

Новые измерения сотрудничества «Группы двадцати»: саммит в Лос-Кабосе

М.В. Ларионова

Ларионова Марина Владимировна – д. полит.н., директор Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: larionova@hse.ru

В статье представлен анализ результатов саммита «Группы двадцати» в Лос-Кабосе. Рассматриваются несколько аспектов. Первое, сбалансированность в приоритетах председательства национальных интересов и интересов партнеров, долгосрочных задач глобального управления и задач, требующих безотлагательных действий; преемственности и инновационности повестки дня. Второе, организация взаимодействия с партнерами по «двадцатке», с другими странами, международными и региональными организациями, представителями гражданского общества, бизнес-сообщества, экспертными организациями и академическими институтами, как в ходе подготовки, так и во время проведения саммита. Третье, качество реализации функций глобального управления, прежде всего последовательное исполнение принятых решений и прозрачность оценки достигнутых результатов. Эти три измерения выбраны для оценки, поскольку они имеют безусловное значение для повышения эффективности и легитимности «двадцатки».

В целом саммит в Лос-Кабосе оценивается как успешный. По каждому из трех аспектов оценки отмечаются достижения и неудачи. Председательству удалось обеспечить баланс национальных интересов и интересов партнеров, инновационности и преемственности повестки дня. Мексиканское председательство включило свои ключевые приоритеты в повестку дня саммита. По приоритету «зеленого роста» новых прорывных решений не принято. По туризму и управлению рисками катастроф сформулированы несколько пунктов, определяющих дальнейшие направления действий, но фактически нет обязательств. Наиболее полно проработан «новый» приоритет по расширению доступа к финансовым услугам и финансовой грамотности.

В части организации взаимодействия с партнерами сильной стороной стала активная работа председательства с международными организациями; включение в программу новых форматов: встреч министров торговли, министров туризма; подготовка рабочей группой предложений по международной финансовой архитектуре; продвижение приоритетов мексиканского председательства на многочисленных многосторонних форумах; интеграция в консультации стран Латинской Америки; создание возможностей для двусторонних встреч лидеров в ходе саммита. Однако значительный экспертный и организационный потенциал международных институтов не был полностью востребован. «Двадцатка» не смогла «переварить» подготовленные материалы и сформированные предложения. Предложения экспертного общества и гражданского общества также не нашли отражения в документах саммита.

По реализации функций глобального управления саммит в Лос-Кабосе стал самым сбалансированным за всю историю «Группы двадцати». Значительное внимание было уделено реализации принятых решений, сделан еще один шаг по созданию механизмов самоотчетности. Автор считает, что эта работа должна быть продолжена, в том числе в рамках российского председательства в «Группе двадцати» в 2013 г.

Предлагаемая Вашему вниманию статья подготовлена в рамках проекта «Повышение эффективности участия России в “Группе двадцати”, “Группе восьми” и БРИКС в соответствии с приоритетами и национальными интересами РФ в сфере глобального управления и подготовка предложений для председательства РФ в “Группе двадцати” в 2013 г.», реализуемого совместно Российским советом по международным делам (РСМД) и Институтом международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2012 г.

Ключевые слова: «Группа двадцати», саммит, баланс национальных интересов и интересов партнеров, преемственность повестки дня, международные организации, функции глобального

управления, обязательство, экспертное сообщество, гражданское общество, механизмы подотчетности, легитимность.

Key words: G20, summit, agenda continuity, engagement, priorities, national interests, international organizations, global governance functions, commitments, experts' community, civil society, accountability, legitimacy.

Введение

«Большая часть ответственности (за глобальное управление), которую несли супердержавы, теперь возложена на “Группу двадцати”... Коллективная деятельность “Группы двадцати” требует беспрецедентно высокого уровня объединения суверенитетов, это произойдет, когда саммит перестанет быть еще одной датой в календаре лидеров»¹. Удалось ли седьмому саммиту «Группы двадцати» и председательству Мексики приблизить «двадцатку» к новому качеству сотрудничества? Взвешенный ответ на этот вопрос поможет понять, как закрепить и продолжить процесс координации в рамках председательства России в «Группе двадцати» в 2013 г., и какие уроки нужно учесть при подготовке и реализации российского председательства.

В рамках анализа рассматривается несколько аспектов. Первое, сбалансированность в приоритетах председательства национальных интересов и интересов партнеров, долгосрочных задач глобального управления и задач, требующих безотлагательных действий; преемственности и инновационности повестки дня. Второе, организация взаимодействия с партнерами по «двадцатке», другими странами, международными и региональными организациями, представителями гражданского общества, бизнес-сообщества, экспертными организациями и академическими институтами, как в ходе подготовки, так и во время проведения саммита. Третье, качество реализации функций глобального управления, прежде всего последовательное исполнение принятых решений и прозрачность оценки достигнутых результатов. Все три измерения имеют безусловное значение для повышения эффективности и легитимности «двадцатки».

Сбалансированность приоритетов председательства

Приоритеты мексиканского председательства были заявлены в январе 2012 г., приглашение к обсуждению [15] включило пять широких направлений сотрудничества:

- экономическая стабилизация и структурные реформы как фундамент роста и занятости;
- усиление финансового регулирования, расширение доступа к финансовым услугам, защита прав потребителей и развитие финансовой грамотности;
- совершенствование финансовой архитектуры;
- укрепление продовольственной безопасности и решение проблемы волатильности цен на сырьевые товары;
- обеспечение устойчивого развития, «зеленого роста» и борьба с климатическими изменениями.

¹ Panel «The Mexican chairmanship of the G20» with the participation of former Prime Minister of Canada, Mr. Paul Martin. México City. 5 January 2012. URL: <http://g20mexico.org/en/news-room/speeches/164-panel-la-presidencia-mexicana-del-grupo-de-los-20-con-la-participacion-del-ex-primer-ministro-de-canada-doctor-paul-martin> (date of access: 18.07.2012).

Большая часть этих приоритетов уже составляла ядро повестки дня «Группы двадцати». Ставшие традиционными для сотрудничества «двадцатки» проблемы отказа от протекционизма и борьба с коррупцией также были включены в повестку дня, хотя и не выделялись в качестве приоритетных. Обеспечение социальной защиты и сокращение разрыва в уровнях дохода в отдельный блок выделены не были, но рассматривались в контексте создания новых рабочих мест и политики занятости. Новыми для «Группы двадцати» стали углубление темы обеспечения процветания через всеобъемлющий «зеленый рост», интеграция задачи расширения доступа к финансовым услугам в тематику финансового регулирования, а также вопросы, которые ранее не рассматривались «двадцаткой»: развитие туризма и управление рисками катастроф.

