

«Группа двадцати» как двигатель прогресса¹

Б. Карин, Д. Шорр

Карин Барри – старший научный сотрудник Центра инноваций в международном управлении (CIGI) (Канада) и адъюнкт-профессор в Университете Виктории (Канада); E-mail: bcarin@cigionline.org

Шорр Дэвид – руководитель программ Stanley Foundation, обозреватель международной политики; E-mail: dshorr@stanleyfoundation.org

Предлагаем вашему вниманию перевод статьи Б. Карина и Д. Шорра «“Группа двадцати” как двигатель прогресса»², впервые опубликованной в аналитическом вестнике The Stanley Foundation Policy Analysis Brief в феврале 2013 г. Перевод выполнен и публикуется на русском языке с согласия авторов.

Статья посвящена анализу эффективности деятельности «Группы двадцати». Авторы рассматривают критические и негативные высказывания о деятельности международного многостороннего института. Анализируются способы управления повесткой дня «Группы двадцати» для повышения ее эффективности. Исследуются инструменты, которыми пользуется «двадцатка». Сформулированы рекомендации относительно повышения эффективности деятельности данного института: «Группа двадцати» должна включать в свою повестку приоритетные вопросы, такие как продовольственная безопасность, волатильность цен на продукты потребления, энергетика, борьба с последствиями изменения климата. «Двадцатка» должна разработать механизмы передачи решения ряда вопросов соответствующим международным институтам и организациям, чтобы не перегружать свою повестку. Для формирования повестки дня «Группы двадцати» предлагается использовать так называемые фильтры (пробелы в управлении, глобальные последствия, необходимость привлечения внимания высокого уровня, ясность, комплементарность, соразмерность). Авторы считают, что эффективность «двадцатки» можно повысить за счет концентрации всех усилий на более эффективных средствах и инструментах.

Ключевые слова: «Группа двадцати», повестка дня, глобальное управление, эффективность управления «Группы двадцати», продовольственная безопасность, волатильность цен на продукты потребления, изменение климата, финансовые институты

Key words: G20, agenda, global governance, G20 efficiency, food security, commodity-price volatility, climate change, financial institutions

Рекомендации «Группе двадцати»

Включение какого-либо вопроса в повестку дня «Группы двадцати» является обоснованным только тогда, когда решение этого вопроса не может быть достигнуто другим образом.

Любая предлагаемая тема должна подтверждаться теорией изменений, а каждый связанный с ней доклад, заявление, коммюнике должны отражать достигнутое.

¹ Перевод выполнен м.н.с. Центра содействия международного развития Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) Е.А. Сафонкиной под ред. д.полит.н., директора ИМОМС НИУ ВШЭ М.В. Ларионовой.

² Carin B., Shorr D. The G-20 as a Lever for Progress // The Stanley Foundation Policy Analysis Brief. February 2013.

Повестка дня Рабочей группы по развитию должна быть сфокусирована на приоритетных вопросах, таких как продовольственная безопасность и волатильность товарных цен.

«Группа двадцати» должна приложить больше усилий для решения проблем в сфере энергетики и изменения климата посредством финансирования мер по борьбе с изменением климата, сокращения неэффективных субсидий на ископаемое топливо или посредством увеличения эффективности топлива.

«Группа двадцати» должна разработать механизмы передачи решения некоторых вопросов другим организациям или отдельным странам во избежание перегрузки существующей повестки дня.

Оценка достижений и неудач «Группы двадцати»

Доводы авторов критических суждений об уровне исполнения обязательств и эффективности «двадцатки» малоубедительны. Негативные оценки со стороны экспертов и прессы редко выходят за рамки поверхностных предположений и утомительных жалоб на нехватку подотчетности, что исключает возможность серьезной дискуссии. Однако внешние наблюдатели и обозреватели должны быть призваны к порядку, а их критика должна быть более конструктивной. Оценка успехов или проблем «Группы двадцати» должна опираться на реальное понимание того, что может выполнить «двадцатка», и какими темпами.

С одной стороны, традиционный метод оценивания «двадцатки» предполагает оценку выполнения обязательств, заявленных в официальных коммюнике саммитов. И хотя важно отслеживать, какие шаги предприняты лидерами по исполнению принятых обязательств, рассмотрение обязательств как основного фактора оценки эффективности «Группы двадцати» не учитывает широкие вариации воздействия обязательств, степень их сложности или политическую чувствительность по отношению к разным обязательствам. Таким образом, когда «Группу двадцати» вынуждают сосредоточиться только на выполнении ряда предыдущих обязательств, а не реагировать на новые вызовы, это свидетельствует о непонимании процесса. Рассматривая обязательства как показатель репутации, можно упустить из вида важные дискуссии о политике и ценностях. Например, недавняя история с фискальной консолидацией. Дискуссия о политике строгой экономии и неустойчивости восстановления глобальной экономики заключается в том, должны ли обязательства 2010 г., направленные на фискальную консолидацию, рассматриваться как бесспорная истина.

К лучшему или худшему, но представление о традиционной истине и общепринятый подход могут влиять на будущие обязательства лидеров «Группы двадцати». В последнее время появляется все больше заявлений о том, что «Группа двадцати» обречена не оправдывать возложенные на нее ожидания. Безусловно, было бы лучше, если бы лидеры «двадцатки» встречались один или два раза в год для поиска решений сложных мировых проблем. В какой-то степени «Группа двадцати» может стать «жертвой» своих первоначальных достижений на пике финансового кризиса 2008–2009 гг.

