рейтинговое агентство должно было быть организовано в форме фонда. Его капитал составили бы взносы в сумме 10 млн. евро от каждого из 30 инвесторов, работающих на финансовом рынке. Однако в течение трех лет господин Круль так и не смог найти инвесторов, и от идеи общеевропейского рейтингового агентства отказались²⁰².

Американское подразделение Фонда Бертельсмана – немецкой неправительственной некоммерческой организации, в 2011 г. выступило с предложением создать международное некоммерческое рейтинговое агентство – *International Non-Profit Credit Rating Agency (INCRA)*, которое занялось бы исключительно присвоением суверенных рейтингов. В рамках *INCRA* предлагалось использовать новую методологию присвоения рейтингов. В частности, должны учитываться не только традиционные макроэкономические показатели, но и общий уровень

¹⁹⁸ Regulation (EC) No 1060/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on credit rating agencies. [Электронный ресурс] URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:302:0001:0031:EN:PDF>.

¹⁹⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on Credit Rating Agencies, COM (2008) 704 final. European Commission, Brussels, 2008.

²⁰⁰ Barnier Considers EU Rating Agency, Financial Times, 4 April 2010. [Электронный ресурс] URL: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/51029238-578b-11df-b010-00144feab49a.html#axzz3uzXmJiMy>.

²⁰¹ Nielsen N., EU-based credit rating agency buried. EUObserver, 1 May 2013. [Электронный ресурс] URL: <https://euobserver.com/foreign/120005>.

²⁰² EU rating Agency Buried, EU Observer, 1 May 2013. [Электронный ресурс] URL: <https://euobserver.com/foreign/120005>.

политического, экономического и финансового развития страны. В качестве основы для оценки должен использоваться Трансформационный индекс Бертельсманна и показатели устойчивости государственного управления и взаимодействия правительства с электоратом. Однако на настоящий момент масштабы деятельности этого агентства не столь значительны. В 2015 г. *INCRA* опубликовала рейтинги всего по шести странам: Бразилии, Мексике, Германии, Италии, США и Франции.

Принимая во внимание хронологию и содержание мер, которые были предприняты для регулирования КРА как до, так и после 2008 г., становится очевидным, что ЕС не выступал – в отличие от США – в качестве инициатора выработки и принятия принципиально новых подходов к регулированию. Если рассматривать нормотворческую деятельность по трем основным блокам вопросов, а именно: конкуренция, конфликты интересов и прозрачность КРА, то в США уже в 2006 г. был принят Акт о реформе кредитных рейтинговых агентств. Заключительные правила по его имплементации появились в 2007 г. и Заключительные изменения Акта были приняты в феврале и ноябре 2009 г. В общей сложности эти документы насчитывают 500 страниц. В ЕС был принят единственный документ – Регламент 1060/2009 общим объёмом 31 страницы. Верным будет предположение о том, что вышеназванные вопросы деятельности КРА освещены в европейском регламенте поверхностно и вторят американскому регулированию.

Например, крайне сложный и дискуссионный вопрос о повышении конкуренции среди КРА в ЕС практически не обсуждался. Дело в том, что наличие большого числа рейтинговых агентств может приводить к тому, что клиенты – эмитенты и инвесторы – будут выбирать агентство, которое предложит им более высокий рейтинг. Такое положение вещей может подрывать доверие как непосредственно к самим рейтингам, так и агентствам. В США в большей степени выступают за умеренное развитие конкуренции в этой сфере при одновременном контроле над качеством и объективностью рейтингов. Относительно прозрачности деятельности КРА, в США существуют четкие правила, регулирующие условия, при которых требуется раскрытие информации о том, как был присвоен тот или иной рейтинг. В ЕС раскрытие информации требуется лишь в случае, когда рейтинг

основывается на данных за недостаточно длинный период. Европейская *CESR* активно сотрудничала с американской *SEC* и *IOSCO* по вопросам регулирования КРА. В целом, Европейский союз не выработал собственных подходов к регулированию деятельности КРА, а лишь следовал трендам глобального регулирования этой сферы, где ключевая роль принадлежит США.

ЕС на настоящий момент не выступил с собственными инициативами по регулированию деятельности КРА, также закончились неудачей попытки создать общеевропейское рейтинговое агентство. Действия европейских чиновников шли вслед за действиями США в этом вопросе и фактически копировали американские нововведения.

§ 2.4 Взаимоотношения с США

Мировой финансовый кризис подтолкнул развитие архитектуры и механизмов глобального финансового управления, в котором Европейский союз играет важную роль. Его участие в глобальном финансовом управлении включает следующие взаимозависимые компоненты:

- обеспечение подключения представителей самого ЕС и его государств-членов к выработке в международных институтах глобальной повестки дня в области финансового регулирования;
- мониторинг имплементации глобальных решений в пространстве ЕС;
- совершенствование концептуальных подходов в отношении финансового и экономического управления, соответствующих методов и техник;
- «экспорт» и «импорт» инструментов и стандартов в сфере финансового регулирования.

С одной стороны, тесное вовлечение ЕС во взаимодействие с институтами и структурами глобального управления благоприятно для государств-членов: оно ведёт к усилению их собственного международного влияния. С другой стороны, государства, когда они действуют самостоятельно, должны принять в расчёт риск столкнуться с некими неудовлетворяющими их, но обязывающими глобальными рекомендациями, которые им трудно будет обойти. Подобные соображения помогают Европейской комиссии достигать

большого взаимопонимания с упирающимися при выработке общего подхода государствами-членами в том, что касается проблематики европейских финансов.

Нужно учесть, что до недавнего времени единственными доминирующими игроками в пространстве глобальных финансов выступали Соединённые Штаты и Великобритания (член Евросоюза). Их доминирование определялось масштабом, эффективностью и высоким уровнем интернационализации их собственных финансовых рынков, а также изощрённостью выработанных ими регулирующих структур. «Лучшая практика» в вопросах финансового надзора также традиционно исходила от этих двух стран (от их администраций или из практики саморегулирования в финансовой сфере). Её фиксация в форме международных стандартов чаще всего являлась побочным результатом рыночного воздействия, а не осознанной стратегии со стороны властей. Но после финансового кризиса 2007–2009 гг. ситуация, как мы уже убедились, существенно поменялась.

Во-первых, правила спонтанно развивающейся финансовой глобализации стали вызывать отторжение. Господствующая парадигма («Вашингтонский консенсус»), которая предполагала ненавязчивое регулирование по англо-американской модели и слабую координацию между регуляторами и тем, кто устанавливает соответствующие стандарты, опирающаяся на определённые допущения и догматы, показала свою неадекватность в подходе к системным вопросам и проблемам стабильности.

Во-вторых, финансовые рынки в интегрированной Европе росли и стали сопоставимы с американскими рынками финансовых услуг.

Эти два ключевых обстоятельства объединились, дав новую жизнь альтернативным взглядам на финансовое управление, которые получили распространение в Европе. В соответствии с ними теперь подчёркивались преимущества глобализации, поставленной под контроль (с многосторонними правилами и более явным вовлечением в соответствующие процессы международных организаций). Внутри ЕС сознательным продвижением многосторонней гармонизации, а также регионального и глобального финансового управления, стала заниматься группа «южных» государств-членов, возглавляемая Францией, при поддержке Германии. За сохранение прежнего спонтанного порядка

в основном выступала «северная» группа стран, в которой лидировала Великобритания. Парадоксальным образом, Франция и Германия не изменили своих подходов даже после либерализации финансового регулирования внутри этих стран в 1990-е и 2000-е годы. Либерализация привела к повышению финансовых рисков для населения и, следовательно, к политизации вопросов финансового регулирования. Население названных двух стран склонно было принимать их в расчёт при общей оценке действий своих правительств. Британское правительство в период правления лейбористов в 2000-е годы также смягчило свою оппозицию укреплению европейского финансового регулирования под давлением общественного мнения в стране.

Внебиржевые производные финансовые инструменты, хедж-фонды и кредитно-рейтинговые агентства оказались в результате в числе первых объектов наднационального финансового регулирования в Европе. Регламент по КРА появился, напомним, в 2009 г.²⁰³. В августе 2012 г. вступил в силу *EMIR (European Market Infrastructure Regulation)*, т. е. регламент Европейского Парламента и Совета № 648/2012 по внебиржевым производным инструментам, центральным контрагентам и торговым репозиториям), в июле 2013 г. – *AIFMD (Alternative Investment Fund Managers Directive)*, т.е. директива ЕС по менеджерам альтернативных инвестиционных фондов. Все эти документы, в частности, укрепили действие принципа, в согласии с которым иностранные фирмы, работающие в Европе, не должны избегать присмотра со стороны надзорных органов принимающей стороны²⁰⁴. Другие юрисдикции (например, Австралия, Гонконг, Канада, Мексика и Япония) последовали европейскому примеру и тоже ввели у себя законодательство, потребовавшее, чтобы основные кредитно-рейтинговые агентства из США регистрировались при их национальных регуляторах. В то же время и США ужесточили свои национальные правила. Закон о

²⁰³ Regulation (EC) No 1060/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on credit rating agencies (as last amended by Regulation (EU) No 462/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 and previously amended by Regulation (EU) No 513/2011 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011)

²⁰⁴ Pagliary Stefano. A Wall Around Europe? The European Regulatory Response to the Global Financial Crisis and the Turn in Transatlantic Relations // *Journal of European Integration*. June 2013. Vol. 35. Issue 4. P. 391–408.

реформировании Уолл-стрит и защите потребителей Додда–Франка – законодательный акт США, принятый в 2010 г., повысил акцент на мониторинге системных рисков и укрепил контроль за КРА. Без этого шага со стороны Вашингтона Европейский союз, скорее всего, не рискнул бы пойти на серьёзные меры, чувствительно ограничивающие свободу действия игроков региональных финансовых рынков. Но ещё более далеко идущие шаги были предприняты в связи с реализацией планов по созданию в интегрированной Европе Банковского союза, о чём мы тоже уже говорили.

В 2007–2008 гг. банковский кризис зародился в США, но затем усугубился в Европейском союзе. В свою очередь, европейский кризис суверенных долгов 2010–2011 гг. негативно отразился на Соединённых Штатах. Эти обстоятельства зародили серьёзные сомнения в привлекательности модели региональной интеграции, которую являет своим примером ЕС. В мире в целом и в странах БРИКС в особенности произошедшие потрясения рассматривали как, по большому счёту, «трансатлантическую заботу» и «вину» и одновременно как фактор, ускоряющий тектонический сдвиг центра сосредоточения мощи и влияния от Атлантики к Азии и Тихому океану.

В условиях усиливающейся конкуренции с Западом со стороны поднимающихся и развивающихся экономик для ЕС тем важнее координировать свою реакцию на происходящие изменения с США. Это важный мотив для плотного взаимодействия ЕС с существующими институтами глобального финансового управления, которые изначально были сформированы Западом. Выступая в качестве потенциального соперника США в вопросах доминирования в глобальных финансах, ЕС одновременно в растущем числе случаев соглашается с Вашингтоном в том, что касается существа финансового регулирования²⁰⁵. В принципе, Брюссель постоянно ведёт переговоры по соответствующим вопросам со своими ключевыми экономическими партнёрами (кроме США, это также Япония, Китай, Индия и Бразилия). В результате непосредственно после кризиса в переговорах по глобальному регулированию ЕС скорее играл роль не инноватора,

²⁰⁵ *Europe and the Governance of Global Finance* / Ed. by Daniel Mügge. – Oxford: Oxford University Press, 2014. P.3.

но стабилизатора, который не торопится расставаться с либеральной догмой. Но переход от трансатлантического к подлинно глобальному финансовому управлению пока не произошёл. В этой связи стали громче звучать голоса критиков, полагающих, что ЕС так и не удалось сформировать глобальное управление в некоем «особом» европейском духе, тогда как G20 мало делает для смягчения последствий кризиса в развивающихся странах и даже преуменьшает значимость вопросов должного управления²⁰⁶.

Между тем в конкретном плане ЕС был довольно успешен в том, что касается влияния на повестку G20 (в особенности в вопросах финансового регулирования и надзора). Меньше последовательности и сплочённости прослеживалось в европейской позиции по требованиям по достаточности капиталов (G20 на глобальном уровне делегировали рассмотрение этого вопроса Базельскому комитету по банковскому надзору), по которым, в частности, всплыли противоречия между Великобританией, с одной стороны, и континентальными европейскими странами (Германией, Францией, Италией), с другой стороны. Если Великобритания отдавала предпочтение более высоким требованиям и более коротким срокам по имплементации Базель-3, то континентальные европейские страны в данном вопросе выступали за меньшую жёсткость. Это мешало сформировать общую позицию европейского уровня. Однако вместе с тем достижение глобальной договорённости по Базелю-3 позволило Европейской комиссии в июне 2011 г. начать её имплементацию в ЕС с некоторыми вариациями, отражающими европейскую специфику²⁰⁷, таким образом решив эту конкретную проблему внутриевропейских разногласий. В Евросоюзе Базель-3 был имплементирован в форме законодательного пакета Евросоюза, включающий наднациональные директиву и регламент (*CRD-IV package*), который вступил в силу в 2013 г.

Если пакет Базель-3 в том виде, как он был одобрен на глобальном уровне, адресован в основном к тем банкам, которые

²⁰⁶ Solbes Pedro and Youngs Richard. Europe failing to shape the global governance debate. Europe's World. Summer 2010. URL: <http://europesworld.org/2010/06/01/europe-is-failing-to-shape-the-global-governance-debate/#.VAamb2ccR9A>.

²⁰⁷ Худякова Людмила и Сидорова Елена. Реформа регулирования финансового сектора в Европейском союзе // *Деньги и кредит*. 2014. № 4. С. 28–29.

ведут деятельность на международных рынках, то в ЕС соответствующие правила были распространены на все банки, а также на инвестиционные компании (за некоторыми исключениями). Это было необходимо для того, чтобы банки и иные финансовые институты в ЕС могли беспрепятственно работать на Едином рынке в целом.

Задавая региональные стандарты и нормы финансового регулирования и надзора, Евросоюз, как мы видим, порой вступает в конкуренцию в качестве управляющей инстанции с собственными государствами-членами – в той мере, в какой для них сохраняется ниша, позволяющая им принимать их собственные правила. Некоторые из государств-членов (в особенности Великобритания) склонны были использовать такую возможность в максимальной степени. С одной стороны, G20 не принадлежит к тому типу классических международных организаций, с которыми ЕС формально обязан сотрудничать, следуя статье 220 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС). Иными словами, Лиссабонский договор, частью которого является ДФЕС, не обеспечивает непосредственной правовой базы для контактов Евросоюза с такими неформальными клубами, каким является G20. С другой стороны, Европейский союз сам по себе не является государством, по крайней мере в классическом понимании данного слова. А потому он выступает как «отклонение» в «Большой двадцатке», в работе которой, помимо него, в качестве полных членов присутствуют только «обыкновенные» государства.

Мы постоянно находим ссылки на обязательства по линии G20 во вводных частях базовых актов ЕС и в европейских политических документах. Это подтверждает, что Евросоюз относится к таким обязательствам серьезно. ЕС порой усматривает в G20 инструмент по продвижению своей собственной повестки и на международном, и на региональном уровне. Но в то же время, выступая на глобальном уровне, государства-члены способны отклоняться от европейской линии, чтобы защитить национальные интересы. Более крупные страны ЕС, сами являющиеся полноправными членами G20 (Германия, Франция, Великобритания, Италия), время от времени игнорируют мнения менее крупных государств-членов, которые там самостоятельно не представлены. При этом некоторые из государств ЕС

придерживаются мнения, что G20 заставил Евросоюз идти в финансовом регулировании на излишне радикальные меры²⁰⁸.

Не всякая инициатива, продвигаемая со стороны ЕС, получает поддержку на международном уровне. Так, в сентябре 2011 г. Жозе Мануэл Баррозу, в то время глава Европейской комиссии, представил законодательное предложение о налоге ЕС на финансовые транзакции (*EU financial transaction tax – EU FTT*). Цель данной инициативы состояла в том, чтобы демпфировать чрезмерный трейдинг (торговлю ценными бумагами) и одновременно заставить финансовых спекулянтов раскошелиться, обеспечив национальным правительствам дополнительный источник поступлений в бюджет. Спустя два месяца тогдашний президент Франции Николя Саркози, выступая на саммите G20 в Каннах, выдвинул предложение о глобальном НФТ как о новом источнике финансирования на цели глобального развития. Ещё в сентябре 2009 г. тогдашний министр финансов Германии Пеер Штайнбрюк писал накануне саммита G20 в Питтсбурге, что такой налог в размере 0,05% на всю торговлю финансовыми продуктами можно было бы ввести во всех странах Большой двадцатки, чтобы игроки финансовых рынков вносили равномерный вклад в европейские бюджеты. Тогда же Н. Саркози и британский премьер-министр Гордон Браун поддержали планы по финансированию с помощью подобного налога мер по борьбе с изменением климата.

Но в конце концов эта идея не получила решающей поддержки в ходе саммита в Каннах в 2011 г. несмотря на то, что аналогичные аналоги уже имеют достаточно широкое распространение в разных странах мира. Впоследствии она по существу выпала из повестки G20. У такой неудачи было несколько причин. Выделим важнейшие из них.

Во-первых, следует вновь упомянуть начало европейского долгового кризиса, вступившего в активную фазу в конце 2009 г. Он нанёс Евросоюзу, как модели экономического управления, серьёзный репутационный удар в связи с регуляторными просчётами в банковском надзоре (впоследствии, как мы уже

²⁰⁸ Stoltenberg C., B. Crutchfield-George, K.A. Lacey, M. Cuthbert. The Past Decade of Regulatory Change in the U.S. and EU Capital Market Regimes: An Evolution from National Interests towards International Harmonization with Emerging G-20 Leadership // *Berkeley Journal of International Law*. 2011. Vol. 29. № 2. P. 577–648.

говорили, в существенной мере выправленными). Китай и Индия даже выступили с совместным заявлением, в котором отметили, что западным странам следует вести ответственную макроэкономическую политику, должным образом решая проблемы долга и финансовой стабильности. По словам помощника президента Российской Федерации Аркадия Дворковича (в 2008–2012 гг.), Россия была «не против, если Германия, Франция или Италия введут такой налог, но мы не будем поддерживать коллективные решения по введению такого налога» – ввиду таких приоритетов российского правительства, как развитие финансового рынка, что, по его мнению, лишало логики введение любого дополнительного налога на финансовый сектор или финансовые операции²⁰⁹.

Во-вторых, сами государства – члены ЕС демонстрировали внешним наблюдателям разногласия в своих рядах по данному вопросу, что трудно признать наилучшей тактикой по привлечению международной поддержки. Странам, выступающим за НФТ (Франция, Германия и другие), упорно противостояли Швеция и Великобритания, которые испробовали разные способы (вплоть до обращения в Суд ЕС), чтобы эту идею похоронить.

В-третьих, решающую роль сыграл отказ американской администрации Барака Обамы поддержать европейскую инициативу по глобальному НФТ. Он придал особую убедительность аргументации противников данной идеи в Европе, настаивавших, что в случае введения Евросоюзом собственного НФТ финансы будут просто утекать из ЕС в другие, более «гостеприимные» юрисдикции, начиная с США. Но в данном случае решение американского президента содержало в себе изрядный парадокс. Ведь в «родной» для него Демократической партии США идея ввести НФТ в самих Соединённых Штатах как раз весьма

²⁰⁹ Зыкова Татьяна. От налога не уйти: Аркадий Дворкович предлагает на 20% увеличить их собираемость // *Российская газета*. 11.10.2011. URL: <http://www.rg.ru/2011/10/11/dvorkovich.html>.

популярна²¹⁰.

Как бы то ни было, появление в ЕС в будущем гармонизированного налога на финансовые транзакции через процедуру продвинутого сотрудничества (при участии только Австрии, Бельгии, Германии, Греции, Испании, Италии, Португалии, Словакии, Словении и Франции, но без не желающих того государств-членов) всё же может повлиять впредь на глобальное распространение подобных инновационных инструментов в дальнейшем. Такая внутриевропейская инициатива стартовала в 2012 г. (в ней, по правилам продвинутого сотрудничества, должно участвовать не менее 9 стран ЕС) и продолжает вызывать массу разногласий (по сути политического свойства). Соответствующий законопроект, по сообщениям Комиссии, тем не менее, должен быть готов в середине 2017 г.²¹¹.

Финансы – это глобальный бизнес, в котором сейчас преобладают именно Северная Америка и ЕС. На последний мировой финансовый кризис они отреагировали сходным образом, укрепив свои системы финансового регулирования и надзора и инкорпорировав в американское и европейское законодательство рекомендации G20. Но в то же время разногласия правил по капиталу, ликвидности, дериватам (производным финансовым инструментам) и банковским структурам, которую мы наблюдаем при сравнении ЕС и США, ведёт к фрагментации финансовых рынков в глобальных масштабах, снижая их управляемость.

Если в правилах, которые приняты в этих двух юрисдикциях, не будет общей последовательности, то, в случае трансатлантической интеграции финансовых рынков, реальной угрозой становится регуляторный арбитраж (такое поведение рыночных игроков, при котором они выбирают для себя

²¹⁰ Подробнее об этом см., например: Brodwin David. Is it time for a financial transaction tax? The Democratic Party has put a small tax on stock and bond trades back on the table. July 18, 2016. URL: <http://www.usnews.com/opinion/articles/2016-07-18/democrats-put-financial-transactions-tax-back-on-the-table> \$ Dizard John. Democrats resurrect 'insane' financial transaction tax // *Financial Times*. July 29, 2016. URL: <https://www.ft.com/content/fc718e7c-5571-11e6-9664-e0bdc13c3bef>.

²¹¹ Details of EU financial transaction tax ready mid-2017, say Council, Commission. January 19, 2017. URL: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20170118IPR58627/details-of-eu-financial-transaction-tax-ready-mid-2017-say-council-commission>.

юрисдикции с менее жёсткими и более устраивающими их правилами регулирования). В таких условиях конструктивный диалог между регулируемыми агентства двух сторон выглядит тем более важным, что он позволяет сократить число случаев непоследовательного применения правил и снизить риски взаимного наложения противоречивых правил, действующих в разных юрисдикциях.

С учётом этого представляется логичным, что ЕС в рамках переговоров по ТТИП выступил с инициативой введения новой институциональной рамки регуляторного сотрудничества по финансовым услугам, но власти США отказались поддержать эту инициативу. По существу, власти ЕС в данном случае преследовали цель выйти за пределы того, что имело место в прежних торговых соглашениях, стремясь к выработке новых трансатлантических принципов и правил для финансовых регуляторов, которые впоследствии могли бы найти применение и в глобальном масштабе. Но вопрос о том, чем вызваны разногласия партнёров в означенном вопросе, заслуживает дополнительного рассмотрения.

Хорошим подспорьем здесь может послужить достаточно старая идея о дихотомии позитивной и негативной интеграции, предложенная в 1954 г. голландским экономистом Яном Тинбергеном (*Jan Tinbergen*)²¹². Позитивная интеграция, прежде всего, ассоциируется с ценностями, такими как социальная защита и коррекция провалов рынка, тогда как негативная интеграция – с отказом от жёсткого регулирования, социальным демпингом и защитой своих экономических интересов. В случае, который мы здесь рассматриваем, негативная интеграция означала бы, что и в будущем обе стороны (ЕС и США) сохранили бы свои правила финансового регулирования каждая, применяя их ко всем игрокам, действующим на их территории соответственно. Однако нетрудно заметить, что при таком состоянии дел преимущество получают финансовые игроки той стороны, у которой более жёсткие правила.

Принято считать, что соответствующие европейские правила несколько более мягкие, чем у США. К примеру, американские регуляторы подвергли такие европейские банки, как *Deutsche Bank*, *Barclays* и *Société Générale*, активно действующие на американском

²¹² Tinbergen Jan. *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier, 1954.

рынке, более высоким требованиями по капиталу, уровням долга и стресс-тестам, нежели те, к которым они привыкли в Европе – формально в интересах защиты Соединённых Штатов от будущих финансовых кризисов. В ЕС расценили эти американские меры как дискриминационные. Внедрение принципа взаимного признания можно было бы порекомендовать как средство к исправлению такой ситуации. Но при несовпадении финансовых правил взаимное признание может привести к опасной «гонке на дно», ослабив финансовое регулирование по обе стороны Атлантики. Отсюда европейские предпочтения в пользу некоей формы гармонизации (трансатлантической позитивной интеграции) взамен взаимного признания. В итоге именно позитивная интеграция становится приемлемой для многих, включая трансатлантические финансовые круги, альтернативой запутанной комбинации национальных правил регулирования большей или меньшей степени жёсткости, из-за чего европейскую инициативу дружно поддержали представители финансовой отрасли по обе стороны Атлантики. Таким образом, как подтверждает рассматриваемый нами случай, представители экономических и отраслевых интересов при определённых обстоятельствах вполне могут выступать в поддержку некоторых мер позитивной интеграции (как альтернативы опасному хаосу).

Европейское предложение имело целью учредить в рамках ТТИП постоянный процесс прозрачных, поставленных под демократический контроль и основанных на определённых правилах консультаций по имплементации новых стандартов финансового регулирования. Оно не предполагало переговоров по существу параллельно продолжающихся в ЕС и США по отдельности реформ финансового регулирования. Речь шла о том, чтобы договориться о новом форуме для финансовых регуляторов двух сторон (в структурированном формате, предположительно собирающийся дважды в год в оговорённое время и в определённом месте), что позволило бы им работать впредь вместе и позаботиться о предотвращении кризисов в будущем.

Главным в этой связи для ЕС было добиться эквивалентности европейских и американских правил финансового регулирования и надзора. С точки зрения ЕС, несовпадение правил в этих двух юрисдикциях осложняет для США и Евросоюза решение задачи экспорта на формирующиеся рынки собственных практик мирового класса в финансовом регулировании. В качестве механизмов по

сближению правил предлагаются взаимное доверие к правилам партнёра (*mutual reliance*), взаимное признание эквивалентности правил (*mutual recognition of equivalence*), замещённое соответствие (*substituted compliance*), совместимость мер регулирования (*interoperability of measures*), гармонизация и упрощение правил. Евросоюз даже пригрозил американской стороне (правда, не слишком убедительно), что если Вашингтон не согласится на такое предложение, то Брюссель исключит из договорённостей по ТТИП открытый взаимный доступ на рынок для банков, хедж-фондов, страховых и иных финансовых компаний. По словам Мишеля Барнье, члена Европейской комиссии по торговле в 2010–2014 гг., «не может быть и речи о таком согласии на доступ без единых правил игры в (финансовом) регулировании»²¹³.

Американская сторона, в свою очередь, поддерживала идею открытости в финансовых услугах, но скептически отнеслась к перспективе обеспечить в рамках ТТИП более широкую роль для финансового регулирования. Вашингтон усмотрел здесь опасность подрыва жёстких новых правил (по дериватавам, требованиям к капиталу, финансовой структуре, защите прав потребителей и инвесторов), вводимый в США в согласии с Актом Додда–Франка. Американцы настаивали, что правила в США в отношении финансовых услуг в целом более строгие, нежели в Европе, в особенности в отношении банков²¹⁴.

Таким образом, администрация Обамы предпочла бы, чтобы ТТИП не отличалось в этом вопросе от предшествующим ему соглашений о свободной торговле. По словам представителя США при ЕС Энтони Гарднера, «нам непонятно, чего можно было бы достичь, внедрив формальный механизм регулятивного диалога по

²¹³ “Barnier Says TTIP Deal ‘Won’t Work’ If It Leaves Out Financial Regulations,” Inside US Trade, July 19, 2013.

²¹⁴ На самом деле принятые в ЕС правила по кредитно-рейтинговым агентствам, хедж-фондам и дериватавам столь же жёсткие, как и их американские аналоги. А кроме того Евросоюз, в отличие от США, принял законодательство, запрещающее продажу ценных бумаг без покрытия и. как мы уже говорили выше, официально продвигает планы по введению европейского НФТ в рамках продвинутого сотрудничества. См.: Quaglia Lucia. The ‘Tug War’ about the Inclusion of Financial Services in TTIP // *FEPS Policy Brief*, February 2016. URL: <http://www.policynetwork.net/uploads/media/154/9342.pdf>.

финансам в соглашение по торговле»²¹⁵, тем более что США и ЕС уже ведут диалог по регулированию финансовых рынков.

Действительно, «неформальное» сотрудничество ЕС и США в вопросах финансовых услуг насчитывает уже немало лет. Первый такой форум был учреждён в 2002 г. Это своеобразная, но мало обязывающая площадка для дискуссий, на которой финансовые регуляторы США и ЕС встречаются для обмена информацией по развитию финансового регулирования, выявления потенциальных конфликтов и обсуждения общих интересов. Среди его американских участников чиновники Министерства финансов США и представители независимых регулирующих агентств, включая Совет управляющих Федерального резерва, Комиссию биржевой торговли по срочным сделкам, Федеральную корпорацию страхования депозитов, Комиссию по ценным бумагам и фондовому рынку, Управление контролёра денежного обращения и Комитета по надзору за отчётностью публичных компаний. Участники со стороны ЕС – это представители Европейской комиссии, Единого надзорного механизма и Единого совета по санации банков, а также три европейских ведомства (по надзору за банками, страховыми компаниями и рынком ценных бумаг). Одной из ключевых областей признанного успеха такого диалога стало уже подробно описанное выше начало процесса сближения различных систем ведения бухгалтерского учёта, используемых в ЕС и США.

В более позднее время там же велись дискуссии о регулировании рынка ценных бумаг. Этот диалог облегчил процессы установления эквивалентности правил в некоторых секторах (например, обеспечил общий подход к трансатлантическим центральным контрагентам (*Central Counterparty* – CCP). Но европейскую сторону он не удовлетворяет, так как не способен обеспечить регулярные и обязательные взаимные консультации ещё до того, как новые меры финансового регулирования принимаются одной из сторон по отдельности. Американцы же считают, что сотрудничество в вопросах финансового регулирования должно продолжаться на таких площадках, как G20, в Международном валютном фонде, в Совете по финансовой стабильности, в

²¹⁵ TTIP will not include financial services, says US ambassador, July 16, 2014. URL: <http://www.euractiv.com/section/trade-society/news/ttip-will-not-include-financial-services-says-us-ambassador/>

Базельском комитете по банковскому надзору, в Международной организации комиссий по ценным бумагам и в Совете по международным стандартам финансовой отчётности.

По мнению администрации Обамы, которая вела с Евросоюзом переговоры по ТТИП, более формализованная регуляторная координация могла бы отвлечь американских национальных регуляторов от действий в общественных интересах – вместо этого могли бы возобладать интересы суверенных правительств или больших банков (они рассматривают финансовое регулирование в Европе как более политизированное, полагая, не без некоторых оснований, что там не проведена чёткая демаркационная линия между техническим регулированием и политическим управлением). Американская сторона исходит из веры в то, что США ещё способны в одиночку противостоять даже глобальным финансовым кризисам, несмотря на прогрессирующую экономическую глобализацию, рост объёма трансграничных финансовых операций и взаимозависимость финансовых институтов разных стран. В США также ожидают, что со временем другие страны готовы будут воспроизвести у себя те жёсткие меры, которые первыми вводят США. Но такой оптимизм разделяют не все эксперты, даже американские: «...конечно, Соединённые Штаты могут пытаться и в одиночку регулировать весь мир. Но не исключено, что стратегия одиночных действий приведёт лишь к вытеснению опасных транзакций в офшор или вынудит некоторых из наших самых важных торговых партнёров принять против США ответные недружественные меры»²¹⁶.

Неправительственные организации и ассоциации потребителей, со своей стороны, подчёркивают, что включение вопросов финансового регулирования в рамки ТТИП могло бы негативно отразиться на способности обеих сторон регулировать их финансовые рынки по отдельности, тогда как до трансатлантического сотрудничества в сфере банковского надзора или санации банков ещё очень далеко. Так, по словам Мириам Вандер Стичле, риски в финансовом секторе после кризиса вновь нарастают – тогда как предлагаемое трансатлантическое

²¹⁶ Brummer Chris. Want to Save Dodd-Frank? Consider TTIP. August 31, 2013. URL: http://www.huffingtonpost.com/chris-brummer/want-to-save-doddfrank-co_b_3510596.html.

сотрудничество в регулировании было сосредоточено, по её мнению, не на этом, а на устранении различий в правилах регулирования, которые якобы слишком затратны для самой финансовой отрасли²¹⁷. Как она считает, этот дополнительный институциональный уровень управления структурно невыгоден тем группам интересов, у которых меньше ресурсов (т.е. гражданскому обществу).

В письме 52 групп гражданского общества по обе стороны Атлантики²¹⁸, как и в заявлении 45 европейских групп во главе с *Corporate Europe Observatory*²¹⁹, адресованном члену Комиссии Сесилии Мальстрём, предложение ЕС отвергается: во втором послании оно, в частности, названо неприемлемым захватом власти Комиссией, «которое усиливает воздействие США на регулирование в ЕС и ослабляет роль Европейского парламента». Но уточним, что такая постановка вопроса заведомо противоречива и несколько поверхностна (почему и каким образом захват власти Европейской комиссией усиливает воздействие США и зачем это властям Евросоюза?). Подобная аргументация заслуживает пристального внимания (а общественная реакция на европейское предложение – дополнительного изучения), но она, как минимум, не объясняет, почему Европарламент, т.е. представительный орган ЕС, по существу поддерживает позицию Комиссии в данном вопросе, тогда как американскую администрацию эта позиция как раз не устроила.

Таким образом, мировой финансовый кризис подтолкнул развитие архитектуры и механизмов глобального финансового управления, в котором Евросоюзу принадлежит важная роль. Евросоюз заявляет о своей неизменной поддержке «эффективной многосторонности». Но в тех случаях, когда многосторонние

²¹⁷ Vander Stichele Myriam. TTIP and regulatory cooperation: benefits and costs in the financial services sector.

Speaking notes for the expert meeting “TTIP, Trade and Regulatory Cooperation” organised by GUE/NGL at the European Parliament, March 5, 2015. URL: <http://www.somo.nl/news-en/gue-workshop-correct>.

²¹⁸ <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/270-general/52694-warning-from-civil-society-ttipthreatens-to-undermine-financial-reform.html>.

²¹⁹ Исследовательская группа, изучающая особенности корпоративного лоббизма в ЕС.

каналы не работают или не помогают ЕС продвигать собственную повестку, он стремится переключиться на двусторонний диалог по соответствующим вопросам с Соединёнными Штатами.

Глава 3. Климатическое управление

За последние несколько десятилетий международное сообщество столкнулось с всё более разрушительными последствиями человеческого воздействия на окружающую среду. Среди них глобальное изменение климата стало одной из наиболее обсуждаемых проблем не только для специалистов в области экологии, но и в широких кругах общественности и среди лиц, задействованных в процессах принятия решений на разных уровнях. По данным Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП, *United Nations Environment Programme – UNEP*)²²⁰, средняя температура поверхности Земли с 1901 по 2012 гг. повысилась на 0,89°С²²¹. При этом 2014 г. стал самым жарким годом с начала ведения наблюдений²²². Среди прочих последствий глобальных климатических изменений следует выделить трансформацию глобальных и региональных гидрологических циклов, что проявляется в таких тенденциях, как изменение характера и объема осадков, повышение интенсивности экстремальных погодных явлений, засух в полусухих регионах, стихийных бедствий, ускорение таяния ледников, сокращение ледяных и снежных покровов (в том числе вечной мерзлоты), повышение уровня моря, а также изменение характеристик экосистем. Эти тенденции сохраняются в среднесрочной, и, без принятия должных мер на международном уровне, – в долгосрочной перспективе.

Основы координации экологической политики государств на глобальном уровне были заложены ещё в 1972 г. с появлением ЮНЕП. В 1976 г. Всемирная метеорологическая организация выпустила первый доклад об угрозе климатических изменений

²²⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1972 г. № 2997 (XXVII)// Программа ООН по окружающей среде. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/273/21/IMG/NR027321.pdf?OpenElement>.

²²¹ UNEP. Annual Report 2014, 2014. URL: http://www.unep.org/annualreport/2014/ru/pdf/ru_UNEP_Annual_Report_2014.pdf.

²²² Blunden J., Arndt D.S. (eds.) 2015: State of the Climate in 2014. Bulletin of the American Meteorological Society 96(7). S. XVI.

антропогенного характера²²³. Его основные выводы впоследствии нашли подтверждение в докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) 1990 г.²²⁴. Позднее оценки и основные выводы, содержащиеся в этих документах, легли в основу ключевых международных договоров, составивших правовую базу международного климатического режима²²⁵, – а именно Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК; подписана на «Саммите Земли» в Рио-де-Жанейро в 1992 г., вступила в силу в 1994 г.)²²⁶ и Киотского протокола к РКИК об изменении климата (Киотский протокол; принят в 1997 г., вступил в силу в 2004 г.)²²⁷. Указанные документы и определяют базовые меры в противостоянии глобальному изменению климата.

В качестве главной цели РКИК определена стабилизация уровня концентрации парниковых газов антропогенного характера в атмосфере Земли до такого показателя, который позволил бы надеяться на предотвращение вредоносного влияния на климатическую систему. Для международного климатического режима, установленного этими документами, характерен принцип дифференциации стандартов в соответствии с возможностями конкретных сторон. Поэтому подписавшие РКИК и Киотский протокол государства разделены на группы, к каждой из которых предъявляются свои требования. В то же время все ратифицировавшие конвенцию государства берут на себя такие

²²³ Kellogg W.W. *Effects of human activities on global climate: a summary, with consideration of the implications of a possibly warmer Earth*. Geneva: Secretariat of the World Meteorological Organization, 1976.