Все новые вопросы повестки дня являются национальными приоритетами Мексики. Так, еще в 2007 г. была принята Программа социального развития по секторам (*el Programa Sectorial de Desarrollo Social*) (2007–2012 гг.), рассчитанная на пять лет. Программа призвана содействовать достижению Стратегических целей социального развития (*Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social*) (2007–2012 гг.) [16]. В 2008 г. для смягчения последствий экономического кризиса была начата программа правительства Мексики «Жить лучше» («*Vivir mejor*») [17]. Эти программы предусматривают меры по расширению и обеспечению доступа мексиканцев к образованию и здравоохранению; улучшению сети социальной защиты; созданию условий для развития предпринимательской деятельности. Для развития туризма правительство осуществляет несколько инфраструктурных проектов: 2011-й год был объявлен годом туризма, подготовлена программа развития в портовой зоне. Мексика подвержена рискам природных катастроф в силу своего географического положения. Кумулятивный ущерб от катастроф в 1970-х годах составил 1,2 млрд долл. США, в 1980-х он достиг 14 млрд долл., в 1990-х превысил 15 млрд долл. США. В период с 2000 г. по 2010 г. ущерб от катастроф увеличился до 25 млрд долл. США, эти явления затронули около 8 млн человек [10]. Таким образом, Мексика использовала возможности председательства для диалога с ключевыми экономикой мира и международными организациями по приоритетам развития страны в своих интересах и интересах международного сообщества.

Диалог с партнерами по ключевым, постоянным приоритетам «двадцатки» был более подготовленным и глубоким, решения нашли более полное отражение в итоговых документах саммита, но и новые вопросы также получили развитие. Представляется полезным продолжить взаимодействие по обеспечению социальной защиты и управлению рисками катастроф. По расширению доступа к финансовым услугам и финансовой грамотности намечено продолжение работы в рамках российского председательства, планируется доработать и рассмотреть на саммите в Санкт-Петербурге План действий, представленный Рабочей группой «Группы двадцати» и ОЭСР, по разработке эффективных методов, способствующих реализации Принципов защиты прав потребителей финансовых услуг. По управлению рисками катастроф намечено, что ОЭСР к ноябрю 2012 г. завершит выработку добровольного механизма, призванного облегчить реализацию политики в области управления рисками катастроф.

По индустрии туризма в Декларации сформулирован очень краткий пункт о ее важности как средства создания рабочих мест, обеспечения экономического роста и развития. Но также есть и обязательство: «...признавая суверенное право государств контролировать въезд на их территорию иностранных граждан, (мы) будем разрабатывать инициативы для облегчения поездок, что будет способствовать созданию рабочих

мест, обеспечению достойной работы, сокращению масштабов бедности и обеспечению глобального экономического роста» [1].

«Зеленому росту» в итоговой Декларации посвящен целый раздел из девяти параграфов. Однако конкретных решений сформулировано всего десять, большинство из них подтверждают ранее принятые обязательства по исполнению договоренностей, принятых в Канкуне и Дурбане, и приверженность устойчивому развитию Конференции ООН (РИО+20). Несмотря на то, что, согласно докладу Рабочей группы по энергетике и товарным рынкам, 11 из 20 стран «Группы двадцати» вновь заявили, что не осуществляют неэффективного субсидирования [21], лидеры подтвердили обязательство рационализировать и постепенно отменить неэффективные субсидии на ископаемое топливо и поручили министрам финансов представить к следующему саммиту доклад, посвященный итогам работы. К новым направлениям сотрудничества можно отнести практику подготовки и представления государствами – участниками «Группы двадцати» добровольных самоотчетов о действиях, предпринимаемых ими для интеграции «зеленого роста» и устойчивого развития в программы структурных реформ. В 2013 г. планируется представить такие добровольные самоотчеты о проводимой странами работе, «а также о прогрессе в интеграции политики «зеленого роста» в программы структурных реформ и в соответствующие национальные планы, нацеленные на продвижение устойчивого развития» [1].

По базовой повестке дня «двадцатки» можно выделить несколько решений, дающих дополнительные импульсы дальнейшему сотрудничеству по поддержке экономической стабилизации и экономическому восстановлению. Согласие о том, что фискальная консолидация должна проводиться таким образом, чтобы не ставить под угрозу реализацию политики, ориентированной на экономический рост, нашло отражение в обязательствах, принятых странами (группами стран и отдельными странами) в соответствии с конкретными обстоятельствами каждой страны. Денежно-кредитная политика должна обеспечивать стабильность цен в среднесрочной перспективе, поддерживая при этом восстановление экономики. Развитые страны обязались обеспечить надлежащие темпы бюджетной консолидации для поддержки экономического подъема с учетом проблем среднесрочной устойчивости налогово-бюджетной сферы в соответствии с обязательствами, принятыми в Торонто. Страны с формирующимися рынками с положительным сальдо по счету текущих операций обязались принимать дополнительные меры для увеличения внутреннего потребления, в том числе за счет устранения ценовых и налоговых искажений и укрепления систем социального обеспечения. Страны с развитой экономикой с положительным сальдо по счету текущих операций будут стимулировать внутренний спрос, в том числе посредством либерализации сектора услуг и содействия инвестициям. Все государства «Группы двадцати» будут продолжать структурные реформы, направленные на усиление и поддержание глобального спроса, стимулирование создания рабочих мест, содействие глобальному перебалансированию и увеличению потенциала экономического роста. Положения лос-кабосского Плана действий по обеспечению роста и занятости конкретизируют обязательства по странам и группам стран [11]. Знаковым является решение по подготовке доклада о выполнении принятых решений к саммиту в Санкт-Петербурге на основе согласованных принципов в формате самооценки и взаимной оценки [12].

По приоритету совершенствования финансовой архитектуры можно констатировать два достижения саммита. Во-первых, несколько стран объявили о готовности выделить финансирование для расширения ресурсов МВФ, в результате общий объем согласованного финансирования составил 456 млрд долл. США, удвоив возможности

МВФ по поддержке акционеров Фонда², нуждающихся в ней, в форме двусторонних займов и инвестиций. Во-вторых, не только подтверждено обязательство полностью осуществить реформы квот и управления МВФ 2010 г. к согласованному сроку – годовому собранию руководящих органов МВФ и Всемирного банка 2012 г., но и зафиксировано решение завершить к январю 2013 г. полномасштабный пересмотр формулы расчета квот с целью устранения неточностей и слабостей в действующей формуле. В-третьих, принято обязательство завершить следующий общий пересмотр квот к январю 2014 г. Также согласованы основные качества, которым должна отвечать формула: она «должна быть простой и прозрачной, согласующейся с множественной ролью квот, являющейся результатом рассчитанных долей, которые приемлемы для большинства акционеров, и реализуемой на основе своевременных, высококачественных и широко распространенных данных».