Обсуждение «двадцатки» должно сопровождаться четким представлением о группе, по которому можно судить о ее эффективности. Важно понять природу неформального, слабо структурированного, ориентированного на лидеров объединения и его связь с надлежаще оформленными элементами многосторонней системы (глобального управления). Мы начнем с обзора ключевых характеристик самой группы. Какой тип многосторонних объединений представляет «Группа двадцати»? Какие задачи стоят перед лидерами государств, входящих в «двадцатку»? Каким образом группа функционирует? Если говорить более конкретно, каким образом «двадцатка» способствует про-

грессу в отношении вызовов международной повестки дня, и как могут наблюдатели за данным процессом дискредитировать ее достижения?

Некоторые заголовки в прессе демонстрируют постоянное недовольство, с которым сталкивается «Группа двадцати». Саммит в Торонто в 2010 г. оценивался как «полный провал». Статья о саммите 2011 г. в Каннах в газете «Гардиан» получила название «Саммит “Группы двадцати”: упустить все шансы». В статье выражалось недовольство тем, что «у “двадцатки” была возможность найти способ решения проблемы кризиса суверенного долга. Однако “двадцатка” не смогла сделать это, и большинство ключевых вопросов остались нерешенными». Неспособность решить проблему долга в странах Евросоюза нашла отражение в заголовке «Греческая трагедия и грандиозный провал». Ситуация повторилась и в 2012 г., после саммита в Лос-Кабосе. Организация «Оксфам» выражала недовольство тем, что «“Группа двадцати” оставила 1 млрд людей по всему миру голодными, поскольку вопросы развития и продовольственной безопасности ушли на второй план». Надпись на бампере машины известного американского экономиста Н. Рубини гласила: «Сотрудничество не охватывает многие сферы. Мы движемся к “Группе ноль”, которая не занимается вопросами управления глобальной экономикой» [1, 2, 6, 7].

Б. Джонс, директор Центра международного сотрудничества Нью-Йоркского университета, высказался в защиту «двадцатки», отметив, что заявления скептически настроенных экспертов о «провале» кажутся странными в свете успеха, имеющего историческое значение, в разгар финансового кризиса 2008–2009 гг. [4]. Обеспечив «вливание» почти триллиона долларов в глобальную экономику, смягчив тем самым воздействие на нее кризиса, «Группа двадцати» получила достаточный запас легитимности и подтверждения эффективности. Чтобы оценить значимость «Группы двадцати» как дипломатического инструмента принятия коллективных решений ведущих экономик мира, нам необходимо оглянуться в прошлое и вспомнить споры вокруг ее предшественника «Группы восьми». Растущие державы начали выражать недовольство своим статусом «приглашенных держав», участники «восьмерки» по-разному оценивали возможность включения в группу новых членов. В начале 2009 г. «восьмерка» и С. Берлускони, глава Италии, которая должна была стать новым председателем группы, вновь столкнулись с проблемой лидерства.

В это же время у Международного валютного фонда (МВФ) не было возможности предотвратить быстро распространяющиеся банкротства. Представьте последствия 2008–2009 гг., если бы «Группа двадцати» не проводила встречи на уровне лидеров. Если бы президент США Дж. Буш не собрал лидеров «двадцатки» в Вашингтоне в ноябре 2008 г., МВФ, тогда уже не пользовавшийся внешней поддержкой, сокративший число своих сотрудников почти на 400 человек, мог стать практически бесполезным институтом. Бюджет МВФ в размере 1 млрд долл. пополнялся за счет небольшой прибыли от кредитов, однако кредитование МВФ в тот момент потерпело провал. В 2010 г. Китай инициировал создание крупного Азиатского валютного фонда. Конгресс США назвал Китай «манипулятором» на валютном рынке и наложил ряд компенсационных пошлин и квот на множество китайских товаров. Повсеместная политика «разори соседа» могла привести к более серьезному спаду в мировой экономике.

В последнее время кризис еврозоны стал серьезной проблемой, подрывающей потенциал «Группы двадцати». Для многостороннего института, задача которого способствовать устойчивому восстановлению экономики после Великой рецессии, иметь подобную серьезную угрозу, нависшую над глобальной экономикой, — откровенное унижение. Крупнейшие экономики мира, не входящие в ЕС, принимали участие в борьбе с угрозой, исходящей от нерешенности проблемы суверенного долга, однако их

воздействие было косвенным. Не совсем ясно, как государства за пределами ЕС могли побудить лидеров европейских стран найти решение проблемы. В некоторой степени страны еврозоны способствовали появлению у «двадцатки» имиджа неэффективного института.

Взгляд на «Группу двадцати» как институт, по общему мнению, слабо охватывающий широкий круг вопросов, имеет свои плюсы и минусы. По мнению некоторых обозревателей, круг вопросов повестки дня «двадцатки» должен быть сужен и сконцентрирован на ключевых обязательствах по обеспечению глобального экономического роста, финансовой стабильности и реформе международных финансовых институтов. Подобная критика вызывает ряд вопросов. В ее основе сомнительное предположение о том, что сужение круга вопросов приведет к большему прогрессу в решении ключевых проблем, что создание рабочих групп, например, по развитию и противодействию коррупции, стало препятствием для реализации более значимых мер по макроэкономической стабилизации. Высокопоставленные лица, вовлеченные в рабочий процесс «двадцатки», высказывают противоположные суждения: дополнительные темы повестки дня «двадцатки» ограждают восстановление экономики и финансовое регулирование от резких воздействий³.

