

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

Исполнение странами-членами «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Ю.К. Зайцев, М.В. Ларионова

Зайцев Юрий Константинович – м.н.с. Информационно-аналитического центра по сотрудничеству с «Группой восьми» Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Государственного университета – Высшей школы экономики

Ларионова Марина Владимировна – д.полит.н., директор Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Государственного университета – Высшей школы экономики, директор международных программ Национального фонда подготовки кадров (НФПК) РФ

Ключевые слова: «Группа двадцати», G20, глобальное управление, международные многосторонние институты, содействие международному развитию, противодействие протекционизму, глобальная торговля и инвестиции

Key words: Group of Twenty, G20, global governance, multilateral international institutions, development cooperation, resisting protectionism, global trade and investment

Институт международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики при участии Национального фонда подготовки кадров подготовил доклад об исполнении странами-членами «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите «двадцатки» в Лондоне 2 апреля 2009 г. В статье представлены общие итоги мониторинга исполнения странами «Группы двадцати» пяти принятых в рамках лондонского саммита обязательств по приоритетным направлениям: восстановление экономического роста и занятости, обеспечение фискальной и ценовой стабильности и снижение финансовых рисков, содействие развитию, борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций.

Институт международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики при участии Национального фонда подготовки кадров подготовил доклад об исполнении странами-членами¹ «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите «двадцатки» в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Встречи лидеров стран-членов «Группы двадцати» стали новым форматом международного сотрудничества наиболее развитых экономик мира в ответ на вызовы мирового финансового и экономического кризиса. В связи с этим усилия стран-членов «Группы двадцати» по поддержке мировой финансовой системы, снижению финансовых рисков, а также содействию развитию в условиях экономического кризиса привлекают особое внимание мировой общественности.

Мониторинг исполнения обязательств странами-членами «Группы двадцати» представляет собой комплексный анализ и оценку национальных усилий по реализации принятых на

саммите решений. Мониторинг исполнения обязательств, принятых на саммите в Лондоне, осуществлялся в период со 2 апреля по 7 сентября 2009 г. на основе открытых источников информации. Анализ проводился с использованием методологии оценки исполнения обязательств, принятых странами-членами «Группы восьми». Полученные в результате исследования данные могут стать основой для дальнейшей сравнительной оценки эффективности «Группы восьми» и «Группы двадцати», оценки вклада «двадцатки» в реализацию функций глобального управления, а также для представления информации о деятельности форума широкой общественности. Это имеет особую практическую значимость в условиях активной дискуссии о легитимности, представительстве и эффективности существующих и новых (формирующихся) институтов глобального управления.

Уровень исполнения обязательств, принятых на саммите странами-членами «Группы двадцати», оценивается по 3-балльной шкале, согласно которой:

¹ Европейский союз (ЕС) является членом «Группы двадцати» и представлен руководством страны, председательствующей в данный период в Европейском совете. Понятие «страны-члены» включает в себя и ЕС.

оценка +1 означает полное или практически полное исполнение страной-членом «Группы двадцати» принятого обязательства;

оценка –1 – полное или практически полное невыполнение страной-членом «Группы двадцати» принятого обязательства;

оценка 0 – а) правительство страны-члена «Группы двадцати» ведет работу по исполнению принятых обязательств, однако ввиду ее незавершенности невозможно оценить результаты ее исполнения; или б) существуют факторы, внешние по отношению к исполнительной власти страны-члена «Группы двадцати», препятствующие исполнению обязательства.

Таким образом, по каждому из отобранных обязательств каждый член «Группы двадцати» получает оценку –1, 0 или +1. Далее по каждой стране оценки за все обязательства суммируются, и сумма делится на общее число анализируемых обязательств. В результате получается итоговая оценка уровня исполнения обязательств «двадцатки» за рассматриваемый период (в баллах или процентах)².

Для целей мониторинга из документов саммита «Группы двадцати» [1, 2] были отобраны пять обязательств по приоритетным направлениям сотрудничества: восстановление экономического роста и занятости, обеспечение фискальной и ценовой стабильности и снижение финансовых рисков, содействие развитию, борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций. Отбор обязательств для мониторинга осуществлялся на основе следующих критериев: сбалансированное представление приоритетов саммита, актуальность принятых решений, возможность измерить результаты исполнения в количественном и качественном выражении³.

