

Модель «спрос-предложение» в глобальном управлении

Модель обеспечения баланса реальных
и прогнозируемых внешних условий
и национальных приоритетов
страны-председателя для формирования
предложений к повестке дня «двадцатки»,
«восьмерки» и БРИКС

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: mlarionova@hse.ru

В статье предложена модель обеспечения баланса внешних условий и национальных приоритетов страны-председателя для формирования предложений к повестке дня в неформальных институтах, таких как «двадцатка», «восьмерка» и БРИКС.

В предложенной модели эффективность председательства рассматривается как результат способности председателя обеспечить: 1) высокую степень отражения в повестке дня председательства и решений саммита ключевых проблем глобального управления; 2) баланс внутреннего спроса (собственных приоритетов и интересов) и внешнего спроса (проблемы глобального управления и приоритеты стран – партнеров по институту); 3) максимальное использование сложившегося потенциала института; 4) соответствие выбранной роли страны-председателя (организатора, посредника, политического лидера, национального представителя) внешним условиям и внутренним обстоятельствам.

Модель может быть использована как при планировании и подготовке председательства, так и при последующей оценке его эффективности.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований («Разработка модели обеспечения баланса внешних условий и национальных приоритетов государства, председательствующего в “Группе восьми”, “Группе двадцати” и БРИКС, при формировании программы председательства на основе модели “спрос-предложение”»), проект № 12-03-00563.

Ключевые слова: глобальное управление, глобальные риски, модель «спрос-предложение», «Группа двадцати», потенциал института, роль председательства, приоритеты повестки дня, интересы членов «двадцатки».

Key words: global governance, global risks, demand supply model, G20, institutional capability, the role of the presidency, agenda priorities, G20 members' interests.

Модель «спрос-предложение»

При изучении механизмов действия международных организаций и институтов традиционно выделяют три ключевые задачи председательства:

- направление и координация работы института;
- взаимодействие с другими институтами;
- реализация национальных интересов и приоритетов.

Модель оценки, разработанная Адрианом Скутом и Софи Вахунакер на основе теории условий (*contingency theory*) для оценки результатов президентства в Совете ЕС [2, Р. 1051–1077], была трансформирована для осуществления опережающего анализа и планирования предстоящего председательства России в «Группе двадцати». Использование модели «спрос-предложение» направлено на обеспечение баланса реальных и прогнозируемых внешних условий развития и национальных приоритетов и интересов страны, председательствующей в международной организации.

Проблемы глобального управления формируют запрос к деятельности многосторонних международных институтов (спрос на глобальное управление), который могут или не могут удовлетворить международные институты (предложение). Приоритеты стран – членов многосторонних институтов также формируют спрос по отношению к их деятельности. Потенциал этих институтов по формированию консенсуса и выработке коллективных решений, приемлемых для стран-членов, может быть трансформирован в предложение. Страна-председатель при выработке повестки дня должна сопрягать оба типа спроса (глобальные риски и официальные позиции по ключевым проблемам глобального управления стран-членов международных форумов) и возможности института, в котором она председательствует, со своими приоритетами, интересами и возможностями; а также располагать сравнительной оценкой эффективности институтов для решения конкретных приоритетов глобальной повестки дня. Возможности балансировки внешнего и внутреннего спроса влияют на выбор роли, в которой действует страна-председатель: организатора, посредника, политического лидера, национального представителя. С точки зрения теории условий председательство является эффективным, если предложение (*supply – S*) соответствует спросу (*demand – D*), т.е. $D = S$.

Многоуровневая модель взаимодействия «спрос-предложение» в процессах глобального управления представлена на рис. 1. Многообразие факторов, влияющих на формирование предложения, определяет необходимость включения в модель нескольких измерений анализа.

Проблемы глобального управления и формирование предложения председательства по повестке дня

Многоуровневая модель взаимодействия «спрос-предложение» в процессах глобального управления предполагает необходимость и способности страны-председателя ответить на ключевые существующие и прогнозируемые вызовы. Основой для их оценки может быть анализ глобальных рисков предстоящего десятилетия по данным ежегодных докладов Всемирного экономического форума и других международных организаций при формировании концепции председательства¹. Первая из семи составляющих

¹ При выделении ключевых проблем глобального управления были использованы данные докладов «Глобальные риски 2011» и «Глобальные риски 2012» Всемирного экономического форума [3; 4].