²²⁴ Первый доклад МГЭИК по оценке изменения климата. Общий обзор МГЭИК (1990) // Межправительственная группа экспертов по изменению климата. URL: http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/Russian/ipcc_90_92_assessments_far_overview_ru.pdf.

²²⁵ Под международным климатическим режимом в данной главе подразумевается совокупность согласованных принципов, норм, правил, процедур, а также институтов, созданных в целях или допущенных до осуществления координации и регулирования надгосударственных и межгосударственных отношений в сфере борьбы с глобальным изменением климата.

²²⁶ Организация Объединенных Наций. Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК) (1992). URL:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml.

²²⁷ Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (1997) // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml.

общие обязательства, как развитие национальных кадастров выбросов парниковых газов и программ по борьбе с изменением климата²²⁸.

При этом государства с развитой и переходной экономикой, перечисленные в Приложении I к РКИК, должны стабилизировать выбросы углекислого газа, а перечисленные в Приложении II развитые державы обязуются предоставлять финансовую помощь развивающимся странам на соответствующие национальные проекты. В случае с Киотским протоколом лишь государства, перечисленные в Приложении В, взяли на себя обязательства по ограничению и сокращению выбросов парниковых газов, указанные для каждой страны индивидуально. Кроме того, Киотский протокол подразумевает так называемые механизмы гибкости: торговлю квотами, проекты совместного осуществления (ПСО) и механизмы чистого развития (МЧР, утверждены на первой Встрече сторон Киотского протокола в 2005 г. в Найроби).

Международный климатический режим не является статичным. За время своего существования он прошел ряд этапов развития, среди которых можно условно выделить следующие:

1) конец 1980-х – 1997 гг.: переговорный процесс по выработке РКИК ООН и Киотского протокола;

2) 1997–2005 гг.: активные переговоры в связи с отказом США ратифицировать Киотский протокол, а также подписание Марракешских соглашений в 2001 г., уточняющих детали вступления в силу Киотского протокола (в частности, они вводили упомянутые механизмы гибкости);

3) 2005–2009 гг.: период подготовки к конференции сторон РКИК в Копенгагене в 2009 г., на которой планировалось подписание соглашения, призванного сменить Киотский протокол (первый период действия определенных количественных обязательств по нему истекал в 2012 г.). Итоги конференции в Копенгагене, в ходе которой так и не была выработана замена Киотскому протоколу, показали, что климатическая инициатива ООН переживает глубокий кризис;

²²⁸ Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК) (1992) // Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml.

4) 2009 - 2015 гг.: начался после неудачных переговоров в Копенгагене в 2009 г. На Дурбанской конференции сторон РКИК в 2011 г. в ЮАР была достигнута договоренность о подписании нового, более эффективного и единого для всех государств, международного юридически обязательного соглашения по климату не позднее 2015 г.²²⁹;

5) 2015 г. – настоящее время: начало нового этапа функционирования международного климатического режима ознаменовала 21-я конференция сторон РКИК ООН, прошедшая с 30 ноября по 12 декабря 2015 г. в Париже. На ней было подготовлено и одобрено новое соглашение по климату, подписанное 22 апреля 2016 г., впрочем, успех Парижского соглашения будет во многом определяться последующими встречами сторон, на которых предстоит выработать основные детали его функционирования.

На всех этапах эволюции международного климатического режима Европейский союз играл одну из главных ролей в процессе его становления и трансформации. Кроме того, этот процесс заметно повлиял и на развитие внутренней экологической политики ЕС, в особенности в отношении механизмов борьбы с выбросами парниковых газов, об этих сюжетах и пойдет речь в настоящей главе.

§ 3.1 Политика Европейского союза в области борьбы с глобальным изменением климата*

Европейский союз играет одну из ключевых ролей в формировании международного климатического режима. Еще в 1970-е гг. страны

²²⁹ Решение 1/CP.17. Доклад Конференции Сторон о работе ее семнадцатой сессии, состоявшейся в Дурбане с 28 ноября по 11 декабря 2011 года (2011) // Рамочная конвенция ООН об изменении климата. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/rus/09a01r.pdf>.

* Предшествующая версия текста данного параграфа была опубликована ранее – см.: Саворская Е.В. Европейский союз как участник международного климатического режима: организационный анализ // *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. 2015. №2. С. 96–125. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=24503432>.

Европейского экономического сообщества, в особенности Германия и Франция, ввели собственные природоохранные практики, следуя в фарватере признанного лидера в области экологического управления тех времен – США. В 1972 г. Еврокомиссией была принята первая программа действий в области окружающей среды для ЕС на период с 1973 по 1976 гг., сфокусированная на проблемах отходов и загрязнения воды. В каждой последующей европейской программе круг затрагиваемых вопросов расширялся. Как отмечают британские исследователи Ш. Бретерон и Дж. Воглер, с этого времени процесс европейской интеграции оказался под воздействием двух параллельных тенденций: растущей международной озабоченности экологической проблематикой, начавшей обретать институциональное оформление, и внутриевропейским влиянием передовых государств-членов, старавшихся перенять природоохранные американские практики²³⁰.

Начиная с 1990-х годов, ЕС стал восприниматься на международной арене как важный актор в вопросах, связанных с регулированием экологической политики, а в некоторых из этих вопросов, например, в борьбе с глобальными климатическими изменениями, его признали лидером. Сегодня с точки зрения климатической политики, общей стратегии и методов ее воплощения ЕС разительно отличается от США, выстраивая свою деятельность вокруг приверженности принципам международного права и многосторонности. Однако исследователи расходятся в оценках эффективности проводимой ЕС климатической политики. В то время как некоторые считают ее в достаточной степени эффективной²³¹, целый ряд других авторов отмечают серьезные

²³⁰ Bretheron C., Vogler J. *The European Union as a global actor*. London: Routledge, 2006.

²³¹ Axelrod R.S., Schreurs M.A. Environmental policy making and global leadership of the European Union // *The global environment. Institutions, law and policy* / Ed. by R.S. Axelrod, S.D. VanDeveer. London: Sage, 2015. P.157–186; Groen L., Arne Niemann A., Oberthür S. The EU's role in international climate change policy-making: a global leader in decline? // *Global Power Europe* / Ed. by A. Boening, J.-F. Kremer, A. van Loon. Vol. 2. Berlin; London: Springer, 2013. P. 37–54.; Wyrzel R.K.W., Connolly J. Conclusion: the European Union's leadership role in international climate politics reassessed // *The European Union as a leader in international climate change politics* / Ed. by R.K.W. Wyrzel, J. Connolly. London: Routledge, 2010. P. 271–290.; Oberthür S., Roche K.C. EU Leadership in international climate policy: achievements and challenges // *The International Spectator*. 2008. Vol. 43. No. 3. P. 35–50.

недочёты выбранного ЕС курса²³². Как представляется, причина подобных разногласий кроется в различиях подходов ученых к исследованию данной темы.

Европейский союз является весьма интересным и одновременно сложным объектом для изучения вопросов глобального управления с организационной точки зрения в силу уникальности своей структуры, поскольку является единственным в своем роде примером глубокой региональной интеграции государств. Задача подобного исследования дополнительно осложняется тем, что во многих современных теориях международных отношений национальное государство по-прежнему считается основным актором мировой политики. Это затрудняет адекватное восприятие природы ЕС, поскольку он рассматривается или в качестве квазигосударства, или же, напротив, как совокупность национальных государств. Большая часть работ, посвященных климатической политике Европейского союза, основывается на концепции нормативной силы ЕС²³³, введенной в научный оборот европейским политологом И. Мэннерсом. Несмотря на популярность этого направления исследований, представляется, что данная концепция чрезмерно концентрирует внимание исследователей на проблематике целеполагания в действиях ЕС, оставляя вне фокуса внимания специфику процесса принятия решений и институциональную структуру ЕС.

Преодолеть указанные когнитивные проблемы при анализе политики и институциональной структуры ЕС позволяет

²³² Leontitsis V. Environmental policy // *Politics in the European Union* / Ed. by I. Bache, S. George, S. Bulmer. – Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 448–465; Kilian B., Elgström O. Still a green leader? The European Union's role in international climate negotiations // *Cooperation and Conflict*. 2010. Vol. 45. No. 3. P. 255–273; Egenhofer C., Georgiev A. Why the transatlantic alliance climate change partnership matters more than ever. Brussels: CEPS, 2010; Мельникова С.И. Эмиссия парниковых газов в ЕС: две стороны одной медали // *Экологический вестник России*. 2013. № 8. С. 30–36; Сафонова Ю.А. «Новая» Европа: ключевые противоречия реализации новой энергетической политики ЕС // *Пространство и Время*. 2010. № 1. С. 135–144.

²³³ Scheipers S., Sicurelli D. Normative power Europe: a credible utopia // *Journal of Common Market Studies*. 2007. Vol. 45. No. 2. P. 435–457; Van Schaik L., Schunz S. Explaining EU activism and impact in global climate politics: is the Union a norm- or interest-driven actor? // *Journal of Common Market Studies*. 2012. Vol. 50. No. 1. P. 169–186.

организационная теория. Пришедшая в политическую науку из социологии и менеджмента, она по своей сути близка к институционализму, а потому в некоторых исследованиях называется организационным институционализмом. С точки зрения данной теории, организация – это «система деятельности, поддерживающая свои границы и направленная на достижение определенных целей»²³⁴. Организационная теория также характеризует организации как автономных акторов, несмотря на их зависимость от своих составных частей в плане ресурсов и персонала. При этом организация рассматривается и как «процесс» (*process*), и как «результат» (*outcome*). Процесс подразумевает создание взаимоотношений и сетей, стремление оптимизировать существующие практики принятия решений, что оказывает влияние не только на персонал, но и на возможности самой организации. В качестве «результата» выступают услуги, бюрократия, институциональный торг, политический курс (*policy*) и политическое управление (*governance*). Европейский союз является интеграционным объединением более высокого порядка, чем иные региональные объединения или традиционные международные организации, поскольку государства – члены ЕС передали ему часть полномочий в ряде областей политики. Способность ЕС проводить собственную внешнюю политику значительно более развита, чем у иных МО, но все же ниже, чем у национальных государств.

В основе климатической политики ЕС лежат принципы многосторонности и международного права, приверженность концепции устойчивого развития, а также ориентация на упреждающие действия с учетом существующих научных исследований, доказывающих антропогенную природу наблюдаемых климатических изменений. ЕС стремится к подписанию международных договоров, которые могли бы повысить эффективность решений по климату при участии максимально возможно числа государств. Ограничение выбросов парниковых газов лишь в рамках ЕС было бы бессмысленно. Такие меры заведомо не дадут должного эффекта, учитывая, что, по данным за 2014 г., 28 государств – членов ЕС, вместе взятые,

²³⁴ Aldrich H. *Organizations and environments*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1979. P.4

ответственны за 11% от общих выбросов (для сравнения: Китай – за 29%, США – за 15%, Индия – за 6%, Россия – за 5%)²³⁵.

Экологическая и климатическая политика ЕС основана на общем для всех стран-членов видении устойчивого развития. Оно впервые было изложено в Амстердамском договоре 1997 г., а впоследствии неоднократно подкреплялось и уточнялось в Стратегии устойчивого развития 2001 г.²³⁶ и ее последующих редакциях в 2006²³⁷ и 2009 гг.²³⁸, а также в Стратегии «Европа-2020»²³⁹. Согласно определению ООН, на которое ориентируется ЕС при выработке собственной политики и законодательства, устойчивое развитие «удовлетворяет потребности настоящего времени, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»²⁴⁰. Оно, таким образом, подразумевает баланс между тремя направлениями политики: экономическим развитием, социальной справедливостью и защитой окружающей среды.

Отдельного рассмотрения заслуживает принцип упреждающих действий (*precautionary principle*). Он отражает повышенное внимание Брюсселя к экспертным оценкам и научной информации при выработке внутренней и внешней политики, что обусловлено необходимостью для наднациональной власти находить решение в случаях, когда невозможно достичь согласия между большим числом государств-членов с не совпадающими

²³⁵ Trends in global CO₂ emissions: 2014 Report // PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. 2014. URL: http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/jrc-2014-trends-in-global-co2-emissions-2014-report-93171.pdf.

²³⁶ Strategy for sustainable development (2001) // European Commission. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l28117>.

²³⁷ Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) (2006) // Council of the European Union. URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>.

²³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development (2009). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009DC0400>.

²³⁹ European Commission. Europe 2020. URL: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_en.htm.

²⁴⁰ World Commission on Environment and Development. Our Common Future. Report (1987) // UN documents: gathering a body of global agreements. URL: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

интересами в этой области. В 1992 г. принцип упреждающих действий впервые был включен в Маастрихтский договор. Но наиболее четко данный принцип прописан в Коммюнике Комиссии от 2 февраля 2000 г. Там указано, что он будет применяться в тех случаях, когда имеющиеся экспертные данные, несмотря на возможную их неточность или неполноту, указывают на вероятные риски либо угрозы для людей, животных, растений или всей окружающей среды в целом, и преодолеть их не представляется возможным при существующем уровне защиты. При этом подчеркивается, что применение принципа упреждающих действий не должно приводить к дискриминации на рынке или непоследовательности в европейской политике, которую, в свою очередь, необходимо пересматривать в случае появления новых научных данных²⁴¹. Следуя этому принципу во внутренней политике, ЕС активно продвигал его и на международном уровне, что привело к закреплению данного принципа в РКИК ООН.

Примером практической реализации принципа упреждающих действий может служить взаимодействие ЕС с Межправительственной группой экспертов по изменению климата. Исходя из данных МГЭИК, ЕС в 1996 г. представил свое видение целей и мер международной борьбы с глобальным изменением климата, включавшее, в частности, недопущение повышения температуры земной поверхности более чем на 2°C по сравнению с доиндустриальным уровнем. Согласно исследованию европейских политологов Л. Фон Шайк и С. Шунца, «двухградусная цель» была основана на неубедительных научных данных. Однако принятие за основу показателя, выраженного в простой цифре, представлялось для ЕС политически и функционально целесообразным, поскольку позволяло разработать меры предосторожности на основе моделей, привязывающих повышение температуры к концентрации выбросов парниковых газов²⁴².

²⁴¹ European Commission. Communication on the precautionary principle. COM(2000) 1 final (2000). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:en:PDF>.

²⁴² Schaik L. van., Schunz S. Explaining EU activism and impact in global climate politics: is the Union a norm- or interest-driven actor? // *Journal of Common Market Studies*. 2012. Vol. 50. No. 1. P. 173.

В 2005 г. Европейский совет утвердил «двухградусную цель» в качестве основы как внутренней, так и внешней экологической политики ЕС. В 2007 г., основываясь на сценарии сокращения выбросов, разработанном МГЭИК, Европейский союз призвал развитые страны к 2020 г. сократить выбросы парниковых газов на 30%, а к 2050 г. – на 60–80%; для быстро развивающихся государств был предложен показатель в 15% и 30% соответственно. Сам ЕС был готов снизить свои выбросы на 30% в 2020 г. при условии, что остальные развитые страны возьмут на себя сопоставимые обязательства. В противном случае ЕС заявил о готовности сократить собственные выбросы только на 20% в одностороннем порядке²⁴³. Приведенный пример показывает, что достаточное число влиятельных европейских политиков были готовы принять за основу проводимой политики научные данные, представленные МГЭИК, несмотря на шаткость научной базы. Еще одним подтверждением этой готовности стало принятие в 2009 г. обязательного к исполнению Климатического и энергетического пакета ЕС – 2020²⁴⁴.

Помимо нормативной составляющей, в основе климатической политики Европейского союза лежит также и общий интерес государств-членов. Во-первых, разработка и внедрение технологий возобновляемых или альтернативных источников энергии, а также повышение энергоэффективности позволят снизить зависимость Европы от внешних поставок углеводородов, что привязывает борьбу с глобальным изменением климата к проблематике энергетической безопасности. Во-вторых, разработка и внедрение инновационных и экологических энергетических технологий, помимо очевидной пользы для окружающей среды, позволит ЕС как пионеру в данной области добиться существенного конкурентного преимущества перед государствами, не озаботившимися подобными мерами, а также снизить для государств-членов потенциальную цену устранения негативных последствий вероятных климатических изменений. В-третьих, после двух провальных референдумов по проекту конституции ЕС (во

²⁴³ Council of the European Union. Presidency Conclusions press-release, D/07/1(2007). URL: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-07-1_en.htm.

²⁴⁴ European Commission. The 2020 climate and energy package. URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm.

Франции и Нидерландах в 2005 г.) Евросоюзу, потерпевшему крупную неудачу в институциональной реформе, хотелось предъявить миру успешный пример трансграничного сотрудничества, чтобы подтвердить важность продолжения европейской интеграции. Как отмечает профессор Колледжа Европы в Брюгге С. Шунц, после 2005 г. климатическая политика ЕС, особенно ввиду её высокой степени поддержки населением европейских стран, стала своеобразной «визитной карточкой» ЕС²⁴⁵.

Вопросы защиты окружающей среды относятся к сфере совместной компетенции ЕС и государств-членов, то есть государства-члены вправе осуществлять свою компетенцию в той мере и до тех пор, в которой и до которых ЕС сам ею не воспользовался. Соответственно, международные соглашения в области защиты окружающей среды подписывают как ЕС, так и его государства-члены. Юридические обязательства, взятые на себя Европейским союзом в рамках международных соглашений в области защиты окружающей среды и борьбы с глобальным изменением климата, дополняют обязательства отдельных государств-членов, а соблюдение таких соглашений тоже относится к сфере совместной ответственности европейских институтов и национальных правительств. Иными словами, в случае нарушения одного из положений международного договора – например, обязательства по сокращению выбросов парниковых газов на 8%, заложенного в Киотском протоколе, ответственность ляжет не только на Европейский союз, но и на не справившиеся государства. С момента ратификации подобные соглашения становятся частью наднационального законодательства ЕС, а обязанности по контролю над их соблюдением и по урегулированию споров попадают в компетенцию Суда ЕС²⁴⁶. Участие ЕС в международном климатическом режиме не заменяет, а дополняет деятельность государств-членов. Это порождает ряд не характерных для акторов иного рода, нежели ЕС, проблем, связанных с той ролью, которую играют наднациональные институты (Комиссия).

²⁴⁵ Schunz S. Beyond leadership by example: towards a flexibly EU foreign climate policy // *Working Paper. Global Issues Division*. Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2011.

²⁴⁶ Tabau A.-S., Maljean-Dubois S. Non-compliance mechanisms: interaction between the Kyoto Protocol System and the European Union // *European Journal of International Law*. 2010. Vol. 21. No. 3. P. 750.

ЕС признан полноправным членом международного климатического режима не только *de jure* (согласно Статье 22 Рамочной конвенции ООН об изменении климата, в которой «региональные экономические интеграционные организации» по существу допускаются до участия во всех структурах на тех же правах, что и национальные государства), но и *de facto*, поскольку третьи страны стремятся к взаимодействию с ЕС как с актором мировой политики. При этом согласно той же статье РКИК, региональные организации экономической интеграции обязаны в полном объеме выполнять условия соглашения только в том случае, если их участие в режиме полностью заменяет участие государств-членов. Однако если и региональная организация экономической интеграции, и ее члены одновременно присоединяются к Конвенции, они обязаны совместно «принять решение в отношении их соответствующих обязанностей по выполнению своих обязательств, вытекающих из Конвенции», а сама организация обязана проинформировать другие стороны соглашения о пределах своей компетенции в вопросах, регулируемых Конвенцией.

С такой точки зрения характер членства в международном климатическом режиме самого ЕС и (отдельно) его государств-членов можно отнести к типу совместного членства (*shared membership*). Совместный характер членства также можно проследить в приложениях РКИК и Киотского протокола. Европейский союз и все 28 государств-членов указаны в Приложении В Киотского протокола (что накладывает на них обязательства по достижению показателей сокращения выбросов) и в Приложении I РКИК, однако в Приложении II РКИК помимо ЕС упомянуты лишь 15 «старых» государств ЕС. Новые члены ЕС, присоединившиеся к нему в 2004, 2007 и 2013 гг., в список не вошли.

Совместная компетенция европейских институтов и правительств стран ЕС в соответствующих вопросах накладывает свой отпечаток на характер участия Евросоюза в международных переговорах по вопросам защиты окружающей среды. Она требует согласования интересов отдельных стран и долгого предварительного обсуждения общей европейской позиции. В том случае, если выработанный «усредненный» подход ЕС не в полной мере соответствует национальным интересам отдельных государств-членов в том, что касается заложенных в РКИК принципов, они, с

точки зрения РКИК, вправе действовать самостоятельно, что, однако, противоречит логике функционирования самого ЕС.

Согласованная позиция государств-членов ЕС вырабатывается перед каждой конференцией сторон РКИК ООН. Переговоры внутри ЕС начинаются с обсуждения технических вопросов Рабочей группой по международным экологическим вопросам – изменению климата (*Working Party on International Environmental Issues – Climate Change, WPIEI-CC*) при Совете ЕС, результаты которого направляются затем на рассмотрение в Комитет постоянных представителей – КОРЕПЕР II (*Committee of Permanent Representatives – COREPER II*). После рассмотрения поступивших предложений КОРЕПЕР II направляет свои рекомендации в Совет ЕС по вопросам окружающей среды (*Environment Council configuration – ENV*), после чего министры 28 государств-членов принимают финальный вариант европейской позиции. Не стоит также упускать из виду, что проблематика климатических изменений в силу своей взаимосвязи с вопросами энергетической безопасности носит выраженный политический характер, а потому наблюдается тенденция к расширению участия Европейского совета в данном процессе. Совет может дать свои уточнения относительно ключевых или особенно политизированных вопросов, касающихся общей позиции ЕС в этой области.

Кроме того, дополнительное сопровождение процесса согласования внешней и внутренней политики ЕС по вопросам климатических изменений осуществляется при поддержке экспертных групп Совета, включающих компетентных представителей государств-членов и Еврокомиссии, которые работают над документами, содержащими позицию ЕС по рассматриваемому вопросу, а также с иной вспомогательной документацией. Среди них следует выделить Экспертную группу по дальнейшим действиям в области климатической политики (*Expert Group on Further Actions in the field of climate policy – EGFA*), непосредственной задачей которой является координация работы всех прочих профильных групп.

Необходимо отметить, что переговорный процесс по климату, как и во многих других областях, имеет в Европейском союзе и неформальную сторону. Отдельный интерес в этом плане представляет феномен неформального «разделения труда», которое в основном характерно для внешней стороны политики ЕС в

области борьбы с изменением климата. В настоящий момент представительство ЕС на международной арене по вопросам защиты окружающей среды осуществляется совместно представителями Директората Еврокомиссии по окружающей среде и «тройки» (т.е. государства – председателя Совета ЕС, а также предыдущего и последующего государств-председателей). Неформальный механизм «разделения труда» подразумевает передачу государством-председателем части своих полномочий в переговорном процессе иным странам, входящим в ЕС, и Европейской комиссии (ЕК). До вступления в силу Лиссабонского договора 2007 г., который повысил роль Комиссии и урезал круг полномочий председательствующего государства во внешней политике ЕС, данная практика вызывала немало вопросов. В частности, как отмечают бельгийские исследователи Т. Делрю и К. Ван ден Бранд, председательствующее государство (в случае недостаточности собственных ресурсов) добровольно передавало часть своих полномочий неформальным акторам из иных стран – членов и ЕК.

Это ослабляло его потенциальную способность оказать влияние на формирующуюся политику как в Европейском совете, так и за пределами ЕС, что в свою очередь несколько уменьшало выгоду от президентства. К тому же данный механизм был сопряжен с рядом транзакционных издержек, поскольку председательствующее государство вынужденно было координировать свою позицию с неофициально вовлеченными акторами²⁴⁷.

Система неформального «разделения труда», сохранившаяся до настоящего времени²⁴⁸, подразумевает избрание «главных переговорщиков» (*lead negotiator*) и «ведущих экспертов» (*issue leader*), список которых утверждается Рабочей группой по международным экологическим вопросам. Эта система была

²⁴⁷ Delreux T., van den Brande K. Taking the lead: informal division of labour in the EU's external environmental policy-making // *Journal of European Public Policy*. 2013. Vol. 20. No. 1. P. 114.

²⁴⁸ Pavese C.B., Torney D. The contribution of the European Union to global climate change governance: explaining the conditions for EU actorness // *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2012. Vol. 55. P. 125–143; Schunz S. Explaining the evolution of EU foreign climate policy: a case of bounded adaptiveness // *European Integration Online Papers*. 2012. Vol. 16. Article 6. URL: <http://eiop.or.at/eiop/index.html>.

введена в 2004 г. во время председательства в Совете ЕС Ирландии. Официальный Дублин посчитал имевшиеся в его распоряжении ресурсы недостаточными для того, чтобы эффективно справиться с запланированными на тот период задачами ЕС на глобальном уровне климатического управления²⁴⁹. Хотя каждое последующее председательствующее государство могло отказаться от данного неформального механизма, этого так и не произошло. Предположительно это происходит потому, что данная система была сформирована в условиях внутреннего и внешнего давления на ЕС в ходе переговорного процесса по ратификации Киотского протокола и зарекомендовала себя в качестве эффективного инструмента преодоления ограниченности ресурсов и слабой позиции отдельно взятого председательствующего государства.

В рамках механизма «разделения труда» «главные переговорщики» берут на себя репрезентативную функцию, представляя ЕС в ходе рабочих встреч различных международных переговорных групп. В полномочия «главных переговорщиков», которые, как правило, являются членами Рабочей группы по международным экологическим вопросам, входит также выработка единой позиции ЕС по вопросам изменения климата в сотрудничестве с «ведущими экспертами». Последние являются одновременно членами Экспертной группы по дальнейшим действиям в области климатической политики, оказывают экспертную и информационную поддержку переговорщикам на местах – снабжают их сведениями о позициях и предложениях третьих сторон, а также о внутренней реакции в ЕС на эти предложения. К моменту выработки проекта международного документа «ведущие эксперты» изучают текст на предмет возможных поправок, исходя из позиций, принятых Рабочей группой по международным экологическим вопросам – изменению климата и Европейским советом. Таким образом, осуществляется связь между системой представительства ЕС на международной арене и внутренними механизмами принятия решений и выработки согласованной позиции.

До 2007 г. в общей сложности было назначено более 25 «главных переговорщиков» от ЕС, каждый из которых вел

²⁴⁹ Oberthür S., Roche K.C. EU Leadership in international climate policy: achievements and challenges // *The International Spectator*. 2008. Vol. 43. No. 3. P. 38.

отдельное направление климатической повестки. Однако после 13-й конференции сторон РКИК и 3-й встречи сторон Киотского протокола на Бали в декабре 2007 г. переговорный процесс пошел по двум направлениям: в форматах Специальной рабочей группы по долгосрочным совместным мерам в рамках Конвенции (СРГ-ДСМ), созданной из всех участников РКИК, и Специальной рабочей группы по дальнейшим обязательствам для Сторон, включенных в Приложение I к Киотскому протоколу (СРГ-КП), а число «главных переговорщиков» сократилось до двух. При почти двухгодичной подготовке к саммиту в Копенгагене «главным переговорщиком» от ЕС в СРГ-ДСМ был представитель Нидерландов, а в СРГ-КП – сотрудник Еврокомиссии²⁵⁰.

Рассмотренное неформальное «разделение труда» несет в себе функциональные преимущества для Евросоюза в условиях, когда формальные практики не способны соответствовать высокой сложности стоящих перед ним на глобальном уровне задач. Этот механизм помогает разделить ответственность между институтами и государствами-членами, обобщить имеющийся опыт и экспертную информацию, вовлечь в процесс больше государств-членов и гарантирует непрерывную работу аппарата политического управления ЕС над проблематикой климатических изменений, имеющей глобальную значимость. Тот факт, что с 2004 г. описанная система сохранилась, несмотря на институциональные изменения, привнесенные Лиссабонским договором, и так и не была формализована, подтверждает, что в структуре ЕС сильны неформальные механизмы, которые со временем становятся для всех участников процесса естественными, рутинными, приобретая собственную «историческую легитимность». Однако когда переговорный процесс достигает завершающей стадии и ведется уже на самом высоком уровне, подразумевающим подписание договоров и публичные заявления, неформальные практики уходят на второй план, уступая место действиям официальных представителей ЕС и государств-членов.

С 1990-х годов Европейский союз стремится играть ведущую роль в вопросах борьбы с глобальным изменением климата, что

²⁵⁰ Delreux T., Brande K. van den. Taking the lead: informal division of labour in the EU's external environmental policy-making // *Journal of European Public Policy*. 2013. Vol. 20. No. 1. P. 121–123.

выражалось в его активном участии в переговорах по международному климатическому режиму. Как отмечают некоторые европейские авторы²⁵¹, важными элементами общей стратегии ЕС стали развитие внутренних механизмов в этой сфере, призванных послужить примером для всего мирового сообщества, а также продвижение фундаментальных принципов и норм, характерных для восприятия ЕС проблематики климатических изменений, на международной арене.

Во время переговоров по РКИК ООН и Киотскому протоколу ЕС удалость стать одним из ключевых игроков в этом процессе, невзирая на периодические внутренние разногласия (в частности, из-за них Еврокомиссия была лишена возможности представлять ЕС на переговорах по РКИК²⁵²). С 1995 по 1997 гг. Евросоюз в целом успешно отстаивал свое видение целей Киотского протокола, особенно в части обязательств по сокращению выбросов парниковых газов развитыми странами (8% для ЕС, 7% для США и 6% для Японии). В то же время ЕС имел ограниченное воздействие на формулировку заложенных в протоколе механизмов. В частности, это касается разработанных США «гибких механизмов». Во внутренней политике Комиссия потерпела неудачу с принятием налога на выброс углерода, поскольку у государств-членов отсутствовала согласованная позиция²⁵³.

В 2001 г. США окончательно отказались от намерения ратифицировать Киотский протокол. Вашингтон начал предпринимать попытки перенести основной акцент в сфере борьбы с климатическими изменениями с глобального на региональный уровень (например, такие площадки как Азиатско-Тихоокеанское партнерство по экологически чистому развитию и климатическим изменениям). Европейский союз, в свою очередь, начал прилагать усилия по недопущению развития подобного сценария. В частности,

²⁵¹ Kelemen R.D. Globalizing European Union environmental policy // *Journal of European Public Policy*. 2010. Vol. 17. No. 3. P. 335–349; Parker C.F., Karlsson C. Climate change and the European Union's leadership moment: an inconvenient truth? // *Journal of Common Market Studies*. 2010. Vol. 48. No. 4. P. 923–943.

²⁵² Oberthür S. The role of the EU in global environmental and climate governance // *The European Union and global governance* / Ed. by M. Telo. London: Routledge, 2009.

²⁵³ Skjærseth J.B. The climate policy of the EC: Too Hot to Handle? // *Journal of Common Market Studies*. 1994. Vol. 32. No. 1. P. 25–45.

Европейский союз активно вёл переговоры со всеми сторонами Киотского протокола с целью ускорить процесс его ратификации и не допустить развала уже сформированного международного климатического режима, что, по мнению ряда авторов, снискало ЕС славу «спасителя» данного международного документа²⁵⁴.

ЕС приложил также немало усилий, убеждая такие государства, как Россия и Япония, чтобы они ратифицировали Киотский протокол. Тем самым обеспечивалось его вступление в силу к 2005 г., несмотря на отказ США от ратификации. В обмен ЕС пришлось согласиться с внедрением механизма измерения выбросов, который был более выгоден для Канады, России и Японии, и с отсутствием ограничений на использование «гибких механизмов». С начала 2000-х годов более заметную роль в переговорном процессе по международному климатическому режиму стали играть государства с быстро растущими экономиками, такие как Бразилия, Индия и Китай. Данное обстоятельство не было оставлено в ЕС без внимания, и, начиная с 2005 г., Евросоюзом были налажены двусторонние диалоги или подписаны двусторонние соглашения о сотрудничестве в сфере климата с Австралией, Бразилией, Индией, Канадой, Мексикой, Россией, США, ЮАР и Японией. Целью Брюсселя было стимулирование внутренней климатической политики в этих странах и оказание влияния на их переговорную позицию.

На этапе возникли ожидания, что после избрания Б. Обамы на пост президента США, администрация которого, как казалось, была готова поддержать амбициозные планы ЕС в области защиты окружающей среды, на 15-й конференции сторон РКИК в Копенгагене в 2009 г. удастся достичь нового международного соглашения по вопросам климата на период после 2012 г. В этой связи переговорный процесс шел на трех уровнях вместо обычных двух: в форматах рабочих групп, переговоров представителей министерств, а также встреч глав государств и правительств. В итоговом документе, названном «Копенгагенским соглашением», в

²⁵⁴ Damro C., Méndez P.L. Emissions trading at Kyoto: from EU resistance to union innovation // *Environmental Politics*. 2003. Vol. 12. No. 2. P. 71–94; Hovi J., Skodvin T., Andresen S. The persistence of the Kyoto Protocol: why other Annex I countries move on without the United States // *Global Environmental Politics*. 2003. Vol. 3. № 4. P. 1–23.

подготовке которого в большей степени были задействованы США и страны – члены группы *BASIC* (Бразилия, Индия, КНР и ЮАР), фактически исключившие из финальной стадии переговоров представителей ЕС²⁵⁵, была упомянута «двухградусная цель», а государства в добровольном порядке заявили о своих обязательствах по сокращению выбросов парниковых газов к 2020 г. Однако выработанный договор не содержал никаких юридически обязывающих целей по сокращению выбросов и, следовательно, не мог служить убедительной заменой Киотского протокола, что стало большим разочарованием для Европейского союза.

По итогам этого саммита была также достигнута договоренность о создании Зеленого климатического фонда (формально основан на саммите в Канкуне в 2010 г.) и поставлена цель привлечь из различных источников финансирование на климатические проекты развивающихся стран на общую сумму 100 млрд. долл. в год. Согласно данным экспертов из Массачусетского технологического института, подобный добровольный подход должен был способствовать сокращению выбросов парниковых газов, но не позволял достичь «двухградусной цели»²⁵⁶, что не могло не расцениваться ЕС в качестве серьезной неудачи с точки зрения собственной нормативно-ориентированной позиции по данному вопросу.

Во время подготовки к переговорам в Копенгагене государствам-членам и Еврокомиссии удалось достичь согласия о том, что ЕС должен играть лидирующую роль в международном переговорном процессе по новому соглашению, а сам документ должен содержать юридически закрепленные обязательства по сокращению выбросов парниковых газов. В то же время среди государств-членов не было единства во мнениях по конкретным показателям: Италия и Польша открыто высказывались против 30% сокращения выбросов к 2020 г., что в конечном итоге вынудило ЕС искать компромисс непосредственно в ходе саммита.

²⁵⁵ Curtin J. The Copenhagen conference: how should the EU respond? Dublin: Institute of International and European Affairs, 2010.

²⁵⁶ Jacoby H.D., Chen Y.-H.H. *Expectations for a new climate agreement*. Joint Program on the Science and Policy of Global Change. Report No. 264. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, August 2014. P. 21.

Л. Гроен, А. Ниман и С. Обертюр приводят интересные данные о переговорном процессе в Копенгагене, полученные из их интервью с лицами, которые в нем непосредственно участвовали²⁵⁷. Во-первых, в условиях разразившегося экономического кризиса отсутствовало единство в вопросах финансовой поддержки развивающихся стран. Если Великобритания, Германия, Франция, Дания, Нидерланды и Швеция были готовы выделить средства на эти цели, то государства-члены из Восточной Европы – нет. Во-вторых, ситуация осложнялась тем, что из-за необходимости согласовывать позицию по внешнеполитическим обязательствам ЕС со всеми государствами-членами, итоговое европейское видение по некоторым пунктам повестки дня оказалось слишком «усредненным». Это коснулось, в частности, позиции по сокращению выбросов парниковых газов от лесного хозяйства. По таким проблемам, как финансирование климатической политики, и вовсе не удалось достичь предварительного соглашения. Таким образом, поскольку ЕС не мог участвовать в начавшемся переговорном процессе, предварительно не согласовав свою позицию с государствами-членами, его способность своевременно реагировать на поступающие предложения была резко ограничена.

Иной возможной причиной неудачи Европейского союза на переговорах в Копенгагене в 2009 г. стала прозрачность позиции ЕС для других участников переговоров. Прочие участники переговоров точно знали, что им будет предложено Европой, и, понимая важность природоохранной политики для Евросоюза, предполагали готовность ЕС подписать любую версию итогового документа, которая устроит третьих участников. Предложение ЕС сократить собственные выбросы на 30% вместо 20% к 2020 г. не имело должного эффекта, поскольку не представляло реальной ценности для государств, исходящих в переговорном процессе из узко понимаемых национальных интересов. Европейский союз также упустил из виду тот факт, что США и страны - члены группы BASIC заняли весьма консервативную переговорную позицию, а потому план «Б» на случай их неуступчивости Брюсселем подготовлен не был, что и обусловило неудачу в переговорном процессе.

²⁵⁷ Groen L., Arne Niemann A., Oberthür S. The EU's role in international climate change policy-making: a global leader in decline? // *Global Power Europe* / Ed. by A. Boening, J.-F. Kremer, A. van Loon. Vol. 2. Berlin, London: Springer, 2013. P. 40–42.