Мониторинг исполнения обязательств по противодействию протекционизму, принимаемых «Группой двадцати», осуществляется Всемирной торговой организацией (ВТО) [3]. При подготовке настоящего доклада в части анализа обязательств «двадцатки» по торговле во избежание дублирования усилий, предпринимаемых ВТО, основное внимание было уделено межстрановому сопоставлению принимаемых

мер для оценки эффективности «Группы двадцати» в целом и ее вклада в реализацию функций глобального управления.

Последовательность оценок по странам и взвешенность анализа обеспечивались на основе общего для всех аналитиков понимания методов исследования, содержания проблемы и сути принятых решений⁴.

Основные результаты мониторинга

Средний уровень исполнения странами «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите в Лондоне, составил 23%.

Полностью все обязательства выполнила Великобритания (100%), традиционно демонстрирующая наиболее высокий уровень исполнения принятых на саммитах решений. Кроме того, в данном случае можно отметить так называемый эффект председателя, связываемый с повышением уровня исполнения страной, председательствующей в группе, особенно в условиях эффективно реализованной в рамках решений саммита функции национального политического управления. Италия, несмотря на председательство в «Группе восьми» в 2009 г., не выполнила обязательств «двадцатки», одновременно продемонстрировав невысокий уровень исполнения обязательств «восьмерки», принятых на саммите на о. Хоккайдо (10%). Достаточно высокий уровень исполнения был отмечен у Канады, Австралии, ЕС (60%) и у Германии и Франции (80%). Другие страны-члены «Группы восьми» – Россия и США – выполнили обязательства «двадцатки» на 40%. Низкий для Японии уровень исполнения обязательств (20%) может быть объяснен нестабильной политической обстановкой, сложившейся перед выборами в национальный парламент, а также сложной экономической ситуацией в стране в условиях кризиса.

Достаточно стабильный уровень исполнения для новых индустриальных стран продемонстрировала Южная Африка (40%). Другие новые индустриальные страны-члены «двадцатки» – Бразилия, Саудовская Аравия

² Более подробно с методологией проведения мониторинга можно ознакомиться на сайте Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто (<http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/index.html#method>) и на сайте Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики (http://www.iori.hse.ru/g8/materials/actual_subject.pdf).

³ Полный перечень обязательств представлен в Приложении 1.

⁴ С этой целью было разработано руководство для проведения мониторинга и оценки, с которым можно ознакомиться на сайте Института международных организаций и международного сотрудничества (http://www.iori.hse.ru/g20/a_material/G20%20Monitoring%20Interpretive%20Guidelines.doc).

и Турция – выполнили обязательства «Группы двадцати» только на 20%. Не справились с выполнением обязательств лондонского саммита «двадцатки» Индия, Индонезия и Китай, показав отрицательный уровень исполнения (–40%). Самый низкий уровень исполнения был отмечен у Аргентины (–60%).

Высокий уровень исполнения зафиксирован в сфере борьбы с протекционизмом и развития всемирной торговли и инвестиций. Соответствующее обязательство впервые было принято на саммите «Группы двадцати» в Вашингтоне в ноябре 2008 г., и вновь привержен-

ность принятому курсу была подтверждена лидерами «двадцатки» на встрече в Лондоне. По результатам мониторинга Вашингтонского обязательства по торговле, в апреле 2009 г. уровень исполнения составил 58%⁵. Результаты последнего мониторинга данного обязательства, проведенного после саммита в Лондоне, зафиксировали новые меры по ограничению торговли, принятые девятью странами из 20 стран-членов «двадцатки». Средний уровень исполнения данного обязательства составил 50%. Таким образом, несмотря на то что коллективное решение о приоритете сохранения свободных торговых

Таблица 1. *Исполнение странами «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.*