Утверждение о том, что не следует расширять повестку дня, также проблематично. Это связано с двойственной идентичностью «Группы двадцати». Данный глобальный институт является не только форумом для обсуждения экономической политики, но и новой площадкой, на которой растущие и традиционные державы могут вести диалог на равных. Изначально группа была предназначена для наблюдения за выполнением ключевых обязательств по управлению глобальной экономикой. Уникальная позиция испытательного «полигона» для сотрудничества между развивающимися и развитыми странами позволяет «Группе двадцати» давать политический импульс на высшем уровне для преодоления других осознаваемых всеми вызовов.

Для лидеров и наблюдателей, которые хотят повысить эффективность «Группы двадцати», важно заниматься как общими связующими приоритетными вопросами, так и проблемами, не имеющими к ним прямого отношения. Чтобы обеспечить подходящую оценку и извлечь максимум пользы из «Группы двадцати» по всем вопросам повестки дня, необходимо лучше понять различные способы действий в зависимости от определенной сферы. Критики, не задумываясь, называют второстепенные вопросы повестки дня «отвлекающими внимание», однако они не учитывают широкий круг различных потребностей, которые приходится учитывать официальным лицам «двадцатки». Несомненно, существует опасность того, что влияние «Группы двадцати» снизится из-за чрезмерной перегруженности повестки дня. Если в рабочий процесс «двадцатки» будут добавляться дополнительные вопросы, повестка дня превратится в традиционную рождественскую елку, поникшую от избытка украшений. Решение заключается не в резком сокращении повестки дня или концентрации на принципе «назад к основам», а в четком управлении повесткой дня. Далее предлагаются варианты достижения этой цели.

Роль «Группы двадцати»

Вопрос о ключевой функции «Группы двадцати» и ее сравнительных преимуществах может быть рассмотрен с нескольких сторон: ее история, основные компетенции, место в системе многосторонних институтов, отношение к определенным конкретным

³ Включение в повестку дня разнообразных вопросов может служить защитой от провала в решении некоторых других вопросов.

вопросам, разный политический состав и значимость быстро распространяющейся глобализации в мире. Сегодня, спустя четыре года и семь проведенных саммитов, мы можем составить четкое представление об этом глобальном институте.

Первое, что необходимо отметить, это отличие «Группы двадцати» от традиционных межправительственных организаций. Официальные лица из стран «двадцатки» занимаются дипломатическими вопросами без официального устава. В «двадцатке» нет официальных мандатов, назначаемых полномочных органов или постоянных комиссий. Строго говоря, группа представляет собой продолжающиеся неформальные консультации между чиновниками высшего ранга, которые прерывают один или два раза в год саммиты лидеров стран — ключевых игроков мировой экономики. Подобные консультации варьируют от встреч шерп, представляющих интересы лидеров в кабинетах министров, до встреч экспертов различных рабочих групп «двадцатки». Некоторые темы повестки дня, которые находят отражения в коммюнике саммитов, получают «благословение» и одобрение лидеров, хотя они не уделяют времени их решению.

Для выделения свойственных «Группе двадцати» ограничений, необходимо обратить внимание на местоимение во множественном числе, включенное в известное заявление о задачах группы. Встретившись в 2009 г. в Питтсбурге на третьем саммите и объявив об обязательстве проводить встречи в будущем, лидеры «двадцатки» «окрестили» Группу «главным форумом для *нашего* международного экономического сотрудничества». Стремясь выразить *наши* интересы, лидеры позаботились о том, чтобы снять с себя ответственность за страны, не входящие в группу.

Как это определяет роль «Группы двадцати»? Исследователи, проследившие раннюю эволюцию группы, отмечают ее отличительную многосторонность. По словам Х. Караса и Д. Ломбарди, «двадцатка» организована как форум, ориентированный на происходящие изменения, для оказания «первой помощи» при поиске консенсуса и обеспечения необходимого политического импульса для реализации принятых мер [5, р. 16].

Эта мысль является показательным описанием того, как правительства «двадцатки» вносят вклад в многостороннее сотрудничество: сглаживая разногласия по спорным вопросам и распределяя политический импульс. Взгляд авторов на процесс удачен, однако он все же требует уточнения. Как уже отмечалось выше, форум сам по себе представляет довольно неформальный процесс, по крайней мере с точки зрения обсуждения и принятия решений. Но, с другой стороны, форум процессно-ориентированный. Действительным преимуществом «Группы двадцати» является ее роль в качестве источника политической воли. «Двадцатка» может способствовать продвижению вперед в определенной международной обстановке, определяя, какие из существующих приемов лучшим образом применимы к текущим вызовам повестки дня или какие инновации необходимы. Отметим также, что в соответствии с форматом «двадцатки» как ряда отдельных встреч вопросы включаются в повестку дня по усмотрению участников.

По словам Дж. Гриви, достижение консенсуса имеет дополнительную значимость в постоянно меняющемся мире: «... нормотворчество лучше оставить на усмотрение существующих или будущих институтов, “Группа двадцати” занимает правильную позицию, направленную на поддержку прогрессивного сближения или, по крайней мере, структурированного диалога в отношении различных политических и нормативных перспектив. В условиях гетерогенного и полицентричного мира поиск точек соприкосновения является важной функцией глобального управления» [3].