По реформе финансового сектора принято 12 конкретных обязательств, в основном направленных на завершение работы по внедрению стандартов Базель II, 2.5 и III; обеспечение соблюдения принципов и стандартов СФС в отношении взвешенной практики оплаты труда; повышение интенсивности и действенности надзора за СЗФУ; достижение полной реализации реформ финансового регулирования. Важным новым решением стало одобрение рекомендации СФС, касающейся процесса разработки глобальной системы идентификации юридических лиц (ИЮЛ) для сторон по финансовым операциям, а также глобальной основы управления, представляющей общественные интересы. Система ИЮЛ начнет работать к марту 2013 г. СФС должен представить доклад о ходе ее реализации к совещанию министров финансов и управляющих центральных банков в ноябре 2012 г. Внедрение системы ИЮЛ на глобальной основе призвано помочь официальным органам и участникам рынков в выявлении финансовых рисков и управлении ими.

Лидеры также одобрили пересмотренный устав СФС, обеспечивающий новую организационную основу деятельности СФС, наличие статуса юридического лица, укрепление управления, повышение финансовой самостоятельности и увеличение возможностей по координации разработки и реализации политики регулирования финансового сектора при сохранении прочных связей с БМР.

Развитие сотрудничества по укреплению продовольственной безопасности и решению проблемы волатильности цен на сырьевые товары в основном опирается на решения, принятые ранее, в рамках председательства Франции. Лидеры подтвердили обязательство продолжить реализацию таких инициатив, как Платформа для развития тропического сельского хозяйства, Платформа снижения рисков в сельскохозяйственном секторе, Система глобального сельскохозяйственного мониторинга (ГЕО), исследовательские инициативы в сфере выращивания пшеницы, риса и кукурузы, Форум быстрого реагирования, региональные резервные фонды чрезвычайной продовольственной помощи, Глобальная программа сельского хозяйства и продовольственной безопасности, Принципы ответственного инвестирования в сельское хозяйство, Информационная система сельскохозяйственного рынка. Новое направление сотрудничества заложено в поручении министрам финансов представить в 2013 г. доклад об усилиях «Группы двадцати», направленных на улучшение функционирования рынков сырьевых товаров в контексте выводов о негативных последствиях волатильности цен для экономического роста и макроэкономической политики.

² IMF Managing Director Christine Lagarde Welcomes Additional Pledges to Increase IMF Resources, Bringing Total Commitments to US\$456 Billion. Press Release No. 12/231. 19.06.2012. URL: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12231.htm> (date of access: 18.07.2012).

«Группа двадцати» вновь подтвердила приверженность открытости торговли и инвестиций. Обязательство сохранять мораторий на введение мер, влияющих на торговлю и инвестиции, и отменить любые новые протекционистские меры, которые могли быть введены, включая новые экспортные ограничения и меры стимулирования экспорта, не соответствующие нормам ВТО, было продлено до конца 2014 г. Новое направление диалога в сфере торговли о значимости региональных и глобальных стоимостных цепочек для мировой торговли, их роли в содействии экономическому росту, занятости и развитию, и необходимости более активного встраивания развивающихся стран в такие цепочки наращивания стоимости не нашло отражения в итоговых документах в виде конкретного обязательства. Запланировано, что это направление коллективного анализа будет продолжаться под председательством России в 2013 г.

Блок по содействию развитию включал вопросы из основной повестки дня: продовольственную безопасность и поощрение всеобъемлющего «зеленого роста». С целью содействия привлечению инвестиций в инфраструктуру, развитие которой является важной предпосылкой для устойчивого экономического роста, сокращения масштабов бедности и создания рабочих мест, были подготовлены два доклада. Доклад о неверной оценке риска и доходности инвестиций в странах с низким уровнем дохода [14] призван стимулировать долгосрочные инвестиции в инфраструктуру, скорректировать ожидания инвесторов и обеспечить развитие роли МБР как партнеров частных инвесторов. В докладе о передовом опыте реализации инфраструктурных проектов в области создания городских систем массовых перевозок в городах средних и больших размеров в развивающихся странах, подготовленном ВБ и АБР [22], сформулированы рекомендации по созданию механизма грантового финансирования для поддержки разработки и подготовки проектов в области транспортной инфраструктуры, чтобы обеспечить развитие урбанизации в контексте решения задачи «зеленого роста».

Лидеры подтвердили обязательства в области глобального партнерства во имя развития, сформулированные в Целях развития тысячелетия (ЦРТ), поддержали «Глобальное партнерство в целях эффективного сотрудничества в области развития», которое будет запущено на основе решений, достигнутых на четвертом Форуме высокого уровня по эффективности помощи развитию, проведенном в Пусане (Корея). Рабочей группе по вопросам развития к следующему саммиту предложено проработать вопрос об организации процесса оценки и отчетности в вопросах деятельности «Группы двадцати» в сфере содействия развитию. Таким образом, в «двадцатке» формируется система самоотчетности по направлению содействия развитию.

Накануне и в ходе саммита значительное внимание было уделено ситуации в еврозоне, хотя трудно не согласиться с комментарием президента США Б. Обамы: «...большинство лидеров еврозоны, большая часть экономик, не являются членами “Группы двадцати”». Вызовы, стоящие перед Европой, не могут быть решены “двадцаткой” или США. Решения будут обсуждаться и приниматься лидерами и народами Европы»³. «Двадцатка» выразила поддержку мерам еврозоны, направленным на завершение формирования экономического и валютного союза; конкретным мерам, ориентированным на более интегрированную финансовую архитектуру, включающую банковский надзор, санацию и рекапитализацию, а также страхование депозитов. В свою очередь страны – члены Европейского союза из числа государств «Группы двадцати» приняли обязательство «незамедлительно приступить к реализации мер, направлен-

³ Remarks by President Obama at Press Conference After G20 Summit. Los Cabos. Mexico. URL: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/20/remarks-president-obama-press-conference-after-g20-summit> (date of access: 18.07.2012).

ных на поддержку экономического роста, в том числе за счет завершения формирования Европейского единого рынка и более эффективного использования европейских финансовых инструментов, например, Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), облигаций пилотных проектов, структурных фондов и фондов сплочения, для более целенаправленных инвестиций, занятости, экономического роста и конкурентоспособности, одновременно сохраняя твердую приверженность упорядочению государственных финансов, которое будет оцениваться на структурной основе» [1]. Лидеры ЕС рассматривают это обязательство как весомый вклад ЕС в восстановление экономического роста и доверия [20].

В рамках председательства Мексики продолжилась тенденция к увеличению доли экономических приоритетов и снижению доли финансовых вопросов в повестке дня «Группы двадцати», соответственно, доля приоритета экономики стала самой высокой, а финансов – самой низкой в истории «Группы двадцати». Внимание к вопросам торговли сохраняется на уровне незначительно ниже среднего за период с 2008 г. (рис. 1).