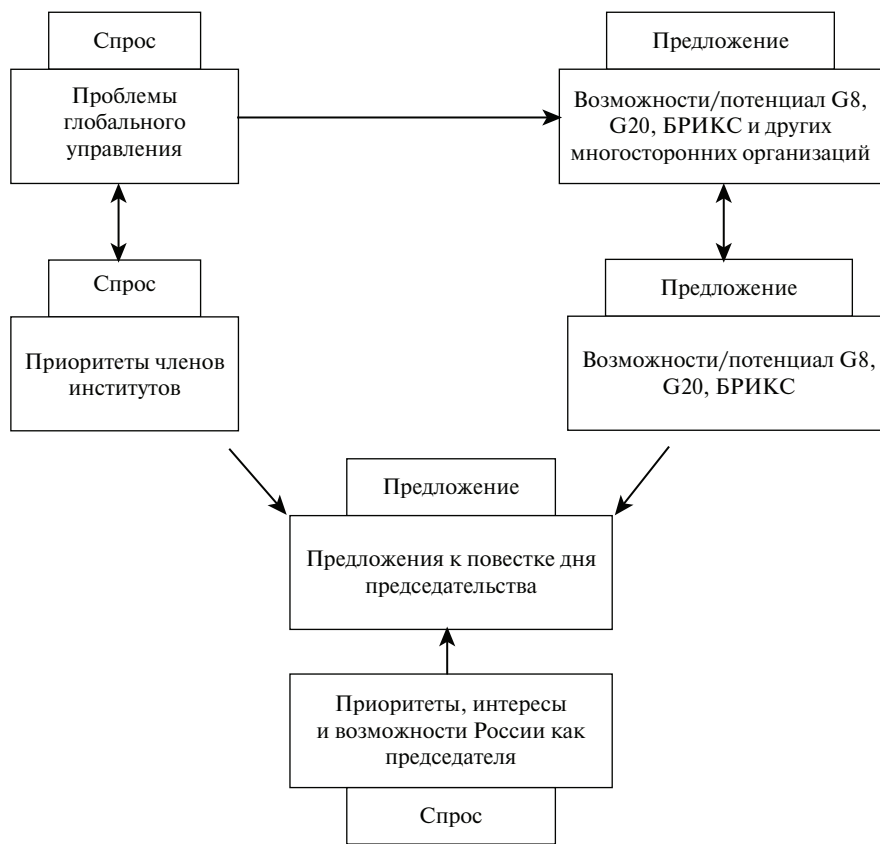


Рис. 1. Модель «спрос-предложение»

Наиболее значимые и вероятные риски следующего десятилетия относятся к пяти категориям: экономические, природные, геополитические, социальные и технологические. В каждой из пяти категорий были выявлены риски, имеющие наибольшую системную значимость («центры гравитации»). Риск хронических бюджетных дисбалансов (экономический) усугубляют риски неуправляемой инфляции и дефляции, повторяющиеся кризисы ликвидности, неразвитость инфраструктуры и хронические дисбалансы рынков труда, отсутствие грамотной политики в отношении старения населения. Растущие выбросы парниковых газов (природный риск) обостряются в связи с неуправляемым загрязнением окружающей среды, неспособностью адаптироваться к изменениям климата, экстремальными погодными явлениями. Геополитический риск сбоев глобального управления находится в центре системы, на него влияют все остальные риски, но в большей степени риски укоренившейся коррупции, неурегулированные проблемы в уязвимых государствах, неспособность разрешения конфликтов дипломатическими средствами, реакция на глобализацию, терроризм. В свою очередь, этот риск усугубляет другие системно значимые риски. Социальный риск неустойчивого роста населения связан с неуправляемой миграцией и урбанизацией, неурегулированными проблемами в уязвимых государствах, отсутствием грамотной политики в отношении старения населения, проблемами нехватки продовольствия, плохого управления водными ресурсами и землей. Крах жизненно важных систем (технологический) усугубляют риски киберпреступности, массового мошенничества с данными, массовой цифровой дезинформации, терроризма и неразвитости инфраструктуры.

Основные кластеры глобальной системы рисков связаны с четырьмя так называемыми критическими соединительными звеньями. Это неравенство доходов населения, крах системообразующих финансовых институтов и валютных систем, непредвиденные негативные последствия регулирования, а также растущая волатильность цен на энергоносители и сельскохозяйственные товары. Все они относятся к категории экономических рисков.