Страна	Возобновление роста и восстановление рабочих мест	Борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (1)	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (2)	Сфера охвата регулирования	Среднее
Австралия	+1	+1	+1	0	0	0,6
Аргентина	0	0	–1	–1	–1	–0,6
Бразилия	0	+1	+1	0	–1	0,2
Великобритания	+1	+1	+1	+1	+1	1
Германия	+1	+1	+1	+1	0	0,8
Индия	–1	0	0	–1	0	–0,4
Индонезия	0	–1	0	–1	0	–0,4
Италия	0	+1	0	0	–1	0
Канада	+1	+1	+1	0	0	0,6
Китай	0	0	–1	0	–1	–0,4
Мексика	0	0	0	0	0	0
Россия	+1	0	+1	0	0	0,4
Саудовская Аравия	+1	0	0	0	0	0,2
США	0	0	+1	0	+1	0,4
Турция	+1	+1	–1	0	0	0,2
Франция	0	+1	+1	+1	+1	0,8
Южная Африка	+1	+1	–1	0	+1	0,4
Южная Корея	0	+1	0	–1	0	0
Япония	0	0	+1	0	0	0,2
ЕС	0	+1	+1	+1	0	0,6
Среднее	0,35	0,50	0,30	0	0	0,23

⁵ В расчет показателя среднего уровня исполнения были включены только оценки, полученные на основе анализа доступных данных. Три страны – Саудовская Аравия, Турция и Южная Корея – данные по которым в период мониторинга не были доступны, остались за рамками анализа.

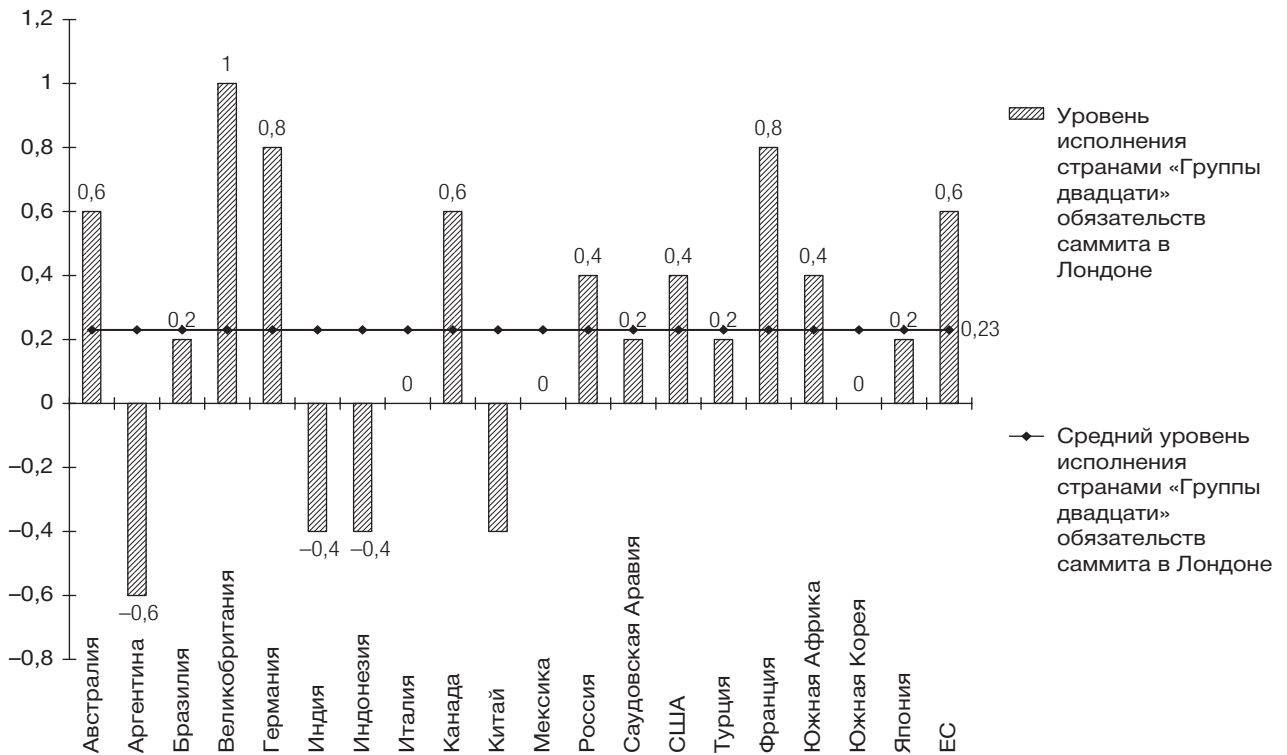


Рис. 1. Уровень исполнения странами «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

режимов для выхода из экономического кризиса и дальнейшего роста действует как сдерживающий фактор, страны-члены «двадцатки» продолжают принимать меры, направленные на защиту национальных производителей и приоритетных отраслей экономики.