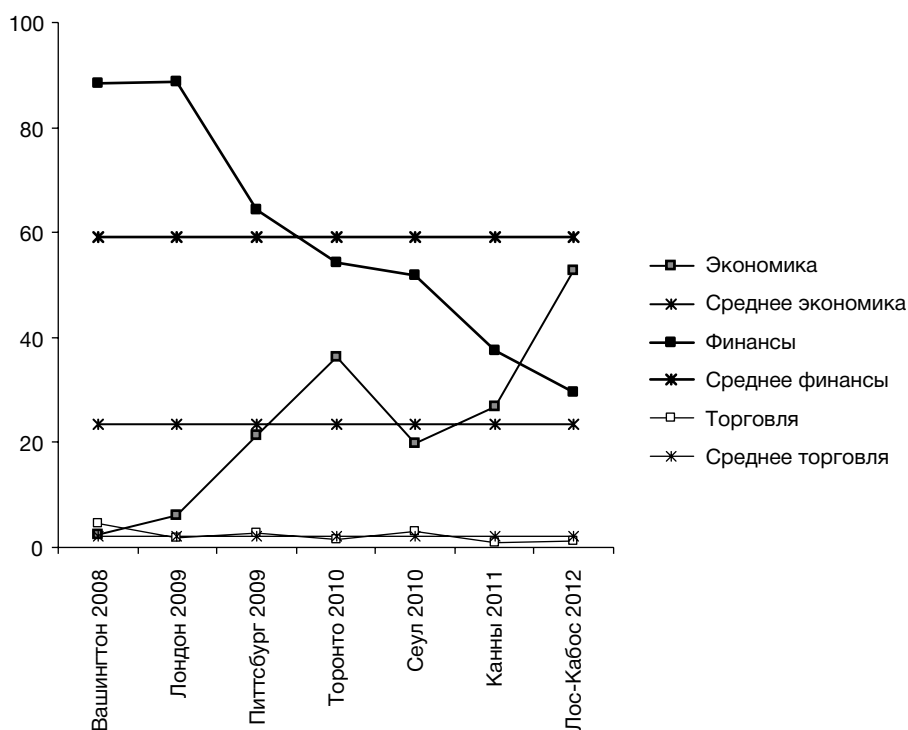


Рис. 1. Доля приоритетов «Экономика», «Финансы» и «Торговля» в повестке дня «Группы двадцати»

Доля вопросов защиты окружающей среды и «зеленого роста» достигла максимально высокого уровня в дискурсе «Группы двадцати» под председательством Мексики (рис. 2).

В целом мексиканскому председательству удалось сбалансировать национальные интересы и интересы партнеров, обеспечить преемственность и инновационность повестки дня, а также способствовать решению задач, требующих безотлагательных действий, и подготовке решений долгосрочных задач глобального управления. Пред-

ставляется, что по этому аспекту председательство может быть оценено как вполне эффективное.

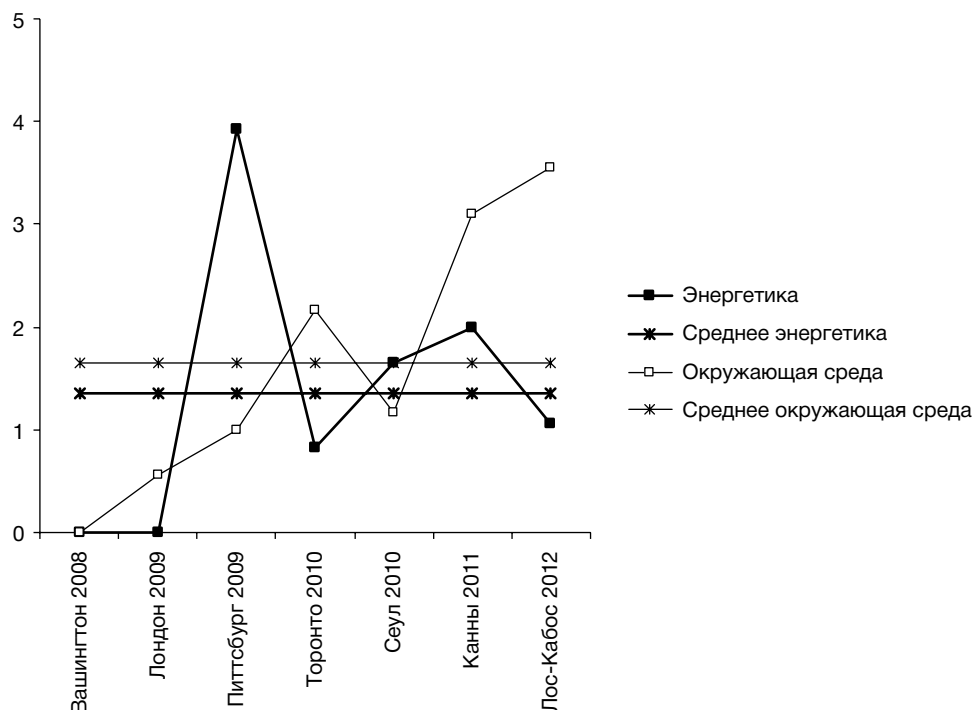


Рис. 2. Доля приоритетов «Окружающая среда» и «Энергетика» в повестке дня «Группы двадцати»

Организация взаимодействия и консультаций по приоритетам председательства

Консультации с партнерами по «Группе двадцати» предусматривали 18 встреч разного уровня. Большая их часть ко времени проведения саммита состоялась, в том числе шесть встреч шерп, пять заседаний министров финансов и глав центральных банков, три встречи министров труда и занятости, две встречи заместителей министров сельского хозяйства, одна встреча министров торговли и неформальная встреча министров иностранных дел. По итогам диалога приняты два коммюнике министров финансов [5, 6], одно заключение министров труда и занятости [9] и доклад заместителей министров сельского хозяйства [3]. Два последних документа, как и доклад рабочей группы по развитию [18], позиционированы как итоговые документы председательства, наряду с документами, принятыми на саммите. Консультации также проходили в рамках заседаний рабочих групп. По итогам трех встреч рабочей группы по развитию (еще одна встреча состоится в октябре 2012 г.) принят уже упомянутый выше доклад о ходе реализации Сеульского многолетнего плана действий. Документ рабочей группы по борьбе с коррупцией планируется подготовить по итогам трех встреч к концу 2012 г. Создан-

ная в рамках председательства Мексики рабочая группа по международной финансовой архитектуре подготовила предложения по увеличению ресурсов МВФ, пересмотру квот и формулы по расчету квот, которые нашли отражение в решениях министров финансов и лидеров [8]. Рабочая группа по энергетике и товарным рынкам по итогам анализа влияния волатильности цен на макроэкономическую ситуацию выработала рекомендации по мерам, направленным на совершенствование функционирования товарных рынков, а также возможным подходам стран к смягчению последствий волатильности цен на сельскохозяйственные товары, нефть, газ и другие сырьевые ресурсы [7]. Рабочая группа по чистой энергии и энергоэффективности провела анализ опыта стран – членов «Группы двадцати» по разработке и внедрению новых технологий с целью выявить наилучший опыт, ключевые стимулы и барьеры к внедрению эффективных технологий [4].