элементов модели – отражение основных глобальных рисков в повестке дня председательства и документах саммита. Степень соответствия предложения спросу может быть низкой, средняя и высокая. Уровень отражения проблемы считается низким, если в документах есть упоминания о тех или иных рисках, но отсутствуют конкретные решения, обязательства, мандаты по их исполнению. Средний уровень отражения проблемы предполагает не только ее обсуждение лидерами, но и принятие новых обязательств или передачу мандатов на исполнение международным институтам или структурам «двадцатки». Уровень отражения проблемы считается высоким, если в документах зафиксированы результаты обсуждения, конкретные решения и мандаты международным институтам или структурам «двадцатки». Высокий уровень отражения приоритетов глобального управления в решениях саммита является индикатором эффективности форума, способности его участников вырабатывать коллективные решения, направленные на преодоление новых вызовов. В отдельных случаях, несмотря на наличие конкретных решений и мандатов, их значимость может быть низкой в связи с проходным (процедурным) характером решений и мандатов.

Приоритеты членов института и формирование предложения председательства по повестке дня

В модели «спрос-предложение» важное место занимает учет позиций членов института по ключевым проблемам глобального управления (спроса) при выработке предложений по повестке дня председательства и решений саммитов (формировании предложения). Второй элемент модели – сбалансированность приоритетов членов института в повестке дня председательства и решениях саммита. Уровень сбалансированности является низким, если приоритет председательства важен для меньшинства стран; средним, если он важен для более чем половины стран – членов «двадцатки»; высоким, если он важен для всех стран. Чем выше сбалансированность приоритетов членов института в повестке дня председательства и решениях саммита, тем более высокий уровень исполнения принятых решений можно прогнозировать. Таким образом, эта характеристика является косвенным индикатором эффективности.

Приоритеты председателя и формирование предложения председательства по повестке дня

Способность балансировать внутренний спрос (собственные приоритеты и интересы) и внешний спрос (проблемы глобального управления и приоритеты стран – партнеров по институту) является важным условием эффективности председательства. В этом случае наиболее вероятно согласование коллективных решений и их последующее исполнение. Наиболее вероятен высокий уровень сбалансированности внутреннего и внешнего спроса в приоритетах и документах председательства в случае выбора и включения в повестку ограниченного количества глобальных проблем, значимых для страны-председателя и всех стран – участниц форума. Ограниченный круг проблем позволяет выделить действительно значимые вопросы для всех участников. Если предложение по повестке дня отражает интересы председательства, но при этом соответствует приоритетам меньшинства стран, уровень сбалансированности внутреннего и внешнего спроса оказывается низким. При такой повестке маловероятно достижение консенсуса, но и в случае согласования решений уровень их исполнения не будет высоким. Средний уровень сбалансированности внутреннего и внешнего спроса

предполагает соответствие повестки дня ключевым задачам глобального управления, приоритетам большинства стран и интересам председателя. Возможность учета различающихся приоритетов повышается при увеличении проблем в повестке дня. Однако размывание повестки осложняет согласование конкретных решений, в равной степени значимых для всех участников, и, как следствие, снижается вероятность исполнения обязательств всеми членами группы.

Потенциал института и формирование предложения председательства по повестке дня

Не менее значимым критерием и условием эффективности председательства является способность максимально использовать сложившийся потенциал института на основе оценки возможностей и соответствия миссии «двадцатки» задачам преодоления ключевых рисков. Оценка осуществляется с учетом анализа преемственности повестки дня с предыдущими саммитами, с одной стороны, и включения инновационных проблем и решений, с другой.

Уровень отражения и значимости проблем в документах института является низким, если анализ дискурса показывает, что проблемы упоминаются в документах, но по ним нет решений. Средний уровень значимости проблемы предполагает, что по ней приняты конкретные обязательства или переданы мандаты международным институтам. Если в документах зафиксированы результаты обсуждения, конкретные решения и мандаты международным институтам или структурам «двадцатки», уровень значимости проблем считается высоким. Обещания продолжать реализацию ранее принятых решений без изменений по срокам и содержанию в качестве новых обязательств не учитываются.