Поскольку в основе недавних глобальных вызовов лежат нерешенные проблемы коллективных действий, необходимо найти способы смягчения разногласий между различными игроками. Смягчение разногласий является сложной задачей не только применительно к мировой экономике и финансовой системе; потребность поиска

взаимопонимания внутри новых комбинаций игроков соответствует международной повестке дня. Как отмечалось выше, «Группа двадцати» может рассматриваться в качестве инструмента глобальной экономики или политики, в истории ее создания заложены оба направления. В одной сюжетной линии повествования о «двадцатке» говорится о «спасении» глобальной экономики, в другой – о новой дипломатической площадке переговоров с большей включенностью развивающихся стран.

Ожидания в отношении эффективности «двадцатки» тесно связаны с проблемой поиска консенсуса между различными точками зрения внутри группы. В рамках 11-й конференции Центра инноваций в международном управлении (CIGI), состоявшейся в октябре 2011 г., два бывших лидера были вовлечены в дискуссию о критической и благосклонной оценках эффективности «Группы двадцати». Бывший президент Мексики Э. Зедилло выступал с позиции скептика, бывший премьер-министр Канады П. Мартин занимал дружественную и благожелательную позицию.

Э. Зедилло видел разрыв между рекомендациями и заявлениями первых саммитов «двадцатки» и слабой последующей работой по их реализации. Особенно его разочаровала работа МВФ по выявлению факторов, которые привели к нарушению баланса некоторых экономик мира, т.е. либо чрезмерного экспорта, либо высокого уровня долга: «Они сказали, что нужно сделать. Они заявили в Лондоне: “Нам необходимо уполномочить МВФ осуществлять надзор в соответствии с его потенциалом”. Они создали в Питтсбурге Рамку для уверенного, сбалансированного и устойчивого роста и дали указание министрам своих стран запустить процесс взаимной оценки. Но здесь, в Питтсбурге, они положили конец этому процессу, поскольку МВФ была отведена смехотворно вспомогательная, вторичная роль. Если вы посмотрите на события, произошедшие после Питтсбурга, вы не сможете сдержать разочарования. Какой смысл собираться вместе или принимать конкретные обязательства, если потом их не соблюдать».

В отличие от Э. Зедилло, который считал, что технократы МВФ должны направлять лидеров «двадцатки» в вопросах формирования макроэкономической политики, П. Мартин рассматривал такой подход как противоречивый, затрагивающий политически острые вопросы. Он также подчеркивал, что расхождение мнений является серьезным аргументом в пользу важности «Группы двадцати»: «Дискуссия о том, как соблюсти баланс между строгой экономией (и необходимостью консолидированных действий) и управляющим воздействием, повсеместна. И разобраться в аргументах вроде “почему вы не предоставляете точных инструкций” применительно к “двадцатке” действительно сложно, поскольку среди ключевых стран существуют огромный разброс во мнениях... Если бы Дохийский раунд переговоров проходил легко, если бы все международные институты функционировали без проблем, необходимости в “Группе двадцати” не было бы. Причина существования потребности в “Группе двадцати” заключается в том, что ведущие экономики мира несовместимы в культурном, историческом или экономическом плане. Они сильно отличаются друг от друга, и им необходимо как-то решать этот вопрос. Вот почему “Группа двадцати” жизненно необходима, поскольку, как я считаю, страны “двадцатки” работают над решением этой проблемы».

Дискуссия между бывшими лидерами указывает на ряд ключевых вопросов относительно роли и эффективности «Группы двадцати». Во-первых, П. Мартин отмечает серьезное различие в позициях стран по центральному для «двадцатки» вопросу: как способствовать восстановлению мировой экономики и, таким образом, определить функции и план действий группы. Данный вопрос важен для решения проблемы кризиса еврозоны. Во-вторых, отметим, что позиции различных политических группировок в данной дискуссии не совпадают с различными позициями растущих и признанных держав или с позициями профицитных и дефицитных экономик. Варьирующиеся

и пересекающиеся различия отражают изменчивость международной политики XXI в., делают работу «двадцатки» сложной, но жизненно необходимой. В-третьих, взаимодействие между высокопоставленными политическими игроками и экспертами, как и между различными уровнями самих вопросов, является важной составляющей «Группы двадцати».

Возможные фильтры в повестке дня «Группы двадцати»

Общепринятый образ «Группы двадцати» подрывается упрощенными суждениями некоторых обозревателей о ее провале, а желание посеять раздор обычно засоряет дискуссию относительно действительной повестки дня. Как будто бы эта дискуссия о тематике, на которой концентрируется «Группа двадцати». Так или иначе, дискуссия обходит стороной важный вопрос сохранения направленности повестки дня.

Стоит начать с того, что обычное указание на необходимость «придерживаться одной позиции» не вполне применимо к слабо структурированному дипломатическому диалогу, который ведут мировые лидеры, нежели, например, к постоянному комитету или группе высокого уровня. Главное предположение относительно четкой направленности повестки дня также требует подробного исследования. Сторонники узкой направленности повестки дня заявляют о компромиссе между сосредоточенностью на ключевой повестке дня «двадцатки» (глобальном экономическом росте и финансовой стабильности) и дополнительными вопросами, такими как инвестиции в инфраструктуру или борьба с коррупцией. Другими словами, темп прогресса по ключевым вопросам ставится в прямую зависимость от направленности повестки дня.