С высокой эффективностью страны «Группы двадцати» выполнили обязательство по обеспечению фискальной и ценовой стабильности, а также по разработке стратегий по выходу из системы мер, направленных на поддержку финансового сектора. Средний уровень исполнения здесь составил 35%. Следует отметить, что девять из 20 стран-членов «двадцатки» полностью исполнили данное обязательство, в том числе вторую его часть, касающуюся разработки стратегий выхода из антикризисных программ и мер по стимулированию спроса.

Невысокий уровень исполнения был зафиксирован в сфере содействия развитию. Так, обязательство по достижению Целей развития тысячелетия (ЦРТ), предоставлению Официальной помощи развитию (ОПР), оказанию помощи в торговле, списанию долгового бремени было выполнено странами «двадцатки» на 30%. Такой уровень исполнения объясняется прежде всего тем, что многие страны-члены

«двадцатки» имеют высокий уровень бедности, предоставляемая ими помощь еще менее развитым странам составляет незначительную долю ВВП. В части достижения ЦРТ действия таких стран направлены на решение собственных проблем, в том числе снижение уровня бедности, безработицы, повышение уровня и качества здравоохранения, борьбу с негативными последствиями изменения климата.

Еще менее эффективно было выполнено обязательство по социальной защите беднейших стран, обеспечению продовольственной безопасности и участию в Механизме оказания помощи странам с уязвимыми экономиками по линии Всемирного банка. Уровень исполнения здесь составил 0%. Низкие результаты исполнения показали даже развитые страны, поскольку преимущественно выполнили только часть обязательства, касающуюся обеспечения продовольственной безопасности. Полное исполнение продемонстрировали Великобритания, Германия, Франция и ЕС, предоставившие добровольные взносы в Механизм оказания помощи странам с уязвимыми экономиками по линии Всемирного банка.

Уровень исполнения странами-членами «Группы двадцати» обязательства по реформированию национальных систем регулирования