Наконец, как и в случае с Киотским протоколом, во время переговоров в Копенгагене ЕС чрезмерно сфокусировался на представлении о том, что международная климатическая политика должна базироваться на рекомендациях научного сообщества, не уделяя должного внимания возможным политическим соображениям своих партнеров. Частично неспособность властей ЕС взглянуть на ситуацию со стороны может быть вызвана феноменом закрытого «Брюссельского пузыря» (*Brussels bubble*), под которым сотрудник Европейской службы внешнеполитических действий Б. Шпаньер понимает закрытый элитарный круг политиков, лоббистов, журналистов и групп интересов (за редкими исключениями работающих в Брюсселе), задействованных в европейском политическом процессе, важной частью взаимодействия которых является личный контакт²⁵⁸. О характере циркулирующей внутри «Брюссельского пузыря» информации можно судить по тональности публикаций в таких транснациональных изданиях, как «*EUObserver*», «*European Voice*» и «*Financial Times*», основной аудиторией которых являются именно брюссельские резиденты. Большинство из них преисполнены оптимизма относительно европейской интеграции, как и способности ЕС влиять на глобальную экологическую политику²⁵⁹. Вполне очевидно, что официальные лица, задействованные в процессе выработки общей позиции ЕС по вопросам глобального изменения климата, находятся именно внутри «Брюссельского пузыря», что накладывает ограничения на получаемую ими информацию и восприятие ими альтернативных мнений.

Саммит в Канкуне в 2010 г. юридически оформил некоторые элементы «Копенгагенского соглашения», инкорпорируя их в структуру РКИК. В отличие от саммита в Копенгагене, в данном случае ЕС удалось заранее выработать общую позицию, а в связи с более низким уровнем политизации саммита в Канкуне, не нацеленного на закрепление обязательств или выработку нового соглашения, США, Бразилия, Индия, КНР и ЮАР не были

²⁵⁸ Spanier B. *Europe, anyone? The 'communication deficit' of the European Union revisited*. Baden-Baden: Nomos, 2012. P. 93.

²⁵⁹ Nitoiu C. Supporting the EU's approach to climate change: the discourse of the transnational media within the 'Brussels Bubble' // *Journal of European Integration*. 2015. Vol. 37. No. 5. P. 535–552.

настроены на конфронтацию. Поэтому не возникло сложностей при оформлении итогового документа, который устраивал все стороны, включая и ЕС. Саммит в Дурбане в 2011 г. стал для Европейского союза шагом вперёд, поскольку на нём удалось достичь договоренности относительно сроков подписания юридически обязывающего соглашения. Несмотря на сопротивление ряда стран, в том числе Индии, которое ЕС удалось преодолеть на переговорах высокого уровня с представителями этих государств буквально в последние часы встречи²⁶⁰, стороны наметили подписание нового соглашения на 2015 г.

Саммит в Дохе в 2012 г. не принес значительных результатов. При внесении поправок в Киотский протокол²⁶¹ участники договорились о втором периоде обязательств по сокращению выбросов парниковых газов (с 2013 по 2020 гг.), однако его действие распространялось лишь на 14% глобальных выбросов, так как США, Канада, Россия и Япония к поправкам не присоединились. Основным результатом саммита 2013 г. в Варшаве стало предложение о создании Варшавского механизма по потерям и ущербу. Он предполагает возмещение непоправимого ущерба от климатических изменений для развивающихся стран, однако сторонам не удалось договориться о конкретных деталях этого механизма, поэтому данный вопрос вновь был рассмотрен в 2016 г., когда был принят 5-летний план работы Исполнительного комитета, который и займется, начиная с 2017 г., разработкой конкретных мер и действий по реализации Варшавского механизма²⁶². Климатический саммит в Лиме в 2014 г. осложнился недовольством развивающихся государств объёмами ожидаемой от Запада финансовой поддержки в обмен на переход к низкоуглеродной экономике и развитие технологий выработки экологически чистой энергии. Однако он всё же завершился значительным успехом: все 196 стран – членов ООН согласились взять на себя конкретные обязательства по сокращению выбросов

²⁶⁰ Groen L., Arne Niemann A., Oberthür S. The EU's role in international climate change policy-making: a global leader in decline? // *Global Power Europe* / Ed. by A. Boening, J.-F. Kremer, A. van Loon. Vol. 2. Berlin; London: Springer, 2013. P. 52.

²⁶¹ The Doha Climate Gateway. United Nations Framework Convention on Climate Change. URL: http://unfccc.int/key_steps/doha_climate_gateway/items/7389.php.

²⁶² Warsaw Outcomes // United Nations Framework Convention on Climate Change. URL: http://unfccc.int/key_steps/warsaw_outcomes/items/8006.php.

парниковых газов в рамках механизма предполагаемых национально-определенных вкладов государств (ПНОВ, *Intended Nationally Determined Contribution – INDC*)²⁶³. Свою роль в этом сыграла согласованность позиций ЕС, США и Китая. Финальный документ «Призыв Лимы к климатическим действиям», при всей обтекаемости формулировок, содержал конструктивные предложения к рассмотрению на Парижском саммите в 2015 г. Юридический статус будущего соглашения оставался открытым.

В ходе подготовки к 21-й конференции сторон РКИК в Париже ЕС выступал за детальное и юридически обязательное соглашение, целью которого должно было стать общее сокращение выбросов парниковых газов на 60% к 2050 г. от уровня 2010 года. Предполагаемые вклады всех государств должны были содержать конкретные цели по сокращению выбросов²⁶⁴. Европейский союз заявил о готовности сократить собственные выбросы парниковых газов на 40% к 2030 г. Он первым среди крупных эмитентов обнародовал свой предполагаемый национально-определенный вклад в марте 2015г. Соответствующее решение было принято в ЕС, несмотря на сопротивление государств «Вышеградской группы», которые настаивали на 25%-ном сокращении из опасения серьезных финансовых затрат на выполнение подобных обязательств²⁶⁵.

Кроме того, ЕС призывал к жестким правилам и процедурам для измерения, отчетности и контроля над соблюдением положений соглашения. Он также выступал за пятилетний цикл пересмотра и уточнения обязательств в соответствии с обновляющимися научными данными и изменением внутренних обстоятельств и

²⁶³ Lima Call for Climate Action Puts World on Track to Paris 2015. Press-release. 14 December 2014 //United Nations Framework Convention on Climate Change. URL: <http://newsroom.unfccc.int/lima/lima-call-for-climate-action-puts-world-on-track-to-paris-2015>.

²⁶⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The Paris Protocol – A blueprint for tackling global climate change beyond 2020 COM(2015) 81 final (2015) // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/paris_en.pdf.

²⁶⁵ Невельский А. Восточноевропейские страны могут помешать планам ЕС сократить вредные выбросы // *Ведомости*. 20.10.2014 г. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/10/20/vostochnoevropskie-strany-mogut-pomeshat-planam-es>.

возможностей сторон²⁶⁶. Согласно позиции ЕС, новое соглашение не должно было запрещать продажу квот между углеродными рынками, а также передачу обязательств между странами. Европейский союз подчеркивал, что одной из ключевых задач нового соглашения является обеспечение основы для инвестирования в программы и практики, направленные на снижение выбросов парниковых газов и уменьшение негативных эффектов от климатических изменений, в то время как все стороны должны улучшать условия для привлечения подобных инвестиций. При этом, как отмечает аналитик Европейского центра парламентских исследований Европейского парламента Г. Эрбах, объем финансирования климатической политики будет зависеть от амбициозности и качества национально-определенных вкладов государств, их инвестиционных и национальных планов в области адаптации к климатическим изменениям²⁶⁷.

Итоги Парижской встречи сторон РКИК ООН 2015 г. оказались во многом более позитивными, чем того ожидали эксперты. Сторонам удалось подписать новый всеобъемлющий договор по климату, который вступит в силу в 2020г. в том случае, если он будет ратифицирован не менее чем 55-ю странами, отвечающими за не менее чем 55% глобальной эмиссии парниковых газов. Не исключено повторение ситуации с Киотским протоколом, когда некоторые из государств, подписав документ, затем отказались от его ратификации, опасаясь негативных последствий для своих экономик. Впрочем, уже к сентябрю 2016 г. договор был ратифицирован двумя крупнейшими эмитентами – Китаем и США, а также еще 58 странами. Все условия были выполнены 5 октября 2016 г., и Парижское соглашение вступило в силу с 4 ноября 2016 г.

Парижское соглашение отменяет разделение сторон-участниц на развитые и развивающиеся страны. Оно также вводит единый механизм, обязывающий государства вести борьбу с глобальным изменением климата на основе предполагаемых национально-определенных вкладов, которые должны регулярно пересматриваться и включать всё более амбициозные задачи. Все

²⁶⁶ Подробнее см.: Кавешников Н.Ю. Стратегия ЕС в области климата и энергетики // *Современная Европа*. 2015. № 1. С. 93–103.

²⁶⁷ Erbach G. Negotiating a new UN climate agreement: challenges on the road to Paris // *European Parliamentary Research Service*. March 2015. P. 33.

стороны договора должны будут предоставлять для рассмотрения на международном уровне отчеты по уровням выбросов ПГ и по имплементации решений касательно внедрения на своей территории практик и программ, нацеленных на дальнейшее снижение выбросов.

Новое соглашение можно охарактеризовать как гибридное, поскольку оно одновременно включает в себя и добровольные элементы, которые обеспечивают гибкость подхода и максимизируют участие сторон, и обязательные элементы и правила, которые гарантируют выполнение обязательств сторонами договора. Гибридным можно назвать и юридический статус договора: в то время как некоторые его положения являются юридически обязательными, остальная его часть, как, например, некоторые аспекты целей по сокращению выбросов или финансирование низкоуглеродных проектов, сформулированы весьма расплывчато или предполагают добровольное их соблюдение.

Взгляды Европейского союза относительно архитектуры нового соглашения были по большей части учтены в тексте Парижского договора. Это произошло во многом благодаря существенным дипломатическим усилиям ЕС по построению переговорной коалиции с широким кругом стран и, в частности, вкладу Франции как принимающей стороны, проявившей себя в качестве весьма целеустремленного лидера. Сторонам удалось прийти к компромиссу относительно содержания нового соглашения несмотря на существующие разногласия даже среди старых союзов, таких как G77 и BASIC, которые в конечном счете распались во время переговоров из-за различия приоритетов. Это можно рассматривать как качественный прорыв для Европейского союза в части формирования переговорной стратегии: за 6 месяцев до начала переговоров в Париже, работая в русле уже полюболюбившихся ему неформальных механизмов, ЕС создал «Коалицию высоких амбиций» (*High Ambition Coalition*), объединившую государства – члены ЕС, США и 79 стран из Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ), а также Бразилию. В результате странам Коалиции удалось

заблаговременно проработать общую позицию по основным положениям документа²⁶⁸.

Парижское соглашение закрепляет «двухградусную цель», однако в качестве меры поддержки наиболее уязвимых с точки зрения последствий глобального изменения климата развивающихся стран (в основном это прибрежные и островные государства), подписавшие документ государства договорились о стремлении к еще более амбициозной цели по ограничению повышения температуры поверхности земли на отметке в 1,5°C. И, что более важно, оно устранило разделение сторон соглашения на группы в зависимости от их экономического статуса. Также в текст документа вошел юридически обязательный механизм по пересмотру предполагаемых национально-определенных вкладов в рамках пятилетнего цикла. Первый «мягкий дедлайн» для добровольной подачи новых ПНОВ назначен на 2018 г.

Новое соглашение, впрочем, не устанавливает юридически закрепленных финансовых обязательств для развивающихся стран, и даже при том, что обещание Запада по предоставлению 100 млрд. долларов ежегодно к 2020 г. на проекты по смягчению и адаптации было снова включено в текст, остается неясным, как эти средства будут аккумулироваться и каким будет вклад самих развивающихся стран. Ведь их участие остается добровольным²⁶⁹.

В Парижском соглашении был найден компромисс по очень чувствительному вопросу относительно роли эмиссионных рынков и прочих механизмов гибкости. Новое соглашение, как указано в Статье 6, параллельно вводит три разных подхода, которые в целом удовлетворили и сторонников, и противников механизмов гибкости. Первый из них подразумевает использование добровольных совместных подходов, которые включают использование квот, позволяя связывать различные рынки по торговле квотами на выбросы парниковых газов; второй – «механизм содействия сокращению выбросов парниковых газов и поддержки устойчивого развития», вероятно, придет на смену механизмам чистого развития

²⁶⁸ Mathisen Karl. Climate Coalition Breaks Cover in Paris to Push for Binding and Ambitious Deal // *The Guardian*. 08 Dec. 2015. URL: <http://www.theguardian.com/environment/2015/dec/08/coalition-paris-push>.

²⁶⁹ Adoption of the Paris Agreement / Conference of the Parties. 30 November to 11 December 2015. UN Framework Convention on Climate Change, 2015. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>. Article 1.

Киотского протокола; и, наконец, третий создает структуру для нерыночных подходов «для содействия в осуществлении их определяемых на национальном уровне вкладов в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты»²⁷⁰.

Впрочем, детали каждого из этих подходов не были включены в текст соглашения и потребуют от того, кто их будет разрабатывать, более подробного разъяснения и кодификации с тем, чтобы обеспечить их эффективность и прозрачность. Европейский союз, судя по всему, настроен оптимистично в отношении Парижского соглашения. Как отметил член Комиссии ЕС по климату и энергетике Мигель Ариас Каньете: «Это соглашение – главная победа для Европы. Но, что еще более важно, это – главная победа для глобального сообщества. Европа приложила усилия в Париже с тем, чтобы получить амбициозное и юридически обязательное международное соглашение по климату. <...> Теперь то, что было обещано, должно быть реализовано. Европа на лидирующих позициях продолжит работу по переходу к низкоуглеродному пути развития, который был нами согласован»²⁷¹.

Соглашение было подписано в довольно неудачных международных условиях: сохраняется умеренно высокий уровень глобальной политической неопределенности и волатильность цены на нефть. Трудно оценить, каким образом напряженность в отношениях между отдельными странами могла бы затронуть реализацию его целей и задач, но падение цен на нефть, если таковое будет происходить, весьма вероятно, окажет ощутимое негативное воздействие на него. Длительный период низких цен с определенной степенью уверенности мог бы стимулировать потребление нефти и подорвать усилия по переходу к низкоуглеродной экономике. В подобном контексте большую роль призвана играть поддержка правительствами экологических проектов.

Определенные опасения среди экспертов вызывает тональность высказываний избранного на пост президента США в декабре 2016 г. Дональда Трампа, который в ходе предвыборной гонки неоднократно подвергал сомнению состоятельность

²⁷⁰Ibidem.

²⁷¹Historic Climate Deal in Paris: EU Leads Global Efforts, 2015. URL: http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2015121201_en.htm.

восторжествовавшего на глобальном уровне подхода к вопросам изменения климата. В настоящий момент сложно прогнозировать действия будущей администрации США, а также реакцию на них остальных сторон Парижского договора. Впрочем, у ЕС уже имеется некоторый опыт работы по сохранению относительной стабильности международного климатического режима на случай демаршей со стороны США.

§ 3.2 Будущее глобального эмиссионного рынка

«Механизмы гибкости», предусмотренные Киотским протоколом 1997 г., включают в себя торговлю квотами, проекты совместного осуществления (ПСО) и механизмы чистого развития (МЧР). Таким образом, торговля эмиссионными квотами – это один из трёх «механизмов гибкости», призванных способствовать усилиям международного сообщества по снижению концентрации выбросов парниковых газов в атмосфере. Как уже сказано выше, они были разработаны на Конференции сторон Рамочной конвенции ООН об изменении климата в Марокко в 2001 г. и утверждены на Первой встрече сторон Киотского протокола в 2005 г. В то время как ПСО и МЧР являются проектными схемами, торговлю эмиссионными квотами можно отнести к рыночным механизмам сокращения выбросов ПГ. В основе данного механизма лежит так называемый принцип «ограничивать и торговать». Государство, регион или отдельный хозяйствующий субъект устанавливает верхнюю границу допустимого объема выбросов ПГ для юридических лиц, включенных в систему торговли квотами, а также распределяет или продает эмиссионные квоты участникам рынка. Одна квота даёт право на выброс одной метрической тонны углекислого газа или сопоставимого по массе объема иного парникового газа. Юридические лица, входящие в систему торговли квотами, вправе либо соблюдать возложенные на них требования за счет сокращения собственных выбросов, либо приобрести недостающие квоты у иных участников рынка, обладающих избытком квот. Кроме того, участники рынка могут восполнить недостаток квот за счет проектов в рамках других «механизмов гибкости». В том случае, если у кого-то из участников рынка по итогам отчетного периода

образуется избыток квот, он вправе продать их или же сохранить для покрытия своих будущих потребностей. Такая система в научной литературе именуется системой торговли квотами или эмиссионным/углеродным рынком.

В настоящее время наиболее развитым углеродным рынком с точки зрения правового регулирования является Европейская система торговли квотами на выбросы ПГ (*ECTB, European Emission Trading System, EU ETS*), включающая более 11 тысяч предприятий и компаний из таких отраслей как нефтепереработка, электроэнергетика, угольная и металлургическая промышленность²⁷². Они ответственны за 50% выбросов диоксида углерода и 45% общеевропейских выбросов ПГ²⁷³ – в 28 странах ЕС и в трёх странах Европейского экономического пространства – Исландии, Норвегии и Лихтенштейне – в совокупности. Текущий (третий) период действия ЕСТВ покрывает выбросы не только диоксида углерода, но и таких парниковых газов, как перфторуглеродороды и оксид азота.

Квоты на выбросы ПГ (так называемые сертификаты на эмиссионные квоты Европейского союза, *European Union Allowances, EUA*) распределяются на безвозмездной основе или продаются с аукциона компаниям и предприятиям, участвующими в работе ЕСТВ. Дефицит или излишек сертификатов на выбросы может быть продан или куплен предприятиями или компаниями напрямую через торговые платформы или же через посредников или брокеров. При этом ЕСТВ включает в себя спотовую и фьючерсную торговлю квотами.

Необходимо отметить, что создание общеевропейской системы торговли квотами изначально не рассматривалось Брюсселем в качестве приоритетной меры по борьбе с глобальным изменением климата. В 1991 г. Еврокомиссией была выпущена

²⁷² Полный перечень задействованных к настоящему моменту в ЕСТВ отраслей включает: электроэнергетику, отопительную отрасль, нефтеперерабатывающие предприятия, металлургические заводы, коксовые печи, производство цемента, извести, кирпича, гипса, керамики, стекла, бумаги и картона, целлюлозы, нефтехимических продуктов, аммиака, цветных металлов, алюминия, азотной, адипиновой и глиоксиловой кислоты, сети по улавливанию и хранению углерода, а также коммерческую авиацию.

²⁷³ European Commission. DGCLIMA, Climate Action. URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm.

первая стратегия по сокращению выбросов диоксида углерода и повышению энергоэффективности²⁷⁴. На тот момент приоритетным для достижения коллективной цели для 15 государств-членов по сокращению выбросов ПГ на 8% к 2012 г. по сравнению с показателями 1990 г. считалось введение общеевропейского углеродного налога, за который выступала ЕК. Однако данная инициатива провалилась, поскольку вопросы налогообложения требуют в ЕС единогласного решения Совета, а оно было заблокировано Великобританией, решившей воспользоваться правом вето и не допустить подобного «вопиющего» вмешательства в ее внутренние дела²⁷⁵. Такой исход дела был предсказуем: государства-члены традиционно настороженно относятся к поползновениям наднациональной власти как-то ограничить национальные прерогативы в вопросах налогообложения. Таким образом, к настоящему времени на уровне ЕС удалось договориться только о рамочной директиве. Она определяет минимальные значения национального налога на энергетические продукты²⁷⁶.

Этот пример наглядно иллюстрирует в целом типичную для Европейского союза ситуацию. Сами государства, а также группы интересов и лобби из соответствующих отраслей готовы прилагать значительные усилия с тем, чтобы блокировать принятие наднациональных законодательных предложений, которые идут вразрез с их политическими или экономическими интересами.

Параллельно процессу обсуждения общеевропейского углеродного налога на международном уровне шли переговоры по Киотскому протоколу, в ходе которых Евросоюз резко выступал против включения в текст документа «механизмов гибкости», среди которых и были эмиссионные рынки. За их включение выступали представители промышленности, а среди государств – члены Зонтичной переговорной группы (*Umbrella Group*), в которую вошли Россия, США, Исландия, Украина, Канада, Австралия, Норвегия и Новая Зеландия. Европейский союз пытался убедить

²⁷⁴ European Commission. Climate Action. European Climate Change Programme. URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/index_en.htm.

²⁷⁵ Selin H., VanDeveer S.D. *European Union and Environmental Governance*. New York: Routledge, 2015.

²⁷⁶ Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:283:0051:0070:EN:PDF>.

своих партнеров, что введение «механизмов гибкости» позволит развитым государствам не брать на себя серьезные национальные обязательства по сокращению выбросов, что в конечном итоге подорвет важный для экологической политики принцип «загрязнитель платит». Здесь необходимо сделать важное уточнение: ЕС был не столько против эмиссионных рынков, внедрение которых поддерживали представители европейских промышленных производств, сколько опасался, что с их помощью США удастся «выкупить» право не утруждать себя сокращением выбросов на своей территории²⁷⁷.

Уже в 1990-е годы такие переговоры зашли в тупик: США отказывались подписывать соглашение, содержащее юридические обязательства по сокращению выбросов, а ЕС – соглашение, в котором не содержались бы обязательные цели по сокращению выбросов. Сдвинуться с мёртвой точки помогла Великобритания, предложившая внести в текст документа пункт о том, что торговля квотами может быть запущена лишь после того, как на последующих конференциях сторон будут выработаны соответствующие правила применения «механизмов гибкости». Данное предложение было поддержано всеми и, в конечном итоге, ЕС уступил США – в обмен на их поддержку целей по сокращению (а не стабилизации) выбросов, а «гибкие механизмы» были включены в конечный текст Киотского протокола (со сроком действия с 1 января 2008 г. по 31 декабря 2012 г.). Однако переговоры о том, как «гибкие механизмы» могут быть использованы, сильно затянулись.

Серьезные разногласия вызвал вопрос о пределах применения «механизмов гибкости», и в результате на конференции сторон РКИК ООН в Марокко в 2001 г. были подписаны Марракешские соглашения, определившие конкретные детали их применения. В них участвующие государства обязались, что большую часть сокращений выбросов они будут осуществлять на своей территории, а «механизмы гибкости» использовать как дополнительный инструмент для выполнения собственных

²⁷⁷ Paterson M., Hoffmann M., Betsill M., Bernstein S. The Micro Foundations of Policy Diffusion towards Complex Global Governance: An Analysis of the Transnational Carbon Emission Trading Network // *Comparative Political Studies*. 2014. Vol. 47. № 3. P. 435.

обязательств. Чёткие ограничения для применения «механизмов гибкости» не были введены²⁷⁸.

Неудача, постигшая Брюссель при попытке введения в ЕС углеродного налога, подтолкнула ЕК к поиску новых путей достижения своих целей по сокращению выбросов ПГ, а создание на территории Европейского союза углеродного рынка стало первой возможной альтернативой. Летом 1998 г. Комиссия выпустила коммюнике «Климатические изменения – на пути к пост-Киотской стратегии ЕС» (*Climate Change – Towards an EU post-Kyoto Strategy*), в котором говорилось, что ЕС способен запустить собственную внутреннюю систему торговли квотами уже к 2005 г.²⁷⁹.

В 1999 г. появилось ещё одно коммюнике – «О подготовке имплементации Киотского протокола»²⁸⁰, а в 2000 г. – «Зеленая книга по торговле квотами на выброс парниковых газов в Европейском союзе»²⁸¹, в которых обсуждались два весьма важных для будущей системы момента – установка национальных порогов для выбросов и распределение квот. В этих документах указывалось, что оптимальным для системы было бы централизованное определение пороговых значений по выбросам для государств-членов, а также аукционный способ распределения квот для предприятий.

Тем временем весной 2001 г., США под руководством президента Джорджа Буша – младшего отказались от дальнейших переговоров по Киотскому протоколу и заявили о выходе из него, отметив, что США «не заинтересованы в имплементации этого соглашения»²⁸². Среди причин подобного решения указывалось, что американской экономике пришлось бы заплатить слишком высокую цену за сокращения выбросов ПГ, тогда как развитие

²⁷⁸ Axelrod R.S., Schreurs M.A. Environmental Policy making and Global Leadership of the European Union, 4th ed. // *The Global Environment: Institutions, Law and Policy* / Ed. by R.S. Axelrod, S.D. VanDeveer. London: Sage, 2015. P. 245.

²⁷⁹ European Commission Climate Change – Towards an EU Post-Kyoto Strategy. Commission Communication. COM (98) 353, Brussels (June 1998).

²⁸⁰ European Commission Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol. Commission Communication to the Council and the Parliament. COM(99) 230, Brussels (19 May 1999).

²⁸¹ European Commission Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Union. COM (2000) 87 final, Brussels (8 March 2000).

²⁸² BBC NEWS. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/1247518.stm>.

альтернативной энергетики, предположительно, затормозит экономический рост. Также Вашингтон выражал недовольство тем, что страны, подписавшие соглашение, были разделены на развитые и развивающиеся. Из-за этого такие крупные эмитенты, как Китай и Индия, не брали на себя обязательств по сокращению выбросов. Но благодаря настойчивым усилиям со стороны Евросоюза Киотский протокол все же вступил в силу в 2005 г. до декабря 2012 г., а ЕС взял в тот момент на себя роль глобального лидера в борьбе с климатическими изменениями.

Неудача, постигшая план введения общеевропейского углеродного налога, а также демарш США, поставивший под удар будущее глобального климатического режима, подтолкнули Брюссель к пересмотру своего отрицательного прежде отношения к «механизмам гибкости» и к эмиссионным рынкам в частности. Кроме того, Европейскому союзу, который снискал себе славу «спасителя» Киотского протокола, необходимо было «подать пример» государствам, подписавшим и ратифицировавшим Киотский протокол. Все это вынудило Европейский союз активизировать работу по созданию собственной системы торговли квотами.

В октябре 2001 г. ЕК передала в ЕП и в Совет ЕС свои предложения по созданию европейской системы торговли квотами, разработанной по образцу американской системы торговли квотами на выброс диоксида серы²⁸³. В ЕС были приняты директивы 2003/87/ЕС (о внедрении торговли выбросами) и 2004/101/ЕС, регламентирующие архитектуру транснациональной (и самой масштабной в мире) системы торговли квотами, которая начала работу в 2005 г. Основу законодательства в этой сфере впоследствии дополнили директивы 2008/101/ЕС (включение авиации в СТВ) и 2009/29/ЕС (внесла поправки в Директиву 2003/87/ЕС), а также регламенты Комиссии № 389/2013 (о создании Союзного реестра по квотам) и № 1123/2013 (об определении прав на международные квоты).

Необходимо отметить, что упомянутые выше предложения ЕК 2001 г., определившее архитектуру ЕСТВ, содержали отклонения от предложений Комиссии 1999 и 2000-х гг. Это понадобилось, чтобы ускорить процесс их принятия ЕП и Советом с

²⁸³ Axelrod R.S., Schreurs M.A. Op. cit. P. 176.

учётом собранных на этапе консультаций мнений, важнейшими из которых стали консультативные встречи с представителями государств-членов, представителями индустрии и представителями «зелёных», прошедшие в сентябре 2001 г.²⁸⁴. Эти консультации показали, что все заинтересованные стороны отдают предпочтение введению общей для ЕС системы торговли выбросами, а государства-члены скорее согласились бы с децентрализованной системой, в которой квоты распределялись бы на безвозмездной основе. Такое предположение подтверждается тем, что за время прохождения исходного законодательного предложения Комиссии через процесс утверждения текст и содержание Директивы 2003 г. о внедрении торговли выбросами не претерпели существенных изменений²⁸⁵.

Примечательно также, что Германия и Великобритания, на которые приходится значительная доля выбросов ПГ в рамках ЕС, сначала – вплоть до одобрения Советом общей позиции по этой директиве в декабре 2002 г. – не были сторонниками введения с её помощью обязательной для всех системы торговли квотами. Успех данного акта был обеспечен изменением позиции Германии. Несмотря на то, что климатическая политика Берлина базировалась на добровольных договоренностях с представителями национальной индустрии, а запуск ЕСТВ означал бы существенное увеличение расходов страны на соблюдение обязательств по сокращению выбросов, Германия согласилась с принятием европейского правового акта, шедшего вразрез с ее начальными внутренними предпочтениями. Как отмечают норвежские исследователи Дж. Скъарсет и Й. Веттестад, это объяснялось тем, что переговорная позиция Германии оказалась существенно ослаблена межпартийными противоречиями внутри страны, а также пониманием Берлина, что его сопротивление принятию подобного документа будет преодолено квалифицированным большинством в Совете²⁸⁶.

²⁸⁴ Skjærseth J.B. and Wettestad J. Making the EU Emissions Trading System: The European Commission as an entrepreneurial epistemic leader // *Global Environmental Change*. 2010. Vol. 20. N. 2. P. 319.

²⁸⁵ Ibid. P. 318.

²⁸⁶ Skjærseth J.B. and Wettestad J. *EU emission trading: initiation, decision-making and implementation*. Aldershot: Ashgate, 2008. P. 110–112.

Было очевидно, что, запуская первую в своём роде транснациональную систему торговли квотами, ЕС столкнётся с широким спектром рисков и трудностей, а потому начальная фаза функционирования ЕСТВ была запланирована в качестве «обучающей»²⁸⁷. Институтам ЕС и их контрагентам предстояло стабилизировать систему, определив основные правила игры: кто отвечает за распределение эмиссионных квот, в каком соотношении они должны быть распределены между участниками рынка, в каком объёме допустимо вмешательство в процесс ценообразования и как эти процессы будут способствовать достижению цели по сокращению реальных объемов выбросов.

В ходе *первой фазы*, продлившейся с 2005 по 2007 гг., эмиссионные квоты, по пожеланиям государств-членов, распределялись ими между национальными предприятиями на безвозмездной основе в соответствии с национальными планами распределения – НПР, (*National Allocation Plans*), которые согласовывались с Европейской комиссией. НПР включали данные по общему числу запланированных к распределению квот, а также информацию о том, каким предприятиям и в каком объёме эти квоты будут предоставлены. На согласование НПР с Комиссией отводилось до 90 дней, в течение которых ЕК могла отклонить НПР в том случае, если он не соответствовал критериям Директивы 2003/81/ЕС. Национальный план считался принятым в том случае, если он не был отклонен Комиссией. Иными словами, предел допустимых выбросов для всего ЕС определялся как сумма выбросов, одобренных ЕК на основании НПР всех государств-членов.

Первая фаза функционирования ЕСТВ подверглась критике со стороны участников рынка и экспертов. Лишь 5% квот продавались с аукциона, а остальные распределялись между «грязными» предприятиями бесплатно, в результате чего предприятиям удалось получить значительную прибыль, возложив издержки на конечных потребителей. Это решение носило скорее политический характер и стало очередной разменной монетой, позволившей, тем не менее, запустить обязательный для всех общеевропейский углеродный рынок²⁸⁸.

²⁸⁷ Ibidem.

²⁸⁸ Ibidem.

В первой фазе также произошел обвал цен на эмиссионные квоты из-за большого объема бесплатных квот, выделенных предприятиям национальными правительствами, стремившимися защитить домашнюю экономику, а также непропорционального перераспределения Евросоюзом квот в пользу восточноевропейских государств-членов. Если летом 2006 г. цены на квоту держались на уровне в 15 евро, то когда к осени того же года стало понятно, что уровень выбросов останется ниже совокупного уровня национальных планов, цены на квоты первой фазы упали практически до нуля, а цены на квоты второй фазы (2008-2012 гг.) остались на уровне 15-20 евро²⁸⁹.

Кроме того, в первой фазе показатели сокращения выбросов парникового газа²⁹⁰ были низкими, поскольку ЕСТВ не включала крупные сектора экономики (авиация, алюминиевая индустрия и др.), ответственные за значительную долю эмиссии ПГ, а бесплатное распределение квот не поощряло предприятия вкладывать значительные средства в «зеленые» технологии.

Вторая фаза функционирования ЕСТВ (2008–2012 гг.) совпала с первым периодом обязательств по Киотскому протоколу. Она ознаменовалась попыткой решить некоторые из выявленных в первой фазе проблем, связанных с распределением квот и ценами на них. Менее существенная роль в процессе регулирования работы рынка была отведена национальным государствам, тогда как наднациональные органы ЕС начали изменять механизм стабилизации цен и распределения квот, в частности, увеличив долю квот, продающихся с аукциона (до 10%). Был также разработан план по включению авиационной промышленности в ЕСТВ²⁹¹. Распределение квот национальными правительствами предприятиям теперь проходило под более пристальным контролем со стороны Комиссии. Штраф за несоблюдение требований был повышен до 100 евро за одну метрическую тонну выбросов. Кроме

²⁸⁹ Ellerman A.D., Marcantoniniy C. and Zaklanz A. The European Union Emissions Trading System: Ten Years and Counting // *Review of Environmental Economics and Policy*. 2016. Vol.10. Is.1. P. 98–99.

²⁹⁰ Ellerman A.D., Convery F.J. and de Perthuis C. *Pricing carbon: the European emissions trading scheme*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

²⁹¹ Spaargaren G. and Mol Arthur P.J. Carbon flows, carbon markets, and low-carbon lifestyles: reflecting on the role of markets in climate governance // *Environmental Politics*. 2013. Vol. 22. No. 1. PP. 174–193.

того, в целях централизованного контроля над выбросами, в 2012г. на смену национальным реестрам пришел единый Реестр Европейского Союза, который находился под контролем ЕК.

Начиная со второй фазы, ЕС внёс существенные коррективы в функционирование ЕСТВ в части использования оффсетных механизмов, применение которых, как правило, связано с издержками официальных органов на мониторинг, отчетность и верификацию. Для их сокращения ЕС предпринял два довольно необычных шага. Во-первых, он пошёл на сертификацию сделок по приобретению оффсетных квот (т.е. квот на выбросы, полученных за пределами эмиссионного рынка) была делегирована внешним акторам, которые уже обладали правом сертификации МЧР и ПСО в рамках Киотского протокола. Во-вторых, был введён количественный предел на использование оффсетных квот в размере 11% от максимального предела выбросов, разрешенного во второй фазе²⁹², что решало проблему размытых формулировок Марракешских соглашений по данному вопросу.

Предприятиям было разрешено приобретать международные кредиты на выбросы общим объемом до 1,3 млрд. метрических тонн углекислого газа или сопоставимого по массе объема иного парникового газа в рамках механизмов Киотского протокола. К концу второй фазы ЕСТВ стала крупнейшим «потребителем» оффсетных квот в рамках Киотского протокола.

На вторую фазу пришлось территориальное и отраслевое расширение ЕСТВ. К ней присоединились Исландия, Лихтенштейн и Норвегия. В 2012 г. к торговле эмиссионными квотами была подключена коммерческая авиация. Этот шаг вызвал немало критики и споров. Несмотря на то что авиационная отрасль является исключительно крупным и быстрорастущим эмитентом парниковых газов, под давлением представителей этой отрасли на период до 2013 г. от участия в ЕСТВ были освобождены международные перевозчики (т.е. не учитывались выбросы от рейсов вылетающих и прилетающих в ЕС из-за его пределов самолётов зарубежных авиакомпаний), а с 2013 по 2016 гг. в систему входят лишь перелеты в пределах Европейского экономического пространства. После 2020 г. предполагается расширить ЕСТВ на другие отрасли экономики, такие как, например, сельское хозяйство и сфера услуг.

²⁹² Ellerman, Marcantoniniy and Zaklanz. Op. cit. P. 102.

Во второй фазе также были введены стандарты на выброс углекислого газа новыми автомобилями. Против этого предложения ЕК вполне предсказуемо выступили представители автомобильной индустрии из Германии и Франции, побудив свои национальные правительства сделать альтернативное предложение, выгодное автомобильным концернам. Инициатива Еврокомиссии была всё же поддержана коалицией стран в составе Бельгии, Великобритании, Дании, Нидерландов, Финляндии и Швеции, что позволило в 2009 г. принять стандарты для новых автомобилей, которые вступили в силу с января 2012 г.²⁹³ (они подлежат скорому пересмотру в сторону ужесточения – публичные консультации по этому вопросу прошли в ЕС с июля по октябрь 2016 г.²⁹⁴). Цена на эмиссионные квоты во второй фазе колебалась в пределах 15 евро до середины 2011 г., когда она начала свое падение, временно остановившись на отметке в 7 евро в 2012 г., и опустившись до 4 евро к началу третьей фазы²⁹⁵.

Третья фаза работы ЕСТВ началась в 2013 г. и продлится до 2020 г. Существенным нововведением стала централизация эмиссионного рынка. Произошёл отказ от национального распределения квот, был установлен единый верхний предел на выбросы для всего Европейского союза. Эти меры позволили гармонизировать распределение квот в пределах ЕС. Одной из причин отказа от НПР послужило то, что процесс их разработки и утверждения оказался слишком трудоемким и длительным. В первой фазе функционирования ЕСТВ последний НПР был утвержден через полтора года после ее начала. За полтора года до начала второй фазы необходимо было предоставить новый НПР, но многие государства-члены не сумели уложиться в эти сроки, так что последний из НПР был утвержден всего за месяц до начала второй фазы²⁹⁶.

В третьей фазе было также установлено, что допустимый предел выбросов будет ежегодно сокращаться на 1,74%. Таким

²⁹³ Axelrod R.S., Schreurs M.A. Op. cit. P.165.