Таким образом, финансирование «Группой двадцати» нескольких рабочих групп по противодействию коррупции, развитию и борьбе с изменением климата является причиной главных нерешенных проблем: слабого восстановления экономики; угрозы, которую создает наличие суверенного долга в периферийных странах ЕС; необходимости сокращения излишней зависимости некоторых экономик от экспорта или кредитов; реформы управления МВФ и Всемирного банка, внедрения строгих требований к капиталу для банков, регулирования рынка деривативов. Действительно ли считается, что обсуждение вопросов финансирования инфраструктуры или волатильности цен на товары на экспертном уровне может отвлечь «Группу двадцати» от достижения весомых результатов в приоритетных сферах? Чтобы ни писали о Дохийском раунде переговоров о либерализации торговли, эти переговоры зашли в тупик задолго до становления «двадцатки». Можно утверждать, что лидеры «Группы двадцати» выполнили свою задачу, признав наличие проблемы, вместо того чтобы предлагать сомнительные рекомендации о достижении согласия участникам переговоров.

Если предположить, что повестка дня «двадцатки» станет слишком перегруженной, это удержит институт от энергичных действий с целью стимулирования экономического роста — значимый аргумент в пользу более сфокусированной повестки. С другой стороны, политические, структурные и технические трудности, которые сопровождают процесс, могут диктовать необходимость стабильно возрастающего прогресса. В последнем случае консультации «Группы двадцати» обладают достаточной пропускной способностью, чтобы охватить широкий круг вопросов.

Никто не выступает против того, чтобы сделать ключевые вопросы приоритетными или не допустить неконтролируемое «расползание» повестки дня. В обоих случаях существует риск, что «Группа двадцати» будет выполнять слишком ограниченные функции или станет слабо охватывать вопросы ширококомасштабной повестки дня. Чтобы

соблюсти правильный баланс, «двадцатка» должна ориентироваться на практичный, а не строго определенный порядок работы. Например, может быть установлено несколько главных «фильтров» для вопросов, рассматриваемых «двадцаткой», в соответствии с критериями, подходящими к роли группы в системе многосторонних институтов:

- *Пробелы в управлении.* Необходимо определить наиболее важные проблемы, не тратя времени на обнаружение связи процессов высокого уровня и вопросов, которые решаются в текущий момент времени.
- *Глобальные последствия.* Последствия, которые касаются как развитых, так и развивающихся экономик.
- *Необходимость привлечения внимания высокого уровня.* Без импульса и внимания со стороны высших политических кругов перспективы достижения прогресса ограничены, существует даже возможность регресса.
- *Комплементарность.* Вопрос должен укреплять существующую роль и значимость международных организаций, а не преуменьшать ее.
- *Ясность.* Роль «Группы двадцати» ясна и хорошо осознаваема; форум направлен на достижение необходимого прогресса, что способствует росту доверия к странам «двадцатки» и их лидерам.
- *Соразмерность.* Тематика не требует продолжительных переговоров или дополнительных обсуждений, несоразмерных с ее относительной приоритетностью (по отношению к ключевым мандатам «двадцатки») или ограниченным возможностями слабо структурированного процесса консультаций.

Много внимания уделяется всему процессу «Группы двадцати»: от встреч официальных лиц, которые проводят консультации, до журналистов, которые рассказывают об этом. Нельзя избежать вопроса о том, насколько должным образом были затрачены усилия и соразмерны ли они результатам. Таким образом, для того чтобы сделать вывод о приемлемости вопроса для повестки дня «Группы двадцати», необходимо оценить, что может дать включение в обсуждение данного вопроса высокопоставленных лиц в сравнении с прогрессом, который может быть достигнут через заимствования государственных / политических мер. Сущность вопроса в том, что экспертам, разрабатывающим вопросы для повестки дня, следует определить желаемый результат, к которому необходимо стремиться, и перспективы достижения его «двадцаткой». Подобный «анализ затрат и выгод» (или теория изменений) может быть применен к вопросам, которые уже включены в повестку дня «двадцатки», и не только в качестве предлагаемых дополнений. Прежде всего, это необходимый способ для официальных лиц и обозревателей, склонных одобрять реалистические настроения по отношению к широко варьирующим формам многостороннего сотрудничества, для решения различных вопросов в процессе обсуждения.

Для предотвращения «расползания» повестки дня необходимо внимательное управление текущими вопросами. При ближайшем рассмотрении в большинстве своем подобное «расползание» происходит по определенному кругу вопросов, что не означает расширения повестки в целом. Для некоторых вопросов стремление придерживаться всестороннего подхода усложняет задачу определения приоритетов и оказания целенаправленного воздействия. В этом ключе авторы рассматривают очевидную необходимость определения приоритетов в рамках двух сегментов повестки дня «Группы двадцати»: развития и энергетики / борьбы с изменением климата. Если говорить прямо, расплывчатая повестка дня Рабочей группы по развитию мешает ей добиться существенного результата. Рабочая группа занимается решением многих важных вопросов, которые не соответствуют вызовам, привлекающим внимание на высшем уровне. Для

большей эффективности группе следует отделить темы, от которых следует отказаться (финансовая включенность), от тех, которые имеют потенциал для дальнейших действий (продовольственная безопасность и борьба с волатильностью товарных цен).