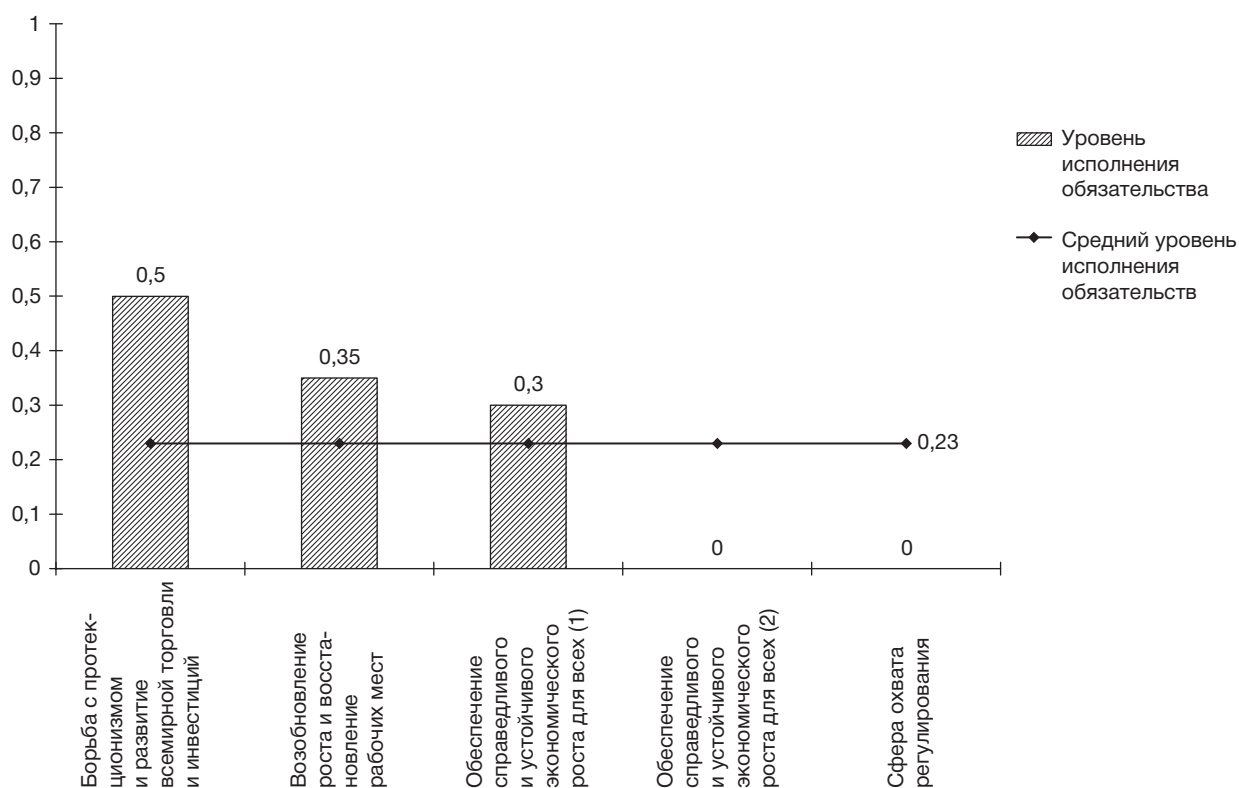


Рис. 2. Уровень исполнения обязательств «Группы двадцати», принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

Таблица 2. Исполнение обязательств «Группы двадцати» по борьбе с протекционизмом и развитию всемирной торговли и инвестиций

Страна	Результаты мониторинга на 2 апреля 2009 г.	Результаты мониторинга на 7 сентября 2009 г.
Австралия	+1	+1
Аргентина	0	0
Бразилия	+1	+1
Великобритания	+1	+1
Германия	+1	+1
Индия	0	0
Индонезия	0	-1
Италия	+1	+1
Канада	+1	+1
Китай	0	0
Мексика	+1	0
Россия	0	0
Саудовская Аравия	Н. д.	0
США	0	0
Турция	Н. д.	+1
Франция	0	+1
Южная Африка	+1	+1
Южная Корея	Н. д.	+1
Япония	+1	0
ЕС	+1	+1
Среднее	0,58	0,50

Таблица 3. *Исполнение странами «Группы восьми» обязательств «Группы двадцати», принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.*

Страна	Возобновление роста и восстановление рабочих мест	Борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (1)	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (2)	Сфера охвата регулирования	Среднее
Великобритания	+1	+1	+1	+1	+1	1,0
Германия	+1	+1	+1	+1	0	0,8
Италия	0	+1	0	0	-1	0
Канада	+1	+1	+1	0	0	0,6
Россия	+1	0	+1	0	0	0,4
США	0	0	+1	0	+1	0,4
Франция	0	+1	+1	+1	+1	0,8
Япония	0	0	+1	0	0	0,2
ЕС	0	+1	+1	+1	0	0,6
Среднее	0,44	0,67	0,89	0,44	0,22	0,53