В целом организация взаимодействия с партнерами осуществлялась по устоявшейся в «Группе двадцати» модели. Новые форматы координации включали встречи министров торговли и подготовку предложений по совершенствованию финансовой архитектуры. Учитывая значение развития туризма для экономики Мексики, впервые с начала создания инициативы туристической «двадцатки» в 2010 г.⁴ туризм был включен в направление координации шерп, а встреча министров туризма была интегрирована в программу председательства.

Президент Мексики Ф. Кальдерон, специальный представитель председательства Мексики в «Группе двадцати» Р. Марино, шерпа президента в «Группе двадцати» Л. Аранда особое внимание уделяли представлению и обсуждению приоритетов мексиканского председательства в ходе формальных и неформальных встреч различных международных организаций и объединений. Всего таких встреч состоялось 17, включая выступления на сессии комитета постоянных представителей Африканского союза, официальный визит в Организацию американских государств, встречу с министрами финансов и главами центральных банков стран АСЕАН, обсуждение с Советом министров финансов арабских государств, выступления на 45-м ежегодном заседании совета управляющих Азиатского банка развития и ежегодном заседании Европейского банка реконструкции и развития, обсуждение с Группой по глобальному управлению (3G), посещение ЮНКТАД и встречу с Генеральным секретарем ООН. Таким образом, с одной стороны, председательство Мексики приложило значительные усилия для продвижения своих интересов и приоритетов через механизмы консультаций в рамках «двадцатки», с другой стороны, тем самым был внесен вклад в повышение легитимности института.

Задача повышения легитимности и опоры на экспертный потенциал международных многосторонних институтов также была реализована через тесное взаимодействие с международными институтами на всех этапах проработки повестки дня. Председательство Мексики с самого начала характеризует высокий уровень включения в консультации международных и региональных организаций. Помимо тесного взаимодействия с международными институтами, результатом которого стали материалы семинаров и круглых столов, а также доклады по ключевым вопросам председательства, представители международных организаций были приглашены для участия в большинстве встреч, включая встречи шерп, министров финансов, министров труда и занятости, за-

⁴ Инициатива Т20 создана странами – членами «двадцатки» при поддержке Всемирной организации туризма (ВОТ). В рамках этой инициативы туризм рассматривается как один из элементов восстановления экономического роста, развития инфраструктуры, торговли, создания рабочих мест и искоренения бедности.

местителей министров сельского хозяйства и первую в истории «двадцатки» встречу министров торговли. Представители 24 международных организаций участвовали в 14 встречах разных форматов, т.е. практически во всех уже состоявшихся встречах.

Общее количество материалов, подготовленных международными институтами для «двадцатки», составляет 50 докладов, рекомендаций, справок. Представители международных организаций также участвовали в подготовке докладов рабочих групп, которых к саммиту было представлено 15. Экспертный потенциал международных институтов был подключен как к анализу ключевых проблем и выработке предложений, так и к мониторингу реализации принятых решений. В результате по проблемам восстановления экономического роста и преодоления дисбалансов МВФ, ОЭСР и ВБ было подготовлено четыре доклада. СФС, МВФ, ВБ, ОЭСР и ИОСКО подготовили 13 докладов по совершенствованию финансового регулирования. Наибольшее количество материалов (15) было подготовлено международными организациями по блоку энергетики и товарным рынкам, в работе приняли участие МЭА, МЭФ, ОПЕК, ВБ, МВФ, ИОСКО. ООН, ОЭСР, ВБ, МФК, РБР, МОТ представили доклады и рекомендации по «зеленому росту» (10).

Однако в итоговых документах саммита отмечено лишь 24 упоминания докладов. Количество упоминаний международных организаций в документах председательства (358) ниже, чем на предыдущих четырех саммитах. Интенсивность – отношение количества упоминаний к количеству символов в документах – самая низкая за весь период существования «двадцатки» (рис. 3).

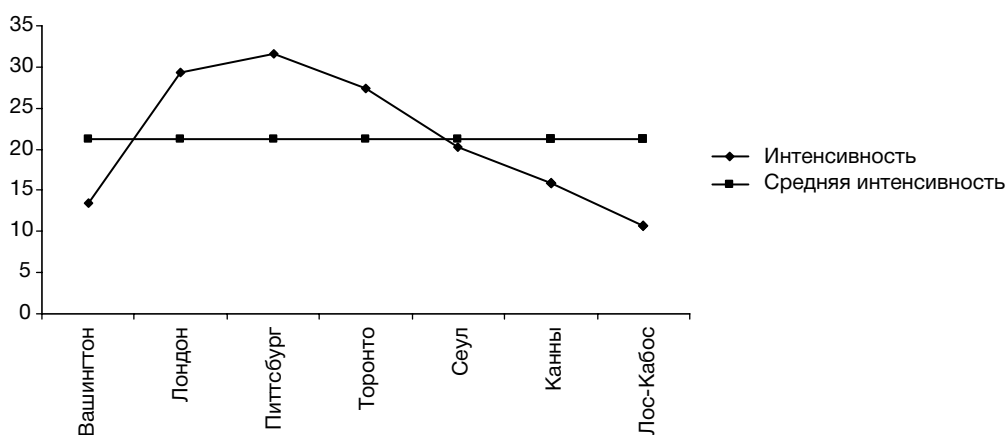


Рис. 3. Интенсивность упоминания международных организаций в документах «Группы двадцати»

По-прежнему наиболее часто упоминаемыми организациями являются МВФ, СФС, ВБ, ОЭСР (табл. 1).

Общее количество переданных международным организациям мандатов по итоговым документам саммита (31) ниже среднего по семи саммитам «Группы двадцати» и значительно ниже уровня саммита в Каннах (57). Следует отметить, что из 31 мандата на подготовку докладов, оценок, предложений и рекомендаций, семь международных организации должны будут представить к саммиту в сентябре 2013 г.