²⁹⁴ European Commission. Climate Action. Consultation on the Revision of Regulation (EU) No 443/2009 and Regulation (EU) No 510/2011 setting CO2 emission performance standards for light duty vehicles. URL: http://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0030_en.htm.

²⁹⁵ Ellerman, Marcantoniniy and Zaklantz. Op. cit. P. 99.

²⁹⁶ Ibid. P. 92.

образом, к 2020 г. эмиссия от участвующих в системе отраслей снизится на 21% по сравнению с показателями 2005 г. В настоящий момент доля квот, продаваемых на аукционе, составляет в ЕС 40%. В дальнейшем планируется постепенное ежегодное увеличение этого показателя.

Были введены ограничения на перенос неиспользованных квот и второй фазы в третью фазу. При этом сложилось определённое разграничение между отраслями с точки зрения способа получения квот: в качестве промежуточной меры до 2020 г. бесплатные квоты приоритетно распределяются между отраслями, которым угрожает феномен так называемой «парниковой миграции» (*carbon leakage*), когда производство переносится на территории с менее жёсткими требованиями к экологическим нормам и сокращению выбросов. Отрасли же, не подверженные потенциальной конкуренции извне, бесплатных квот были лишены. В частности, с 2013 г. электроэнергетика, отвечающая за значительную долю эмиссии ПГ в рамках ЕСТВ, полностью перешла на приобретение квот через аукционы, поскольку не существовало опасений относительно сохранения конкурентоспособности предприятий данной отрасли.

В то же время для этого сектора в Евросоюзе были сделаны исключения в ряде восточноевропейских стран, сильно зависимых от угольной генерации электроэнергии. Это исключение отражает озабоченность в связи с всё более отчетливо вырисовывающимся конфликтом интересов между старыми и новыми членами Европейского союза. Особенно тяжелое бремя вследствие осуществления наднациональной экологической политики и функционирования ЕСТВ ложится на страны Восточной Европы (с учётом их относительно низкого уровня экономического развития по сравнению со странами Западной Европы). Страны Восточной Европы вообще не имели желания участвовать в ЕСТВ, а их присоединение к этой системе стало платой за получение ими иных «клубных привилегий» от членства в ЕС²⁹⁷. В данной связи эти страны не раз выдвигали требование учесть это обстоятельство,

²⁹⁷ Ellerman A. D., Buchner B. K. The European Union Emissions Trading Scheme: Origins, allocation, and early results // *Review of Environmental Economics and Policy*. 2007. Vol. 1. № 1. P. 66–87.

предусмотрев для них дополнительные механизмы привлечения инвестиций.

Значительным новшеством стало то, что в третьей фазе оффсетные квоты, полученные за счет МЧР и ПСО в рамках Киотского протокола, более не принимаются напрямую. Они подлежат обмену на сертификаты, дающие право на эмиссионные квоты Европейского союза в объеме, не превышающем ограничения, установленные для каждого сектора по отдельности.

В третьей фазе была проведена гармонизация правил по контролю, отчетности и проверке уровня выбросов. Как показывают официальные данные ЕС, в период с 2005 по 2013 гг. отраслям, включенным в ЕСТВ, удалось сократить свои выбросы на 13%²⁹⁸. В полном объеме вступили в силу стандарты по выбросам углекислого газа для фургонов и новых автомобилей²⁹⁹. Это обещает снизить общий объем выбросов, поскольку эмиссия ПГ от не входившего до сих пор в ЕСТВ транспортного сектора в период с 1990 по 2007 гг. возросла на 36% и на данный момент составляет 30% совокупной эмиссии ЕС³⁰⁰.

Существенной проблемой для функционирования ЕСТВ остается стабилизация цен. К началу третьей фазы в 2013 г. цена на эмиссионную квоту составляла менее 5 евро, что в 6 раз ниже прогнозов, которые делались Комиссией в 2008 г. После продолжительных дебатов ЕП поддержал инициативу ЕК о переносе аукциона на дополнительные эмиссионные сертификаты общей стоимостью 900 млн. евро с 2014–2016 гг. на 2019–2020 гг. в надежде стабилизировать к этому времени цены на углеродном рынке ЕС. Однако маловероятно, чтобы эта отдельно взятая мера сильно изменила ситуацию³⁰¹. Впрочем, такую меру можно

²⁹⁸ Emissions Trading Worldwide. International Carbon Action Partnership (ICAP). Status Report 2015. URL: https://icapcarbonaction.com/images/StatusReport2015/ICAP_Report_2015_02_10_online_version.pdf.

²⁹⁹ Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 setting emission performance standards for new passenger cars; Regulation (EU) No 510/2011 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 setting emission performance standards for new light commercial vehicles.

³⁰⁰ Selin H., VanDeveer S.D. *European Union and Environmental Governance*. New York: Routledge, 2015.

³⁰¹ Axelrod R.S., Schreurs M.A. Ibid. P. 177.

рассматривать как средство для подготовки почвы к дальнейшей более масштабной реструктуризации всей системы ЕСТВ в том, что касается распределения и продажи квот. Извлечение из оборота этого не слишком значительного объема квот должно временно стабилизировать систему на период адаптации к новым условиям их продажи и распределения в следующей фазе. В то же время колебание цен на квоты со времени запуска ЕСТВ может говорить не о недостатках европейской системы, а, напротив, о том, что ЕСТВ состоялся как рынок. С 2008 г. ей удалось пережить глобальный кризис, болезненный удар по ожиданиям относительно роста зоны евро, увеличение доли энергии, вырабатываемой за счет альтернативных источников, а также внедрение оффсетных механизмов в рамках Киотского протокола.

В июле 2015 г. Еврокомиссия выпустила очередной законопроект³⁰², вносящий изменения в Директиву 2003/87/ЕС. Основной целью новых поправок должны стать повышение рентабельности сокращения выбросов, а также стимулирование инвестиций в низкоуглеродные технологии. Согласно предложению ЕК, на следующую, четвертую фазу функционирования ЕСТВ (2021–2030 гг.) запланированы масштабные реформы, включающие меры по дальнейшей стабилизации цен и решению проблемы избытка квот. В частности, с 2019 г. планируется создать «резерв рыночной стабильности», в котором в автоматическом режиме будет замораживаться избыток квот – или же выпускаться на рынок необходимый объем квот в случае дестабилизации рынка.

Особое внимание вновь будет уделено проблеме «парниковой миграции». Предусмотрены меры поддержки по модернизации энергетического сектора и по содействию инвестициям в низкоуглеродные технологии для задействованных в ЕСТВ отраслей. В расширенном формате продолжит функционировать Инновационный фонд–*NER400* (*New entrants reserve*), в настоящий момент – *NER300*), контроль над которым совместно осуществляют Еврокомиссия, Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) и государства-члены. В его распоряжение в четвертом периоде поступит 400 млн. квот, средства от реализации которых будут направлены на поддержку

³⁰² Proposal amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low carbon investments COM (2015) 337.

инновационных проектов по развитию возобновляемой энергетики и технологий по улавливанию и хранению углерода.

Кроме того, планируется создать Модернизационный фонд, работа которого будет направлена на финансирование мер по модернизации энергосистем в десяти самых бедных странах ЕС – с уровнем ВВП на душу населения ниже 60% от среднего показателя для ЕС в целом. Иными словами, можно говорить о том, что странам Восточной Европы вновь удалось добиться преференций. В распоряжение Модернизационного фонда, которым при поддержке ЕИБ будут управлять страны, подпадающими под указанный выше критерий, ежегодно будет поступать 2% от общего объема квот ЕСТВ. Кроме того, этой группе стран будет предоставлена возможность распределять между национальными предприятиями до 40% квот бесплатно. Прочие страны ЕС, начиная с 2021 г., обязаны весь свой объем квот распределять через аукционы (т.е. на рыночных основаниях). Кроме того, 10% квот из «аукционного объема» ежегодно будут безвозмездно распределяться государствам-членам, ВВП на душу населения которых составляет нижние 10% от среднего ВВП на душу населения по ЕС. Предполагается, что в течение четвертой фазы (2021–2030 гг.) около 6,3 млрд. квот будет передано от ЕС компаниям на безвозмездной основе – при том, что рыночный принцип становится господствующим³⁰³.

В четвертой фазе планируется ежегодное сокращение объема квот на 2,2% от их общего объема, начиная с 2021 г. Это должно поспособствовать реализации задачи по сокращению выбросов ПГ на 40% к 2030 г., что соответствует Стратегии ЕС в области климата и энергетики 2030³⁰⁴ и определяемому на национальном уровне вкладу ЕС по Парижскому договору 2015 г. При этом маловероятно, что подобные темпы сокращения общего объема квот при сохранении высокого уровня субсидий и преференций для стран Восточной и Центральной Европы позволят существенно повысить уровень цен на эмиссионные квоты в четвертой фазе. Основное

³⁰³ Revision for phase 4 (2021-2030).

URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision/index_en.htm.

³⁰⁴ European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework. SN 79/14. 23 October 2014.

бремя по сокращению выбросов вновь ляжет на членов ЕС из числа западноевропейских государств.

Важным новшеством четвертого периода функционирования ЕСТВ должен стать полный отказ от иностранных (оффсетных) квот. Дело в том, что цель по сокращению выбросов на 40% к 2030г. по сравнению с показателями 1990 г., согласно официальным документам ЕС, является внутренней³⁰⁵, а потому международные квоты больше не могут быть использованы включенными в ЕСТВ компаниями для выполнения своих обязательств по сокращению после 2020г. Это обстоятельство сказывается на участии ЕС в международном климатическом режиме, поскольку ЕС оказывается не заинтересован в косвенном связывании рынков со своими партнерами (подробнее об этой практике речь пойдет позднее). Одновременно это позволяет ЕС, выполнив свои обязательства по сокращению выбросов в рамках Киотского протокола к моменту завершения второго периода в 2020 г. мягко уклониться от навязываемых ему и всему международному сообществу Соединёнными Штатами «механизмов гибкости».

Что же касается проблематики торговли квотами на выбросы ПГ на международном уровне, то с момента подписания Киотского протокола в 1997 г. эмиссионные рынки рассматривались ЕС как ключевой инструмент в борьбе с глобальными изменениями климата антропогенного происхождения. В то же время на практике они в значительной степени остались за пределами международного климатического режима вплоть до подписания Парижского соглашения в 2015 г., обещающего внести значительные коррективы в функционирование данного механизма. Существуют отдельные отсылки к «механизмам гибкости» Киотского протокола в некоторых национальных и региональных системах торговли квотами, однако по-настоящему глобальная система, задуманная Киотским протоколом, так и не была сформирована. Вместо этого в отдельных государствах были запущены зачастую не похожие друг на друга системы торговли квотами. Они отличаются как по форме

³⁰⁵ European Council, 2014 European Council conclusions, October 24th 2014. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf.

P.1; European Commission, 2014, Communication on a policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030, January 22nd 2014. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>. P.5.

организации, так и по способу обоснования оправданности их применения в качестве основного инструмента борьбы с климатическими изменениями. Более того, эти различия продолжают углубляться³⁰⁶. В настоящее время национальные системы торговли квотами уже функционируют в ЕС, Швейцарии, Казахстане, Южной Корее, Новой Зеландии, Швеции, в некоторых регионах США, Китая и Японии. Обсуждается возможность их создания или готовятся к запуску системы торговли квотами в Китае, Таиланде, Бразилии, Чили и др.

В целом ситуация, сложившаяся вокруг формирования эмиссионных рынков, отражает общую для различных сфер глобального управления тенденцию: в отдельных проблемных областях глобальное управление становится все более фрагментированным, поскольку сразу несколько центров, наделенных властными полномочиями, при этом часто разностатусных и не всегда связанных между собой, составляют общую систему регулирования. В научной литературе такой способ организации управления именуется транснациональным режимным комплексом (*transnational regime complex*)³⁰⁷ или полицентричным управлением³⁰⁸. В случае с политикой в сфере эмиссионных рынков, она включает в себя многочисленные и относительно независимые друг от друга «центры» принятия решений, функционирующие на различных уровнях, действия которых в то же время соответствуют целям и нормам установленным международным климатическим режимом³⁰⁹.

Согласно исследованиям группы канадских и американских ученых, процесс распространения и развития политики в области торговли квотами значительно лучше раскрывается при его рассмотрении не с точки зрения принятия или адаптации политики

³⁰⁶ Betsill M., Hoffmann M. The contours of “cap and trade”: The evolution of 41 emissions trading systems for greenhouse gases // *Review of Policy Research*. 2011. Vol. 28. P. 83–106.

³⁰⁷ Abbott K. Op. cit.

³⁰⁸ Ostrom E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change // *Global Environmental Change*. 2010. Vol. 20. P. 550–557.

³⁰⁹ Paterson M., Hoffmann M., Betsill M., Bernstein S. The Micro Foundations of Policy Diffusion Toward Complex Global Governance: An Analysis of the Transnational Carbon Emission Trading Network // *Comparative Political Studies*. 2014. Vol. 47(3). PP. 420–449.

уже существующими или похожими политическими единицами (например, государствами), а при его изучении сразу на нескольких уровнях анализа³¹⁰. Иными словами, требуется рассмотрение особенностей взаимодействия на микро, мезо и макро уровне, что позволяет одновременно включить в фокус внимания как общие структурные и нормативные факторы, так и деятельность отдельных организаций и индивидов, оказавших воздействие при внедрении идеи торговли квотами на международном и местном уровнях. Используя методы сетевого анализа, М.Паттерсон и др. изучили то, каким образом распространение политических идей и практик в области торговли квотами отличается от прочих сфер политики, в которых преобладает логика «принуждения» со стороны США или же рационалистичного обучения и подражания, обеспеченного различными НПО.

В результате учёными было обнаружено, что на ранних стадиях рассмотрения вопроса о внедрении эмиссионных рынков на международном уровне в различных регионах мира были сформированы эпистемологические сети, отличающиеся слабыми взаимосвязями между собой, а также различным видением будущих направлений развития эмиссионного рынка. Как только начали развиваться отдельные площадки по торговле квотами, они лишь усилили эти когнитивные различия и способствовали все большей фрагментации этой отрасли глобального управления (регулирования)³¹¹.

Поскольку не существовало единого глобального органа, централизованно определявшего формат осуществления торговли квотами, сформировались отдельные центры, наделенные должным уровнем полномочий для работы над эмиссионными рынками, при этом, как показало исследование, они во многом были мало взаимосвязаны с прочими государственными акторами. Процесс политической диффузии происходил в основном благодаря транснациональным, а не межправительственным акторам. Правительства и государственные институты работали напрямую над формированием собственных площадок по торговле квотами, однако за редким исключением не приняли участие в определении форм функционирования прочих площадок за пределами

³¹⁰ Ibidem.

³¹¹ Ibidem.

собственной территории. Таким образом, именно неправительственные акторы, такие как ТНК и НПО, являются ключевыми связующими звеньями «глобального» эмиссионного рынка, представляющего собой децентрализованную сетевую структуру. Причем те из индивидов или НПО, что не связаны с отдельными площадками, видят себя в качестве «честных брокеров», которые распространяют идею торговли квотами, однако не навязывают какую-либо конкретную модель ее осуществления. Следовательно, именно транснациональная сеть обеспечивает основы существования эмиссионных рынков в различных условиях и регионах³¹².

Помимо фрагментированности процесс торговли квотами на глобальном уровне отличает еще одна характерная черта – стремление различных эмиссионных рынков к налаживанию «связей» (*links*) друг с другом. «Связанными» эмиссионными рынками считаются рынки, способные продавать или покупать квоты за своими пределами. При этом принято выделять прямые взаимосвязи рынков и косвенные. В первом случае связанные рынки осуществляют как внутреннюю торговлю квотами, так и торговлю друг с другом. Во втором случае взаимосвязь рынков осуществляется через проектные механизмы и системы, генерирующие оффсетные квоты. Кроме того, взаимосвязь между двумя рынками может быть двусторонней или односторонней, когда лишь одна из систем торговли квотами может являться их реципиентом.

Необходимо отметить, что потребность в официальном связывании существующих систем торговли квотами на выбросы назрела давно: за последние 10 лет наблюдалось естественное увеличение взаимосвязей между различными системами ограничения выбросов и торговли квотами как напрямую между системами, так и через различные оффсетные механизмы, такие как, например, механизмы чистого развития или проекты совместного осуществления в рамках Киотского протокола. Любой тип взаимосвязей между эмиссионными рынками способствует формированию более ликвидной системы, предоставляет отдельным компаниям и государствам в целом больше возможностей для потенциально более дешевого выполнения взятых на себя

³¹² Ibid. P.423–424.

обязательств. Это особенно актуально для стран, взявших на себя обязательства по сокращению выбросов во втором периоде действия Киотского протокола, поскольку в соответствии с Марракешскими соглашениями 2001г. страны, не сумевшие выполнить свои обязательства в первом периоде, обязуются выполнить их во втором с 30% увеличением в дополнение к обязательствам второго периода. Кроме того, связывание рынков увеличивает число игроков, что позволяет системе в целом менее остро реагировать на кризисные ситуации. Это говорит о том, что для большого числа государств потенциальные выгоды от связывания систем превышают потенциальные затраты.

В то же время решение о связывании двух систем зависит от множества экономических, политических и стратегических факторов. На первый взгляд может показаться, что для государств первоочередной целью связывания эмиссионных рынков является достижение заявленного уровня снижения выбросов при более низких затратах, однако этот шаг является многоплановой политикой, которая позволяет различным государствам решать и иные задачи. Например, демонстрировать свою приверженность усилиям по борьбе с глобальным изменением климата, что положительно сказывается на международном образе государства, а также смягчать проблему конкурентоспособности национальных компаний по отношению к их конкурентам на территории государства и региона, входящего в связанные системы торговли квотами, поскольку в новых условиях им придется работать при единой цене на эмиссионные квоты³¹³.

Представляется, что указанные экономические и политические факторы продолжают способствовать увеличению числа взаимосвязей между национальными, региональными и субнациональными системами торговли квотами. Необходимо также отметить, что налаженные взаимосвязи, особенно осуществляемые через косвенные (оффсетные) механизмы, не являются окончательными и могут исчезать без должного уровня поддержки на национальном уровне или же, если это идет вразрез с экологической политикой сторон. Так, с 2008 по 2012 гг. ЕС

³¹³Flachsland C., Marschinski R., Edenhofer O. To link or not to link: Benefits and disadvantages of linking cap-and-trade systems // *Climate Policy*. 2009. Vol. 9. P. 358–372.

принимал оффсетные квоты через механизмы чистого развития из любых развивающихся стран, однако, начиная с 2013 г., ЕС стал принимать квоты лишь из наименее развитых стран, исключив из этого механизма Индию и Китай, совокупно предоставивших на рынок 68% оффсетных квот через МЧР. Вполне вероятно, что это было сделано для того, чтобы стимулировать эти страны к запуску собственных эмиссионных рынков. Иной пример – в июле 2014 г. новое правительство Австралии во главе с премьер министром Тони Эбботтом отказалось от введения системы торговли квотами, что положило конец идеи двустороннего связывания рынков Австралии и ЕС, запланированного на 2018 г.³¹⁴.

В то же время, связывание рынков может быть потенциально сопряжено с опасностью искажения изначальной национальной политики в отношении сокращения выбросов. Кроме того, покупая квоты за пределами собственной системы, национальные компании фактически финансируют деятельность по смягчению последствий климатических изменений за рубежом вместо того, чтобы вкладываться в зеленые технологии на своей территории. Например, согласно данным французского исследователя Р. Тротиньона, в период с 2008 по 2009 гг. компаниям Европейского союза удалось сэкономить порядка 280 млн. евро на покупках сертификатов сокращения выбросов через механизмы чистого развития³¹⁵.

Для повышения шансов связывания двух эмиссионных рынков, помимо политической и экономической заинтересованности сторон, должен быть соблюден ряд дополнительных условий. Во-первых, согласно выводам американских исследователей М. Рансона и Р.Н. Ставинса, с наибольшей долей вероятности связыванию подлежат географически близкие рынки. Этому способствует и вероятная

³¹⁴ Ranson M., Stavins R.N. Linkage of Greenhouse Gas Emissions Trading Systems: Learning from Experience Faculty Research // *Working Paper Series. Discussion Paper ES 13-2*. November 2013. P.11–12.

³¹⁵ Trotignon R. Combining cap-and-trade with offsets: Lessons from CER use in the EU ETS in 2008 and 2009 // *Working Paper Series*. № 2011-03. Paris: Climate Economics Chair of Paris-Dauphine University. URL: ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/cec/wpaper/11-02_WP_2011-03_Trotignon-Use_of_Offsets_in_the_EU-ETS-CEC.pdf.

схожесть экономических условий и экологических целей рынков в рамках одного региона³¹⁶.

Существует целый ряд примеров юридического оформления взаимосвязей подобных эмиссионных рынков: с 2007г. в рамках единой системы функционирует система торговли квотами на территории ЕС, Норвегии, Исландии и Лихтенштейна. С 2011 г. связаны региональные рынки Токио и Сайтамы в Японии. С 2014 г. – канадской провинции Квебек и американского штата Калифорния. В 2016 г. завершены технические переговоры по связыванию ЕСТВ и Швейцарской системы торговли квотами при сохранении независимости этих систем. Во-вторых, значительную роль процессе связывания рынков играет юридическая сторона вопроса: для связывания рынков регулирующий их работу орган должен обладать соответствующими властными полномочиями для принятия и осуществления подобного решения. Именно по этой причине до настоящего времени нет ни одного примера связывания национальных и субнациональных эмиссионных рынков³¹⁷.

С подписанием Парижского соглашения в конце 2015г. для государств с функционирующими и будущими системами торговли квотами открываются новые возможности для их объединения. Несмотря на то, что в тексте договора ни разу не упоминаются эмиссионные рынки, а о проблеме ценообразования говорится лишь вскользь, в нем все же устанавливается механизм для реализации совместных подходов государств по снижению выбросов на добровольной основе. Статья 6 Парижского соглашения фактически позволяет всем сторонам (без разделения на развитые и развивающиеся страны) торговать эмиссионными квотами на международном уровне для достижения национальных показателей по сокращению выбросов и отмечает необходимость контроля проблемы двойного учета показателей³¹⁸. Парижское соглашение подразумевает создание нового механизма для международной

³¹⁶ Ranson M., Stavins R.N. Linkage of greenhouse gas emissions trading systems: learning from experience // *Harvard Project on Climate Agreements*. Cambridge. 2015. P.3. URL: http://scholar.harvard.edu/files/stavins/files/ranson_stavins_climate_policy_2015.pdf.

³¹⁷ Ibid. P.10.

³¹⁸ Adoption of the Paris Agreement / Conference of the Parties. 30 November to 11 December 2015. UN Framework Convention on Climate Change, 2015. URL: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>. Article 6.

торговли квотами, которая в перспективе придет на смену киотским механизмам. Впрочем, конкретные детали функционирования нового механизма в тексте договора не указаны, их обсуждение запланировано на последующие встречи сторон РКИК ООН. Однако, новые механизмы, по всей видимости, сохраняют некоторые черты или даже проектные методологии механизмов чистого развития и проектов совместного осуществления Киотского протокола.

С юридической точки зрения Парижский договор вряд ли окажет существенное воздействие на развитие эмиссионных рынков: в договоре не содержится ни требований, ни рекомендаций сторонам по созданию новых систем торговли квотами. В этой связи ожидаемо продолжение децентрализованного паттерна возникновения новых рынков, который можно было наблюдать до сих пор. Но если отдельные государства продолжают разрабатывать и внедрять собственные механизмы по снижению выбросов ПГ в виде эмиссионных рынков, то экономическую целесообразность этого процесса будет диктовать потребность в разработке инфраструктуры и способа соизмерения различных усилий по борьбе с климатическими изменениями, а также торговли этими активами и квотами в рамках нового соглашения. И хотя нет сомнений в том, что эмиссионные рынки не будут кардинально перестроены в ближайшем будущем, Парижский договор все же дает основания в долгосрочной перспективе надеяться на создание нового международного эмиссионного рынка в той или иной форме.

Что же касается Европейского союза, то стремление занять позицию лидера в сфере глобального экологического управления, как это уже отмечалось ранее в этой главе, заставило ЕС пойти по пути «лидерства примером», в результате чего он стал обладателем крупнейшей на сегодняшний день системы торговли квотами. Кроме того, ЕС приложил немало усилий для того, чтобы подписание Парижского договора все же состоялось. Вместе с тем в последние годы ЕС несколько охладел к внешнеполитической концепции «лидерства примером» и в определенной степени отстранился от участия в некоторых аспектах международного климатического режима, особенно в части функционирования эмиссионных рынков. Наблюдается постепенный отказ от оффсетных квот, и, как отмечает группа норвежских исследователей во главе со С. Андерсеном, пост-Парижские процессы оказались

отделены от переговорного процесса по 4-му периоду функционирования ЕСТВ³¹⁹.

Похоже, что нелогичное на первый взгляд разделение этих процессов (с учетом приложенных ЕС усилий к заключению Парижского соглашения) все же идет ЕС на пользу. В таком случае у него появляется возможность вести переговоры и консультации по созданию или объединению рынков вдали от жарких споров относительно будущего собственного внутреннего эмиссионного рынка. Принимая во внимание тот факт, что с 2020г. в рамках ЕСТВ более не будут приниматься международные квоты, «косвенный» способ связывания рынков для ЕС не является актуальным направлением. В то же время, законодательные акты ЕС предусматривают возможность прямого связывания ЕСТВ с эмиссионными рынками третьих стран, в том случае, если они являются обязательным, имеют абсолютный верхний предел выбросов и близки ЕСТВ по таким техническим параметрам, как, например, объем метрической тонны углекислого газа.

Единственным реальным примером из этой области, если не учитывать территориального расширения ЕСТВ, можно считать завершившиеся в 2016 г. технические переговоры по связыванию ЕСТВ и системы торговли квотами Швейцарии – при сохранении независимости этих двух систем. Однако вступление в силу соглашения по связыванию двух рынков зависит еще от целого ряда вопросов, стоящих на повестке дня переговоров со Швейцарией.

С 2014 г. ЕК инициировала трёхгодичный проект по содействию оформлению и запуску систем торговли квотами в Китае, который уже принес свои плоды – при технической поддержке ЕС в Китае были запущены семь региональных пилотных систем торговли квотами, которые в перспективе должны послужить основой для общенационального китайского рынка. Комиссия и правительство Китая уже рассматривают возможности будущего взаимодействия по запуску в Китае общенациональной системы. Кроме того, Комиссия осуществляла техническую поддержку при запуске Южнокорейской системы торговли квотами в 2015 г., которая стала первым эмиссионным рынком в стране, не

³¹⁹Andersen S., Skjærseth J.B., Jevnaker T. and Wettestad J. The Paris Agreement: Consequences for the EU and Carbon Markets? // *Politics and Governance*. 2016. Vol. 4, Is. 3. P. 188–196.

входящей в Приложение I Киотского протокола. Стремление ЕС принимать участие в разработке технических аспектов функционирования этих двух новых и весьма перспективных эмиссионных рынков говорит о его потенциальных планах по связыванию ЕСТВ с ними. В то же время, реализация этих планов, если они существуют, будут во много зависеть не только от политической воли сторон, но и от конечной совместимости систем.

Европейская Комиссия, кроме того, является членом-основателем Международного партнерства по углеродному действию (*International Carbon Action Partnership, ICAP*) – международного форума для государств и их органов власти различных уровней, где были созданы или планируются к запуску системы торговли квотами. Основной целью Форума является обмен опытом и знаниями в вопросах функционирования эмиссионных рынков. Наконец, Комиссия совместно с Всемирным Банком (ВБ) оказывает поддержку членам Партнерства в целях повышения готовности к рынку (*Partnership for Market Readiness, PMR*) – платформы по оказанию содействия в деле запуска систем торговли квотами в обратившихся за соответствующей помощью странах³²⁰. Это направление работы повышает шансы ЕС способствовать запуску потенциально совместимых с ЕСТВ систем для последующего их связывания.

Тем временем ВБ при участии экспертов из стран Евросоюза начал работу по разработке «Инициативы сетевых углеродных рынков» (*Networked Carbon Markets Initiative*), в рамках которой стремится способствовать созданию институтов и сервисов, позволяющих связать климатические инициативы, разрабатываемые и внедряемые различными странами. Эта инициатива потребует транспарентного, надежного и эффективного подхода к предоставлению информации, необходимой для определения относительной стоимости единицы «усилия» по смягчению последствий изменения климата для торговли на международном уровне, а также инфраструктуры для оказания содействия юрисдикциям в управлении рисками, связанными с функционированием эмиссионных рынков и отслеживанием

³²⁰Partnership for Market Readiness. RL: <https://www.thepmr.org/content/participants>.

процесса международной торговли квотами³²¹. Впрочем, это направление, по всей видимости, более актуально для реализации планов по внедрению новых механизмов международной торговли квотами в рамках Парижского соглашения, а потому не может рассматриваться в качестве наиболее перспективного для ЕС.

Как мы имели возможность убедиться, в основе климатической политики ЕС лежат не только нормативно обусловленные подходы наднациональных институтов, но и интересы государств-членов: разработка и внедрение экологических энергетических технологий позволят их компаниям добиваться конкурентного преимущества на глобальных рынках, а также снизит зависимость ЕС от внешних поставок углеводородов.

В этой связи ЕС стремится активно участвовать в формировании международного климатического режима, однако этот процесс сопряжен для ЕС с рядом трудностей, не в последнюю очередь связанных со сложностью его институциональной структуры. Необходимость согласования интересов всех государств-членов зачастую вынуждает ЕС искать компромиссы непосредственно в ходе международных переговоров, что с учетом сложности существующих механизмов (несмотря на наличие неформального механизма «разделения труда») серьезно замедляет скорость реакции официального Брюсселя на поступающие от партнёров по переговорам предложения. Из-за этого при выработке экологической политики ЕС приходится ориентироваться на экспертную и научную информацию, что помогает избежать лишних разногласий внутри Союза, но ослабляет его позиции на международной арене, поскольку иные государства не склонны соглашаться на действия, требующие ущемления национальных интересов на основе экспертной оценки, не всегда разделяемой всем международным научным сообществом. Свою негативную роль играет и феномен «Брюссельского пузыря», накладывающего ограничения на получаемую официальными лицами ЕС информацию и мнения в процессе выработки общей позиции Евросоюза по вопросам глобального изменения климата.

³²¹ Networked Carbon Markets Initiative. URL: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/Overview%20of%20Networked%20Carbon%20Markets.pdf>.

Ставки на переговорах по новому соглашению в Париже в 2015 г. были высокими: неспособность государств в очередной раз договориться о новом соглашении по климату могла превратить международное сотрудничество в сфере борьбы с изменением климата в фарс. Европейский союз был твёрдо намерен не допустить развития событий по этому сценарию. Благодаря заблаговременным усилиям по выстраиванию «Коалиции высоких амбиций», ему удалось добиться внедрения собственных идей в текст нового соглашения еще до начала переговоров. ЕС, по-видимому, не намерен и впредь отказываться от позиций глобального лидера в сфере климатической политики.

В настоящий момент ЕС оказался обладателем наиболее развитой собственной «внутренней» политики и законодательства в сфере борьбы с глобальным изменением климата, а также самой масштабной в мире системы торговли квотами. Однако радикальное расширение ЕС усложнило процесс согласования позиций участвующих в нём стран в вопросах экологической и климатической политики, всё большее число государств-членов либо выражают обеспокоенность возможными издержками, либо открыто сопротивляются попыткам ЕС продолжать развивать своё климатическое законодательство. Особенно очевидно сопротивление Брюсселю стран-участниц проявляется в сфере имплементации решений по сокращению выбросов ПГ в странах Восточной Европы, которые настойчиво добиваются для себя разных поблажек и преференций в рамках ЕСТВ.

На этапе переговоров по созданию ЕСТВ значительную роль в формировании общеевропейского углеродного рынка сыграла Европейская Комиссия, взявшая на себя выработку альтернативных методов сокращения выбросов ПГ на территории ЕС после неудавшейся инициативы по внедрению европейского налога на углерод. Существенное воздействие на этот процесс оказали и внешние факторы, связанные с нежеланием США ратифицировать Киотский протокол.

ЕС по сути оказался в ситуации, когда ему пришлось разрабатывать систему, продавленную США в текст Киотского соглашения даже после того, как сами инициаторы включения в текст соглашения «механизмов гибкости» отказались от его ратификации и фактически исключили себя из участия в важнейшем документе, составляющем основу глобального климатического

режима. Несмотря на то, что Комиссии, в конце концов, удалось убедить государства-члены в необходимости запуска ЕСТВ, значительное воздействие на конечную архитектуру системы оказали именно государства-члены, желавшие смягчить потенциальные негативные эффекты внедрения ЕСТВ на национальные экономики. Вопреки начальным предложениям Комиссии, СТВ была оформлена как децентрализованная, а основная часть квот на выбросы ПГ оказалась бесплатной для предприятий. Впоследствии это негативным образом сказалось на всей системе в целом, спровоцировав обвал цен на эмиссионные квоты.

Тем не менее, за время функционирования ЕСТВ, система пережила три фазы, на протяжении которых прослеживается укрепление роли Европейской комиссии в регулировании работы ЕСТВ. Несмотря на то, что в момент формирования системы Комиссии пришлось пойти на ряд политических уступок с тем, чтобы обеспечить создание общеевропейской системы, за прошедшие годы большинство этих уступок ей удалось «отыграть» – система стала более централизованной и постепенно переходит от упора на распределение квот к их более масштабной аукционной продаже. В то же время представляется, что решение о централизации системы было не столько навязано государствам-членам Европейской Комиссией, сколько явилось естественным ответом на громоздкость и излишний бюрократизм механизма утверждения НПР.

Отсутствие в Парижском соглашении конкретных положений, касающихся развития эмиссионных рынков, не является критичным для ЕС. С началом третьей фазы функционирования ЕСТВ наблюдается отстранение ЕК от использования «механизмов гибкости», логическим завершением чего станет полный отказ Брюсселя от зачёта оффсетных квот в четвертом периоде функционирования ЕСТВ. Можно с уверенностью говорить о том, что, выполнив свои обязательства перед международным сообществом в рамках Киотского протокола, Европейский союз использовал свою «внутреннюю» климатическую политику, чтобы затем полностью уйти от навязанных ему США «механизмов гибкости» в любой их форме. По всей видимости, ЕС ныне больше заинтересован в стимулировании создания новых эмиссионных рынков по всему миру. По этой причине в последнее время

наблюдается активизация работы ЕС, направленная на проведение технических консультаций по различным каналам со странами, планирующими запуск собственных эмиссионных рынков с тем, чтобы попытаться обеспечить их совместимость с собственным рынком для последующего их связывания.

Глава 4. Мировая торговля

Исторически Европейский союз формировался в первую очередь как организация экономической интеграции и именно на этом направлении он достиг наибольших успехов, став крупнейшей экономикой мира и торговым блоком, объединяющим интересы 28 стран. В международной торговле Евросоюз занимает одно из лидирующих мест, продвигая принципы либерализма, открытости, устойчивого развития и эффективной многосторонности. Также ЕС методично распространяет свои стандарты, ценности и нормы посредством институционального сотрудничества и участия в международных организациях и соглашениях, регулирующих торговлю и инвестиции. Наибольшее значение для ЕС в данном контексте имеет Всемирная торговая организация (ВТО), в которой Евросоюз является полноправным участником наряду со своими государствами-членами.

Образованная в 1995 г. на основе Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), сегодня ВТО включает в себя 162 государства-члена и является главным форумом по торговым переговорам и одновременно институтом, устанавливающим правила международной торговли на основе консенсуса. Функции представительства интересов и ведения переговоров в рамках ВТО возложены на Европейскую комиссию, которая осуществляет координацию торговой политики государств – членов ЕС и следует в этом указаниям Совета министров ЕС. Высшим органом ВТО, принимающим решения, является Министерская конференция, которая проводится по меньшей мере два раза в год. В ней ЕС представляет член ЕК, возглавляющий Генеральный директорат по торговле. Он также представляет ЕС в Генеральном совете ВТО, который находится в подчинении Министерской конференции, отвечает за выполнение текущей работы и проводит несколько раз в год рабочие встречи в составе послов и глав делегаций стран-участниц в штаб-квартире Организации в Женеве.

На ниже следующем после Генерального совета и Министерской конференции структурном уровне в организации

ВТО находятся три совета, которым Генеральный совет делегирует соответствующие функции – это Совет по торговле товарами, Совет по торговле услугами и Совет по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности. В ведении Генерального совета находятся также два специальных органа: по разрешению споров и по анализу торговой политики. Кроме того, Генеральному совету подотчётны комитеты по торговле и развитию; по ограничениям, связанным с торговым балансом; по бюджету, финансам и административным вопросам. Наконец, в структуре ВТО функционируют многочисленные специализированные комитеты и рабочие группы, которые занимаются отдельными соглашениями системы ВТО (например, контроль за соблюдением правил конкуренции, отслеживание действий региональных торговых соглашений, мониторинг инвестиционного климата в странах–участницах) и решением вопросов в таких областях, как защита окружающей среды, проблемы развивающихся стран, процедура присоединения к Организации и региональные торговые соглашения. ЕК принимает активное участие в работе таких вспомогательных органов Генерального совета, как Совет по торговле товарами и Комитет по торговле и окружающей среде.

Стремление ЕС принимать активное участие в глобальном управлении проявилось в первую очередь как реакция на процессы глобализации в мировой торговле и политике, оно стало следствием расширения Единого европейского рынка и усиления роли ЕС на международной арене. В основе стратегии ЕС лежит идея «достойного управления» (*good governance*)³²². В общих чертах она предполагает такое взаимодействие между государством и обществом, при котором соблюдаются права человека, демократические свободы, сокращается неравенство в обществе и повышается общественное благосостояние³²³.