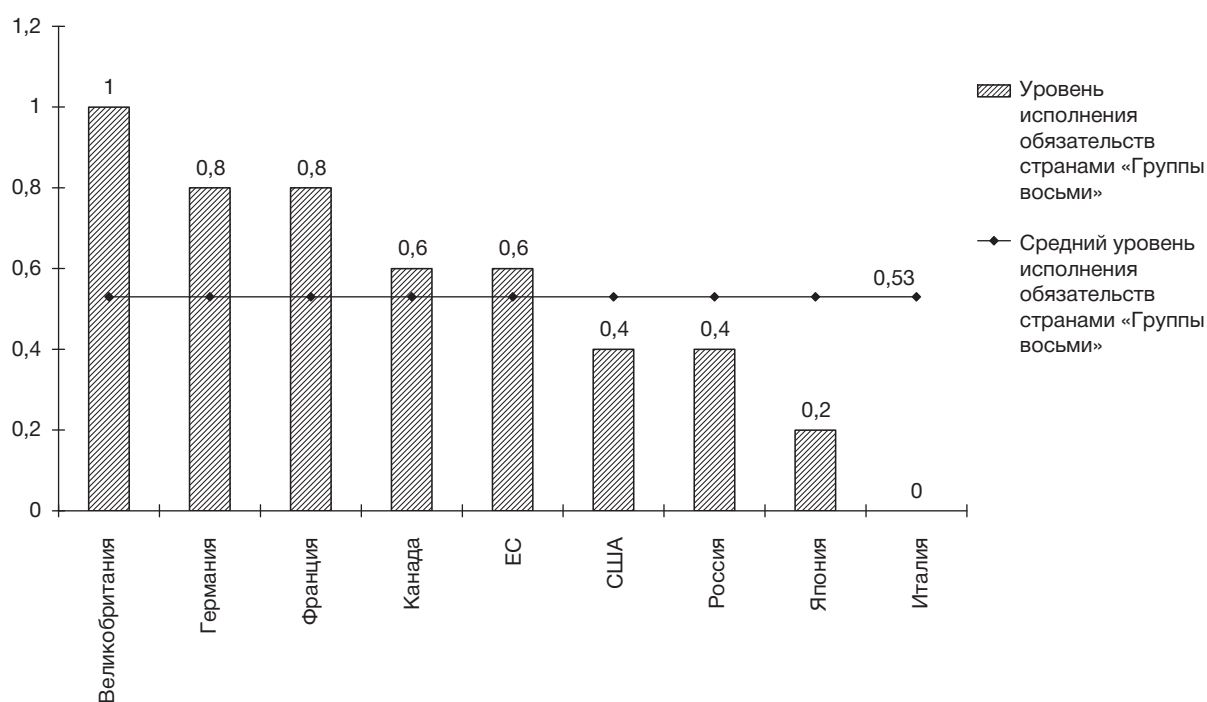


Рис. 3. *Уровень исполнения членами «Группы восьми» обязательств «Группы двадцати», принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.*

и предоставлению информации на международном уровне для снижения рисков в финансовом секторе составил 0%. Мониторинг показал, что большинство стран предприняли

существенные меры, направленные на совершенствование национальных систем регулирования, однако проявили меньшую активность в сборе и обмене информацией о финансовых

Таблица 4. *Исполнение странами «Группы двадцати», не являющимися членами «Группы восьми», обязательств, принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.*

Страна	Возобновление роста и восстановление рабочих мест	Борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (1)	Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (2)	Сфера охвата регулирования	Среднее
Австралия	+1	+1	+1	0	0	0,6
Аргентина	0	0	-1	-1	-1	-0,6
Бразилия	0	+1	+1	0	-1	0,2
Индия	-1	0	0	-1	0	-0,4
Индонезия	0	-1	0	-1	0	-0,4
Китай	0	0	-1	0	-1	-0,4
Мексика	0	0	0	0	0	0
Саудовская Аравия	+1	0	0	0	0	0,2
Турция	+1	+1	-1	0	0	0,2
Южная Африка	+1	+1	-1	0	+1	0,4
Южная Корея	0	+1	0	-1	0	0
Среднее	0,27	0,36	-0,18	-0,36	-0,18	-0,02