Включение в консультативный процесс стран, не участвующих в «двадцатке», вошло в практику с саммита в Лондоне. В соответствии с решением, принятым в Сеуле,

Таблица 1. Упоминания организаций в документах «Группы двадцати»

	Вашингтон	Лондон	Питтсбург	Торонто	Сеул	Канны	Лос-Кабос	Всего
Форум финансовой стабильности, Совет по финансовой стабильности	9	78	98	95	141	65	48	534
Международный валютный фонд	19	80	60	79	108	131	55	532
Всемирный банк	8	33	29	54	56	53	48	281
Базельский комитет по финансовому надзору	0	33	62	44	68	9	8	224
Организация экономического сотрудничества и развития	1	4	7	18	30	53	45	158
Международная организация комиссий по ценным бумагам	0	28	27	12	29	26	7	129
Совет по международным стандартам финансовой отчетности	0	9	35	23	41	3	1	112
ООН	1	6	3	5	27	24	27	93
Международная организация труда	0	1	5	19	8	26	21	80
Международная организация по борьбе с незаконным оборотом денежных средств	1	6	14	11	18	16	7	73
Всемирная торговая организация	3	2	5	8	7	28	18	71
Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН	0	0	1	0	4	24	9	38
Международная ассоциация страхового надзора	0	6	10	6	7	5	3	37
Международная финансовая корпорация	0	0	2	5	4	22	3	36
Многосторонние банки развития	0	1	2	6	7	13	0	29
Конференция ООН по торговле и развитию	0	0	1	4		15	8	28
Международное энергетическое агентство	0	0	3	4		18	2	27
Банк международных расчетов	0	5	2	1		13	6	27
Всемирная продовольственная программа	0	0	1	0		14	6	21
Всего (наиболее часто упоминающиеся международные организации)	42	292	367	394	555	558	322	2530
Всего (все упоминающиеся международные организации)	44	310	395	433	669	672	358	2789

председатель приглашает не более пяти неучаствующих сторон, из которых по меньшей мере две страны Африки. В саммите лидеров приняли участие, помимо Испании, ставшей постоянным приглашенным участником встреч с первого саммита, Бенин и Эфиопия, Чили, Колумбия и Камбоджа. Кроме того, во встречах заместителей министров сельского хозяйства приняли участие Дания, Новая Зеландия, Нидерланды и Израиль. Во встрече министров туризма – Эль-Сальвадор, Гватемала, Ямайка и Перу. Всего в консультации были включены 14 неучаствующих в «двадцатке» стран, из них шесть стран Латинской Америки. В целом расширение количества стран-участниц призвано способствовать повышению легитимности «двадцатки», однако увеличение количества сторон переговоров может создавать проблемы для эффективности. В этой связи важно обеспечить баланс. В рамках председательства России, вероятно, целесообразно, помимо двух стран Африки, пригласить на консультации как минимум двух партнеров по ЕвразЭС и одну страну из Юго-Восточной Азии.

Мексиканское председательство создало возможность для проведения накануне и после саммита в Лос-Кабосе значительного количества двусторонних встреч лидеров. Всего состоялась 21 двусторонняя встреча, 10 из них провел президент Кальдерон с лидерами стран-партнеров по «двадцатке» и премьер-министром Камбоджи. Этот, безусловно, позитивный опыт стоит учесть при планировании саммита в Санкт-Петербурге.

Таким образом, в рамках своего председательства Мексика активно задействовала механизмы консультаций с партнерами по «двадцатке», международными организациями и третьими странами. Был подключен значительный экспертный и организационный потенциал международных институтов, однако, очевидно, «двадцатка» не смогла осмыслить и использовать в полной мере подготовленные материалы и сформированные предложения. В этом смысле снижение количества мандатов на подготовку новых материалов рационально. Представляется, что в будущем при подготовке председательства и структурировании работы с международными институтами необходимо соизмерять возможности по обработке и интеграции ожидаемых от них документов и рекомендаций в решения «двадцатки». Это позволит оптимизировать затраты международных организаций и институтов «Группы двадцати», а также избежать возможного разочарования из-за невостребованности результатов работы.

В части взаимодействия с экспертным сообществом и гражданским обществом, несмотря на высокую активность представителей неправительственных организаций и экспертных институтов, сформированные ими предложения не были востребованы председательством и не нашли отражения в документах саммита. Очевидно, всем участникам консультаций необходимо работать над повышением качества диалога.

Мексиканское председательство организовало интенсивное взаимодействие со всеми партнерами, однако его результаты могли бы быть более весомыми при условии структурированного диалога и общего понимания ожидаемых результатов.

Реализация функций глобального управления

По реализации функций глобального управления (обсуждение, определение направления действий, принятие решений, реализация решений и развитие глобального управления)⁵ саммит в Лос-Кабосе стал самым сбалансированным за всю историю

⁵ Доля функции оценивается как доля количества символов, посвященных данной функции, в документах саммита, в общем количестве символов в документах, принятом за 100%. Описание функций и методологии оценки см. [2].

«Группы двадцати» (рис. 4). Доля функции обсуждения составила 17,5 %, доля функции определения направления действий – 27%, доля функции принятия решений – 24,82%. Наибольшая доля дискурса (29%) была посвящена реализации принятых решений.

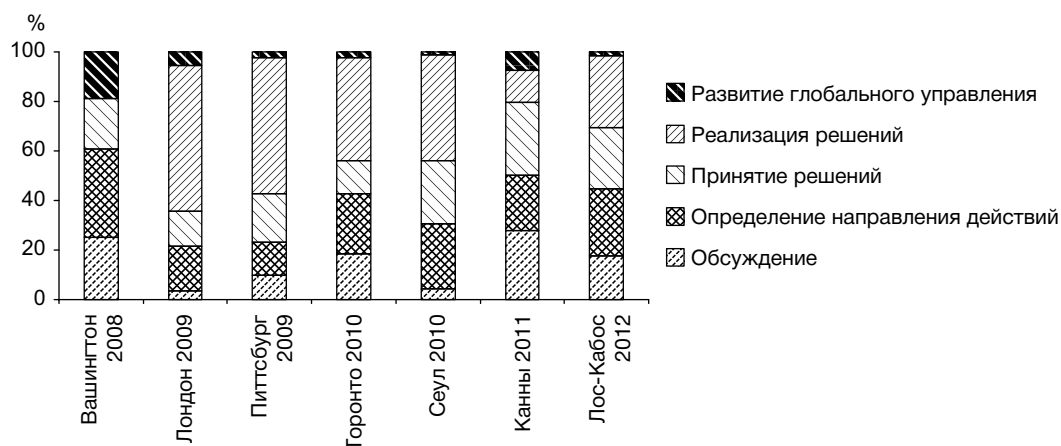


Рис. 4. Доля функций глобального управления в документах саммитов «Группы двадцати»

Лидеры приняли 179 конкретных обязательств, что значительно превышает средний уровень по всем саммитам «двадцатки», кроме встречи глав государств и правительств стран «Группы двадцати» в Каннах, где лидеры согласовали 282 обязательства (рис. 5).