Таким образом, в своей внешнеполитической деятельности ЕС пытается распространять перечисленные выше принципы на других акторов международных отношений. Примером этому может

³²²Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - Governance and development / COM/2003/0615 final [Electronic resource]. Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52003DC0615>.

³²³ White Paper on governance [Electronic resource]. Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A110109>.

послужить Соглашение Котону, подписанное в 2000 г. и показавшее, что для Евросоюза предоставление торговых преференций и финансовой помощи странам Африки является средством распространения собственных ценностей и принципов³²⁴. Другим ярким примером того, как ЕС увязывает экономические и политические аспекты сотрудничества, является европейская политика расширения и основанная на её принципах политика соседства – в обоих случаях качество отношений ЕС с третьими странами поставлено в зависимость от приверженности этих стран европейским ценностям³²⁵.

Идея многосторонности особенно сложна для интерпретации. Общепринятым считается толкование, предложенное американским теоретиком Робертом Кеохейном, который рассматривает многосторонность как «практику согласования национальной внешней политики в группах из трех и более государств, в рамках специальных соглашений или с помощью общих институтов. Таким образом, многосторонность охватывает не только государства, но и институты, которые представляют собой наборы как формальных норм, так и неформальных правил, определяющих поведенческие роли и ожидания сторон»³²⁶.

ЕС твердо привержен принципам эффективной многосторонности в своей внешней политике. Согласно Европейской стратегии безопасности, международный порядок должен быть основан на эффективной многосторонности. Преследуя собственные интересы на международной арене, ЕС видит своей целью распространение общих европейских ценностей на глобальном уровне, что определяет стратегию действий ЕС³²⁷.

³²⁴ Смирнова О.А., Золина Д.М. *Соглашение Котону как пример качественных изменений в политике содействия развитию Европейского союза* // *Юрист – Правоведь*. 2010. № 6. С. 103–106.

³²⁵ Börzel T.A., Pamuk Y., Stahn A. Good Governance in the European Union [Electronic resource]. Mode of access: http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2008-7-Boerzel_et_al_GoodGovernance.pdf.

³²⁶ Keohane R. O. Multilateralism: An agenda for research // *International Journal*. 1990. Vol. 45. Issue 4. P. 732–764.

³²⁷ European Council. A Secure Europe In A Better World. European Security Strategy [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/78367.pdf>.

Трансатлантическое партнёрство является ещё одним основополагающим элементом внешней политики ЕС. Несмотря на существующие расхождения между «европеистами» и «атлантистами» относительно главного вектора развития внешнего курса ЕС, трансатлантические отношения остаются незаменимой составляющей процесса становления Евросоюза в качестве глобального актора. Для Европы США являются важнейшим политическим и экономическим партнёром, а трансатлантические отношения по своему объёму и интенсивности остаются крупнейшими в мире, что частично объясняется общим культурно-историческим прошлым³²⁸. Российский учёный М.Г. Носов следующим образом оценивает обороты торговли между США и ЕС: «Экономические отношения между США и ЕС остаются одной из основ Атлантического союза. В 2013 г. импорт ЕС из США составил 196 млрд евро, экспорт ЕС в США достиг 288,2 млрд евро. Без учета торговли внутри ЕС крупнейшим импортером Евросоюза является Китай, но по общему объёму торговли США остаются крупнейшим торговым партнером Евросоюза – 14,2% от объема торговли. Крупнейшим экспортером США в 2012 г. была Канада, на которую пришлось 18,9% американского экспорта, крупнейшим импортером был Китай – 19% импорта, но ЕС оставался крупнейшим торговым партнером США – 16,9% американской торговли»³²⁹.

Новая европейская внешнеполитическая стратегия провозглашает следующее: «Стратегические отношения между ЕС и США имеют первостепенное значение для трансатлантического процветания и стабильности, принимая во внимание, что товарооборот между ЕС и США составляет более 30% мировой торговли и более 50% глобального ВВП»³³⁰. Евросоюз намерен

³²⁸ European Union External Action. A Unique Partnership. [Electronic resource]. Mode of access: http://eeas.europa.eu/us/docs/2014_eu_us_leaflet.pdf.

³²⁹ *Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность* / Под общ. ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова. – М.: Весь мир, 2015. С. 379.

³³⁰ European Parliament. Towards a new European security strategy? Assessing the impact of changes in the global security environment. [Electronic resource]. Mode of access: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU\(2015\)534989_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/534989/EXPO_STU(2015)534989_EN.pdf).

действовать совместно с США не только при решении вопросов безопасности (международный терроризм, оружие массового уничтожения, предотвращение конфликтов и поддержание мира), но и по экономическим и правовым вопросам.

Анализируя программные внешнеполитические документы ЕС, легко проследить эволюцию риторики о трансатлантическом партнёрстве от политики «наведения мостов через Атлантический океан»³³¹ в 1995 г. до «основополагающего партнёрства»³³² в 2011 г., а затем и «уникального партнёрства»³³³ в 2014 г. Сегодня отношения между ЕС и США – это всеобъемлющее взаимодействие, включающее, помимо прочего, неправительственное и парламентское сотрудничество.

Основной формой взаимодействия по линии ЕС–США служат тематические диалоги, определяемые планом действий Трансатлантического экономического партнерства, запущенного в 1998 г. на двусторонней встрече на высшем уровне, проходившей в Лондоне. Среди них наиболее важными являются Трансатлантический бизнес-диалог, Трансатлантический диалог потребителей, Трансатлантическая политическая сеть, Трансатлантический экологический диалог и Трансатлантический диалог законодателей. Эти формальные структуры способствовали более широкому привлечению лоббистов, групп интересов, неправительственных организаций и активистов гражданского общества к трансатлантическому взаимодействию. Более того, участие представителей транснациональных корпораций и групп интересов к работе Трансатлантического экономического совета было особо рекомендовано ЕК и правительством США.

Углубление трансатлантического сотрудничества немало способствовало формированию влиятельных лоббистских групп по обе стороны Атлантики. Впоследствии лоббисты подключились к процессу переговоров по Трансатлантическому торго-

³³¹ European Union External Action. The New Transatlantic Agenda-EU-US Summit, Madrid, December 3, 1995. [Electronic resource]. Mode of access: http://eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf.

³³² European Union External Action. EU and USA. An Essential Partnership. [Electronic resource]. Mode of access: http://eeas.europa.eu/us/docs/2011_usa_partnership_en.pdf.

³³³ European Union External Action. A Unique Partnership. [Electronic resource]. Mode of access: http://eeas.europa.eu/us/docs/2014_eu_us_leaflet.pdf.

инвестиционному партнёрству и, более того, стали играть в них активную роль.

Столь пристальное внимание и интерес лоббистов к ТТИП легко объяснить: США и ЕС являются крупнейшими экономиками мира, поэтому подписание соглашения о свободной торговле между ними означало бы создание крупнейшей зоны экономической интеграции, покрывающей 60% мирового ВВП, а также 33% мирового рынка товаров и 42% мирового рынка услуг. Вместе с тем, несмотря на исторически сложившее партнёрство ЕС и США, они конкурируют друг с другом за глобальные рынки сбыта и имеют длительные торгово-экономические конфликты, которые разбираются во Всемирной торговой организации³³⁴.

Идея о создании трансатлантической зоны свободной торговли была предложена Германией в 1990-е годы, но не получила немедленного развития в то время. На протяжении последующих двадцати лет вопрос о создании единой экономической зоны обсуждался в рамках саммитов ЕС–США. Позднее, а именно в 2006 г., канцлер Германии Ангела Меркель вернулась к этому вопросу. Однако глобальный финансовый кризис, начавшись в 2008 г., спровоцировал рост протекционизма по обе стороны Атлантики, что вновь задержало начало переговоров.

Наконец, в 2011 г. группа высокопоставленных представителей ЕС и США приступила к работе по подготовке рекомендаций для широкомасштабного соглашения о зоне свободной торговли. 12 февраля 2013 г. председатель Европейской комиссии Жозе Мануэль Баррозу и президент США Барак Обама официально объявили о начале переговоров о будущем Трансатлантическом торгово-инвестиционном партнёрстве.

По нормам ВТО, ТТИП относится к типу соглашений «высокого стандарта», так как оно охватывает все аспекты торговли между сторонами, отменяет тарифные ограничения и все виды экономической дискриминации. Подписание данного соглашения привело бы не только к взаимному признанию норм Европой и Америкой, но и позволило бы обоим игрокам задавать тон в глобальных рамках и устанавливать собственные международные

³³⁴ Breuss F. Economic Integration, EU-US Trade Conflicts and WTO Dispute Settlement [Electronic resource]. Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-012.pdf>.

стандарты, в том числе преследуя геополитические цели³³⁵. По своей предварительной структуре договор был разделён на 24 главы, которые сгруппированы в три блока, посвященные доступу к рынкам, сотрудничеству в области регулирования и правилам торговли. Переговоры в основном были сосредоточены на наиболее спорных вопросах, которыми являются снижение тарифов, технические барьеры в торговле (ТБТ) и нетарифные барьеры (НТБ). Потенциальные выгоды от ТТИП в значительной степени зависят от того, насколько соответствующие препятствия будут устранены.

Основной целью данного мегапартнёрства стало преодоление расхождений в стандартах между ЕС и США, что является непростой задачей. Российский экономист и эксперт в области международной торговли А.Н. Спартак заключает следующее: «С учётом масштабов ТТИП и размеров совокупного рынка мегапартнёрства многие контрагенты США и ЕС будут стремиться подстроиться под ТТИП, гармонизировать свои нормы с формируемым в рамках ТТИП новым регуляторным режимом, что в свою очередь облегчит доступ американских и европейских компаний на рынки торговых партнёров»³³⁶. Иными словами, того, чего США и ЕС не удалось добиться в рамках ВТО, они будут добиваться в рамках ТТИП. Более того, для США механизм мегапартнёрств в принципе является инструментом для достижения долгосрочных геополитических и экономических целей – в частности, это сдерживание Китая и стран БРИКС, а также не прямой контроль собственных близких партнёров.

Заключение ТТИП в известной мере противоречит приверженности Евросоюза принципам многосторонности, олицетворяемым, в частности, ВТО. По сути дела, интегрированная Европа имеет как положительную, так и отрицательную мотивацию для создания мегапартнёрства с США. С одной стороны, сама идея трансатлантического сотрудничества обещает некие гарантии того, что Европа не утратит позиции в международной торговле и при

³³⁵ Hamilton D. S. *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the transatlantic relationship for a changing world*. Washington: Center for Transatlantic Relations, 2014.

³³⁶ Спартак А.Н. Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство: возможные эффекты для России и ЕАЭС // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2016. С. 6.

этом защитит свой Единый внутренний рынок. Ко всему прочему, для Евросоюза подписание ТТИП – это попытка сместить акценты в американской внешней торговле, в которой наметилось явное сближение с Азиатско-Тихоокеанским регионом³³⁷. С другой стороны, в отличие от США, которые вели параллельные переговоры о Транстихоокеанском партнёрстве (ТТП), ЕС не имеет реальной альтернативы Америке как трансконтинентальному партнёру. Затягивая переговоры по ТТИП в намерении добиться равноправия, ЕС фактически подталкивал США к более тесному сотрудничеству со странами Азиатско-Тихоокеанского региона³³⁸.

В действительности ТТИП и ТТП представляли собой настоящий вызов существующей глобальной системе торговли с её сложившимися правилами. Дохийский раунд переговоров ВТО, начавшийся в 2001 г., и Министерская конференция в Канкуне в 2003 г. стали переломными, поскольку обнажили серьёзные противоречия между развитыми и развивающимися странами касательно дальнейшей либерализации международной торговли в целом. Экономист О.Ю. Трофименко в данной связи даёт следующую характеристику Дохийскому раунду: «В общем виде противоречивость интересов членов ВТО можно свести к следующей формулировке: страны стремятся открыть для себя рынки торговых партнёров, одновременно не торопясь либерализовать свои. Такая позиция объясняется тем, что определенные секторы по разным причинам оказываются чувствительными как для развитых, так и развивающихся стран»³³⁹.

Развитые страны, в числе которых ЕС, США, Япония и другие, больше не в состоянии навязывать другим агентам в поле политики глобального экономического управления свою волю через ВТО, поскольку развивающиеся страны, объединившись, в состоянии им противостоять, что и показал Дохийский раунд. В изменившихся условиях развитым странам, включая страны

³³⁷ Messerlin P. The TPP and the EU policy in East Asia (China Mainland excluded) [Electronic resource]. Mode of access: <http://ecipe.org/publications/tpp-and-eu-policy-east-asia-china-mainland-excluded>.

³³⁸ Hamilton D. S. Op. cit.

³³⁹ Трофименко О.Ю. Доха раунд: последствия для развития современной международной торговой системы // *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета*. 2007. Серия 5. Выпуск 2. С. 126.

Евросоюза, приходится прибегать к иным методам сохранения своих позиций в мировой торговле, в основе которых положена идея трансконтинентальной интеграции.

В более отдалённом будущем не исключено слияние образований по типу ТТИП и ТТП, с США в роли их стратегического центра. Но и, взятые по отдельности, каждое из этих партнёрств способны были бы оказать колоссальное воздействие на мировую торговлю, так как по своему содержанию они охватывают не только сельское хозяйство и торговлю товарами, но и определяют правила трансграничного инвестирования, конкуренции, политики закупок, прав интеллектуальной собственности. Таким образом, любая страна, не имеющая своего места за столом переговоров по ТТИП или ТТП, рано или поздно могла бы обнаружить, что она вынуждена играть по тем правилам, которые приняты в этих объединениях. Именно поэтому Китай и Индия выразили свою заинтересованность в присоединении к ТТП.

Однако при всей значимости ТТИП для Европы, участие в переговорах, которые велись в 2013–2016 гг., не было лёгким для Брюсселя. Многочисленные позитивные прогнозы и ожидаемые выгоды от создания зоны трансатлантической свободной торговли не умили остроты дискуссий вокруг возможных негативных экономических последствий ТТИП. Поскольку соглашение призвано охватить огромное число отраслей, секторов и предприятий, эти переговоры привлекли к себе беспрецедентное внимание как гражданского общества, так и бизнес-структур. По обе стороны Атлантики нашлись как сторонники, так и противники подписания соглашения. Интересен тот факт, что противники транснациональных соглашений сотрудничают друг с другом и образуют сетевые сообщества. Наибольшую известность получила сетевая структура *Seattle to Brussels Network*, которая объединила противников подписания Всеобъемлющего экономического и торгового соглашения (*Comprehensive Economic and Trade Agreement – CETA*) между Евросоюзом и Канадой, а также ТТИП.

Основные опасения с европейской стороны касались рисков проницаемости технических барьеров: в ЕС и США действуют разные принципы стандартизации. В Евросоюзе принимаются специальные законы, предписывающие определённые требования к технологии производства и конечной продукции с целью гармонизации товаров на внутреннем рынке. Несмотря на то, что

европейские стандарты не являются строго обязательными, фактически они вытесняют национальные стандарты, так как соблюдение стандартов ЕС даёт возможность выхода на ЕВР ЕС. Американская система, напротив, плюралистична и конкурентна, поэтому для США неприемлема европейская практика выработки стандартов одной авторизованной организацией. Европейской ассоциацией фермеров и сельхозкооперативов *Copa-Cogeca*, которые всерьёз обеспокоены конкурентоспособностью подчинённого высоким стандартам европейского сельскохозяйственного сектора в сравнении с американским, где генетически модифицированные организмы и гормоны разрешены к использованию в пищевой промышленности, что снижает конечную стоимость продовольственных товаров. После нескольких раундов переговоров между ЕС и США, уровень общественного беспокойства в Европе достиг своего пика. Принимая во внимание остроту вопроса дефицита демократии и нехватку прозрачности в процессе принятия решений в ЕС, Совет решился на опубликование переговорного мандата Европейской комиссии и пообещал сделать процесс торговых переговоров более открытым. Этому поспособствовало и нашумевшее обращение от 17 февраля 2014 г. к европейскому уполномоченному по правам человека от экологических и правозащитных организаций, включая *Client Earth, the European Environmental Bureau, Friends of the Earth Europe, Corporate Europe Observatory, the European Federation of Journalists*. В нём говорилось о неправомерности действий Комиссии по ограничению доступа к документам, относящимся к переговорному процессу по ТТИП.

В структуре Комиссии в работе над проектом ТТИП ключевую роль играли Генеральный директорат по торговле и Генеральный директорат по предпринимательству и промышленности. Уполномоченные представители от этих директоратов во главе с главным переговорщиком Гарсиа Игнасио Берсеро образовали группу консультантов по ТТИП. Два упомянутых директората ЕК привлекли наибольшее внимание со стороны лоббистов, которые стремились донести свою позицию до европейских властей. В этой связи, в ноябре 2014 г. член Комиссии по торговле Сесилия Мальмстрём объявила о проведении открытых консультаций, в которых могли принять участие не только бизнес-структуры, но и профсоюзы, и представители гражданского

общества. Однако, как показала практика следующих двух лет, открытые консультации не решили проблему неравномерного представительства интересов: из общего числа встреч сотрудников Комиссии с лоббистами, только 16,7% были проведены с представителями групп общественных интересов, а остальные – с деловыми лоббистами, из которых только пятая часть зарегистрирована в официальном реестре Комиссии и Европарламента. При этом многие крупные американские корпорации участвуют в консультациях с Комиссией напрямую, в обход официального Вашингтона. Среди них *Ford*, *General Motors*, *Mondelez International*, *Crop Life America*, *IBM*, *Microsoft*, *Ebay Int.*, *Walt Disney*, *Intel Corporation* и многие другие³⁴⁰.

Разумеется, в идеале зарегистрированных в официальном реестре лоббистов должно быть абсолютное большинство, но в последнее время ЕК допускала до участия в обсуждениях по ТТИП всех, включая незарегистрированных лоббистов, что вызывало негодование и протесты борцов за прозрачность в принятии европейских решений³⁴¹. Возможность сделать регистрацию обязательной обсуждалась в наднациональных институтах ЕС в ходе разработки нового Межинституционального соглашения в апреле 2014 г., но никаких существенных изменений пока внесено не было, что разочаровало крупные активистские организации (например, Альянс за прозрачное лоббирование)³⁴².

Переговоры по ТТИП получили широкое освещение в европейских СМИ, что только добавило масла в огонь. Новостные и информационные европейские интернет-платформы (*EurActive.com*, *Corporateurope.org* и ряд других) опубликовали серию материалов, посвященных ТТИП и его вероятным негативным последствиям.

³⁴⁰ Who lobbies most on TTIP? [Electronic resource]. Mode of access: <https://corporateeurope.org/international-trade/2014/07/who-lobbies-most-ttip>.

³⁴¹ См., напр.: ALTER-EU. Full lobby transparency now! [Electronic resource]. Mode of access: <http://alter-eu.org/full-lobby-transparency-now-campaign-launched>; Politico. The transparency trap [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.politico.eu/article/the-transparency-trap>; EU Observer. Timmermans takes swipe at MEPs on transparency [Electronic resource]. Mode of access: <https://euobserver.com/institutional/128433>.

³⁴² The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation – ALTER-EU. [Electronic resource]. Mode of access: www.alter-eu.org. В Альянс входят представители более 200 общественных групп интересов и профсоюзов. Их заботит растущее влияние корпоративных лоббистов на принятие решений в ЕС.

Они развернули масштабную медиа кампанию против соглашения, что в существенной мере послужило мобилизации граждан ЕС против ТТИП.

Чтобы показать, насколько высок интерес гражданского общества к торгово-инвестиционному партнёрству США и ЕС, можно упомянуть гражданскую инициативу под названием «*STOP TTIP*», которой было отказано Комиссией в официальной регистрации, поскольку данная инициатива выходит за рамки полномочий ЕК в вопросах ведения международных переговоров по торговле от лица ЕС (мандат на ведение торговых переговоров Комиссия получает от Совета)³⁴³. Однако это не остановило работу активистов во главе с лидером данной инициативы Пией Эберхардт, которые объявили себя самоорганизованной европейской гражданской инициативой. К слову, данная инициатива собрала более 3,5 млн. зарегистрированных сторонников вместо минимально необходимого для регистрации гражданской инициативы по Лиссабонскому договору 1 миллиона европейских граждан. В качестве одного из своих главных аргументов “*STOP TTIP*” выдвигала тезис о том, что должностные лица Комиссии, принимающие решения, которые напрямую затрагивают граждан ЕС, не избираются демократическим путём. Помимо прочего, Комиссию обвиняют в асимметрично тесных связях с группами деловых интересов при том, что процесс выработки решений и без того не является достаточно открытым.

Трудно отрицать тот факт, что организованные группы гражданских интересов реально воздействуют на восприятие переговоров по ТТИП европейской общественностью и даже некоторыми должностными лицами. Как показал пример Торгового соглашения по борьбе с контрафактом (*The Anti-Counterfeiting Trade Agreement, ACTA*), не стоит недооценивать влияния активистов со стороны гражданского общества. Во многом благодаря мощному общественному противостоянию *ACTA* не получило одобрения в Европейском парламенте³⁴⁴ – по мнению евродепутатов, из-за размытых формулировок соглашения, в случае его ратификации,

³⁴³ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/2041>.

³⁴⁴ *ACTA now rejected by four EP committees*. [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20120529IPR45936/acta-now-rejected-by-four-ep-committees>.

было бы невозможно гарантировать адекватную защиту прав человека. По Лиссабонскому договору ЕП получил право утверждать или отклонять международные соглашения, в которых участвует ЕС. Отклонение Европарламентом Торгового соглашения по борьбе с контрафактом стало прецедентом, показывающим расширившиеся возможности влияния на решения наднациональных институтов групп, представляющих гражданские интересы.

В отличие от ЕС, в США вопросы по ТТИП гораздо меньше освещались в СМИ и в целом не получили такого массового общественного резонанса, в особенности на фоне перипетий с выборами в ноябре 2016 г. нового президента США (как известно, им стал кандидат от Республиканской партии Дональд Трамп, негативно относящийся к идее трансконтинентальных объединений). Беспокойство в Соединённых Штатах в данной связи высказывается не по поводу возможного ослабления защиты прав потребителей, но в связи с прогнозируемым экспертами уроном для американского энергетического сектора и ослаблением финансового регулирования внутри США³⁴⁵.

Поскольку США пострадали от экономического спада, вызванного финансовым кризисом 2008–2009 гг., ещё один перегрев рынков был бы для страны нежелателен. Теперь американская экономика показывает признаки роста. Однако, как считают в новой американской администрации, никакое торговое соглашение не должно поставить под угрозу будущий экономический рост. Что же касается энергетического рынка США, то сланцевый бум, наряду с новыми технологиями, повышающими рентабельность добычи сланцевого газа, позволяют Вашингтону держать цены на энергоресурсы на относительно низком уровне для американских потребителей, что стало одной из предпосылок для восстановления американской экономики, тогда как масштабный экспорт сжиженного природного газа спровоцировал бы, как ожидалось, рост цен.

³⁴⁵ Pelkmans J., Lejour A., Schrefler L. The Impact of TTIP: The underlying economic model and comparisons [Electronic resource]. Mode of access: <https://www.ceps.eu/system/files/No%2093%20Appraisal%20of%20IA%20on%20TTIP.pdf>.

США отличаются от ЕС и сложившейся, более зрелой системой регулирования лоббизма. Интересы крупных американских транснациональных компаний агрегируются в Американской торговой палате, которая является самой мощной лоббистской структурой, поддержавшей подписание ТТИП. Основная дискуссия о трансатлантическом партнёрстве в США была сосредоточилась в Сенате, где мнения разделились между «либералами», «скептиками» и «умеренными». Несмотря на такие разногласия, Сенат в целом поддержал создание зоны свободной торговли с Европой.

Лоббисты и группы интересов традиционно играют активную роль в американском процессе принятия решений, при этом лоббизм приравнивается к профессиональной деятельности, которая жёстко регулируется на законодательном уровне. Американское регулирование лоббизма – это комплекс законов, постоянно обновляющийся и затрагивающий разные аспекты работы лоббистов (от финансовой прозрачности до этических норм). При этом злоупотребления и нарушения законодательства о лоббировании могут привести к уголовной ответственности. Например, в соответствии с американским Законом о лоббировании и раскрытии информации от 1995 г., все лоббисты обязаны регистрироваться у клерка Палаты представителей и секретаря Сената. Они представляют полугодовые отчеты о своей деятельности и расходах³⁴⁶. Стоит отметить, что, в отличие от интегрированной Европы, американским официальным лицам запрещено проводить встречи с незарегистрированными лоббистами.

В США профессиональные лоббисты формируют прослойку между должностными лицами и государственными служащими, с одной стороны, и бизнес-ассоциациями и профсоюзами, с другой стороны. Деятельность профессиональных лоббистов трактуется как право на свободу слова и защищена Первой поправкой к Конституции США. Разумеется, Америка сталкивается со своими внутренними проблемами ввиду огромного числа лоббистов и их раздутых бюджетов, но сложно отрицать, что такого рода жёстко

³⁴⁶ Lobbying Disclosure Act [Electronic resource]. Mode of access: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

регулируемая система представительства интересов работает достаточно эффективно.

В то же время, обратив внимание на различия между двумя политическими системами (ЕС и США), упомянем, что члены Европейской комиссии не проходят через процедуру демократических выборов, тогда как в США исполнительную власть выбирают. Из этого следует, помимо прочего, что европейские должностные лица, в отличие от американских коллег, не нуждаются в финансировании своих избирательных кампаний (ввиду отсутствия таковых), привносящего нездоровый элемент в систему лоббирования политической власти в США³⁴⁷.

ЕК занимается сейчас разработкой различных инициатив в целях расширения участия групп интересов, в частности НПО, в процессе принятия торговых решений, чтобы повысить таким образом уровень демократической легитимности в ЕС. Тем не менее, в ходе переговоров по ТТИП Комиссия столкнулась с резкой критикой своих действий из-за отсутствия прозрачности участия групп интересов, особенно корпоративных, в процессе выработки и принятия европейских решений. Введение регулирования лоббизма на законодательном уровне является особенно важным для Евросоюза, так как его политическая система характеризуется высокой степенью ориентированности на гражданское общество³⁴⁸.

Анализ переговорного процесса по ТТИП показывает, что именно американская, то есть регулируемая, система представительства интересов является в принципе более эффективной. Под эффективностью в данном случае понимается способность правительства консолидировать общественное мнение на начальном этапе переговоров с тем, чтобы в дальнейшем команда переговорщиков высокого уровня получила чёткий мандат, с которым могла бы вести принципиальные переговоры с торговыми партнёрами. Опросы общественного мнения показывают, насколько поляризовано общество в отдельных странах Европы по вопросу ТТИП. В США накал общественных страстей по этому вопросу

³⁴⁷ Mahoney Ch. *Brussels Versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*. Georgetown, 2008.

³⁴⁸ Руденкова Д. Э. Регулирование лоббизма в Европейском союзе: история и перспективы // *Вестник Московского университета*. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 1(7). С. 152–176.

оказался гораздо ниже. Весьма показательно сравнение повестки дня обсуждения соответствующих вопросов в Конгрессе США и в Европарламенте. В то время как Европарламент обсуждал в основном довольно мелкие вопросы, касающиеся хлорированных цыплят, итальянского сыра и немецких сосисок, Конгресс США обсуждает стратегические моменты, потому что урегулирование всех деталей взяла на себя система представительства интересов, позволив законодателям без помех перейти от частных к общему.

Сложности, с которыми Евросоюз столкнулся в ходе переговоров по ТТИП, показывают, что он стал в известной мере заложником собственного кризиса легитимности и отсутствия отработанной и регулируемой системы представительства интересов, в частности. Последняя могла бы одновременно обеспечивать большую прозрачность политического процесса и поддержку общественности, что существенно усилило бы позиции ЕС на переговорах. Сегодня статус ЕС как актора глобального хозяйственного управления оказался под вопросом из-за пережитого кризиса зоны евро. Поэтому ему приходится больше сосредоточиваться на насущных вопросах в ущерб продвижению глобальных проектов. Перспектива успешного подписания ТТИП в полном объеме сегодня выглядят весьма сомнительной. За 15 раундов переговоров консенсус двумя сторонами так и не был найден. Ситуация осложняется избранием Дональда Трампа в качестве нового президента США, поскольку протекционистские лозунги его избирательной кампании озадачили официальный Брюссель. Российский специалист Н. Кондратьева даёт следующий прогноз развития переговоров по ТТИП: «[ЕС] полон решимости продолжать переговоры и не заинтересован в развороте американского курса в сторону протекционизма. Переговоры дают возможность заниматься <...> продвижением своих подходов к рынку, как передовых и единственно верных. Переговоры уже закрепили за ЕС имидж борца с фобиями, порожденными в момент непрозрачности, и защитника выплывших на поверхность преимуществ европейского регулирования, ранее не осознанных. Вероятно, и в Америке были довольны промежуточным результатом: возможностью, которую переговоры дали для

дальнейшего соревнования систем»³⁴⁹.

Несмотря на то, что ни ТТИП, ни ТТП не вступили в силу, сама интенция их создания свидетельствует не в пользу перспектив ВТО как организации, способной эффективно регулировать мировую торговлю. Очевидно, западные страны во главе с США ищут для себя альтернативный способ выработки и внедрения норм и правил глобального управления.

³⁴⁹ Кондратьева Н. О судьбе переговоров по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству ЕС-США // *Аналитическая записка*. 2016. № 40. С. 5.

Глава 5. Рыболовство^{*}

Будучи мощной морской державой и крупнейшим рынком сбыта для продукции рыбного промысла, ЕС принимает активное участие в международном регулировании данной отрасли. Он занимает лидирующие позиции в ряде институтов, учреждённых Конвенцией ООН по морскому праву (1982 г.) и Соглашением ООН по рыбным запасам (1995 г.), – в частности, в Комитете по рыбному хозяйству ФАО и в региональных организациях по управлению рыболовством – РОУР (*Regional Fisheries Management Organisations – RFMO*). Управлением рыбохозяйственной отраслью на уровне ЕС и представительство его интересов на международной арене занимается Европейская комиссия. Одно из магистральных направлений деятельности Евросоюза по развитию и имплементации международного регулирования рыбного промысла, где он, безусловно, является лидером, – это борьба с незаконным выловом.

Для ЕС регулирование рыболовства имеет большое значение, поскольку страны-участницы весьма чувствительны в вопросах, связанных с ловлей рыбы, распределением квот на вылов рыбы и рынками сбыта рыбопродукции. Являясь, помимо прочего, крупнейшим в мире импортёром морепродуктов, ЕС вынужден постоянно лавировать между потребностями рыбной отрасли стран-участниц и необходимостью обеспечить рациональное природопользование и сохранение облавливаемых популяций. Свести к постоянному общему знаменателю разнонаправленные интересы не всегда удаётся, что провоцирует так называемые рыбные войны – разновидность международных торговых конфликтов, в которых тесно переплетены экономические и экологические аспекты.

^{*}Предыдущая версия данной главы была опубликована ранее – см.: Руденкова Д.Э. «Рыбные войны» с участием Европейского союза // *Мировая экономика и международные отношения*. 2015. № 6. С. 70–80.

Настоящая глава состоит из трёх частей. Первая часть посвящена институциональному анализу общей рыболовной политики ЕС. Во второй части рассмотрены принципы глобального управления в сфере рыболовства и механизмы работы региональных организации по управлению рыболовством, в которых Евросоюз играет активную роль. Также дан анализ того, каким образом ЕС влияет на международное регулирование промысла посредством борьбы с незаконным выловом и введения торговых ограничений. В третьей части приведены два примера «рыбных войн»: они велись по поводу таможенных пошлин на импорт в ЕС консервированного тунца и за перераспределение национальных квот на вылов скандинавско-атлантической сельди. Эти примеры дают нам более наглядную картину процессов урегулирования торговых споров в сфере рыболовства между ЕС и третьими странами во Всемирной торговой организации (ВТО) и позволяют судить о том, насколько успешен может быть ЕС в отстаивании своих интересов в глобальном управлении.

§ 5.1 Общая рыболовная политика ЕС

Первоначально в европейских сообществах речь шла только о мерах по сохранению традиционного рыболовства и по урегулированию конфликтов между странами интеграционного объединения в области рыбной ловли. Сегодня общая рыболовная политика находится в ведении Генерального директора по морским делам и вопросам рыболовства Европейской комиссии, деятельность которого ныне курирует Роа Агер Масадо. Приоритетом деятельности данного директората является соблюдение баланса между стремлением рыбаков выловить побольше рыбы и важностью сохранения природных ресурсов³⁵⁰. Всем рыбопромысловым предприятиям ЕС предоставлены одинаковый доступ и равные возможности для ловли рыбы в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) ЕС. С 80-х гг. XX в. сформировались четыре магистральных направления в рамках европейской рыболовной политики: это контроль над рыбными ресурсами, международное

³⁵⁰ Wallace H., Wallace W., Pollack M. *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2005. P. 354.

взаимодействие, регулирование рынков сбыта и финансирование. С 1995 г. ЕС ввёл систему сезонных разрешений на вылов рыбы в зависимости от вида и с учётом научных данных – с тем, чтобы свести к минимуму нанесение вреда облавливаемым популяциям. Однако этих мер оказалось недостаточно для того, чтобы избежать экологических проблем. Поэтому в 2002 г. был принят новый регламент, впервые устанавливающий максимальный устойчивый вылов (МУВ)³⁵¹.

В 2009 г. ЕК развернула дискуссию о важности внедрения более эффективных методов управления в общей рыболовной политике. Необходимость решительных шагов была обусловлена рядом серьёзных вызовов, с которыми столкнулись государства-члены. На первом месте оказался вопрос о чрезмерном вылове рыбы. На тот момент около 75% рыбных популяций в ЕС были объектом чрезмерной промысловой добычи, в то время как аналогичный показатель в масштабах мирового рыбного промысла составлял не более 25%. Поэтому среди основных задач рыболовной политики ЕС оказались обеспечение ресурсосберегающего природопользования в долгосрочной перспективе, равно как и поддержание баланса между экологическими, экономическими и социальными аспектами рыболовства. Для выполнения этих задач было принято решение об установлении и чётком соблюдении ограничений на вылов рыбы в период с 2015 по 2020 гг.

Чрезмерный улов влечет за собой пагубную и нежелательную практику выброса лишней рыбы³⁵², что связано с избыточной производственной мощностью европейских рыболовецких судов. До 2014 г. общая рыболовная политика регулировалась в ЕС централизованно. Поэтому решение указанных

³⁵¹ Согласно ст. 119 Конвенции Организации объединенных наций по морскому праву, максимальный устойчивый вылов (МУВ) является мерой по сохранению живых ресурсов открытого моря и устанавливается «с учетом соответствующих экологических и экономических факторов, включая особые потребности развивающихся государств, и с учетом методов ведения рыбного промысла, взаимозависимости запасов, а также любых общерекомендованных международных минимальных стандартов, будь то субрегиональные, региональные или всемирные».

³⁵² Выброс рыбы – возвращение нежелательного улова рыбы (живой или мертвой) в море либо по причине отсутствия квот на попавшуюся в сети рыбу, либо по причине её раннего возраста, который, согласно правилам сертификации, не предполагает вылова.

проблем обрекало европейские власти на чрезмерную регламентацию или «ручное управление», в чем неоднократно обвиняли ЕК. Сохранение такого подхода привело бы к сокращению к 2022 г. жизнеспособных популяций до восьми из нынешних 136. В перспективе это грозило бы упадком европейской рыбной отрасли, сокращением числа рабочих мест в смежных отраслях, связанных с переработкой и транспортировкой рыбы, и особенно сильно ударило бы по экономике приморских регионов.

Принимая во внимание всё вышеперечисленное, в июле 2011 г. ЕК представила на рассмотрение профильного комитета Европейского парламента предложение о реформе управления рыбной отраслью³⁵³. В основу предложенной стратегии, рассчитанной до конца 2020 г., легли три базовых принципа: экологическая рациональность, эффективность, согласованность. Каждый из них подразумевал ряд последовательных шагов, среди которых были такие нововведения как полный отказ от практики выброса рыбы, передача управленческих функций на уровень регионов и государств-членов (реализация принципа децентрализации и субсидиарности в наднациональном управлении) и, самое интересное, введение торговли квотами на вылов рыбы на уровне одной страны. Таким образом, реформа была направлена на децентрализацию европейского управления рыболовной отраслью, что согласуется с концепцией многоуровневого европейского управления.

Изначально понятие «многоуровневое управление» использовалось применительно к региональной политике Евросоюза³⁵⁴. Этот термин был введен Г. Марксом в 1992 г. для анализа субнационального уровня управления в структурной политике интеграционного объединения. Всего выделяют минимум три уровня мобилизации: наднациональный, национальный и субнациональный. С самого начала особенностью рыболовной политики было принятие совместных решений акторами различного

³⁵³ Extracts from the Press Conference by Maria Damanaki on the EC Proposals for a New, Simpler System for Managing Fisheries at EU Level. [Electronic resource]. Mode of access: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?ref=78833>.

³⁵⁴ Hooghe L., Marks G. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

уровня, что является неотъемлемой чертой многоуровневого управления³⁵⁵.