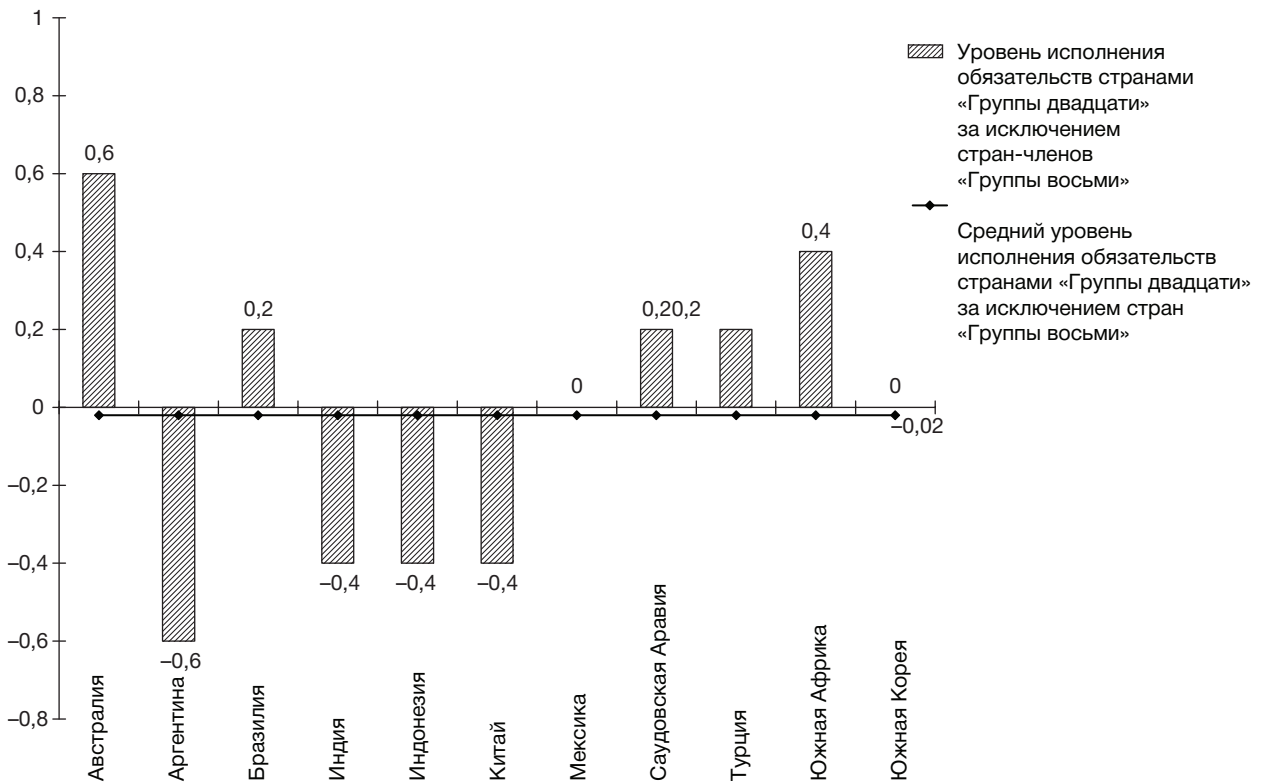


Рис. 4. *Уровень исполнения странами «Группы двадцати», не являющимися членами «Группы восьми», обязательств, принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.*

учреждениях, рынках и инструментах для снижения рисков в финансовом секторе на международном уровне.

Российская Федерация показала стабильный уровень исполнения обязательств «Группы двадцати» (40%), который оказался значительно выше, чем уровень исполнения обязательств «Группы восьми», принятых на саммите на о. Хоккайдо в 2008 г. (25%).

Несомненно, уровень исполнения обусловлен как спецификой обязательств, так и спецификой самих институтов. «Группа восьми» является устойчивым форумом передовых индустриальных стран, в задачи которого входит и решение наиболее острых вопросов, и осуществление долгосрочных программ и проектов, в то время как саммиты лидеров «Группы двадцати» стали ответной реакцией передовых экономик мира на финансовый и экономический кризис.

Средний уровень исполнения обязательств Лондонского саммита «Группой восьми» составил 53%.

Средний уровень исполнения обязательств Лондонского саммита странами-членами «двадцатки», не являющимися членами «Группы восьми», составил –2%.

Такое различие в уровне исполнения, безусловно, связано с тем, что страны-члены «восьмерки» имеют более широкий спектр ресурсов для реализации обязательств по преодолению последствий мирового финансового и экономического кризиса, сложившуюся историю и культуру исполнения коллективных решений, осуществляют их исполнение в контексте решений как «двадцатки», так и «восьмерки». Уровень исполнения странами «восьмерки» обязательств саммита на о. Хоккайдо составил 48%. Кроме того, более низкий уровень реализации принятых на Лондонском саммите решений странами «двадцатки», не являющимися членами «восьмерки», может быть связан с необходимостью повышения уровня консенсуса в рамках «двадцатки». Об этом косвенным образом свидетельствует п. 16 Коммюнике министров финансов стран БРИК: «Мы считаем, что роль “Группы двадцати” должна быть усилена и консолидирована на основе совершенствования ее внутреннего управления, установления более четких правил и рабочих процедур, продвижения вперед по решению только тех

вопросов, по которым существует ясный консенсус» [4].

В целом результаты мониторинга зафиксировали текущую эффективность института «Группы восьми» в исполнении принятых решений как более высокую по сравнению с уровнем эффективности «Группы двадцати».

Тем не менее новый формат международного сотрудничества позволил странам-членам «Группы восьми» не только согласовать меры для преодоления последствий финансового и экономического кризиса с партнерами по «двадцатке», но и включить новые индустриальные государства в процессы коллективного управления. Очевидно, что повышение вклада партнеров стран-членов «Группы восьми» по «двадцатке» в реализацию функции исполнения принятых решений может быть достигнуто только на основе их более интенсивного включения в основные функции «восьмерки» и «двадцатки», такие как обсуждение, определение направления коллективных действий, принятие решений, развитие глобального управления.