На основе сопряжения внутреннего и внешнего спроса и потенциала института, в котором страна председательствует, со своими приоритетами, осуществляется выбор роли, в рамках которой действует страна-председатель.

Задачи председательства и выбор роли

При реализации основных задач председательства страна-председатель может выступать в четырех различных ролях: организатора, посредника, политического лидера и национального представителя. Классификация ролей в рамках рассматриваемой модели учитывает их концептуальную основу, задачи, на осуществление которых они направлены, а также приоритеты действия. Безусловно, эти роли взаимосвязаны между собой и могут взаимно обуславливать и усиливать друг друга или вступать в противоречие. Например, выполнение целей политического лидерства требует четкого осуществления задач организатора и посредника. Реализация национальных приоритетов может противоречить цели политического лидерства.

Внешние факторы, формирующие спрос

Выбор роли определяется сочетанием внутренних и внешних ситуационных переменных. Внешние условия формируют «спрос» на ту или иную роль. Внутренние обстоятельства воздействуют на выбор и формирование «предложения». Существует значительное количество внешних переменных, пересекающихся и вступающих в противоречие друг с другом, влияющих на выбор роли в противоположных направлениях.

Таблица 1. Роли председательства

	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
Концептуальная основа	Лидерство, ориентированное на выполнение задачи	Лидерство, ориентированное на группу	Лидерство, ведущее к трансформации	Традиционная роль страны – члена переговоров
Задачи	Планирование мероприятий и заседаний	Выяснение позиций стран-членов	Рассмотрение текущих дискуссий и сложившейся повестки дня в контексте долгосрочных вызовов	Краткосрочная ориентация на национальные выгоды и ценности
	Внешнее представительство (взаимодействие с международными организациями, странами – нечленами института, национальными, зарубежными и международными НКО, бизнес- и исследовательскими структурами)	Создание соответствующей атмосферы	Направление дискуссии в соответствующее русло	Влияние на политическую повестку дня через снятие или включение вопросов
	Организация встреч	Создание возможности для взаимопонимания	Убеждение делегаций отказаться от краткосрочных интересов в пользу долгосрочных выгод	
	Подготовка повестки дня заседаний	Выявление основных тенденций	Движение в сторону новых перспектив или снятие трений через переориентацию дискуссии на долгосрочную перспективу	
	Председательство на заседаниях	Выявление возможности для соглашения и взаимных уступок		
	Подготовка документов	Формулирование компромиссных решений		
	Подготовка данных по различным аспектам обсуждаемых тем	Обеспечение процессов взаимодействия в группе		
	Разделение вопросов, выработка предложений по стратегии дальнейших действий			

	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
Приоритет	Эффективность в выработке общей позиции	Справедливость в выработке общей позиции (обеспечение доверия)	Движение вперед в достижении долгосрочной цели	Предотвращение высоких рисков и политических затрат на национальном уровне

Теория условий [2, Р. 1056] исходит из допущения, что сочетание внешних факторов формирует спрос на разные типы ролей. Кроме того, внутренний выбор также определяется различными стратегиями и предпочтениями председателя.

Например, когда страны-члены не готовы к пересмотру квот в МВФ на основе новой формулы, выбор роли политического лидерства был бы неэффективен. Значительно более продуктивной оказалась роль организатора и посредника, т.е. подход по подготовке дальнейшего обсуждения с определением новых сроков принятия решений и основных принципов новой формулы. Так, в итоговой декларации лидеров «Группы двадцати», принятой в Лос-Кабосе, зафиксировано обязательство: «... мы обязуемся завершить к январю 2013 г. полномасштабный пересмотр формулы расчета квот с целью устранения неточностей и слабостей в действующей формуле и завершить следующий общий пересмотр квот к январю 2014 г. Мы согласны, что формула 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 широкораспространенных данных» [1].

Осуществление опережающего анализа и планирования предстоящего председательства на основе методологии «спрос-предложение» требует определения основных факторов, влияющих на их формирование и балансировку.

К внешним факторам относятся:

- степень остроты проблемы;
- степень проработанности проблемы;
- присутствие в системе других посредников;
- характер «тени будущего» (сроки подготовки и проведения переговоров, а также реализации согласуемых решений, оценка транзакционных издержек вхождения в переговорный процесс и изменения статус-кво, неопределенные или возможные негативные последствия в краткосрочной перспективе);
- политическая чувствительность вопроса.