Общая рыболовная политика ЕС сегодня – это многомерное взаимодействие между ЕС, государствами-членами и третьими странами. Механизмы контроля над рыбными ресурсами призваны обеспечить рациональное природопользование и поддержание рынков сбыта с тем, чтобы рыбный промысел оставался экономически выгодным. Главная задача на этом направлении – обеспечение до 2020 г. МУВ для всех промысловых видов рыб. ЕС также ставит своей целью полный отказ от практики выброса рыбы и переход к обязательной выгрузке всего улова в порту для дальнейшего подсчёта и квотирования. Наконец, флагманский проект, который ЕК активно продвигает, – создание региональных консультативных советов (РКС), к участию в которых привлекаются как государства-члены, так и представители общественных групп интересов. Работа РКС – это пример многоуровневого управления «в действии». Советы были созданы в 2002 г. для повышения уровня участия стейкхолдеров и их большей вовлеченности в процесс принятия решений. На сегодняшний день функционирует семь таких советов (они формируются по территориальному принципу). Участие в работе РКС является первым шагом для малого и среднего бизнеса на пути к отстаиванию своих интересов в органах исполнительной власти.

Управление рыбным промыслом включает механизмы контроля на входе и на выходе из системы или их комбинацию. Среди механизмов контроля на входе – правила доступа к промысловым зонам и регламентация технических характеристик судов. К механизмам контроля на выходе относятся определение общего допустимого улова (ОДУ) и распределение квот на вылов (см. табл. 5-1). Кроме того, в рамках общей рыболовной политики Генеральный директорат по морским делам и вопросам рыболовства принимает многолетние планы, направленные на восстановление рыбных популяций.

Регулирование торговли является краеугольным камнем рыболовной политики, начиная с 1970-х годов. ЕС преследует цель создания справедливых условий для производителей и поддержания

³⁵⁵ Транснациональные политические пространства: явление и практика / Стрежнева М.В., отв. ред. – Москва: Весь мир, 2011. С. 170.

Таблица 5-1

Членство ЕС в региональных организациях по управлению
рыболовством и основные меры регулирования промысла и
сохранения ВБР

Организация	Объект регулирования	Дополнительное регулирование	Меры регулирования промысла и сохранения ВБР
НЕАФК	Все объекты	Нет	Установление ОДУ
НАФО	Все объекты, кроме регулируемых иным способом		
ИККАТ	Все объекты, кроме регулируемых иным способом		
СБРФЕС	Все объекты		
СЕАФО	Все объекты, кроме регулируемых иным способом		
НАФО	Морской окунь	Олимпийская система	Регулирование усилий и улова без установления ОДУ
АНТКОМ	Все объекты		
ИККАТ	Голубой, большеглазый тунцы, альбакор	Количество судов, тоннаж судов	
НАФО	Креветка	Количество судов	
ИОТК	Тропические тунцы, меч-рыба, альбакор		
ЦЗТО	Меч-рыба	Количество судов	Регулирование усилий и улова без установления ОДУ
СПРФМО	Виды рода <i>Trachurus</i>	Тоннаж судов	
СЕАФО	Все объекты, кроме регулируемых иным способом		
ИОТК	Тропические тунцы, меч-рыба, альбакор		
НАФО	Креветка	Количество судо-суток	
ЦЗТО	Большеглазый и желтоперый тунцы		
СПРФМО	Виды рода <i>Trachurus</i>	Ограничение улова, уловом за	
ЦЗТО	Большеглазый и		

	желтоперый тунцы, меч-рыба	определенный период или в долях от него	
--	-------------------------------	---	--

Источник: Глубоков А.И., Попова Н.Р., Ходаков А.В. Международное регулирование рыбного промысла и пути его совершенствования с южной части Тихого океана // *Вопросы рыболовства*. 2010. Т. 11. № 4(44). С. 701.

Прим.: **НЕАФК** – Конвенция о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана; **НАФО** – Конвенция о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-западной части Атлантического океана; **ИККАТ** – Международная конвенция о сохранении атлантических тунцов; **СБРФЕС** – Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским сообществом о сотрудничестве в области рыболовства и сохранения живых морских ресурсов в Балтийском море; **СЕАФО** – Организация по рыболовству в юго-восточной части Атлантического океана; **АНТКОМ** – Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики; **ИОТК** – Комиссия по тунцам Индийского океана; **ЦЗТО** – Комиссия по сохранению запасов далеко мигрирующих рыб и управлению ими в западной и центральной частях Тихого океана; **СПРФМО** – Конвенция о сохранении водных биологических ресурсов в открытом море южной части Тихого океана и управление ими.

стабильности рынков сбыта рыболовной продукции³⁵⁶. Вместе с тем, регулирование рынков должно учитывать в равной степени как экономические, так и экологические аспекты. В рамках данного направления осуществляется взаимодействие между рыбаками и перерабатывающими предприятиями, а также устанавливаются единые рыночные стандарты для продуктов рыбной ловли – перед тем, как последние попадут на прилавки.

Инструментами финансирования рыбной отрасли ЕС являются Европейский фонд рыболовства (*European Fisheries Fund – EFF*) и Европейский фонд морского дела и рыболовства (*European Maritime and Fisheries Fund – EMFF*). Средства этих фондов расходуются на оказание помощи рыбакам при переходе к рациональному природопользованию, на диверсификацию экономики прибрежных территорий, на финансирование проектов по созданию новых рабочих мест и т. д.

³⁵⁶ Стрежнева М.В. Эволюция торговой политики Европейского союза // *Мировая экономика и международные отношения*. 2012. № 8. С. 39–48.

Принципы, положенные в основу реформы, частично были переняты из успешного опыта США, которые в свое время тоже столкнулись с проблемой чрезмерного вылова и издержками, связанными с неэффективным управлением. На сегодняшний день общая рыболовная политика ЕС может служить наглядным примером того, как сочетаются на практике различные методы хозяйственного управления, а именно: наднациональное правовое регулирование, бюджетный (финансовый) метод, межправительственная координация³⁵⁷.

§ 5.2 ЕС в глобальном управлении рыболовством

Евросоюз является крупнейшим рынком водных биологических ресурсов (ВБР), опережая по этому показателю США и Японию. Важность ЕС как международного игрока в рыбохозяйственной отрасли определяется объёмами европейского рынка: 24% ежегодного мирового вылова потребляются в ЕС, из которых импортируются 60% белой рыбы и тунцов и 90% морепродуктов, а остальная доля вылавливается европейскими судами. Такие высокие показатели импорта свидетельствуют об истощении облавливаемых популяций в водах стран ЕС, что является следствием чрезмерного вылова на протяжении десятилетий. Кроме того, более четверти водных биологических ресурсов, добываемых европейскими рыбаками, вылавливаются вне исключительной экономической зоны государств – членов ЕС: либо в ИЭЗ третьих стран по специальным рыболовным соглашениям (8%), либо в открытом море (20%), которое практически полностью находится под контролем региональных организаций по управлению рыболовством (РОУР).

Основной целью любой из них является поддержание устойчивого состояния эксплуатируемой промыслом популяции путём соблюдения мер регулирования промысла и сохранения

³⁵⁷ Транснациональные политические пространства: явление и практика. *Op. cit.* С. 169–194.

запаса³⁵⁸. Это международные организации, в которые входят страны, заинтересованные в промышленном использовании определенной части Мирового океана (управлением которой занимается определённая РОУР). Как отмечают российские исследователи, «процесс получения странами – участницами РОУР доступа к водным биологическим ресурсам конвенционного района состоит из двух этапов. Сначала определяются общие для всех стран допустимые лимиты вылова или рыболовные усилия и меры сохранения. После этого общий "пирог" на основе определенных правил делится на национальные квоты»³⁵⁹. РОУР могут заниматься как регулированием всех популяций в зоне своего контроля, так и отдельными трансграничными далеко мигрирующими популяциями (например, тунец). Ключевые направления исследований, которые проводят эти организации на современном этапе, следующие: математическое моделирование состояния запасов; формирование популяционной структуры промысловых видов; выделение единиц управления.

Евросоюз в лице Еврокомиссии играет активную роль в работе 17-и РОУР, шесть из которых занимаются запасами тунцовых рыб (см. табл. 5-1). Будучи крупнейшим игроком мирового рынка ВБР, ЕС активно продвигает принципы эффективного управления не только через РОУР, но и в ряде международных организаций, участвуя в разработке и имплементации рыболовной политики на глобальном уровне: через Организацию объединенных наций (ООН), Продовольственную и сельскохозяйственную организацию (ФАО), а также Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Стоит подчеркнуть, что в большинстве региональных рыболовных организаций ЕС является полноправным членом с правом голоса и представляет интересы всего Союза, при этом отдельные страны – участницы ЕС в этих организациях не представлены. В случае с Евросоюзом рыболовные организации – это единственное исключение, когда надгосударственное формирование получило статус полноправного участника организации наряду с суверенными

³⁵⁸ Глубоков А.И., Попова Н.Р., Ходаков А.В. Международное регулирование рыбного промысла и пути его совершенствования с южной части Тихого океана // *Вопросы рыболовства*. 2010. Т. 11. № 4(44). С. 701.

³⁵⁹ Ibid. С. 696.

государствами, которые не входят в ЕС, что объясняется влиянием ЕС на мировое рыболовство³⁶⁰.

Таким образом, будучи крупнейшим игроком в данной отрасли, Евросоюз, с одной стороны, имеет немало возможностей для того, чтобы на неё влиять и менять правила игры «под себя»; с другой стороны, ЕС декларирует свою ответственность и необходимость поддерживать устойчивое развитие мирового рыболовства без ущерба для видового разнообразия. Одно из магистральных направлений деятельности Евросоюза в этом вопросе – борьба с незаконным, недекларируемым и нерегулируемым выловом рыбы (*IUU – illegal, unreported and unregulated fishing*; ННН-промысел). Незаконный вылов – это глобальная проблема отрасли. Согласно оценкам, потери от незаконного вылова рыбы исчисляются в пределах 9–21 млрд. евро в год, что составляет 11–26 млн. тонн недекларируемого вылова или 15% от общего мирового вылова. Рыболовство, которое не подчинено национальному и международному регулированию, наносит вред морским экосистемам, угрожает численности популяций, а также подрывает экономическую целесообразность законного рыболовства в ущерб целым регионам и странам, чьё экономическое благосостояние зависит от рыбного промысла.

С января 2010 г. на территории Евросоюза вступило в силу законодательное регулирование, направленное на ограничение импорта партий незаконно выловленной рыбы³⁶¹. Действие данного регулирования распространяется как на вылов внутри ЕС, так и на импорт. Оно включает три ключевых компонента:

- 1) *систему сертификации вылова* – предусматривается импорт в ЕС только тех морепродуктов, которые были выловлены судами под флагами стран, имеющих квоты на вылов тех или иных видов рыбы в соответствии с правилами и ограничениями, что должно быть подтверждено специальными сертификатами (бумажными или электронными);

³⁶⁰ Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. *Европейский союз: архитектура внешней политики*. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С.87.

³⁶¹ Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, amending Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1936/2001 and (EC) No 601/2004 and repealing Regulations (EC) No 1093/94 and (EC) No 1447/1999.

- 2) *систему присвоения жёлтых, красных и зелёных карточек третьим странам* – ЕС оценивает деятельность третьих стран в борьбе с незаконным выловом по системе карточек: если третьи страны вызывают подозрение ЕС и не принимают должных мер для реформирования своей рыбохозяйственной отрасли с тем, чтобы она соответствовала требованиям ЕС, они получают жёлтые и красные карточки, что ведёт к наложению ограничений Евросоюзом на импорт из этих стран, введению санкций и торговых запретов (подробнее о применении системы карточек см. ниже);
- 3) *систему штрафов для стран – членов ЕС*, которые вовлечены в незаконное рыболовство или поддерживают его, – вне зависимости от флага судна, они подлежат наложению штрафов эквивалентных сумме вылова.

Отдельного рассмотрения заслуживает система присвоения карточек, согласно которой абсолютно все страны, которые импортируют продукты рыболовства в ЕС или у которых европейские рыболовные суда арендуют флаги для осуществления вылова, обязаны сотрудничать с ЕС в борьбе с незаконным выловом. Для этого ЕК проводит строгое расследование на местах вопросов соблюдения третьими странами международного регулирования в области рыболовства, включая регистрацию судов, систему мониторинга, инспекцию вылова, соблюдение международных рекомендаций по сохранению видового разнообразия, участие в работе региональных организаций по управлению рыболовством и лицензирование рыболовных организаций. Иными словами, Комиссия берёт на себя функции инспектора, чему многие третьи страны не могут сопротивляться, поскольку их экономика ориентирована на экспорт в ЕС.

На сегодняшний день более 55 стран вовлечены в сотрудничество с Комиссией по борьбе с нелегальным выловом, а по сути – находятся на контроле у Комиссии. Если ЕС считает, что какая-либо третья страна проявляет недостаточно усердия в борьбе с браконьерами, ей присваивается предупреждающая жёлтая карточка – вместе с рекомендациями и поставленными сроками для исправления ситуации. После внесения соответствующих изменений и повторной проверки страна получает либо зелёную карточку, снимающую с неё все ограничения, либо красную,

запрещающую импорт в страны ЕС. По результатам проверки с 2010 по 2015 гг. жёлтые карточки получили двадцать стран, из них девять предприняли соответствующие меры и были переведены в зелёный список (например, Южная Корея, Филиппины и Гана), четыре страны отказались от сотрудничества и получили красные карточки. Сейчас в красном списке остаются Гвинея и Камбоджа. Шри-Ланка и Белиз после получения красных карточек внесли соответствующие изменения и были вычеркнуты из списка нарушителей. Жёлтую карточку не раз получал Таиланд – третий крупнейший экспортёр рыбы и морепродуктов после Китая и Вьетнама – что подтвердило твёрдое намерение ЕС бороться даже с самыми крупными игроками отрасли, если те нарушают международные стандарты. Развивающиеся страны, которые испытывают трудности с надлежащим техническим оснащением, но желают соответствовать предъявляемым на международном уровне требованиям, вправе воспользоваться специальными программами ЕС по оказанию технического содействия для осуществления должного контроля за выловом и реформирования своей рыбохозяйственной отрасли.

Требования ЕС подразумевали соответствие минимальным международным стандартам, однако сам факт проверок и оценки подвиг многие страны (включая Фиджи, Панаму, Того, Вануату, Белиз, Южную Корею, Филиппины и др.) провести полномасштабный пересмотр работы национальной отрасли рыбной ловли, внедрить у себя систему регистрации и отслеживания судов, ввести санкции против нарушителей – всё для того, чтобы получить бесперебойный доступ к европейскому рынку.

Несмотря на общую положительную динамику в деле борьбы с нелегальным выловом, ситуация в странах самого ЕС далека от идеальной. Речь идёт в первую очередь о шести крупнейших импортёрах, на долю которых приходится 73% импорта рыбы и морепродуктов извне экономической зоны ЕС, подлежащих проверке на правомерность улова – это Испания, Великобритания, Германия, Италия, Нидерланды и Франция. Проверка отчётности по имплементации на местах введённых Советом правил по борьбе с незаконным выловом за 2010–2013 гг. показала немалое число разночтений в данных, а также злоупотреблений. В частности, существенная доля принятых грузов оказалась из стран «с карточками» нарушителей. Это объясняется, с одной стороны,

огромной пропускной способностью портов и нехваткой человеческих ресурсов, чтобы осуществлять качественную проверку грузов; с другой стороны, имеют место случаи явного попустительства. В настоящее время Комиссия работает над гармонизацией применения регулирования во всех странах-членах.

В мировом масштабе Евросоюз безусловно занимает лидирующие позиции в борьбе с незаконным выловом рыбы. Однако для искоренения этого зла усилий одного ЕС явно недостаточно. Принимая во внимание объемы и глобальный характер нерегулируемого промысла, Евросоюз активно привлекает к сотрудничеству по данному вопросу своих международных партнёров, прежде всего США и Японию, которые также являются крупными рынками потребления рыбы. Например, весной 2016 г. США анонсировали ужесточение своей политики по контролю за незаконным выловом и импортом рыбной продукции. Для эффективной борьбы с нарушителями необходимо, чтобы как можно больше стран поддерживали инициативу ЕС и наложили запрет на несертифицированный импорт. В противном случае браконьерский улов просто перенаправляется с одного рынка на другой в поисках более сговорчивого покупателя.

§ 5.3 «Рыбные войны»: тунец и сельдь

При столкновении международных рыболовных интересов конфликт между сторонами может доходить до разбирательства в ВТО, примером чему служат так называемые рыбные войны. Частным случаем торгово-экономических споров в сфере рыбной ловли являются «тунцовые войны», которые не утихают по сей день. Связано это с особой популярностью тунцовых рыб у потребителей, а также с неуклонным ростом цен на эти виды рыб. С 1950 по 2002 гг. общий вылов тунцовых рыб вырос в четыре раза³⁶². Пик пришелся на 1970-е годы, когда спрос и цены на мясо этой рыбы выросли во всем мире и начался её бесконтрольный вылов. В результате запасы тунца истощились, а широкое потребление

³⁶² Globefish Research Program. World Tuna Markets. [Electronic resource]. Mode of access: http://www.globefish.org/upl/Publications/GRP74TUNA_Mailing.pdf.

консервированного тунца³⁶³ вообще поставило этот вид под угрозу истребления, в связи с чем страны-производители были вынуждены договариваться о введении ограничений на вылов. Распределением и контролем за соблюдением национальных квот на вылов каждого вида тунцовых рыб занимается Международная комиссия по сохранению атлантических тунцов – ИККАТ (*International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas – ICCAT*).

Первое место среди стран, осуществляющих промысловый вылов тунца, занимает Япония, за ней следуют Индонезия, Филиппины, Тайвань, Южная Корея, Испания, США, Мексика, Франция, Перу и Вьетнам. Всего в ИККАТ входят 49 стран. В 1977 г. Россия также подписала Меморандум об участии, получив квоту на вылов одной группы тунцовых рыб (тропических) из четырех. ЕС является членом ИККАТ с 1997 г.

Страны-участницы собираются на ежегодных встречах в рамках Международной комиссии и распределяют ОДУ в тоннах, согласно процентному соотношению квот. ОДУ, в свою очередь, адаптируется согласно программам, предусматривающим сохранение и восстановление популяции тунцовых рыб. 15-летний план по восстановлению видового разнообразия был впервые принят ИККАТ в 2006 г. В 2008 и 2009 гг. этот план был пересмотрен в сторону ужесточения, а в 2012 г. ОДУ был несколько повышен. На 2014 г. ОДУ голубого тунца составил 13 400 т, из которых на долю стран ЕС пришлось 7939 т. Теперь, согласно реформе общей рыболовной политики ЕС, квоты на вылов тунца могут перераспределяться между судами одного государства, что должно способствовать отказу от практики возврата рыбы, а значит, сохранению популяции.

ИККАТ устанавливает также длительность сезона, во время которого разрешен вылов: например, в 2014 г. сезон вылова тунца продлился только с 26 мая по 24 июня. В ЕС выловом атлантического голубого тунца (*Thunnus thynnus*) занимаются восемь стран: Кипр, Франция, Греция, Хорватия, Италия, Мальта, Португалия и Испания, между которыми и была поделена вышеуказанная квота. На ЕК возложена функция контроля над тем,

³⁶³ Среди наиболее потребляемых продуктов рыболовства консервированный тунец, по данным Европейской комиссии, стоит на первом месте, в 2016 г. достигнув показателя в 2,58 кг на душу населения.

чтобы промысловые суда строго соблюдали обозначенные сроки и допустимый объём вылова. Однако, следуя принципу субсидиарности, ЕК в большинстве случаев *de facto* имеет дело с бумажной отчетностью, переложив функцию непосредственного контроля на берегу на специализированные компании, прошедшие аккредитацию в Еврокомиссии. В том же 2014 г. ЕК одобрила новую Программу специального контроля и инспекции (*Specific Control and Inspection Programme – SCIP*) с целью восстановить видовое разнообразие тунцовых. Надзор за выполнением Программы возложен на Европейское агентство по контролю за рыболовством (*European Fisheries Control Agency – EFCA*).

Однако действующие меры регулирования не гарантируют отсутствия торговых споров. Как известно, конфликты между странами – участницами ВТО рассматриваются Органом по разрешению споров – ОРС (*Dispute Settlement Body – DSB*), который был учреждён в 1989 г. в соответствии с Договорённостью о разрешении споров (ДРС) и является высшим органом ВТО по урегулированию конфликтов, при этом ОРС не является международной судебной инстанцией, о чём свидетельствует отсутствие таких терминов как истец и ответчик в ДРС. Функции ОРС выполняет Генеральный совет ВТО. ОРС учреждает третейские группы, принимает либо отклоняет доклады третейских групп и Апелляционного органа, осуществляет мониторинг за выполнением принятых решений, предоставляет право на приостановление уступок и других обязательств, а также выполняет иные функции в соответствии с ДРС. Разбирательства проходят три основных этапа: консультации между сторонами, само «судебное» разбирательство (при необходимости возможна апелляция) и исполнение решения. ОРС всегда призывает стороны конфликта уладить противоречия ещё на первой стадии – в ходе консультаций и не доводит разбирательство до судебной процедуры, которая потребует от ВТО гораздо большего вовлечения ресурсов. Однако лишь единичные конфликты удавалось разрешить путём переговоров.

Торгово-экономические конфликты в сфере рыболовства являются постоянным предметом для разбирательств в ВТО. Некоторые из них представляют особый интерес, поскольку являются показательными в том, что касается роли ЕС в глобальном хозяйственном управлении. Причиной «тунцовой войны» между

Таиландом, Филиппинами, с одной стороны, и ЕС, с другой, которая началась в 2000 г., стало установление пошлины в 24% на цену ввозимого в ЕС консервированного тунца. Тунцовые рыбы (*Thunnus*), наряду с треской (*Gadus morhua*) и атлантическим лососем (*Salmo salar*), стоят на первом месте среди широко потребляемых в ЕС видов рыб. Среди стран-участниц наибольшая доля улова приходится на Испанию и Францию. При этом вылов осуществляется в ИЭЗ Сейшельских островов, Мавритании, Эквадора и Кот-д'Ивуара, где также располагаются и перерабатывающие предприятия. Затем консервированный тунец беспошлинно импортируется в ЕС по Соглашению Котону со странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана от 2000 г. Однако условия Соглашения не распространяются на Таиланд, который является третьим крупнейшим мировым производителем и экспортером консервированного тунца, и Филиппины, что незамедлительно сказалось на рыбопромысловых предприятиях в обеих странах и, соответственно, на их экспортно-ориентированной экономике в целом, особенно принимая во внимание тот факт, что для Таиланда и Филиппин ЕС – один из крупнейших торговых партнеров, который по доле импорта консервированного тунца стоит на втором месте после США. В этой связи, Таиланд и Филиппины обратились с жалобой в ВТО, утверждая, что установление импортной пошлины ЕС наносит урон их экономике.

Орган по разрешению споров ВТО учредил специальный Совет для разрешения конфликта интересов между Таиландом, Филиппинами и ЕС. При этом впервые в истории ВТО двум сторонам удалось найти компромисс без судебной тяжбы, то есть в ходе консультаций, которые заняли три с половиной года. В результате достигнутых договоренностей Совет ЕС принял регламент, устанавливающий квоту на ввоз консервированного тунца и снижающий таможенную пошлину до 12%³⁶⁴, что вполне устроило экспортёров Таиланда и Филиппин.

Важную роль здесь сыграло тесное взаимодействие между игроками из частного сектора, чья деятельность связана с добычей,

³⁶⁴ Council Regulation (EC) No. 975/2003 of 5 June 2003 Opening and Providing for the Administration of a Tariff Quota for Imports of Canned Tuna Covered by CN Codes 16041411, 16041418 and 16042070. [Electronic recourse]. Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2003.141.01.0001.01.ENG.

переработкой и экспортом тунца. Позиции рыболовецких предприятий Таиланда чрезвычайно сильны на мировом рынке морских ресурсов: действуя через национальное министерство торговли, они подключили к лоббированию своих интересов постоянное представительство Таиланда при ВТО в Женеве, где проходило разбирательство. Роль главного переговорщика со стороны Таиланда была закреплена за постоянным представителем этой страны при ВТО, который фактически озвучивал позицию национальной рыбной промышленности. Примечательно, что тайские предприятия в этом вопросе проявили высокую степень консолидации, а также взаимодействовали с министерством торговли Таиланда, предоставляя ему на протяжении всего процесса необходимые экспертные данные.

Среди стран – участниц ЕС не было единой позиции по вопросу о возможности снижения тарифов на ввоз консервированного тунца из Таиланда. Страны Северной Европы выступали за либерализацию рынка рыбной продукции и, соответственно, поддерживали снижение пошлины поскольку не занимались ловлей тунца и, соответственно, не нуждались в защите национального производителя. Испания и Португалия, напротив, использовали все рычаги, чтобы предотвратить снижение тарифов, поскольку суда именно этих стран вылавливают основную долю тунца, который попадет на прилавки европейских потребителей. Франция и Италия заняли компромиссную позицию. Значимость позиции Франции в этом вопросе объясняется тем, что Франция является не только крупным рынком сбыта консервированного тунца среди стран ЕС, но и имеет свои суда, которые осуществляют вылов тунцовых. Премьер-министр Таиланда, понимая, что именно мнение Франции может сыграть решающую роль в формировании позиции ЕС по данному вопросу не замедлил нанести официальный визит в Париж, в ходе которого обсудил проблему поставок тунца с президентом Жаком Шираком, премьер-министром Аленом Жюппе и членами кабинета. В результате французы выступили за пересмотр таможенного режима на ввоз тунца из третьих стран в пользу его либерализации, и это стало поворотным моментом в переговорах.

Однако, несмотря на благополучное разрешение конфликта интересов между ЕС и Таиландом, вопрос о вылове тунцовых рыб нельзя считать окончательно урегулированным: между основными

игроками рынка сохраняются противоречия по поводу мер, которые были бы адекватны задаче сохранения видового разнообразия. Так, в 2010 г. между Японией и Евросоюзом разгорелась полемика после того, как ЕС заявил, что поддержит инициативу о включении голубого тунца в список Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – CITES*), находящимися под угрозой уничтожения: это автоматически ввело бы запрет на торговлю тунцом. Япония же является главным в мире потребителем голубого тунца (сырой тунец – основной ингредиент таких блюд японской национальной кухни как суши и сашими).

Ещё одним примером торгового конфликта в сфере рыболовства являются «сельдевые войны». История этого вопроса насчитывает несколько десятилетий, и периодически конфронтация интересов достигает уровня международного разбирательства. ИЭЗ, в которой осуществляется вылов атлантического-скандинавской сельди (*Clupea harengus*), поделена между пятью сторонами: Норвегией, Россией, Европейским союзом, Исландией и Фарерскими островами. Но если Дания стала членом Европейского экономического сообщества еще в 1973 г., то Фарерские острова – её провинция с широкой автономией с 1948 г. – по сей день не входит в ЕС. То же самое относится к Гренландии, которая получила аналогичный статус в 1979 г. Соответственно, положения общей политики Евросоюза по рыболовству не распространяются на Фареры и Гренландию.

Фарерские острова не имеют международного статуса, однако уполномочены самостоятельно решать ряд вопросов, касающихся их (внутренней) политики, кроме вопросов обороны, безопасности, валюты, правосудия и международных отношений. Связи между ЕС и Фарерами по вопросам рыболовства с 1977 г. регулируются отдельным соглашением, согласно которому каждая из сторон может осуществлять вылов рыбы в зоне, находящейся под рыболовной юрисдикцией другой стороны, по специальной лицензии³⁶⁵. Квота на улов атлантической скандинавской сельди

³⁶⁵ Agreement on Fisheries between the European Economic Community, of the One Part, and the Government of Denmark and the Home Government of the Faeroe Islands, of the Other Part // *Official Journal*. L 226, 29.08.1980. P. 12–15.

установлена Международным советом по использованию морских ресурсов и распределена следующим образом: Фарерские острова – 5,16%, Исландия – 14,51%, ЕС – 6,51%, Норвегия – 61%, Россия – 12,82%. В ИЭЗ Норвегии проходят косяки взрослой сельди, пригодной для вылова, в то время как в водах РФ и Евросоюза встречается только молодь, вылов которой ограничен³⁶⁶. Поэтому Россия, у которой 12,82% квот, осуществляет вылов в международных водах или в ИЭЗ Норвегии (согласно специальному соглашению). Аналогичные договорённости по вылову сельди РФ имеет и с Фарерскими островами.

На встрече европейских прибрежных государств в декабре 2012 г. министр рыболовства Фарерских островов Якоб Вестергаард выразил обеспокоенность тем, что вопросы распределения общего допустимого улова атлантическо-скандинавской сельди и северной путассу (*Micromesistius poutassou*) по национальным квотам на вылов не получили должного внимания. Между тем закреплённое распределение квот между странами не пересматривалось с 1995 г. и теперь не соответствует изменившейся численности популяции в ИЭЗ Фарерских островов, которая значительно выросла. В связи с глобальным изменением климата повысилась температура воды и, как следствие, изменился маршрут миграции сельди. Теперь наиболее крупные косяки взрослой сельди проходят именно в ИЭЗ Фарерских островов, чем обосновывается требование правительства Фарер о перераспределении квоты. Не будучи услышанными своими партнерами, которые также имеют квоту на вылов сельди, Фареры в одностороннем порядке объявили об увеличении на будущее собственных объёмов вылова сельди.

26 марта 2013 г. министерство рыболовства Фарерских островов заявило об одностороннем установлении квоты в 105 230 тонн вместо предусмотренных соглашением 31 000 тонн (равных 5,17% общего допустимого улова). Таким образом, с 2013 г. Фарерские острова фактически стали добывать больше сельди наперекор международному соглашению об управлении морскими ресурсами. В ходе пятисторонних переговоров в 2013 г. согласия достичь не удалось, поэтому реакция ЕС не заставила себя долго ждать, и 20 августа 2013 г. ЕК приняла меры против Фарерских

³⁶⁶ Petitgas P., Rijnsdorp A. D. et al. Impacts of Climate Change on the Complex Life Cycles of Fish // *Fisheries Oceanography*. 2013. Vol. 22. Issue 2. P. 121–139.

островов: был установлен запрет на импорт в страны ЕС сельди и скумбрии (а также производных от них продуктов), выловленных судами Фарерских островов. Комиссия также установила ограничение для фарерских судов на пользование морскими портами ЕС (кроме случаев крайней необходимости).

Если говорить о фарерских стейкхолдерах со стороны бизнеса, то на первом месте стоит крупнейшая промысловая компания – Фарерская морская организация (*Faroese Pelagic Organization – FPO*). Её лицензия на вылов сельди была приостановлена Морским попечительским советом (*Marine Stewardship Council Certification – MSCC*) после проведения соответствующей проверки, подтверждающей, что рыболовецкие суда действительно не соблюдают квоту, установленную ранее в рамках пятистороннего соглашения³⁶⁷. Фарерские острова оказались в незавидном положении. В свою очередь, Фарерская морская организация изложила свою позицию в пресс-релизе, объясняя причину конфликта как намеренное нежелание сторон (а именно Норвегии, ЕС, Исландии и России) вести переговоры о перераспределении квоты. Более того, в пресс-релизе открыто говорится о том, что переговорам мешают промысловые компании вышеуказанных стран, которые лоббируют национальные административные и исполнительные органы власти, проводят агрессивные *PR*-компании, искажая суть вопроса и несправедливо выставляя Фарерские острова в неказистой роли истребителя морских ресурсов³⁶⁸. Примечательно, что Фарерская морская организация обладает определенным авторитетом на международной арене и получила высокие оценки своей деятельности от *Greenpeace* за поддержание популяции, сохранение экосистемы и эффективную управленческую стратегию.

Между ЕК, Советом ЕС и Европарламентом не было существенных разногласий в вопросе о необходимости принятия мер против несанкционированного вылова сельди. Совместно с Советом Генеральный директорат Еврокомиссии по морским делам

³⁶⁷ Проверку улова фарерских судов осуществляла аудиторская компания *DNV Business Assurance*.

³⁶⁸ *Faroese Pelagic Organization. Corrective Action Plan*. [Electronic resource]. Mode of access: http://www.msc.org/track-a-fishery/fisheries-in-the-program/certified/north-east-atlantic/fpo-as-herring/assessment-downloads-1/20130924_Corrective_Action_Plan_HER45.pdf.

и вопросам рыболовства и профильный комитет ЕП, опираясь на мнение Экономического и социального комитета ЕС, единодушно поддержали регламент ЕС о запрете на импорт сельди, выловленной судами Фарерских островов. В соответствующих консультациях участвовали Научно-технический и экономический комитет по рыболовству (*Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries – STECF*) и Обсерватория европейского рынка рыболовства (*European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products – EUMOFA*) при Европейской комиссии. Это постоянно действующие органы при ЕК, которые собирают и анализируют научные данные о добыче, ценообразовании, экспорте/импорте, потреблении морепродуктов. Важно, что вмешательство лоббистов на данном этапе формирования экспертного мнения минимально, так как в штате европейских институтов на постоянной основе работают в основном учёные из разных стран ЕС.

Таким образом, в вопросах рыболовства Еврокомиссия в достаточной степени располагает собственными экспертными данными, которые находятся в свободном доступе (см. схему 5-1), чтобы не прибегать к дополнительной экспертизе, предоставляемой лоббистами (практика, более характерная для ряда других направлений общей хозяйственной политики ЕС таких, как транспорт и сельское хозяйство)³⁶⁹. Нелишним будет отметить, что в рыболовной политике группы интересов довольно чётко разделились по стратегиям лоббирования. Представители бизнеса более активно лоббируют национальные правительства (они слишком разобщены, чтобы выступать единым фронтом в Брюсселе), в то время как организации по защите окружающей среды (*World Wild Fund, Greenpeace*) предпочитают отстаивать свои позиции на наднациональном уровне через комитет ЕП по защите окружающей среды, здравоохранению и продовольственной безопасности, что немало способствовало усилению роли последнего.

³⁶⁹ Lobbying the European Union by Committee. The Strategies of Corporate Influence in the Commission's Expert Groups, Council's Working Groups and Comitology Committees. Briefing Paper, Corporate Europe Observatory, July 2007. [Electronic resource]. Mode of access: <http://archive.corporateeurope.org/lobbyingbycommittee.html>.

После отказа ЕК учредить отдельный Совет для разрешения данного конфликта на уровне ЕС³⁷⁰ Дания, действуя от лица автономной провинции Фарерских островов, 4 ноября 2013 г. обратилась в ВТО с запросом о проведении консультаций с ЕС. В запросе Дании указывается, что принятые Евросоюзом меры являются дискриминационными и идут вразрез с правилами международной торговли, делая невозможным импорт определенного вида рыбы в ЕС³⁷¹. Это первый случай, когда страна, будучи членом Союза, инициирует против него же разбирательство в международной организации, выступая в роли истца. Занимавший на тот момент пост премьер-министра Фарерских островов Кай Лео Йоханнесен утверждал, что принятые ЕК принудительные экономические меры являются грубым нарушением правил торговли, установленных ВТО³⁷².

Схема 5-1. Процесс принятия решений в сфере общей рыболовной политики ЕС

Источник: The Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF). Rules of Procedure. 2011. [Electronic resource]. Mode of access: http://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=7cba836f-85ae-43ab-95fe-c1a4bb1da726&groupId=43805.

³⁷⁰ FISHERIES: WTO to Decide on EU-Faeroe Island Herring War // Agence Europe. 2014. № 11029. P. 12–13.

³⁷¹ FISHERIES: EU-Faeroe herring dispute is over, says Damanaki // Agence Europe. 2014. № 11145. P. 8.

³⁷² FISHERIES: WTO to Decide on EU-Faeroe Island Herring War // Agence Europe. 2014. № 11029. P. 12–13.

26 февраля 2014 г., после ряда консультаций, в ходе которых сторонам не удалось договориться, ОРС в ВТО учредил специальный Совет, в задачи которого входит рассмотреть данный вопрос по существу и выяснить, действительно ли ЕС вышел за рамки своих международных обязательств. На уровне ВТО Дания была вынуждена отстаивать позицию Фарерских островов против ЕС.

Конец противостоянию ЕС и Фарерских островов был положен 1 сентября 2014 г. после заявления бывшего члена Комиссии по вопросам рыболовства Марии Даманаки о том, что в споре о распределении квот на вылов сельди был найден компромисс³⁷³. Якоб Вестергаард, министр рыболовства Фарерских островов, также подтвердил, что в ходе встречи с Даманаки в Афинах удалось достичь договоренности до двум пунктам: во-первых, о важности соблюдения принципов рыболовства, не наносящего урон популяции в северо-восточной части Атлантического океана; во-вторых, о необходимости пересмотра соглашения между пятью сторонами (ЕС, Фарерские острова, Исландия, Норвегия, Россия) по квотам³⁷⁴. Таким образом, разбирательство на наднациональном уровне было завершено, и специальный Совет при Органе по разрешению споров в ВТО прекратил своё существование.

ЕС, отстаивая интересы своих «внутренних» производителей на международном рынке, пошел на принятие дискриминационных мер против Фарерских островов и попал в итоге в щекотливую ситуацию, впервые выступая в роли ответчика в ВТО перед собственной страной-участницей. Если говорить об итогах этого конфликта, то ЕК пришлось пойти на уступки в ходе консультаций, чтобы не доводить дело до суда.

Примеры с участием Таиланда и Фарерских островов показывают, что меры торгового регулирования, которые принял ЕС в рамках одного из направлений рыболовной политики, могут быть

³⁷³ European Union – Measures on Atlanto-Scandian Herring. Request for the Establishment of a Panel by Denmark in Respect of the Faroe Islands. [Electronic resource]. Mode of access: [http://www.worldtradelaw.net/pr/ds469-2\(pr\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/pr/ds469-2(pr).pdf).