Другая проблема возникает применительно к вопросам повестки дня в сфере энергетики и изменения климата. Для их решения необходимо достижение максимальной консолидации в большей степени, чем сокращение их числа. Главный вопрос в сфере энергетики, больше других входящий в повестку дня «двадцатки», — обязательство сократить неэффективные субсидии на ископаемое топливо. Сокращение данных субсидий не только поможет снизить выбросы, но также создаст экономические выгоды. Несмотря на эти аргументы, прогресс по данному вопросу более чем скромный. Хороший потенциал заложен в другой сфере, которой занимается Международное энергетическое агентство: стимулирование производства автомобилей с меньшим расходом топлива. Тем не менее недавно «Группа двадцати» создала рабочую группу по финансированию борьбы с изменением климата — сложному вопросу, который находится в центре обсуждений ООН по климату с Копенгагенской конференции 2009 г. Но какие бы вопросы ни становились центром повестки дня, существуют признаки того, что они рассматриваются вне императива о воплощении идеи «назад к основам» «Группы двадцати». В отличие от других дополнительных вопросов, устойчивость и «зеленый рост» были выдвинуты на первый план в концепции российского председательства.

Учитывая основную задачу «двадцатки» по обеспечению политических импульсов для решения политических проблем, все вопросы повестки дня должны опираться на меры по достижению прогресса, который в ином случае может не произойти. Распространенное непонимание широкой варьирующей шкалы подобных мер, от восстановления макроэкономического равновесия до, скажем, обеспечения прозрачности на рынках зерна, усложняет для «Группы двадцати» задачу по завоеванию доверия. «Группа двадцати» должна найти способы предотвращения попадания некоторых вопросов в постоянную повестку дня на основании отсутствия результатов по их решению. Важно свести на нет предпринимаемые усилия по решению того или иного вопроса в момент, когда его решение зашло в тупик. Сторонники полноценной и разнообразной повестки дня «двадцатки» должны главным образом поддержать последние утверждения.

Инструменты «Группы двадцати»

Для оценки значимости достижений «двадцатки» полезно проанализировать различные варианты мер, которые принимают лидеры. В конце концов, любой многосторонний процесс доказывает свою значимость посредством вклада в достижение прогресса по решению вопросов и противодействия вызовам глобальной повестки дня. С практической точки зрения определяющим является политический уровень, на котором достигается прогресс. Другими словами, вопрос «необходимости» зависит как от сущности глобальной проблемы, так и от многосторонних попыток ее решить. Для некоторых вопросов нормы, сроки и процесс определены и утверждены, в то время как для других они до сих пор находятся на стадии обсуждения между правительствами. Лучший способ классифицировать различные виды действий, которые использует «двадцатка», это рассматривать их в привязке к вопросам повестки дня и тем политическим мерам, которые необходимы для движения вперед. Классификация также должна отражать практическую связь с ключевыми приоритетными проектами, такими как Процесс взаимной оценки (Mutual Assessment Process, MAP), Совет по финансовой стабильно-

сти, реформа управления международных финансовых институтов. Так какие же инструменты есть в арсенале у «двадцатки»?

Различные результаты, достигаемые «двадцаткой», можно объединить в шесть категорий:

- 1) официальные заявления, выражающие общие обязательства, оценку или концептуальную / нормативную рамку;
- 2) обязательства по мобилизации ресурсов для международных финансовых институтов, особенно когда необходимо противостоять экономическому кризису или другим угрозам глобальной экономики;
- 3) утверждение инициатив «Группы двадцати» – проектов, с которыми группа наиболее тесно связана и за которые несет наибольшую ответственность;
- 4) обещания сохранения внутренней стабильности внутри стран;
- 5) подготовка «почвы» – создание интеллектуальной базы, генерирование и распространение информации, в частности, посредством исследований, предназначенных для дальнейших обсуждений;
- 6) содействие прогрессу – концентрация внимания на стимулировании достижения прогресса по вопросам, завершение которых предоставляет дополнительные возможности.

Официальные заявления. Несмотря на то, что обозреватели часто насмеяются над формулировками коммюнике саммитов, не считая их составляющими подлинных действий правительств, некоторые формулировки консенсуса, достигаемого на саммитах «Группы двадцати», являются действительно важными. Эти коллективные официально провозглашенные установки выражены в обязательствах, которые разделяют правительства «двадцатки», в оценке имеющихся вызовов или всеохватывающих рамок.

Наиболее заметным в категории коллективных обязательств является бездействие в реализации антипротекционистских мер в странах «двадцатки», т.е. обещания воздерживаться от ограничений в торговле. Переход от становления обязательства к «мертвой точке» произошел за один год и был подтвержден на первом саммите «Группы двадцати» в 2009 г. Обязательство было вновь подтверждено на недавних встречах. В Лос-Кабосе было объявлено о том, что срок исполнения обязательства продлен до 2014 г. Надо отметить, что нереализованное соглашение вряд ли избавит от протекционизма. Правительства «двадцатки», несомненно, нарушали обязательство, этот факт был признан в Лос-Кабосе, чтобы «бороться с любыми новыми протекционистскими мерами, которые могут возникнуть». Оценивая эффективность соглашения, которое не выполняется, необходимо принимать во внимание предположение от обратного. Что могло бы случиться без данного обязательства? В условиях расширяющейся глобальной экономики сходство с Великой депрессией раскрывает данный вопрос совершенно в ином свете. По сравнению с необузданной политикой 1930-х годов «разори соседа», страны «двадцатки» продемонстрировали заметную сдержанность.