Переменные взаимосвязаны, они могут взаимно ослаблять или усиливать друг друга. Степень их влияния на выбор роли может различаться в зависимости от складывающихся условий. Как среди внешних, так и среди внутренних факторов могут присутствовать факторы доминирующего влияния.

Представляется важным еще раз подчеркнуть взаимосвязь факторов. Например, высокая степень политической чувствительности при низком уровне доверия к председательствующей стороне оставляет только два эффективных выбора: роли организатора и роли посредника. Роль политического лидерства при этом сочетании факторов может нанести ущерб долгосрочным интересам и еще больше подорвать доверие между странами-членами, поставить под угрозу возможность будущего согласования вопроса. При доминирующем влиянии фактора «тени будущего» выбор роли политического

лидерства будет наиболее эффективным при сочетании таких условий, как высокий уровень доверия к стране-председателю и присутствие других посредников, действующих в общей коалиции. Кроме того, на эффективность выбора оказывают воздействие и внутренние факторы.

Таблица 2. Внешние факторы: влияние на формирование спроса на роль

	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
1. Степень остроты проблемы				
а) высокая в равной степени для всех участников	+* Хороший уровень организации способствует реализации роли политического лидера	– Позиции понятны, но эффективное выполнение роли посредника может способствовать реализации роли политического лидера	+ Наиболее востребована при условии доверия к председателю	– Продвижение национальных интересов может подорвать доверие
б) высокая для части участников процесса	+ Хорошая организация содействует пониманию позиций и выработке консенсуса	+ Наиболее востребована, поскольку существует потребность согласования позиций	– Может быть неэффективна, так как требуется время на сближение позиций	+ Существует возможность для продвижения национальных интересов
2. Степень проработанности вопроса				
а) глубокая проработка; высокий уровень прозрачности	– Позиции выстроены и понятны	– Понятные позиции способствуют выработке коллективных решений	– Отсутствие пространства для инновационных решений	+ Позиция страны-председателя хорошо известна
б) новая проблема	+ Необходимость изучения ключевых вопросов и альтернатив	+ Потребность выявить возможности для согласования позиций	+ Возможность направления дискуссии в сторону долгосрочных решений	+ Возможность для изучения с точки зрения продвижения национальных интересов
3. Отсутствие доверия к председательству				
	+ Хороший уровень организации содействует выявлению недоверия и недоразумений, препятствуя усугублению ситуации	+ Особое внимание к прозрачности посредничества	– Активная позиция, даже в долгосрочных интересах, может подорвать доверие	– Активное продвижение национальных интересов может подорвать доверие

	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
4. Многостороннее посредничество или активная роль других членов группы				
	– Другие посредники играют роль в изучении ключевых вопросов и альтернатив	– Другие посредники могут компенсировать недостатки в посредничестве председательствующей стороны	– Другие посредники могут направить дискуссии в сторону долгосрочных выгод для группы	+ Другие участники могут представлять общие интересы
5. «Тень будущего»				
а) ограничения по времени в сочетании с высокими издержками изменения статус-кво	+ Необходимость эффективного использования времени	+ Давление необходимости принятия решения приводит к высокому спросу на роль посредника	+ или – В зависимости от влияния других факторов	– Продвижение национальных позиций усложнит переговорный процесс
б) долгосрочный горизонт взаимодействия в сочетании с высокими издержками изменения статус-кво	– Требуется «настройка» диалога	+ Наиболее востребована, позволяет выявить баланс издержек и преимуществ	– Активная позиция может быть преждевременна	+ Возможность для изучения с точки зрения продвижения национальных интересов
6. Степень политической чувствительности				
а) невысокая	– Легко выявить различные позиции	– Легче найти компромисс	+ Больше согласия двигаться в сторону обеспечения долгосрочных интересов	+ Другие делегации более открыты для учета национальных интересов
б) высокая	+ Плохой уровень организации приведет к усилению трений	+ Ключевое значение имеет создание благоприятной атмосферы и выстраивание компромиссов	+ или – Направление дискуссии в сторону долгосрочных выгод возможно, но сложно	– Защита национальных позиций усложнит переговорный процесс

* Знак «–» означает, что роль не является значимой, знак «+» означает, что роль имеет высокое значение в данном условии.