³⁷⁴ European Union – Measures on Atlanto-Scandian Herring. Request for the Establishment of a Panel by Denmark in Respect of the Faroe Islands. [Electronic resource]. Mode of access: [http://www.worldtradelaw.net/pr/ds469-2\(pr\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/pr/ds469-2(pr).pdf).

успешно оспорены в вышестоящих международных инстанциях. Важно отметить, что в обоих случаях сторонам удалось найти компромисс в ходе предварительных консультаций, не доводя дело до непосредственного разбирательства.

Реформирование общей рыболовной политики Евросоюза – это попытка найти адекватный ответ на современные вызовы, с которыми сталкивается не только европейская рыбная отрасль, но и глобальная система хозяйственного управления. Сильными сторонами стратегии ЕС в области рыболовства являются стремление сохранить баланс в экосистеме, ориентация на долгосрочную перспективу и внедрение новых методов многоуровневого управления, призванных оптимизировать работу отрасли в европейских масштабах. Неоспоримым достижением стало создание единой европейской научно-исследовательской базы (институтов и обсерваторий), которые участвуют в выработке решений по рыболовной политике. Среди слабых сторон и нерешённых вопросов остаётся чрезмерный вылов рыбы, а также наличие ряда регионов, экономически зависимых от рыболовства, для которых ограничение улова равнозначно сокращению числа рабочих мест³⁷⁵. Среди них можно назвать побережье Андалусии (Испания), Альгарве (Португалия), побережье Тосканы (Италия), Бретань, Нижняя Нормандия и Корсика (Франция), регион Гёталанд (Швеция).

Будучи крупнейшим игроком мирового рынка водных биологических ресурсов, ЕС активно продвигает принципы эффективного управления и многосторонности не только на уровне региональных организаций, но также в ООН, ФАО и ОЭСР, что оправдывает его претензию на особую роль в качестве актора глобального хозяйственного управления. Однако это не исключает противоречивости его устремлений: с одной стороны, это попытки консолидировать рыбное хозяйство стран-участниц, защитить единый европейский рынок и интересы европейской рыбной промышленности, а с другой стороны, – стремление утвердиться в статусе глобального игрока, задающего тон в вопросах международного регулирования рыбного промысла с нормативных позиций. Приведенные в статье примеры «рыбных войн» наглядно

³⁷⁵ Natalea F., Carvalhoa N., Harropb M. Identifying fisheries dependent communities in EU coastal areas // *Marine Policy*. 2013. Vol. 42. P. 245–252.

свидетельствуют о том, что ЕС далеко не всегда удаётся последовательно претворять в жизнь свои амбиции на глобальном уровне, тогда как вводимые им для третьих сторон ограничения в торговле могут быть оспорены в вышестоящих международных инстанциях.

Важным достижением ЕС в международном регулировании рыболовства являются, тем не менее, борьба с незаконным выловом рыбы и продвижение наднационального регулирования, позволяющего ограничивать импорт в ЕС такого вылова. Но и на самих странах ЕС лежит немалая доля ответственности за то, какие масштабы эта проблема приобрела сегодня. Массивные объёмы импорта в ЕС продуктов рыбного промысла – свидетельство истощения собственных рыбных запасов как следствие чрезмерного вылова, который имел место в ЕС на протяжении десятилетий. Теперь же, когда Евросоюз столкнулся с проблемой истощения водных биологических ресурсов, он пытается распространять своё нормативное регулирование промысла на международный уровень и делает это не без успеха, так как экономика десятков развивающихся стран преимущественно ориентирована на экспорт в ЕС. Открытым для дальнейшего изучения остаётся вопрос о том, стали бы эти страны так массированно и незаконно вылавливать рыбу, если бы не спрос на морепродукты в развитых странах, которые ранее варварским способом истощали собственные запасы.

Заключение

Настоящая работа была сосредоточена на анализе роли Евросоюза в принятии решений в рамках некоторых международных организаций и режимов, институтов и сетевых формирований, относящихся к числу ключевых площадок и рамок, задействованных в процессах глобального хозяйственного управления. Исходя из представленных здесь кейсов (управление мировыми финансами, климатическое управление, торговля и рыболовство), мы делаем общий вывод о том, что, примерно за последние два десятилетия, значимость такой роли Евросоюза для его государств-членов сильно возросла. Но для более полного понимания данной проблематики важно было в каждом случае (в качестве задач настоящего исследования) уточнить статус соответствующего европейского законодательства, изменения, внесённые в функционирование ЕС Лиссабонским договором, логику эволюции «внутренней» политики Евросоюза и международный контекст, что и было нами произведено.

В определении Евросоюза как международного субъекта существует, между тем, множество научных трактовок, каждая из которых сохраняет собственный резон, но которые спорят между собой. Мы сосредоточились на рассмотрении ЕС как мета-организации (включающей в себя, в качестве своих членов, другие, более мелкие, организации, а именно государства), которая действует в поле глобального экономического управления автономно от них. Теоретическая ценность политологического понятия поля в данном случае подкрепляется тем, что оно выступает как более плодотворная и более современная концептуальная альтернатива традиционному понятию организационной среды. Последнее даёт прагматическую в своей философской основе картину окружающей некую группу действующих лиц совокупности условий их существования, непонятно кем и чем формируемой. Концепт же организационного поля подсказывает, что действующие лица и сами участвуют в организации своей окружающей среды (иногда неосознанно или

ненамеренно). Но когда поле уже сформировано, оно способно видоизменять внутренние структуры самих погружённых в него (мета)организаций и протекающие в их недрах процессы. Такая трансформация имеет место, несмотря на то, что глобальное управление осуществляется ныне по преимуществу транснационально, в отсутствие некоей единой центральной организации, которая могла бы убедительно устанавливать, продвигать и насаждать собственные новые стандарты хозяйственного управления, действуя сверху вниз, по командному принципу.

В нашей работе данный концепт подтвердил свою ценность как эвристический инструмент при изучении глобального управления и роли в нём ЕС. В такой интерпретации Евросоюз выступает как крупнейшая транснациональная организация глобального управления. В конкретных ситуациях, подобных рассмотренным выше, он способен использовать к собственной выгоде тот глубокий кризис легитимности, который переживают сейчас такие традиционные международные межправительственные организации, как ООН, ВТО и МВФ.

Концептуальная схема для изучения роли ЕС в глобальном хозяйственном управлении, сложившаяся в результате проведенного исследования, включает три основных источника. *Первый источник* – это концепция мета-организации шведских учёных Горана Арне и Нильса Брунссона. Мета-организация в их описании – это такие современные организации (мы можем рассматривать ЕС, НАТО И ВТО в качестве примеров), членами которых выступают другие, более мелкие организации (государства), у которых индивидуальное членство (их составляют люди непосредственно). Данная концепция позволяет нам рассматривать взаимодействие Евросоюза и государств (как членов ЕС, так и не участвующих в европейском интеграционном объединении) как организаций, взаимодействующих в рамках глобального управления, не забывая о принципиальном различии в их внутренней структуре, сильно сказывающемся на возможностях управления. Организации с индивидуальным членством (государства) проще управляются в сравнении с мета-организациями. Согласно указанной концепции, мета-организация тем сильнее, чем более схожи её государства-члены между собой. Причина в том, что для схожих между собой государств-членов легче найти надгосударственные решения,

которые всех устраивают. Отсюда следует, что включение в состав ЕС в 2000-е годы стран Восточной и Центральной Европы, радикально повысившее его внутреннюю дифференциацию, стало основным фактором, который привёл к известному ослаблению ЕС как мета-организации.

Второй источник – это трактовка организационного поля, предложенная Пауэллом и ДиМаджио, которые делают ключевой акцент на изоморфных свойствах полей. Для них каждое такое поле представляет собой совокупность организаций, составляющих определённую сферу институциональной жизни (в нашем случае – глобального управления). Преимущества этого подхода с точки зрения настоящего исследования в том, что реальное глобальное управление организовано не иерархически, а как взаимодействие разного формата (мета)организаций, осуществляемое с целью повышения степени управляемости глобализации, а понятие организационного поля, отталкиваясь от метафоры рынка как воплощения структуры горизонтального типа, помогает нарисовать именно такую умопостигаемую картину. Но подход, разработанный Пауэллом и ДиМаджио, в то же время имеет для нас некоторый недостаток, поскольку в нём не проведена достаточно чёткая грань между организационным полем и организационной средой. Изучение практических аспектов участия Евросоюза в глобальном хозяйственном управлении подтверждает, что ему принадлежит не последняя роль в формулировании действующих глобальных норм и правил в различных сферах, что, само по себе, требует пристального анализа. Между тем концепция организационного поля больше сосредоточена на восприятии организациями норм, которые установлены в поле/среде, а не на выработке, утверждении и поддержании таких норм, т.е. бьёт мимо этой аналитической цели.

Такой изъян восполняет *третий источник* нашей концептуальной схемы – теория поля Бурдьё. Он, в частности, понимает поле как систему объективно существующих связей между различными позициями, занимаемыми агентами, которые находятся в союзе или в конфликте, конкурируют или сотрудничают между собой. В данном случае ЕС выступает как агент поля политики в глобальном управлении, который целенаправленно, но не всегда вполне осознанно осуществляет в нём некую стратегию. Речь идёт об агенте с исключительно богатыми ресурсами (капитал материального и нематериального

свойства), обеспечивающими ему, несомненно, большое влияние в этом поле, но это влияния не прямое и не абсолютное – оно опосредовано или, точнее, релятивизировано его взаимоотношениями с прочими агентами.

Глобальное управление на практике в последние годы находится под сильным огнём критики, поскольку эффективность его видимо падает. В 1990-е годы в международном сотрудничестве в различных сферах имели место несколько подлинно прорывных событий: создание Международного уголовного суда (учреждён на основе Римского статута 1998 г.), заключение в 1997 г. Киотского протокола, подписание Конвенции 1997 г. о запрете противопехотных мин. Но с тех пор, по крайней мере с 2011 г., процесс выработки глобальных договорённостей замедлился, оживившись на короткий период после кризиса 2008–2009 гг. Нехватка легитимности традиционных международных организаций беспокоит Евросоюз. Для него многосторонний международный порядок, в котором международные институты играли бы ключевую роль, является, в принципе, предпочтительным, но одновременно нынешняя ситуация приоткрывает перед ним дополнительное «окошко» возможностей для попыток транснационального распространения собственных норм хозяйственного регулирования в качестве глобального образца.

Европейские наднациональные институты (начиная с Комиссии) обеспечивают – по возможности – его слаженное функционирование на международной арене. Они добиваются целесообразного поведения от «индивидуальных» членов данной мета-организации (т.е. государств), не склонных, между тем, к безоговорочному подчинению Брюсселю как наднациональной власти. Нами было обнаружено, к примеру, что такая функция европейских институтов, удовлетворительно осуществлять которую непросто, обеспечена не только формальной (правовой) компетенцией ЕС, но и укоренившимися в Евросоюзе неформальными практиками, порой существенно отклоняющимися от того, что предписано официальными внутриевропейскими правилами.

В вопросах *глобального финансового управления* Евросоюз, начиная с 2009 г., в целом играл роль, которую многие характеризуют как гиперактивную. При этом Союз нельзя назвать единственным важным экономическим игроком, заинтересованным

в его укреплении: США тоже пошли на подобные европейским (либо идущие ещё дальше) инициативы в сфере национального финансового регулирования и надзора, согласующиеся с приоритетами, сформулированными на уровне *G20*, включая надзор над кредитно-рейтинговыми агентствами и мониторинг системных рисков. Специфика европейского вклада в данном отношении, как представляется, сводится в результате не столько к содержанию принятых глобальных норм, сколько к разработанным внутри ЕС навыкам децентрализованного многоуровневого финансового управления (централизация глобального финансового управления вряд ли осуществима в обозримом будущем). Этими навыками никто более не владеет в такой мере, как Европейский союз, а Брюссель готов передавать свой опыт и ноу-хау на глобальный уровень.

В области экологии вклад, вносимый европейскими наднациональными институтами в усилия по улучшению состояния окружающей среды, опирается на прочную основу в договорах, на базе которых функционирует ЕС. Брюссель озабочен тем, чтобы европейская экологическая политика и международный климатический режим взаимно поддерживали друг друга. Но со стороны партнёров порой наблюдается недопонимание европейских инициатив или даже недоверие к ним. Между тем европейская система многоуровневого **климатического управления** бесспорно является наиболее развитой региональной подсистемой глобальной системы климатического управления и имеет определённые сильные стороны, изученные в данной работе. Сравнивая её с другими региональными аналогами, мы можем подтвердить её уникальность. Наиболее важное отличие заключается в том, что Евросоюз располагает институциональной властью, позволяющей формулировать и имплементировать амбициозные наднациональные политические решения. Значительный институциональный потенциал, подкрепляемый действием принципа субсидиарности, имеется также на региональном и местном уровнях власти. В Европе, кроме того, сложились институциональные механизмы, используя которые, Брюссель повышает уровень инноваций более низких уровней власти в области климатической политики.

Вместе с тем, внешняя климатическая политика Евросоюза во многом сохраняет межправительственный характер, из-за чего

его собственная акторность в соответствующих вопросах находится в зависимости от степени сплочённости европейских государств (снижается при разногласиях между государствами-членами). В итоге, если судить об эффективности и влиянии Евросоюза, руководствуясь теми стандартами, которые приложимы к национальным государствам, то результаты его усилий легко счесть разочаровывающими. Но если мы вспомним, что речь идёт о коллективе государств с разными интересами и предпочтениями, то общий вклад Евросоюза в развитие системы глобального климатического управления следует оценить как весьма впечатляющий, хотя достижения на этом пути и чередуются у него с неудачами.

В развитии *международной торговой системы*, сложившейся после Второй мировой войны, Евросоюзу долго принадлежала одна из ключевых ролей. Подобно ГАТТ (и позднее ВТО), само западноевропейское интеграционное объединение было изначально задумано с целью устранения таможенных барьеров и стимулирования торговли между его государствами-членами. Создание в Европе Единого внутреннего рынка в 1990-е годы отчасти было вдохновлено как раз принципами и практиками ГАТТ. Формально Союз всегда относился к числу основных сторонников эффективной международной торговли, подчинённой верховенству права. Официальный Брюссель стремится к тому, чтобы торговая политика Евросоюза поддерживала европейских экспортёров товаров и услуг, а внутреннее торговое регулирование не ставило бы предприятия ЕС в невыгодную позицию на рынках третьих стран. Преследуя такие цели, Брюссель делает особый упор на расширении регуляторного измерения в торговых соглашениях, на международном сотрудничестве в регулировании и, где возможно, на достижении взаимного признания норм регулирования с торговыми партнёрами. ЕС претендует на то, чтобы играть роль лидера в формировании новых международных стандартов, которые были бы, по крайней мере, созвучны с европейскими, если и не повторяли бы их полностью. Действуя через ВТО, ЕС до сих пор стремился обеспечить многосторонние рамки для торговых переговоров, сохраняя лояльность Организации. Но за последние двадцать лет международная торговая система радикально изменилась. Прежняя система, в которой доминировали ЕС и США,

трансформировалась в новую, более открытую и разноплановую. В ней на центральную роль претендуют и другие страны.

Тупиковая ситуация в последнем раунде многосторонних торговых переговоров, которую подтвердили итоги 10-й Министерской конференции ВТО в Найроби, Кения, в декабре 2015 г., и тот факт, что важные торговые партнёры (начиная с США периода президентства Барака Обамы в 2009–2017 гг.) активно занялись собственными региональными и двусторонними проектами, побуждают ЕС поступать так же. Теперь он демонстрирует известное безразличие к дальнейшей судьбе длящегося свыше 15-ти лет Дохийского раунда. В приоритете у Брюсселя – заключение Евросоюзом всеобъемлющих соглашений с такими стратегическими партнёрами, как США, Канада, Япония и Китай: формально не выходя за рамки обязательств по линии ВТО, соответствующие переговоры протекали и протекают вне Всемирной торговой организации как переговорной площадки.

Европейская комиссия уточнила повестку дня ЕС в вопросах международной торговли на предстоящие годы³⁷⁶. Она включает три основных пункта.

(1) *Эффективность*. Европейская внешнеторговая политика должна быть больше ориентирована на результат, облегчая производственные связи, обеспечив включение вопросов цифровой торговли в будущие международные переговоры, смягчая правила, ограничивающие свободу перемещения высококвалифицированных профессионалов в Европу.

(2) *Транспарентность*. Теперь ЕС обнародует ключевые переговорные тексты сразу после того, как они были обсуждены с его партнёрами, что составляет резкий контраст с линией поведения американской администрации Б. Обамы, которая демонстративно игнорировала требования американского и международного гражданского общества о большей открытости в переговорах по ТТП и ТТИП.

(3) *Экспорт ценностей*. Подразумевается идея продвинутой корпоративной социальной ответственности, что позволит обеспечить высокий уровень защиты для европейских потребителей, укрепить легитимность систем третейского

³⁷⁶ European Commission Communication. Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy. COM(2015) 497 final, October 14, 2015.

разбирательства по инвестиционным делам, используемых ЕС в его международных соглашениях, и перейти к точной адресной системе автономных преференций, предоставляемых развивающимся и наименее развитым странам.

В отношении ВТО скорректированная позиция ЕС сводится к следующему. Вместо всеобъемлющих (и потому занимающих слишком много времени) переговоров по всё более широкому кругу вопросов, в будущем Организации следует сосредоточиться на узконаправленных тематических (*issue-based*) мероприятиях и нацелиться на скорое получение результатов (*early harvesting*). Это, как полагают в Брюсселе, поможет ей не потерять себя в качестве ключевой инстанции в глобальном торговом управлении в изменившихся условиях.

Как подтверждает проведенный анализ, ёмкий внутренний рынок Евросоюза в определённых случаях способствует прямому глобальному экспорту европейских норм в финансовой, экологической и торговой сферах. Но это не единственный возможный способ их распространения и насаждения в поле политики глобального управления. Если у Евросоюза в каком-то вопросе ещё не появилось собственное *acquis* (нормы наднационального правового регулирования), которое можно было бы экспортировать, либо если европейское *acquis* существует, но оно слишком жёсткое и неподъёмное для экспорта в менее развитые страны, то в качестве альтернативной стратегии Евросоюз в каких-то важных для него вопросах занимается продвижением на международной арене политических идей с нормативным подтекстом. Ярким примером тому служит европейская идея глобального НФТ, которой ожесточённого сопротивляются мировые финансовые круги, называя её утопической.

Обычно учёные рассматривают ЕС как наивысший уровень в европейских интеграционных исследованиях, оценивая воздействие Союза на национальную политику, идущее сверху вниз. Но в организационном поле глобального управления ЕС является лишь одним из его агентов, хотя и относится к наиболее важным среди них, т.е. такой взгляд не точен. Во многих случаях официальный Брюссель, напротив, как мы убедились, развивал и реформировал свою «внутреннюю» политику по глобальным лекалам, т.е. занимался импортом норм извне. В существенной мере такого рода

импорт является добровольным: ЕС импортирует такие международные нормы, для которых у него ещё, по разным причинам, не сложилось своих внутренних аналогов. Тем самым Комиссия может с их помощью наложить более обязывающие ограничения на собственные государства-члены (и даже порой вопреки их сопротивлению), обеспечив развитие «внутреннего» режима регулирования, опирающегося на признанные международные стандарты и практики (осуществить стратегию глобального регулирования, чтобы облегчить таким способом внутриевропейскую гармонизацию).

Наконец, ЕС может выступать и как щит, прикрывающий государства-члены от издержек глобализации, что имеет место, когда Брюссель сознательно избегает глобальных обязательств или игнорирует таковые, блокирует глобальные изменения или даже работает на подрыв международных режимов хозяйственного регулирования (скажем, ВТО сегодня), чтобы отстоять свои собственные правила и политические предпочтения. В глобальном контексте ЕС зачастую смотрится как клуб богатых стран, имеющих такие стандарты регулирования (например, в сельскохозяйственной области и в сфере продовольственной безопасности), до которых другим трудно дотянуться, но которые в ЕС стремятся сохранить у себя³⁷⁷. Это объясняет, почему, по крайней мере в некоторых вопросах, экспорт собственной модели регулирования не является для Евросоюза реализуемым или даже желательным. Оказавшись в позиции меньшинства в условиях международного режима, ЕС способен защищать свои интересы, сопротивляясь импорту нежелательных для интегрированной Европы «чужих» норм.

³⁷⁷ Daugbjerg C. and Roederer-Rynning C. The EU's Common Agricultural Policy: A Case of Defensive Policy Import // *EU Policies in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes?* / Ed. by G. Falkner and P. Müller. – Oxon: Routledge, 2014. P. 38–57.

Литература

- Бабынина Л.О. Применение продвинутого сотрудничества – новый тренд развития Европейского союза // *Вестник МГИМО – Университета*. 2014. № 4 (37). С. 148–154 [Babynina L.O. Primenenie prodvinutogo sotrudnichestva – novyi trend razvitiya Evropeiskogo soyuza (Enhanced cooperation – the new trend of the EU development) // *Vestnik MGIMO – Universiteta*. 2014. No 4 (37). P. 148–154].
- Барабанов О.Н., Голицын В.А., Терещенко В.В. *Глобальное управление*. М.: МГИМО-Университет, 2006 [Barabanov O.N., Golicyn V.A., Tereshhenko V.V. *Global'noe upravlenie [Global governance]*. Moscow: MGIMO-Universitet Publ., 2006].
- Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталеv М.А. *Очерки теории и политического анализа международных отношений*. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2002 [Bogaturov A.D., Kosolapov N.A., Khrustalev M.A. *Ocherki teorii i politicheskogo analiza mezhdunarodnykh otnoshenii* (Essays of theory and political analysis of international relations). Moscow: Nauchno-obrazovatel'nyi forum po mezhdunarodnym otnosheniyam, 2002].
- Бурдьё Пьер. Социальное пространство: поля и практики / Отв. ред. перевода, сост. Н.А. Шматко. – СПб.: Алетейя, 2014 [Bourdieu Pierre. *Sotsialnoe prostranstvo: polya i praktiki* (Bourdieu Pierre. Social space: fields and practices) / Отв. ред. перевода, sost. N.A. Shmatko. – SPb.: Aleteyya, 2014].
- Буткевич В.Г. Политико-правовые взгляды Гуго Гроция // *Советское государство и право*. 1984. № 9. С. 80–87 [Butkevich V.G. Politiko-pravovyye vzglyadyi Gugo Grotsiya (Political and legal views of Hugo Grotius) // *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1984. # 9. S. 80–87].
- Буторина О.В. Причины и последствия кризиса в зоне евро // *Вопросы экономики*. 2012. № 2. С. 108–115 [Butorina O.V. № 2. С. 108–115 [Butorina O.V. Prichinyi i posledstviya krizisa v zone evro (Reasons and consequences of the crisis in the Eurozone) // *Voprosyi ekonomiki*. 2012. # 2. S. 108–115].
- Глобальное управление: возможности и риски* / Отв. ред. В.Г. Барановский, Н.И. Иванова. – М.: ИМЭМО, 2015. С. 10–14 [Globalnoe upravlenie: vozmozhnosti i riski (Global governance: risks and opportunities) / Отв. ред. V.G. Baranovskiy, N.I. Ivanova. – M.: IMEMO, 2015. S. 10–14].
- Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития*. В 2-х тт. / Отв. ред.: И.С. Семененко. Т. 1. М.: ИМЭМО, 2014. [Global'nyi mir: k novym modelyam natsional'nogo i regional'nogo razvitiya (The global world: towards new models of global and regional development). V 2-kh tt. / Ed. by I.S. Semenenko. T. 1. Moscow: IMEMO, 2014].
- Гловели Г.Д., Фигуровская Н.К. Предисловие к книге А.А. Богданова *Тектология*: (Всеобщая организационная наука). – Богданов А.А. 1989. *Тектология*:

- (*Всеобщая организационная наука*). В 2-х кн.: Кн. 1. М.: Экономика. С. 7–35 [Gloveli G.D., Figurovskaya N.K. Predislovie k knige A.A. Bogdanova Tektologiya: (Vseobshchaya organizatsionnaya nauka). – Bogdanov A.A. Tektologiya: (Vseobshchaya organizatsionnaya nauka) (Tectology: General organizational science). In 2 tt.: T. 1. Moscow: Ekonomika Publ.. P. 7–35].
- Глубоков А.И., Попова Н.Р., Ходаков А.В. Международное регулирование рыбного промысла и пути его совершенствования в южной части Тихого океана // *Вопросы рыболовства*. 2010. № 4(44). С. 694–705 [Glubokov A.I., Popova N.R., Khodakov A.V. Mezhdunarodnoe regulirovanie rybnogo promysla i puti ego sovershenstvovaniya v yuzhnoi chasti Tikhogo okeana (The international regulation of fisheries and ways to improve it in the South Pacific) // *Voprosy rybolovstva*. 2010. № 4(44), P. 694–705].
- ДиМаджио Пол Дж., Пауэлл Уолтер В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // *Экономическая социология*. Январь 2010. Т.11. №1. С. 34–56 [DiMaggio Paul J, Powell Walter V. Novyy vzglyad na «zheleznuyu kletku»: institutsionalnyi izomorfizm i kollektivnaya ratsionalnost v organizatsionnykh polyakh (The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields) // *Ekonomicheskaya sotsiologiya*. Yanvar 2010. T.11. #1. S. 34–56].
- Европейский Союз в поисках глобальной роли: политика, экономика, безопасность* / Под общей редакцией Ал.А. Громыко и М.Г. Носова. – М.: Весь мир, 2015 [Evropeyskiy Soyuz v poiskakh globalnoy roli: politika, ekonomika, bezopasnost (The European Union in search of a global role: politics, economy and security) / Pod obschey redaktsiey Al.A. Gromyiko i M.G. Nosova. – M.: Ves mir, 2015].
- Кавешников Н.Ю. Стратегия ЕС в области климата и энергетики // *Современная Европа*. 2015. № 1. С. 93–103 [Kaveshnikov N.Yu. Strategiya ES v oblasti klimata i ehnergetiki (The strategy of the EU in the field of climate and energy policy) // *Sovremennaya Evropa*. 2015. № 1. S. 93–103].
- Кокошин А.А. Некоторые макроструктурные изменения в системе мировой политики. Тенденции на 2020–2030-е годы // *Полис. Политические исследования*. 2014. № 4. С. 38–62 [Kokoshin A.A. Nekotorye makrostrukturnye izmeneniya v sisteme mirovoy politiki. Tendentsii na 2020–2030-e godyi (Some macrostructural changes in the system of world politics. Trends for 2020–2030) // *Polis. Politicheskie issledovaniya*. 2014. # 4. S. 38–62].
- Кондратьева Н.Б. О судьбе переговоров по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству ЕС-США // *Аналитическая записка*. 2016. № 40. [Kondrat'eva N.B. O sud'be peregovorov po Transatlanticheskomu trgovomu i investicionnomu partnerstvu ES-SShA (Talks on Transatlantic Trade and Investment Partnership between the EU and the USA) // *Analiticheskaya zapiska*. 2016. №40]. URL: <http://instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/an70-1.pdf>.
- Косолапов Н.А. Анклав в поле глобализации (к политэкономии постсоветского пространства) // *Россия и новые государства Евразии*. М.: ИМЭМО РАН,

- 2008 [Kosolapov N.A. Anklav v pole globalizatsii (k politekonomii postsovetского prostranstva) // Rossiya i novyye gosudarstva Evrazii (An enclave in the field of globalization). M.: IMEMO RAN, 2008].
- Косолапов Н.А. Международно-политическая организация глобализирующегося мира: модели на среднесрочную перспективу // *Общественные науки и современность*. 2001. № 6. С. 140–166 [Kosolapov N.A. Mezhdunarodno-politicheskaya organizatsiya globaliziruyushchegosya mira: modeli na srednesrochnuyu perspektivu (The international political organization of the globalizing world: mid-term models) // *Obshchestvennyye nauki i sovremennost*. 2001. # 6. S. 140–166].
- Кузнецов А.В. Корпоративная карта мира // *Глобальная перестройка* / под ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. М.: Весь мир, 2014. С. 53–70 [Kuznetsov A.V. Korporativnaya karta mira (Institutional map of the world) // *Global'naya perestroika* / pod red. A.A. Dynkina, N.I. Ivanovoi. -- Moscow: Ves' mir Publ., 2014. P. 53–70].
- Кузнецов Э.А. Тектология А.А. Богданова и современная актуализация менеджмента // *ECONOMICS: time realities*. 2015. №3 (19). С. 153–158 [Kuznetsov E.A. Tektologiya A.A. Bogdanova i sovremennaya aktualizatsiya menedzhmenta // *ECONOMICS: timerealities*. 2015. #3 (19). S. 153–158 (Tektology by A.A. Bogdanov and the present-day maintenance of management)]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/tektologiya-a-a-bogdanova-i-sovremennaya-aktualizatsiya-menedzhmenta>.
- Кутейников А.Е. Новое в исследовании международных организаций. // *Международные процессы*. 2008. № 6. С. 60–69 [Kuteinikov A.E. Novoe v issledovanii mezhdunarodnykh organizatsii. (The new in international relations research) // *Mezhdunarodnye protsessy*. 2008. No 6. P. 60–69].
- Лебедева М.М., Харкевич М.В., Касаткин П.И. *Глобальное управление*. М.: МГИМО-Университет, 2013 [Lebedeva M.M., Kharkevich M.V., Kasatkin P.I. *Global'noe upravlenie* (Global governance). Moscow, MGIMO-Universitet Publ., 2013].
- Мельникова С.И. Эмиссия парниковых газов в ЕС: две стороны одной медали // *Экологический вестник России*. 2013. № 8. С. 30–36 [Mel'nikova S.I. Jemissiya parnikovyyh gazov v ES: dve storony odnoj medali (Greenhouse Gas Emission in the EU: Different Sides of the Same Coin) // *Jekologicheskij vestnik Rossii*. 2013. № 8. S. 30–36].
- Прохоренко И.Л. Организационная теория в анализе глобального управления. // *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. 2014. № 3. С. 150–173 [Prokhorenko I.L. Organizatsionnaya teoriya v analize global'nogo upravleniya (Organizational theory in the analysis of global governance). *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seriya 25. Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*. 2014. No 3. P. 150–173].
- Прохоренко И.Л. Проблема европеизации национальных политических партий в государствах-членах Европейского союза. – *Человек. Сообщество. Управление*. 2014. № 3. С. 32–40 [Prokhorenko I.L. Problema evropeizatsii natsional'nykh politicheskikh partii v gosudarstvakh-chlenakh Evropeiskogo

- soyuza (Problem of Europeanization of national political parties in the members-states of the European Union) // *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie*. 2014. No 3. P. 32–40. Mode of access: http://chsu.kubsu.ru/arhiv/2014_3/2014_3_Prokhorenko.pdf
- Руденкова Д.Э. Регулирование лоббизма в Европейском союзе: история и перспективы // *Вестник Московского университета*. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 1. С. 152–176. [Rudenkova D.E. Regulirovanie lobbizma v Evropejskom sojuze: istorija i perspektivy (Lobbyist Regulation in the European Union: History and Prospects) // *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Serija 25: Mezhdunarodnye otnoshenija i mirovaja politika. 2015. № 1. S. 152–176].
- Саликов А.Н. Интерпретация идей трактата «К вечному миру» И. Канта в современной либеральной теории демократического мира // *Кантовский сборник*. 2012. №4 (42). С. 42–49 [Salikov A.N. Interpretatsiya idey traktata «K vechnomu miru» I. Kanta v sovremennoy liberalnoy teorii demokraticeskogo mira (The interpretation of the ideas from the treatise “Perpetual Peace” by I. Kant in the modern liberal theory of the democratic peace) // *Kantovskiy sbornik*. 2012. #4 (42). S. 42–49].
- Сафонова Ю.А. «Новая» Европа: ключевые противоречия реализации новой энергетической политики ЕС // *Пространство и Время*. 2010. № 1. С. 135–144 [Safonova Ju.A. «Novaja» Evropa: ključevye protivorechija realizacii novoj jenergetičeskoj politiki ES (“New“ Europe: Key Contradictions in the Realization of the New European Energy Policy) // *Prostranstvo i Vremja*. 2010. № 1. S. 135–144].
- Смирнова О.А., Золина Д.М. Соглашение Котону как пример качественных изменений в политике содействия развитию Европейского союза // *Юрист – Правовед*. 2010. № 6. С. 103–106. [Smirnova O.A., Zolina D.M. Soglashenie Kotonu kak primer kachestvennyh izmenenij v politike sodejstvija razvitiyu Evropejskogo sojuza (The Cotonou agreement as an example of qualitative changes in the EU development policy) // *Jurist – Pravoved*. 2010. № 6. S. 103–106].
- Спартак А.Н. Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство: возможные эффекты для России и ЕАЭС // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2016. № 6. С. 3–17. [Spartak A.N. Transatlanticheskoe trgovoe i investicionnoe partnerstvo: vozmozhnye jeffekty dlja Rossii i EAJeS (Transatlantic Trade and Investment Partnership: possible impacts on Russia and the Eurasian Economic Union) // *Rossijskij vneshejekonomicheskij vestnik*. 2016. № 6. S. 3–17]
- Стратегический глобальный прогноз 2030. Расширенный вариант / под ред. А.А. Дынкина. М.: Магистр, 2011. [Strategičeskij global'nyj prognoz 2030. Rasšhirennyj variant [Strategic global forecast: 2030.] / ed. by A.A. Dynkin. Moscow: Magistr Publ., 2011].
- Стрежнева М.В. Участие Европейского Союза в политическом управлении глобальными финансами // *Полис. Политические исследования*. 2014. № 2. С. 18–30 [Strezhneva M.V. Uchastie Evropejskogo Soyuza v političeskom upravlenii globalnyimi finansami (Participation of the European Union in the

- political governance of global finances) // *Polis. Politicheskie issledovaniya*. 2014. # 2. S. 18–30].
- Стрежнева М.В. Эволюция торговой политики Европейского союза // *Мировая экономика и международные отношения*. 2012. № 8. С. 39–48 [Strezhneva M.V. Jevoljucija torgovoj politiki Evropejskogo sojuza (The evolution of trade policy of the European Union) // *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*. 2012. № 8. С. 39–48].
- Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: политические и институциональные аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013 [Strezhneva M.V., Prokhorenko I.L. Upravlenie ekonomikoi v Evropeiskom soyuze: politicheskie i institutsional'nye aspekty (Economic governance in the European Union: political and institutional aspects). Moscow: IMEMO RAN, 2013].
- Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. *Европейский союз: архитектура внешней политики*. М.: ИМЭМО РАН, 2016 [Strezhneva M.V., Rudenkova D.E. Evropeyskiy soyuz: arhitektura vneshney politiki. (The European Union: foreign policy architecture) M.: IMEMO RAN, 2016]. URL: http://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2016/2016_029.pdf.
- Ткаченко С.Л. Международная политэкономия – российская школа // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. 2015. Сер. 6. Вып. 4. С. 106–118 [Tkachenko S.L. Mezhdunarodnaya politekonomiya – rossiyskaya shkola (The Russian school of International Political Economy) // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*. 2015. Ser. 6. Vyip. 4. S. 106–118]. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/mezhdunarodnaya-politekonomiya-rossiyskaya-shkola%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/mezhdunarodnaya-politekonomiya-rossiyskaya-shkola%20(1).pdf).
- Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития* / Отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: ИМЭМО РАН, 2010 [Transnatsional'noe politicheskoe prostranstvo: novye real'nosti mezhdunarodnogo razvitiya (Transnational political space: new reality of international development) / ed. by M.V. Strezhneva. Moscow: IMEMO RAN, 2010].
- Транснациональные политические пространства: явление и практика* / Стрежнева М.В., отв. ред. – Москва: Весь мир, 2011 [Transnatsional'nye politicheskie prostranstva: javlenie i praktika (Transnational political spaces: phenomenon and practice) / Strezhneva M.V., отв. ред. – Moskva: Ves' mir, 2011].
- Трофименко О.Ю. Доха раунд: последствия для развития современной международной торговой системы // *Вестник Санкт-Петербургского государственного университета*. 2007. Серия 5. Выпуск 2. С. 125–131 [Trofimenko O.Ju. Doha raund: posledstviya dlja razvitija sovremennoj mezhdunarodnoj torgovoj sistemy (Doha Round: the consequences for the development of the modern international trading system) // *Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universitet*. 2007. Serija 5. Vypusk 2. S. 125–131].
- Хейнсворт Р. Регулирование деятельности рейтинговых агентств // *Деньги и кредит*. 2009. №7. С. 40–45 [Hainsworth R. Regulirovanie deyatelnosti

- reytingovyih agentstv (Regulation of rating agencies) // *Dengi i kredit*. 2009. #7. S. 40–45].
- Худякова Л.С., Сидорова Е.А. Реформа регулирования финансового сектора в Европейском союзе // *Деньги и кредит*. 2014. № 4. С. 28–34 [Hudyakova L.S., Sidorova E.A. Reforma regulirovaniya finansovogo sektora v Evropeyskom soyuze [Reform of the financial regulation in the European Union] // *Dengi i kredit*. 2014. # 4. S. 28–34].
- Шматко Н.А. Анализ культурного производства Пьера Бурдьё. 2003 [Shmatko N.A. Analiz kulturnogo proizvodstva Pera Burde (The analysis of cultural production by Pierre Bourdieu). 2003]. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/822/693/1231/016.SHMATKO.pdf>.
- Abbott K. W. The transnational regime complex for climate change // *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2012. Vol. 30(4). P. 571–590.
- Abbott K.W., Green J.F., Keohane R.O. Organizational ecology and organizational diversity in global governance. 2014. [Electronic resource]. Mode of access: <http://ssrn.com/abstract=2293678>. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2293678>.
- Adler P.S. The Sociological Ambivalence of Bureaucracy: From Weber via Gouldner to Marx. // *Organization Science*. 2012. Vol. 23. No 1. P. 244–266.
- Ahrne G., Brunsson N. How much do meta-organizations affect their members? Paper presented at SGIR 7th Pan-European International Relations Conference. 9–11 September 2000. Stockholm. URL: <http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/stockholm/Meta-organizations.pdf>.
- Ahrne G., Brunsson N. *Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing., 2008.
- Ahrne G., Brunsson N. Organizations and Meta-Organizations // *Scandinavian Journal of Management*. 2005. Vol. 21. № 4. P. 429–449. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/journal/09565221/21>.
- Aldrich H. *Organizations and environments*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1979.
- Andresen S., Skjærseth J.B., Jevnaker T. and Wettestad J. The Paris Agreement: Consequences for the EU and Carbon Markets? // *Politics and Governance*. 2016. Vol. 4. Is. 3. P. 188–196.
- Arellano-Gault D., Demortain D., Rouillard C., Thoenig J.-C. Bringing public organization and organizing back in // *Organization Studies*. 2013. Vol. 34. № 2. P. 145–167.
- Axelrod R.S., Schreurs M.A. Environmental Policy making and Global Leadership of the European Union // *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*. 4th ed. / Ed. by R.S. Axelrod, S.D. VanDeveer. – Sage, 2015.
- Baker A. The New Political Economy of the Macropprudential Ideational Shift // *New Political Economy*. 2013. Vol. 18 №1. С. 112–139. URL: http://pure.qub.ac.uk/portal/files/11586616/The_New_Political_Economy_of_Macropprudential_Regulation.pdf.
- Balassa B. *The Theory of economic integration*. London: George Allen & Unwin Ltd, 1962.