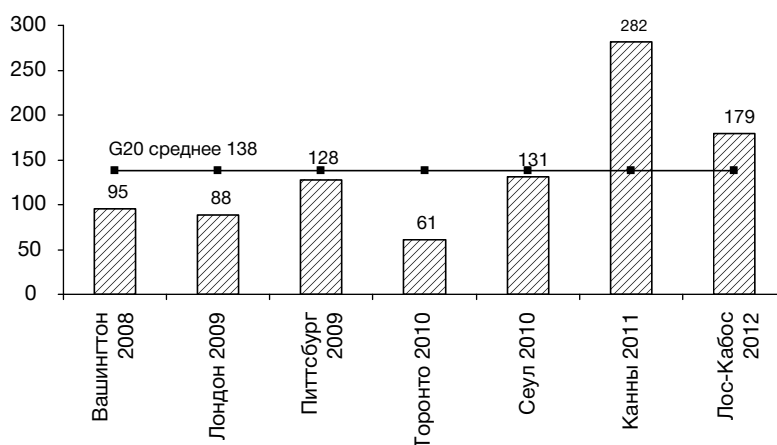


Рис. 5. Динамика обязательств, принятых на саммитах «Группы двадцати»

Количество принятых решений, безусловно, не является показателем эффективности форума. Однако постоянное присутствие и значительная доля функции реализации решений в документах «двадцатки» подтверждает приверженность лидеров принятым решениям. Впервые на саммите «Группы двадцати» в Лос-Кабосе был принят документ с самооценкой исполнения решений, направленных на достижение сильного, устойчивого и сбалансированного роста [13], а также рамка для ежегодной

самооценки [12]. Документ определяет основные принципы и элементы самооценки, необходимость дальнейшего совершенствования инструмента самооценки. Планируется, что доклады по самооценке будут ежегодно представляться министрам и лидерам и служить основой при формировании будущих планов действий.

Исполнение принятых на саммите в Лос-Кабосе обязательств еще предстоит оценить. Тем не менее данные мониторинга, ежегодно осуществляемого совместно Исследовательской группой «Группы двадцати» Университета Торонто и Институтом международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ⁶, указывают на положительную динамику уровня исполнения принятых решений как институтом в целом, так и группами стран внутри «двадцатки». В целом по институту уровень исполнения вырос с 0,23 по Лондону до 0,54 по Каннам. От Торонто к Каннам существенно повысился уровень исполнения стран БРИКС, уровень реализации принятых решений странами – нечленами «Группы восьми» вырос с негативного –0,02 по Лондону до 0,43 по Каннам. Страны – члены «Группы восьми» демонстрируют стабильно высокий уровень исполнения принятых «двадцаткой» решений (0,59) в среднем по всем саммитам (рис. 6).

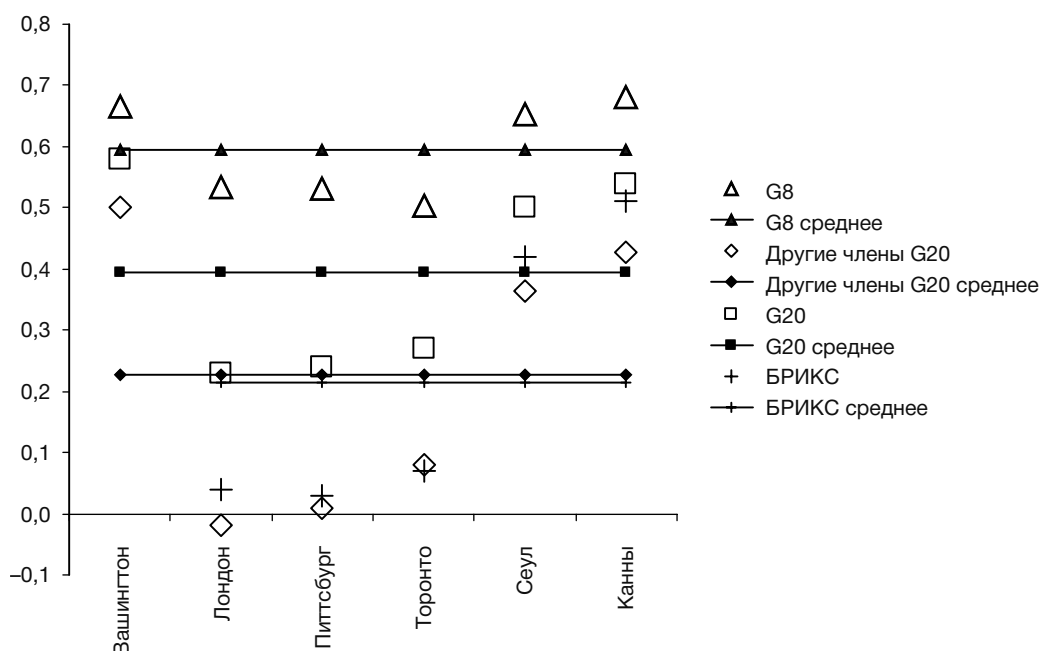


Рис. 6. Динамика исполнения обязательств, принятых на саммитах «Группы двадцати»

⁶ В основе методологии лежат индивидуальные оценки. Оценки выставляются в соответствии со шкалой, согласно которой оценка «+1» означает полное исполнение членом «Группы двадцати» принятого на себя обязательства, оценка «0» – частичное исполнение или продолжающуюся работу по исполнению обязательства, оценка «-1» – невыполнение обязательства или принятие мер, прямо противоположных заявленной цели. Для удобства восприятия также используется процентная шкала, где оценка «-1» соответствует уровню исполнения 0%, оценка «+1» – уровню исполнения 100% (перевод оценки в процентное выражение осуществляется по формуле $P = 50(S + 1)$, где P – уровень исполнения обязательства, выраженный в процентах, а S – уровень исполнения обязательства в баллах).

Документы саммита содержат значительное количество «катализаторов» исполнения, в том числе поручения министрам, рабочим группам и международным организациям о подготовке докладов по реализации принятых решений либо к ноябрю 2012 г., либо к саммиту в Санкт-Петербурге. Как правило, наличие таких встроенных в документы катализаторов способствует повышению уровня реализации принятых решений. Можно предположить, что наличие 31 мандата с конкретной датой исполнения поручения, из которых 11 адресовано различным форматам «двадцатки» и 20 международным организациям будет способствовать повышению уровня принятых в Лос-Кабосе решений.