В ноябре 2011 г. на саммите в Каннах было представлено заслуживающее внимания заявление о переговорах в сфере мировой торговли, в этом случае выражающее (безусловно, мрачное) разделяемое всеми мнение. В коммюнике на предыдущих встречах лидеры «Группы двадцати» предлагали поучительные призывы о том, как достичь консенсуса на Дохийском раунде переговоров о либерализации торговли. Однако к концу 2011 г. ситуация сложилась таким образом, что расплывчатые указания и невозможность найти компромисс затормозили переговоры на многие годы. Для «Группы двадцати» продолжение обсуждения переговоров могло только подорвать доверие к ней. Вместо этого лидеры признали необходимость либо в совершенно другом подходе

внутри Дохийского раунда переговоров, либо в решительном повороте к пересмотренной многосторонней повестке дня в сфере торговли.

Так называемый Сеульский консенсус, предложенный ноябрьским саммитом 2010 г., может рассматриваться как положительный пример официального заявления. Будучи «дорожной картой» для включения «двадцатки» в вопросы развития, Сеульский консенсус имел недостатки и привел к проблемам, которые были отмечены выше. С точки зрения современных авторов, он не сформулировал для лидеров «двадцатки» четкого представления о приоритетах или способах решения проблем. Тем не менее некоторые исследователи и официальные лица признают значимость Сеульского консенсуса для сдвига общей системы взглядов к мысли о том, что необходимо развитие, стимулирующее рост⁴.

Интересно сравнить воздействие консенсуса с той установкой, которая скоро придет на смену Целям развития тысячелетия (ЦРТ).

Мобилизация ресурсов для международных финансовых институтов. Выдающимся достижением «двадцатки» стала мобилизация ресурсов и стабилизация приведенных в замешательство финансовых рынков на пике кризиса 2008–2009 гг. На саммите в Лондоне в апреле 2009 г. лидеры «двадцатки» вместе работали над тем, чтобы увеличить ресурсы, поступающие в МВФ, принять более гибкие новые соглашения о займах, возместить рыночные заимствования МВФ, удвоить потенциал льготного кредитования МВФ для стран с низким уровнем дохода. Они также инициировали общее распределение Специальных прав заимствования в размере 250 млрд долл. США с целью увеличения глобальной ликвидности. В условиях затянувшегося кризиса еврозоны, который в настоящее время является самой серьезной угрозой для восстановления мировой экономики, «Группа двадцати» вернулась к своей роли института, мобилизующего ресурсы. В Лос-Кабосе ключевые растущие экономики приняли обязательство о выделении 65 млрд долл. США для наполнения резервного фонда МВФ и создания прочной основы для предотвращения ухудшения ситуации в еврозоне.

Утверждение инициатив. «Группа двадцати» служит площадкой для высокопоставленных лиц по генерированию и реализации политической воли. Если говорить непосредственно об этом международном институте, то необходимо учитывать тот факт, что «двадцатка» прилагает усилия для решения разнообразных проблем, многие из которых входят в сферу компетенции других многосторонних форумов. Тем не менее «Группа двадцати» несет четко определенную ответственность за реализацию ключевых проектов в сфере управления глобальной экономикой. Когда это касается Совета по финансовой стабильности (СФС), Процесса взаимной оценки (МАР) и изменений в управлении институтами Бреттон-Вудской системы, «Группа двадцати» реализует обычные задачи многостороннего управления, инноваций и реформ. Например, в 2009 г. «Группа двадцати» усовершенствовала Форум по финансовой стабильности посредством превращения его в Совет по финансовой стабильности, увеличив тем самым его возможности по реализации реформ регулирования. Деятельность СФС была сконцентрирована на ужесточении требований к капиталу банков (вместе с Базельским комитетом) и разработке специальных мер предосторожности для крупнейших банков («системно значимых финансовых институтов»). Среди нерешенных вопросов СФС выделяет регулирование рынков деривативов как самый безотлагательный.

Рамка по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного роста, представленная на саммите в Питтсбурге, положила начало самому амбициозному проекту «двадцатки». Отказавшись от рассмотрения сложных задач по восстановлению эконо-

⁴ В статье Хараса и Ломбарди [5] представлена дискуссия в отношении этого процесса.

мики после Великой рецессии, мировые экономические державы обратили внимание на основополагающее обстоятельство, которое могло стать источником нестабильности: дисбаланс между экспортно- и импорто-ориентированными экономиками. Этот вопрос представлял новый рубеж в международном экономическом сотрудничестве не только потому, что не существовало ни одного подходящего механизма, но и потому что Китай уже несколько лет настаивал на проведении обсуждения по этому вопросу.

Разработанный «Группой двадцати» и МВФ Процесс взаимной оценки (МАР) на сегодняшний день требует, чтобы все участники проводили внутреннюю экономическую политику под наблюдением Группы с целью определения того, как они могут помешать сильной глобальной экономике и, наоборот, где существует возможность получить большую выгоду. В Лос-Кабосе План действий «двадцатки» для роста и занятости призвал Китай замедлить накопление резервов твердой валюты и перейти к рыночному определению обменных курсов, Бразилию и других крупных экспортеров нефти – к стимулированию инвестиций, Турцию – к повышению нормы сбережений, Корею, Германию и Японию – к проведению либерализации услуг.