Литература

1. План действий по выходу из глобального финансового кризиса / Саммит лидеров стран «Группы двадцати». 2 апреля 2009 г. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/177 (дата обращения: 09.12.2009).
2. Заявление лидеров «Группы двадцати» об укреплении финансовой системы / Саммит лидеров стран «Группы двадцати». 2 апреля 2009 г. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/178 (дата обращения: 09.12.2009).
3. Report to the TPRB from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade – Related Developments, 15 July 2009, World Trade Organization, available at: http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/tpr_13jul09_dg_report_e.doc.
4. Report to the TPRB from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade – Related Developments, 26 March 2009, World Trade Organization, available at: http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/trdev_dg_report_14apr09_e.doc.
5. Final Communiqué of the Meeting of the Finance Ministers and Central Bank Governors of the BRIC Countries, 4 September 2009, London, available at: http://www.brazil.org.uk/pres/articles_files/20090904.html.

Приложение 1

Перечень выбранных для мониторинга обязательств стран-членов «Группы двадцати», принятых на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г.

1) Возобновление роста и восстановление рабочих мест

2009-16 «Мы преисполнены решимости обеспечить фискальную и ценовую стабильность в долгосрочной перспективе и будем разрабатывать стратегии по устранению последствий мер, необходимых в настоящее время для поддержки финансового сектора и восстановления мирового спроса».

[План действий по выходу из глобального финансового кризиса]

2) Борьба с протекционизмом и развитие всемирной торговли и инвестиций

2009-40 «Мы вновь подтверждаем принятое в Вашингтоне обязательство – воздерживаться от возведения новых барьеров для инвестиций или торговли товарами и услугами, введения новых ограничений на экспорт или осуществления мер по стимулированию экспорта, несовместимых с правилами Всемирной торговой организации (ВТО)».

2009-41 «Кроме того, мы будем незамедлительно корректировать любые такие меры. Мы продлеваем сроки данного обещания до конца 2010 г.».

2009-42 «Мы намерены минимизировать любое негативное воздействие на торговлю и инвестиции со стороны нашей внутренней политики, включая финансово-бюджетную политику и меры по поддержке финансового сектора. Мы не уступим финансовому протекционизму, особенно мерам, которые ограничивают всемирное движение капитала, особенно в развивающиеся страны».

[План действий по выходу из глобального финансового кризиса]

3) Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (1)

2009-47 «Мы подтверждаем свои исторические обязательства по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и по выполнению наших соответствующих обещаний по ОПР, включая обязательства по оказанию помощи в интере-

сах торговли, облегчению бремени задолженности, а также обязательства, принятые на встрече в Глениглсе, особенно в отношении стран Африки к югу от Сахары».

[План действий по выходу из глобального финансового кризиса]

4) Обеспечение справедливого и устойчивого экономического роста для всех (2)

2009-48 «Мы выделяем средства на нужды социальной защиты беднейших стран, в том числе путем предоставления инвестиций для решения долгосрочных проблем обеспечения продовольственной безопасности и путем внесения добровольных двусторонних взносов в Механизм оказания помощи странам с уязвимыми экономиками по линии Всемирного банка, включая Фонд по преодолению инфраструктурного кризиса и Фонд оперативного социального реагирования».

[План действий по выходу из глобального финансового кризиса]

5) Сфера охвата регулирования. Заявление об укреплении финансовой системы

2009-66 «Мы скорректируем свои системы регулирования таким образом, чтобы соответствующие органы могли выявлять и учитывать макропруденциальные риски в масштабах всей финансовой системы, в том числе в случае регулируемых банков, теневых банков и частных пулов капитала для того, чтобы не допустить возникновения системного риска».

2009-67 «Мы создадим условия для того, чтобы наши национальные регулирующие органы обладали полномочиями по сбору соответствующей информации в отношении всех существенных финансовых учреждений, рынков и инструментов для оценки потенциальных последствий их краха или крайне тяжелого положения. Эта задача будет реализовываться в тесном сотрудничестве на международном уровне с целью обеспечения максимально возможной согласованности действий».

[Заявление об укреплении финансовой системы]