Для повышения эффективности и легитимности «Группы двадцати» также представляется важным продолжить работу по совершенствованию механизма самоотчетности, чтобы обеспечить соответствие основным параметрам подотчетности: прозрачности, возможности осуществления консультаций, оценки и корректировки дальнейших действий [19]. Представление первичных данных для каждого из членов института способствует повышению прозрачности. Рекомендации создают возможности для проведения консультаций и корректировки дальнейших действий. Количественные показатели оценки формируют ясные сигналы относительно результатов оценивания. Доклад по оценке, принятый в Лос-Кабосе, этим принципам не удовлетворяет, но закладывает фундамент для дальнейшей работы. Основой для совершенствования самоотчетности могут быть индивидуальные обязательства стран «двадцатки» по основным направлениям сотрудничества⁷, по которым страны представляют собственные данные по исполнению, в соответствии с форматом, заложенным первым таким документом, принятом на саммите в Сеуле в 2010 г.

Заключение

В целом саммит в Лос-Кабосе можно оценить как успешный. По каждому из трех аспектов оценки можно констатировать достижения и неудачи. В целом удалось обеспечить баланс национальных интересов и интересов партнеров, инновационности и преемственности повестки дня. Мексиканское председательство включило свои ключевые приоритеты в повестку дня саммита. По приоритету «зеленого роста» новых прорывных решений не принято. По туризму и управлению рисками катастроф сформулированы несколько пунктов, определяющих дальнейшие направления действий, но фактически нет обязательств. Наиболее полно проработан «новый» приоритет по расширению доступа к финансовым услугам и финансовой грамотности.

В части организации взаимодействия с партнерами сильной стороной стала активная работа председательства с международными организациями; включение в программу новых форматов: встреч министров торговли, министров туризма; подготовка рабочей группой предложений по международной финансовой архитектуре; продвижение приоритетов мексиканского председательства на многочисленных многосторонних форумах; интеграция в консультации стран Латинской Америки; создание возможностей для двусторонних встреч лидеров в ходе саммита. Однако значительный экспертный и организационный потенциал международных институтов не был полностью востребован. «Двадцатка» не смогла «переварить» подготовленные материалы и сформированные предложения. Предложения экспертного сообщества и гражданского общества также не нашли отражения в документах саммита.

⁷ Policy Commitments by G20 Members. Los Cabos Summit. 18–19.06.2012.

По реализации функций глобального управления следует отметить, что саммит в Лос-Кабосе стал самым сбалансированным за всю историю «Группы двадцати». Значительное внимание было уделено реализации принятых решений, сделан еще один шаг по созданию механизмов самоотчетности. Эта работа должна быть продолжена, в том числе в рамках российского председательства в «Группе двадцати» в 2013 г.

Литература

1. Итоговая декларация лидеров «Группы двадцати». 19.06.2012. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1245 (дата обращения: 18.07.2012).
2. Ларионова М.В., Рахмангулов М.Р. «Группа восьми» и «Группа двадцати». Функции, приоритеты, типы взаимодействия с Россией // Вестник международных организаций. 2009. № 4. URL: <http://iorj.hse.ru/2009--4/26814409.html> (дата обращения: 18.07.2012).
3. Agriculture Vice Ministers and Deputies Meeting Report. Mexico City. 18.05.2012. URL: http://g20mexico.org/images/stories/docs/g20/conclu/Agricultural_Group_Final_Report_2012.pdf (date of access: 18.07.2012).
4. Clean Energy and Energy Efficiency Technologies in G20 Countries Report. URL: http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/deliverables/energy_markets/Clean_Energy_and_Energy_Efficiency.pdf (date of access: 18.07.2012).
5. Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. Mexico City. 25–26.02.2012. URL: <http://g20mexico.org/index.php/en/press-releases/235-communication-meeting-of-finance-ministers-and-central-bank-governors> (date of access: 18.07.2012).
6. Final Communiqué. Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors. Washington DC. 19–20.04.2012. URL: <http://g20mexico.org/index.php/en/press-releases/343-communication-meeting-of-finance-ministers-and-central-bank-governors> (date of access: 18.07.2012).
7. G20 Commodity Markets Subgroup Summary Report on the Impacts of Excessive Commodity Price Volatility on Growth. URL: http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/deliverables/energy_markets/Policy_Report_to_Mitigate_Commodity_Price_Volatility.pdf (date of access: 18.07.2012).
8. G20 International Financial Architecture Report. URL: http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/deliverables/financial_architecture/IFA_Working_Group_Report_Final.pdf (date of access: 18.07.2012).
9. G20 Labour and Employment Ministers' Conclusions. Guadalajara, Mexico. 17–18.05.2012. URL: http://g20mexico.org/images/stories/docs/g20/conclu/Conclusions_Labor_Meeting_Guadalajara_2012.pdf (date of access: 18.07.2012).
10. Hinojosa F.S. Improving the Assessment of Disaster Risks to Strengthen Financial Resilience. A Special Joint G20 Publication by the Government of Mexico and the World Bank.
11. The Los Cabos Growth and Jobs Action Plan. URL: http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/Los_Cabos_Growth_and_Jobs_Action_Plan_2012.pdf (date of access: 18.07.2012).
12. The Los Cabos Accountability Assessment Framework. Annex A to The Los Cabos Growth and Jobs Action Plan.
13. The Los Cabos Accountability Assessment. Annex B to The Los Cabos Growth and Jobs Action Plan.
14. Misperception of Risk and Return in Low Income Countries. Innovative Finance Serving Infrastructure Development: a Win-Win Deal. URL: http://www.rolandberger.com/GlobalTopics/media/pdf/130612_G20reportfinal.pdf (date of access: 18.07.2012).
15. Mexico's Presidency of the G20. Discussion Paper. January 2012.

16. Presentacion Objetivos Estratégicos de Desarrollo Social 2007–2012. URL: http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1582/1/images/ObjetivosEstrategicos_desarrollo_social.pdf (date of access: 18.07.2012).
17. Presentacion Vivir Mejor. URL: <http://microrregiones.sedesol.gob.mx/doctos/vivirMejor/Vivir%20Mejor%20reducido.pdf> (date of access: 18.07.2012).
18. Progress Report of the Development Working Group. URL: http://g20mexico.org/images/stories/docs/g20/conclu/2012_Progress_Report_Of_The_Development_Working_Group.pdf (date of access: 18.07.2012).
19. Scholte J.A. Global Governance, Accountability and Civil Society // Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance / J.A. Scholte (ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
20. Statement by Presidents Herman Van Rompuy and José Manuel Barroso on the Results of the G20 Summit in Los Cabos. 19.06.2012. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/131068.pdf (date of access: 18.07.2012).
21. Summary of Progress Reports to G 20 Leaders on the Commitment to Rationalize and Phase Out Inefficient Fossil Fuel Subsidies. URL: http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/deliverables/energy_markets/Fossil_Fuel_Subsidies.pdf (date of access: 18.07.2012).
22. Urban Mass Transport Infrastructure in Medium and Large Cities in Developing Countries. Joint Paper from the World Bank and the Asian Development Bank. URL: http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/deliverables/sustainable_infrastructure.pdf (date of access: 18.07.2012).