Внутренние факторы, формирующие предложение

Внутренними переменными являются:

- значение проблемы для страны-председателя;
- предпочтения и обязательства ключевых игроков;
- степень подготовленности;
- отношения между партнерами.

Внутренние переменные «подталкивают» страну-председателя к выбору типа роли.

Таблица 3. Внутренние факторы: влияние на формирование спроса на роль

	Организатор	Посредник	Политический лидер	Представитель национальных интересов
1. Вопрос имеет существенное значение для страны	+* Инвестиции в проработку проблемы	+ Выработка и формулирование компромиссов с целью дальнейшего движения	+ Стимулы к выработке аргументов в защиту своей позиции в терминах интересов группы	+ Возможность учесть национальные интересы
2. Приверженность официальных лиц и руководства	+ Позитивное влияние на формирование стратегии дальнейшего развития	+ Стимул к выработке компромиссов	+ Стимулы к выработке аргументов в защиту своей позиции в терминах интересов группы, но также, возможно, попытка «продать» свою позицию как общую	+ Повышение возможности защиты национальных интересов
3. Подготовка	+ Высокий уровень подготовки повышает эффективность заседаний	+ Высокий уровень подготовки повышает возможность выработки соглашений	+ Высокий уровень подготовки — условие выполнения роли лидера	+ Прояснение национальных интересов до периода председательства создает атмосферу понимания и снимает чувствительность вопросов
4. Трения между партнерами по группе	– Создают хаос при подготовке	– Препятствуют выработке компромиссов	– Создают риск взаимной парализации	+ Возможность совместной защиты национальных интересов через формирование коалиций

* Знак «+» означает, что данная роль возможна и может быть избрана. Знак «–» означает, что данная роль не будет эффективной и вряд ли будет предложена.

В модели теории условий важное место занимают механизмы сближения спроса и предложения. К ним относятся:

- Процессы рационализации: анализ условий и выбор оптимального поведения.
- Институциональные ожидания: спрос и предложение в «двадцатке» имеют тенденции движения в сторону ролей организатора и посредника.
- Миссия и преемственность: определение миссии «двадцатки» как основного форума для координации экономической политики членов, сформировавшийся набор ключевых вопросов и согласованных решений задает рамку выбора.
- Политическое давление на уровне группы является специфическим для каждой из ситуаций, например, новые вопросы требуют выполнения функций посредни-

ка и организатора; возникновение кризисных ситуаций определяет необходимость политического лидерства со стороны страны-председателя.

– Личный опыт: опыт команды помогает определить наиболее эффективный выбор роли по различным приоритетам председательства.

Заключение

В предложенной модели эффективность председательства является результатом сочетания нескольких факторов:

- 1) степени отражения в повестке дня председательства и решений саммита ключевых проблем глобального управления;
- 2) уровня балансировки внутреннего спроса (собственных приоритетов и интересов) и внешнего спроса (проблемы глобального управления и приоритеты стран – партнеров по институту);
- 3) способности максимально использовать сложившийся потенциал института;
- 4) соответствия выбранной роли страны-председателя (организатора, посредника, политического лидера, национального представителя) внешним условиям и внутренним обстоятельствам.

Модель может быть использована как при планировании и подготовке председательства, так и при последующей оценке его эффективности. Не претендуя на универсальность, модель применима не только для «Группы двадцати», но и для других неформальных институтов, прежде всего «Группы восьми» и БРИКС. Модель также может быть использована для обеспечения баланса внутреннего спроса, внешнего спроса и потенциала институтов при подготовке российского председательства в «Группе двадцати», «Группе восьми» и БРИКС в 2013, 2014 и 2015 гг. соответственно.

Литература

1. Итоговая декларация лидеров «Группы двадцати». 19.06.2012. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1245 (дата обращения: 29.10.2012).
2. Schout A., Vanhoonacker S. Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice // *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44. No. 5.
3. World Economic Forum: Global Risks 2011. 6th ed. An Initiative of the Risk Response Network // World Economic Forum. 2011. URL: <http://reports.weforum.org/global-risks-2011/> (date of access: 29.10.2012).
4. World Economic Forum: Global Risks 2012. 7th ed. An Initiative of the Risk Response Network // World Economic Forum. 2012. URL: <http://reports.weforum.org/global-risks-2012/> (date of access: 29.10.2012).