- Balding Ch., Wehrenfennig D. An organizational theory of international institutions. // *Journal of International Organization Studies*. 2011. Vol. 2. No 1. P. 7-27.
- Baldwin R., Cave M. and Lodge M. *Understanding regulation: Theory, strategy, and practice*. 2nd ed. New York: Oxford University press, 2012.
- Barabanov Oleg. Analytical Paradigms Underpinning Debate on Global Governance // *The EU in the G8. Promoting Consensus and Concerted Actions for Global Public Good* / Ed. by Marina Larionova. – Moscow: State University – Higher School of Economics Publishing House, 2009. P. 33–45. URL: <http://www.ranepa.ru/images/media/g8/Book%20mono-f.pdf>.
- Barnard Ch. *The Functions of the Executive*. Cambridge (MA, USA): Harvard University Press, 1938.
- Bertalanffy L. von. The theory of open systems in physics and biology // *Science*. 1950. Vol. 111. No 2872. P. 23-29.
- Bertalanffy L. von. *General systems theory: foundations, development, applications* (Revised ed.). N.Y.: George Braziller, 1968.
- Betsill M., Hoffmann M. The contours of “cap and trade”: The evolution of 41 emissions trading systems for greenhouse gases // *Review of Policy Research*. 2011. Vol. 28. P. 83–106.
- Betts A. The global governance of migration and the role of trans-regionalism // *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership* / ed. by R. Kunz, S. Lavenex, M. Panizzon. – London, New York: Routledge, 2011. P. 23-45.
- Biedenkopf K., Dupont C. A toolbox approach to the EU’s external climate governance // *Global power Europe* / Ed. by A. Boening, J-F. Kremer, A. van Loon. Vol. 1. – Berlin; London: Springer, 2013. P. 181–199.
- Bieling J.-P. Shattered expectations: the defeat of European ambitions of global financial reform // *Journal of European Public Policy*. 2014. Vol.21. № 3. C. 346–366.
- Biermann Frank, Pattberg Philipp, Asselt Harro van, and Zelli Fariborz. The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis // *Global Environmental Politics*. 2009. Vol. 9. No 4. URL: <http://www.unil.ch/gse/files/live/sites/gse/files/seminaireinter/2015/biermann2009.pdf>.
- Bijlsma M.J., Zwart G.T.J. The Changing Landscape of Financial Markets in Europe, the United States and Japan // *Bruegel Working Paper*. 2013. № 2. 2013.
- Börzel T.A., Pamuk Y., Stahn A. Good Governance in the European Union. 2008 [Electronic resource]. Mode of access: www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2008-7-Boerzel_et_al_GoodGovernance.pdf.
- Bourdieu P. *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste* / Transl. by R. Nice. Cambridge (MA, USA): Harvard University Press, 1984.
- Bourdieu P. Haute couture and haute culture // Bourdieu P. *Sociology in Question* / Transl. by R. Nice. L.: Sage, 1983. P. 132-138.
- Bourdieu P., Wacquant L. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

- Balding Ch., Wehrenfennig D. An organizational theory of international institutions. // *Journal of International Organization Studies*. 2011. Vol. 2. No 1. P. 7- 27;
- Brechin S.R., Ness G.D. Looking Back at the Gap: International Organizations as Organizations Twenty-Five Years Later. // *Journal of International Organization Studies*. 2013. Vol. 4. Special Issue. P. 14–39.
- Breslin S. and Higgott R. Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New. // *New Political Economy*. 2000. Vol. 5. No 3. P. 14–39.
- Bretheron C., Vogler J. *The European Union as a global actor*. London: Routledge, 2006.
- Breuss F. Economic Integration, EU-US Trade Conflicts and WTO Dispute Settlement [Electronic resource]. Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2005-012.pdf>.
- Büthe Tim and Mattli Walter. *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton NJ: Princeton University Press, 2011.; Farrell H. and Newman A. Making Global Markets: Historical institutionalism in international political economy / *Review of International Political Economy*. 2010. Vol. 17. № 4.
- Cantore C.M. We're one, but we're not the same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU. // *Perspectives on Federalism*. 2011. Vol. 3. No 3. P. 1–21.
- Classics of organization theory* / eds.: J.M. Shafritz, J.S. Ott, Y.S. Jang. 7th ed. Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2011.
- Cooper Andrew F. and Thakur Ramesh. The BRICS in the New Global Economic Geography // Cassirer Ernst. *Substance and function, and Einstein's Theory of Relativity*. New York: Dover, 1953.
- Crawley A. Europe-Latin America (EU-LAC) Relations: toward Interregional Coalition-building? // *Interregionalism and international relations* / Ed. by J. Hänggi, R. Roloff, J. Rüland. – New York: Routledge, 2006. P. 168–181.
- Daft R.L. *Organization theory and design*. 8th ed. Mason, Ohio: South-Western, 2004.
- Damro C. Market Power Europe: Exploring a dynamic conceptual framework // *Journal of European Public Policy*. 2015. Vol. 22. Issue 9. P. 1336–1354.
- Damro C., Méndez P.L. Emissions trading at Kyoto: from EU resistance to union innovation // *Environmental Politics*. 2003. Vol. 12. No. 2. P. 71–94.
- Daugbjerg C., Roederer-Rynning C. The EU's Common Agricultural Policy: A Case of Defensive Policy Import // *EU Policies in a Global Perspective: Shaping or Taking International Regimes?* / Ed. by G. Falkner and P. Müller. – London: Routledge, 2014.
- Dellios R. Global governance: New organizational concepts in a culturally diverse system. // *Journal of Global Business Administration*. 2010. Vol. 2. No 2. P. 96–107.
- Delreux T., Brande K. van den. Taking the lead: informal division of labour in the EU's external environmental policy-making // *Journal of European Public Policy*. 2013. Vol. 20. No. 1. P. 113–131.
- Dent Ch.M. From inter-regionalism to trans-regionalism? Future challenges of ASEM // *Asia Europe Journal*. 2003. No 1. P. 223–235.
- Díaz-Silveira Santos C. La estrategia inter-regional de la Unión Europea con Latinoamérica. Madrid: Plaza Y Valdés S.L., 2010.

- Diez T. Europe's others and the return of geopolitics. // *Cambridge Review of International Affairs*. 2006. Vol. 17. No 2. P. 319–335.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48. No 2. P. 147–160.
- Dingwerth K., Pattberg Ph. Global Governance as a Perspective on World Politics // *Global Governance*. 2006. Vol. 12. No. 2. P. 185–203.
- Doidge M. *The European Union and Interregionalism: Patterns of Engagement*. Farnham, Surrey (UK): Ashgate Publishing, 2011.
- Dullien S. *A Euro-Area Wide Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Who Benefits and Who Pays*. Brussels: European Commission, December 2013.
- Durkheim É. *The division of labour in society* (transl. by W.D. Halls). N.Y.: Free Press, 1984 (first published in 1893).
- Egenhofer C., Georgiev A. *Why the transatlantic alliance climate change partnership matters more than ever*. Brussels: CEPS, 2010.
- Ellerman A. D., Buchner B. K. The European Union Emissions Trading Scheme: Origins, allocation, and early results // *Review of Environmental Economics and Policy*. 2007. Vol. 1(1). P. 66–87.
- Ellerman A.D., Convery F.J. and de Perthuis C. *Pricing carbon: the European emissions trading scheme*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Ellerman A.D., Marcantonini C. and Zaklanz A. The European Union Emissions Trading System: Ten Years and Counting // *Review of Environmental Economics and Policy*. 2016. Vol. 10. Is. 1. P. 89–107.
- Ellis D.C. The Organizational Turn in International Organization Theory // *Journal of International Organizations Studies*. 2010. Vol. 1. No 1. P. 11–28.
- Emirbayer M., Johnson V. Bourdieu and organizational analysis // *Theory and Society*. 2008. Vol. 37. No 1. P. 1–44.
- Enhancing the Brazil-EU strategic partnership: from the bilateral and regional to the global* / Ed. by M. Emerson and R. Flores. – Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2013.
- Erbach G. Negotiating a new UN climate agreement: challenges on the road to Paris // *European Parliamentary Research Service*. March 2015.
- Europe and the Governance of Global Finance* / Ed. by Daniel Mügge. – Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Fabbrini F. *The Enhanced Cooperation Procedure: A Study in Multispeed Integration* // *Research paper. Centro Studi sul Federalismo Research Paper*. 2012 [Electronic resource]. Mode of access: http://www.csfederalismo.it/attachments/2433_CSF-RP_Fabbrini_ENHANCED%20COOPERATION_October2012.pdf.
- Fayol H. *General and Industrial Management*. L.: Pitman, 1949 (first published in 1919).
- Flachsland C., Marschinski R., Edenhofer O. To link or not to link: Benefits and disadvantages of linking cap-and-trade systems // *Climate Policy*. 2009. Vol. 9. P. 358–372.

- Fleetwood S. Ontology in organization and management studies: A critical realist perspective // *Organization*. 2005. Vol. 12. No 2. P. 197–222.
- Fligstein N. *Organizations: Theoretical debates and the scope of organizational theory*. 2001. P. 2. URL: <http://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/fligstein/inter.handbook.paper.pdf>.
- Fligstein N. Social skill and the theory of fields // *Sociological Theory*. 2001. Vol. 19. No 2. P. 105–125.
- Fligstein N., McAdam D. *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Follett M.P. *Creative Experience*. N.Y.: Longmans, Green and Co., 1924.
- Follett M.P. *The new state: group organization and the solution of popular government*. N.Y.: Longmans, Green and Co., 1923 (originally published 1918).
- Fox W. M. Sociotechnical System Principles and Guidelines: Past and Present // *The Journal of Applied Behavioral Science*. 1995. Vol. 31. No 3. P. 91–105.
- Gajduscsek G. Bureaucracy: is it efficient? Is it not? Is that the question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality // *Administration and Society*. 2003. Vol. 34. No 6. P. 700–723.
- Gare Arran. Aleksandr Bogdanov and Systems Theory // *Democracy & Nature*. 2000. Vol. 6. No 3. P. 341–359. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/PDF%20\(Published%20version\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/PDF%20(Published%20version).pdf).
- Garelli S. The European Union's Promotion of Regional Economic Integration in Southeast Asia:
- Gouldner A.W. Organizational analysis // *Sociology Today* / Ed. by: R.K. Merton, L. Broom, C. Cottrell. – N.Y.: Basic Books, 1959. P. 400–428.
- Governance without Government: Order and Change in World Politics* / Ed. by: James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel. – New York: Cambridge University Press, 1992.
- Governing the World? Cases of Global Governance / Ed. by Hartman S., Willams D. – Abingdon and N.Y.: Routledge, 2013.
- Grilli E. *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press. 1993.
- Groen L., Arne Niemann A., Oberthür S. The EU's role in international climate change policy-making: a global leader in decline? // *Global Power Europe* / Ed. by A. Boening, J.-F. Kremer, A. van Loon. Vol. 2. – Berlin; London: Springer, 2013. P. 37–54.
- Gutner T., Thompson A. The politics of IO performance // *Review of International Organizations*. 2010. Vol. 5. No 3. P. 227–248.
- Hamilton D. S. *The Geopolitics of TTIP: Repositioning the transatlantic relationship for a changing world*. Washington: Center for Transatlantic Relations, 2014.
- Hatch M.J. and Cunliffe A.L. *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. 3d ed. Oxford (UK): Oxford University Press, 2012.
- Hatch M.J., Schultz M. The dynamics of organizational theory // *Human Relations*. 2002. Vol. 55. No 8. P. 989–1018.
- Helmke G and Levitsky S. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // *Perspective on Politics*. 2004. Vol. 2. No 4. P. 725–740.

- Hill C., Smith M. *International Relations and the European Union*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Hoffman A.J. Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. chemical industry. // *Academy of Management Review*. 1999. Vol. 42. No 4. P. 351–371.
- Hoffman A.J. Linking organizational and field-level analyses: the diffusion of corporate environmental practice. // *Organization and Environment*. 2001. Vol. 14. No 2. P. 133–158.
- Hooghe L., Marks G. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.
- Hovi J., Skodvin T., Andresen S. The persistence of the Kyoto Protocol: why other Annex I countries move on without the United States // *Global Environmental Politics*. 2003. Vol. 3. No. 4. P. 1–23.
- Hyde-Price A. “Normative power Europe”: a realist critique. // *Journal of European Public Policy*. 2006. Vol. 13. No 2. P. 217–234
- International organization and global governance* / Ed. by Th. G. Weiss and R. Wilkinson. – Abingdon and N.Y.: Routledge, 2014.
- Interregionalism and international relations* / Ed. by J. Hänggi, R. Roloff, J. Rüland. – New York: Routledge, 2006.
- Jacoby H.D., Chen Y.-H.H. Expectations for a new climate agreement // *Joint Program on the Science and Policy of Global Change*. Report No. 264. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, August 2014.
- Jones A., Clark J. *The spatialities of Europeanization: power, governance and territory in Europe*. Abingdon: Routledge, 2010.
- Jupille J., Caporaso, J.A., Checkel J.T. Integrating institutions: Rationalism, constructivism, and the study of the European Union // *Comparative Political Studies*. 2003. Vol. 36. №1–2. P. 7–40. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.114.9011&rep=rep1&type=pdf>.
- Katzenbach J.R., Smith D.K. *The Wisdom of Teams: Creating the High-Performance Organization*. N.Y.: Harper-Business, 1993.
- Kelemen R.D. Globalizing European Union environmental policy // *Journal of European Public Policy*. 2010. Vol. 17. No. 3. P. 335–349.
- Kellogg W.W. *Effects of human activities on global climate: a summary, with consideration of the implications of a possibly warmer Earth*. Geneva: Secretariat of the World Meteorological Organization, 1976.
- Keohane R. O. Multilateralism: An agenda for research // *International Journal*. 1990. Vol. 45. Issue 4. P. 732–764.
- Keohane R.O., Victor D.G. The regime complex for climate change // *Perspectives on Politics*. 2011. Vol. 9. P. 7–23.
- Kerwer D. International organizations as meta-organizations: The case of the European Union // *Journal of International Organizations Studies*. 2013. №4. P. 40–53. URL: http://journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOS2013-special-issue_Kerwer.pdf.

- Kilian B., Elgström O. Still a green leader? The European Union's role in international climate negotiations // *Cooperation and Conflict*. 2010. Vol. 45. No. 3. P. 255–273.
- Klabbers J. Two Concepts of International Organization // *International Organizations Law Review*. 2005. Vol. 2. No 2. P. 277–293.
- Kraatz M.S., Zajac E.J. Exploring the Limits of the New Institutionalism: The Causes and Consequences of Illegitimate Organizational Change. // *American Sociological Review*. 1996. Vol. 61. No. 5. P. 812–836.
- Kreppel A. The normalization of the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2012. Vol. 19. № 5. P. 635–645. URL: http://eacea.ec.europa.eu/LLp/events/2013/documents/jm_cluster/the_normalization_of_the_eu_amie_kreppel-s_article.pdf; Wille A. *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Lenz T. Spurred Emulation: The EU and Regional Integration in MERCOSUR and SADC // *West European Politics*. 2012. Vol. 35. No 1. P. 155–173.
- Leontitis V. Environmental policy // *Politics in the European Union* / Ed. by I. Bache, S. George, S. Bulmer. – Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 448–465.
- Levi M.A. Copenhagen's inconvenient truth: how to salvage the climate conference // *Foreign Affairs*. 2009. Vol. 88. No. 5. P. 92–104.
- Lewin Kurt. *Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers*. Harper Torchbooks, 1964.
- Machado-da-Silva C., Guarido Filho E.R., Rossoni L. Organizational fields and the structuration perspective: analytical possibilities // *Brazilian Administration Review*. 2006. Vol. 3. No 2. P. 32–56.
- Manners I. Assessing the Decennial, Reassessing the Global: Understanding European Union Normative Power in Global Politics // *Cooperation and Conflict* / Special Issue on Normative Power Europe, ed. by K. Nicolaïdis and R. Whitman. 2013. Vol. 48. № 2. P. 304–329. URL: http://curis.ku.dk/ws/files/130802025/Ian_Manners_Assessing_the_decennial_reassessing_
- Manners I. Normative Power Europe: a Contradiction in Terms // *Journal of Common Market Studies*. 2002. Vol. 40. № 2. P. 235–58. URL: http://polsci.colorado.edu/sites/default/files/5B_Manners.pdf.
- Manners I. Normative power Europe: a contradiction in terms? // *Journal of Common Market Studies*. 2002 Vol. 40. No. 2. P. 235–258.
- Manners I. Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Actions // *Journal of European Integration*. 2015. Vol. 37. № 2. P. 299–318.
- March J.G., Olsen J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // *The American Political Science Review*. September 1984. Vol. 78. № 3. P. 734–749.
- Max Weber: *Essays in sociology* / Ed. by H. H. Gerth and C.W. Mills. – New York: Oxford University Press, 1946 (first published in 1906–24).
- Morgan G. *Images of organization*. L.: Sage Publ., 2006.

- Natalea F., Carvalhoa N., Harropb M. Identifying fisheries dependent communities in EU coastal areas // *Marine Policy*. 2013. Vol. 42. P. 245–252.
- Ness G.D., Brechin S.R. Bridging the Gap: International Organizations as Organizations // *International Organization*. 1988. Vol. 42. No 2. P. 245–273.
- Newman A. Bach D. The European Union as hardening agent: soft law and the diffusion of global financial regulation // *Journal of European Public Policy*. 2014. Vol. 21. No. 3.
- Newman Abraham L., Posner Elliot. International interdependence and regulatory power: Authority, mobility, and markets // *European Journal of International Relations*. 2010. Volume 17. Issue 4. P. 589–610. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1354066110391306>.
- Nicolaïdis K., Egan M. Transnational market governance and regional policy externality: why recognize foreign standards? // *Journal of European Public Policy*. 2001. Vol. 8, No 3. P. 454–473.
- Nitoiu C. Supporting the EU's approach to climate change: the discourse of the transnational media within the 'Brussels Bubble' // *Journal of European Integration*. 2015. Vol. 37. No. 5. P. 535–552.
- North D. Institutions and Credible Commitment // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1993. Vol. 149. №1. P. 11–23.
- Nye J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2005.
- Oberthür S. The role of the EU in global environmental and climate governance // *The European Union and global governance* / Ed. by M. Telo. – London: Routledge, 2009.
- Oberthür S., Roche K.C. EU Leadership in international climate policy: achievements and challenges // *The International Spectator*. 2008. Vol. 43. No. 3. P. 35–50.
- Ostrom E. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change // *Global Environmental Change*. 2010. Vol. 20. P. 550–557.
- Pagliary Stefano. A Wall around Europe? The European Regulatory Response to the Global Financial Crisis and the Turn in Transatlantic Relations // *Journal of European Integration*. vol. 35, Issue 4, June 2013. P. 391–408.
- Papers on the Science of Administration* / Ed. by L. Gulick and U. Lyndall. – N.Y.: Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
- Parker C.F., Karlsson C. Climate change and the European Union's leadership moment: an inconvenient truth? // *Journal of Common Market Studies*. 2010. Vol. 48. № 4. P. 923–943.
- Parsons T. *Structure and Processes in Modern Society*. N.Y.: Free Press of Glencoe, 1960.
- Paterson M., Hoffmann M., Betsill M., Bernstein S. The Micro Foundations of Policy Diffusion Toward Complex Global Governance: An Analysis of the Transnational Carbon Emission Trading Network // *Comparative Political Studies*. 2014. Vol. 47(3). P. 420–449 URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010414013509575>.

- Pavese C.B., Torney D. The contribution of the European Union to global climate change governance: explaining the conditions for EU actorness // *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2012. Vol. 55. P. 125–143.
- Persaud A. The Locus of Financial Regulation: Home Versus Host // *International Affairs*. 2010. Vol. 86. No.3. May 2010. C. 637–646. URL: <http://www.jstor.org/stable/40664272>.
- Petitgas P., Rijnsdorp A. D. et al. Impacts of Climate Change on the Complex Life Cycles of Fish // *Fisheries Oceanography*. 2013. Vol. 22. Issue 2. P. 121–139.
- Posner E. Making Rules for Global Finance: Transatlantic Regulatory Cooperation at the Turn of Millennium // *International Organization*. 2009. Vol. 63 No 4. C. 665–699.
- Quaglia Lucia. The ‘Tug War’ about the Inclusion of Financial Services in TTIP // *FEPS Policy Brief*, February 2016. URL: <http://www.policynetwork.net/uploads/media/154/9342.pdf>.
- Quaglia Lucia. The EU, the US and the International Standard Setting by Regulatory Fora in Finance // *New Political Economy*. 2013. Vol. 19. No 3. C. 427–444.
- Quaglia Lucia. The Source of European Union Influence in International Financial Regulatory Fora // *Journal of European Public Policy*. 2014. Vol. 21. No 3. C. 327–345.
- Ranson M., Stavins R.N. Linkage of Greenhouse Gas Emissions Trading Systems: Learning from Experience Faculty Research // *Working Paper Series*. Discussion Paper ES 13-2. November 2013. P. 11–12.
- Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System* / Ed. by W. Grabendorff, R. Siedelmann. – Baden-Baden: Nomos, 2005.
- Rimer E. *Organization Theory and Frederick Taylor* // *Public Administration Review*. 1993. Vol. 53. No. 3. P. 270–272.
- Schein H.E. *Organizational Psychology*. 2nd ed. Englewood Cliffs (NJ, USA): Prentice-Hall, 1970.
- Scheipers S., Sicurelli D. Normative power Europe: a credible utopia // *Journal of Common Market Studies*. 2007. Vol. 45. No. 2. P. 435–457.
- Schemeil Y. Bringing international organizations in: global institutions as adaptive hybrids // *Organization Studies*. 2013. Vol. 34. No 2. P.219–252.
- Schultz M., Hatch M.J. Building theory from practice // *Strategic Organization*. 2005. Vol. 3. No 3. P. 337–348.
- Schunz S. *Beyond leadership by example: towards a flexibly EU foreign climate policy*. Working Paper. Global Issues Division. Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2011.
- Schunz S. Explaining the evolution of EU foreign climate policy: a case of bounded adaptiveness // *European Integration Online Papers*. 2012. Vol. 16. Article 6. URL: <http://eiop.or.at/eiop/index.html>.
- Scott W.R. *Institutions and organizations*. 2th ed. Thousand Oaks: Sage, 2001.
- Scott W.R. Reflections on a half-century of organizational sociology // *Annual Review of Sociology*. 2004. Vol. 30. No 1. P. 1–21.

- Scott W.R., Meyer J.W. The organization of societal sectors // *Organizational environments: ritual and rationality* / Ed. by J.W. Meyer, W.R. Scott. – Beverly Hills: Sage, 1983. P. 129–153.
- Selin H., VanDeveer S.D. *European Union and Environmental Governance*. New York: Routledge, 2015.
- Silverman D. *The Theory of Organizations*. L.: Heinemann, 1970.
- Skjærseth J.B. and Wettestad J. *EU emission trading: initiation, decision-making and implementation*. Aldershot: Ashgate, 2008.
- Skjærseth J.B. and Wettestad J. Making the EU Emissions Trading System: The European Commission as an entrepreneurial epistemic leader // *Global Environmental Change*. 2010. Vol. 20. N. 2. P. 314–321.
- Skjærseth J.B. The climate policy of the EC: Too Hot to Handle? // *Journal of Common Market Studies*. 1994. Vol. 32. No. 1. P. 25–45.
- Smith M.E. A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role // *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18. No 2. P. 144–163.
- Spaargaren G. and Mol Arthur P.J. Carbon flows, carbon markets, and low-carbon lifestyles: reflecting on the role of markets in climate governance // *Environmental Politics*. 2013. Vol. 22. No. 1. PP. 174–193.
- Spanier B. *Europe, anyone? The 'communication deficit' of the European Union revisited*. Baden-Baden: Nomos, 2012.
- Stoltenberg C., B. Crutchfield-George, K.A. Lacey, M. Cuthbert. The Past Decade of Regulatory Change in the U.S. and EU Capital Market Regimes: An Evolution from National Interests towards International Harmonization with Emerging G-20 Leadership // *Berkeley Journal of International Law*. 2011. Vol. 29. № 2. P. 577–648.
- Strier F. Rating the Raters: Conflicts of Interest in the Credit Rating Firms // *Business and Society Review*. 2008. Vol. 113. No 4. C. 533–553.
- Systems rationality and partial interests* / Ed. by H. Derlien, U. Gerhardt, F. Scharpf. – Baden: Nomos, 1994.
- Tabau A.-S., Maljean-Dubois S. Non-compliance mechanisms: interaction between the Kyoto Protocol System and the European Union // *European Journal of International Law* 21. 2010. Vol. 21. No. 3. P. 749–763.
- Taylor F. *The Principles of Scientific Management*. N.Y.: Harper, 1911.
- The Blackwell Companion to Organizations* / Ed. by Baum J.A.C. – L.: Blackwell, 2002.
- The EU's Role in Global Governance: the Legal Dimension* / Ed. by Bart van Vooren, Steven Blockmans and Jan Wouters. – Oxford: Oxford University Press, 2013.
- The European Union and Global Governance* / Ed. by M. Teló. – L.: Routledge, 2009.
- The European Union and the Global South* / Ed. by F. Söderbaum, P. Stålgren. – Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2010.
- The new institutionalism in organizational analysis* / Ed. by W.W. Powell and P.J. DiMaggio. – L.: University of Chicago Press, 1991. P. 164–182.
- The Oxford Handbook of Organizational Theory: Meta-theoretical Perspectives* / Ed. by H. Tsoukas, Ch. Knudsen. – Oxford (UK): Oxford University Press, 2007.

- The Oxford Handbook of Sociology and Organization Studies: Classical Foundations* / Ed. by P.S. Adler. – New York: Oxford University Press, 2009.
- The Sage handbook of organizational institutionalism* / Ed. by R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, R. Suddaby. London: SAGE Publications, 2008.
- The theory of social and economic organization* / Ed. by A.H. Henderson and T. Parsons. – Glencoe, IL: Free Press, 1947 (first published in 1924).
the_global_Understanding_EU_normative_power_in_global_politics_C_C_2013.pdf.
- Tinbergen Jan. *International Economic Integration*. Amsterdam: Elsevier, 1954
- Александров О.Б. Интересы и приоритеты Арктической стратегии Евросоюза // Вестник МГИМО-Университета. 2013. № 3 (30). С. 12–17. URL:
http://www.vestnik.mgimo.ru/sites/default/files/pdf/02mezhd_otn_aleksandrov.pdf [Aleksandrov O.B. Interesy i priority Arkticheskoy strategii Evrosojuza [Interests and priorities of the European Union Arctic strategy] // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2013. № 3 (30).
- Troignon R. Combining cap-and-trade with offsets: Lessons from CER use in the EU ETS in 2008 and 2009 // *Working Paper Series*. № 2011. No 03. Paris: Climate Economics Chair of Paris-Dauphine University. URL:
ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/cec/wpaper/11-02_WP_2011-03_Troignon-Use_of_Offsets_in_the_EU-ETS-CEC.pdf.
- Van Schaik L., Schunz S. Explaining EU activism and impact in global climate politics: is the Union a norm- or interest-driven actor? // *Journal of Common Market Studies*. 2012. Vol. 50. No. 1. P. 169–186.
- Wallace H., Wallace W., Pollack M. *Policy-Making in the European Union*. New York: Oxford University Press, 2005.
- Weber M. *Max Weber: Essays in sociology* / Ed/ by H. H. Gerth and C.W. Mills. – New York: Oxford University Press, 1946 (trans., first published in 1906-24).
- Weber M. *The theory of social and economic organization* / Ed. by A.H. Henderson and T. Parsons. – Glencoe (IL, USA): Free Press, 1947. (first published in 1924).
- Weick K. E., Quinn R.E. Organizational change and development // *Annual Review of Psychology*. 1999. Vol. 50. P. 361–386.
- Wooten Melissa, Hoffman Andrew J. Organizational Fields Past, Present and Future // *Ross School of Business Working Paper*. January 2016. No.1311. URL:
<file:///C:/Users/User/Downloads/SSRN-id2767550.pdf>.
- Wyrzel R.K.W., Connelly J. Conclusion: the European Union's leadership role in international climate politics reassessed // *The European Union as a leader in international climate change politics* / Ed. by R.K.W. Wyrzel, J. Connelly. – London: Routledge, 2010. P. 271–290.
- Youngs R. Normative dynamics and strategic interests in the EU's external identity // *Journal of Common Market Studies*. 2004. Vol. 42. No 2. P. 415–436.
- Yukl G.A. *Leadership in organizations*. 5th ed. New Jersey: Prentice-Hall, 2002.
- Zucker L.G. Institutional Theories of Organization // *Annual Review of Sociology*. 1987. Vol. 13. P. 443–464. P. 609–638.

Об авторах

Прохоренко Ирина Львовна – доктор политических наук, ведущий научный сотрудник ИМЭМО. Тема докторской диссертации: «Испания в Европейском союзе: взаимовлияние национального и транснационального политических пространств» (2016). Автор более 120 научных публикаций. В том числе: Управление экономикой в Европейском союзе: политические и институциональные аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013 (в соавторстве с М.В. Стрежневой); Испанский опыт регулирования межнациональных отношений и инокультурной иммиграции // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 12. Научные интересы: политическое и социально-экономическое развитие современной Испании, тенденции развития европейской интеграции и системы управления в Европейском союзе, методология анализа международных отношений, категория идентичности в политическом анализе.

***Prokhorenko Irina** – Dr. of Sciences (Politics), Lead Researcher of IMEMO. The topic of her doctoral dissertation was «Spain in the European Union: mutual interaction of national and transnational political spaces» (2016). Irina has authored more than 120 scientific publications. They include: Economic Governance in the European Union: political and institutional aspects. Moscow: IMEMO RAN, 2013 (co-authored with Marina Strezhneva, in Russian); Spanish Experience of regulating interethnic relations // Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya. 2015. № 12. (in Russian). Scientific interests: political and sociopolitical developments in modern Spain, European integration, governance in the EU, methodology of International Relations analysis, category of identity in political analysis.*

Руденкова Дарья Эдуардовна – кандидат политических наук, младший научный сотрудник ИМЭМО РАН. В 2016 г. защитила кандидатскую диссертацию по теме «Лоббизм в Европейском союзе: политические аспекты регулирования». В 2016 г. она также опубликовала монографию Европейский союз: архитектура внешней политики. М.: ИМЭМО РАН (в соавторстве с М. В.

Стрежневой) и статью Участие Европейского союза в переговорах о трансатлантической торговом и инвестиционном партнёрстве // Сравнительная политика. № 3 (англ.). Научные интересы: политика ЕС, регулирование лоббизма, группы интересов, управление рыболовством, внешняя политика ЕС, глобальное управление, теории европейской интеграции.

Rudenkova Daria – Junior Research Associate, IMEMO. In 2016 Daria defended her Ph.D. thesis on «Political Aspects of Lobbying Regulation in the European Union». In 2016 she published a book «European Union: the architecture of foreign policy» in IMEMO RAN (co-authored with Marina Strezhneva, in Russian) and an article on European Union Participation in Negotiations on Transatlantic Trade and Investment Partnership // Comparative Politics Russia. № 3 (in English). Daria's interests include: European Union politics, lobbying regulation, groups of interests, fisheries governance, EU foreign policy, global governance, regional integration theories.

Саворская Екатерина Владимировна – кандидат политических наук, доцент МГУ имени М.В. Ломоносова; научный сотрудник ИМЭМО. В 2013 г. защитила диссертацию на тему «Влияние политических сетей на процессы надгосударственного управления (глобальный и европейский уровни)». Среди её публикаций: Европейский союз в глобальном управлении климатическими изменениями: до и после Парижа // Сравнительная политика. 2016. Vol. 7 No3 (на англ. языке); Оттенки зелёного: энвайронментализм в контексте классических идеологических течений // Полис. Политические исследования. 2015. № 6. Сфера научных интересов: глобальное управление, энвайронментализм и экологическая политика, политические сети и сетевая теория, политический процесс и представительство групповых интересов в ЕС.

Savorskaya Ekaterina – Associate Professor of the Lomonosov Moscow State University; Research Fellow, IMEMO. Ekaterina defended her Ph.D. thesis in 2013 on «Impact of political networks on the processes of suprastate governance (global and regional levels)». Among her publications are: European Union in Global Climate Governance: to Paris and beyond // Comparative Politics Russia. 2016. Vol. 7. No 3 (in English); Shades of Green: Environmentalism in Classical Political

Ideologies // Polis. Political Studies. 2015. No 6 (In Russ.). Sphere of interests: global governance, environmentalism and ecological policy, political networks and network theory, political process and representation of group interests in the EU.

Стрежнева Марина Вадимовна – заведующий сектором ИМЭМО, профессор МГИМО (У) МИД России. Доктор политических наук, доктор философии по политическим наукам Манчестерского университета (Великобритания), автор 120 научных трудов. Последние публикации включают: Приверженность Евросоюза принципу многосторонности в условиях трансформации мирового порядка // *Вестн. Моск. ун-та. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика*. 2016. №2; Роль Европейского союза в управлении футболом // *Сравнительная политика*. 2016. № 3 (на англ. языке). В сфере научных интересов: международная политическая экономия, Европейский союз, глобальное управление.

Strezhneva Marina – Head of Sector, IMEMO; professor, Moscow State Institute for International Relations, Russian Foreign Ministry (MGIMO). Dr. of Sciences (Politics), PhD in Government (Manchester University, UK). Author of 120 scholarly works. Her most recent publications include: The European Union's Adherence to the Principle of Multilateralism in the Context of the World Order Transformations // Vestnik Moscovskogo Universiteta. Set №25. 2016. №2 (in Russ.); The Role of the European Union in Football Governance // Comparative Politics Russia. 2016. Vol. 7. No3 (in English). Academic interests: International Political Economy, European Union, global governance.

Цибулина Анна Николаевна – кандидат экономических наук (диссертация на тему: «Расширение Европейского валютного союза»), доцент МГИМО (У) МИД России, старший научный сотрудник Института Европы РАН. Автор около 20 научных работ. Среди статей: Интеграция финансовых рынков Восточной и Центральной Европы и Еврозоны: последствия глобального финансового кризиса // *Comparative Economic Studies*. 2014. №56 (на английском языке, в соавторстве); Экономический и валютный союз ЕС: работа над ошибками // *Вестник МГИМО-Университета*. 2013. № 4. Направления научной специализации: валютная интеграция,

финансовые рынки ЕС, банковская система ЕС, интеграция финансовых рынков, единый внутренний рынок ЕС.

Tsibulina Anna – Associate Professor, Moscow State Institute for International Relations, Russian Foreign Ministry (MGIMO); Senior Research Fellow of the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Anna's PhD in economic science was devoted to the enlargement of the European Monetary Union. She is the author of about 20 scientific publications. Her articles include: *Integration of Central and Eastern European and the Euro-Area Financial Markets: Repercussions from the Global Financial Crisis* /Anna Tsibulina, Lucjan Orlowski //Comparative Economic Studies. 2014. № 56 (in English); *Economic and Monetary Union of the EU: Errors Correction* // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2013. № 4 (in Russ.). Specialist fields: monetary integration, financial markets of the EU; banking system of the EU; Single Internal Market.

Научное издание

Европейский союз в глобальном экономическом управлении

Ответственный редактор:

Стрежнева Марина Вадимовна

Коллективная монография

Подписано в печать 25.01.2017.

Формат 170×240. Печать офсетная.

Объем 32 п.л., 13,7 а.л. Тираж 200 экз. Заказ № 01/2017

Издательство ИМЭМО РАН

Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23