Реформа управления международных финансовых институтов является третьим ключевым мандатом «Группы двадцати», наряду с совокупным глобальным ростом и финансовой стабильностью. Несмотря на практическую значимость вклада в МВФ и процесс принятия решения Фондом, реформа управления является важной проверкой включения растущих держав как стейкхолдеров, в данном случае в многостороннюю систему. Развивающиеся экономики представлены в системе управления существующих международных финансовых институтов в недостаточной степени. В 2010 г. было достигнуто соглашение о реформах, которые рассматривались как первоначальный этап, тем не менее они не были воплощены в жизнь из-за отсутствия ратификации со стороны ряда ключевых стран, включая США. Это отбросило процесс далеко назад. По общему признанию, несмотря на медленный темп реформ международных финансовых институтов, сложно представить, что какой-либо прогресс мог быть достигнут без усилий «двадцатки».

Сохранение стабильности внутри стран. Принятие национальными правительствами обязательств по контролю за состоянием экономики внутри стран важно для создания необходимого режима работы для «Группы двадцати» по руководству глобальной экономикой. Отдельно от мер по борьбе с текущими платежными дисбалансами, составляющих часть глобального экономического дисбаланса, «Группа двадцати» выделила особые потребности в структурной перестройке и изменениях политики в сфере рынков труда, социальной защиты, жилищного сектора (выделено США), поощрении работы посредством реформы налогообложения и пенсионной реформы, одностороннем отказе от тарифов, борьбе с нехваткой инвестиций и «зеленом росте».

«Группа двадцати» также продемонстрировала коллективные обязательства, призывающие правительства соответствовать единому стандарту, – в первую очередь сократить бюджетный дефицит и провести поэтапный отказ от субсидий на ископаемое топливо. Безусловно, все эти попытки сталкивались с трудностями. Как отмечалось выше, большинство экономистов рассматривают фискальную консолидацию, выраженную в мандате саммита 2010 г. в Торонто, как ошибочный шаг в условиях слабого восстановления экономики, и даже как меру, которая вновь возобновила рецессию. Еще до саммита в Торонто президент США Б. Обама направил своим коллегам письмо против преждевременного прекращения бюджетного стимулирования, но его предложение было отклонено.

Подготовка «почвы». В решение некоторых вопросов «Группа двадцати» вовлечена с момента становления повестки дня. Этот режим работы преимущественно диагностический: выявление проблемы и определение потенциальных возможностей для воздействия до того, как приступить к ее решению. Нередко это делается посредством специальных исследований и аналитических докладов. Например, на саммите в Сеуле лидеры «Группы двадцати» утвердили Группу экспертов высокого уровня по инвестициям в инфраструктуру, чтобы подготовить рекомендации для дальнейшего обсуждения. «Группа двадцати» использовала метод подготовки одним из лидеров доклада по спорным вопросам. Для подготовки к саммиту в Каннах «двадцатка» обратилась к премьер-министру Великобритании Д. Кэмерону с просьбой подготовить доклад о различных вызовах глобального управления с предложениями по улучшению «Группы двадцати» и многосторонней системы в целом.

Новая рабочая группа по финансированию борьбы с изменением климата использует схожие методы: оцениваются предложения, рамки и потенциальные механизмы для выполнения претенциозных обязательств, принятых в 2009 г. на встрече Рамочной конвенции ООН об изменении климата в Копенгагене. Как отмечалось выше, данные вопросы повестки дня «двадцатки» должны рассматриваться как подготовительные шаги, даже если они обычно описываются как полноценные обязательства.

Содействие прогрессу. Даже если Россия и Австралия в ходе своих председательства в «двадцатке» будут придерживаться принципа «возвращения к основам», вероятнее всего, они сохраняют существующие рабочие группы по неключевым вопросам повестки дня, таким как развитие, противодействие коррупции или финансирование борьбы с изменением климата. Это станет подтверждением факта, что подобные рабочие группы предъявляют минимальные требования к высшим официальным лицам. И утверждение контролируемого управления повесткой дня в менее строгой форме, чем рекомендуется в данной работе, может дать возможность для обсуждения вопросов, не имеющих прямого отношения к основному мандату «двадцатки». При условии, что тема сопровождается изменениями, демонстрирующими потенциал для достижения значимого прогресса, «Группа двадцати» должна оставлять свободные места в повестке дня, чтобы действовать вовремя и в нужном месте. По сравнению, скажем, с финансовым регулированием, эти вопросы относятся к периферии области действий «двадцатки», однако импульс от «двадцатки» может быть политически полезным для данных вопросов, когда они рассматриваются в других институтах многосторонней системы. Действия группы по борьбе с коррупцией – отличный пример того, как может помочь «двадцатка». И хотя существуют опасения, что «Группа двадцати» присвоит себе права ООН, главная цель рабочей группы «двадцатки» по противодействию коррупции заключалась в стимулировании ратификации конвенции ООН против коррупции. Более важно, однако, что эта попытка была отчетливо ясной в отношении того, какие средства воздействия должны быть использованы и как решать (не только технические) политически значимые вопросы, достойные импульса сверху. Она также сохраняла разумный баланс, обеспечивая значимый прогресс при небольших затратах времени и усилий.

Возрождение «Группы двадцати»

Как изменились ожидания после почти четырех лет взаимодействия с «Группой двадцати»? Какие выводы были сделаны относительно сложности учета интересов растущих и развитых государств или причин, по которым правительства принимали сложные меры? Конечно, требуется большая доля терпения и твердости. Так же, как легко потерять вектор прогресса, который действительно был достигнут, и, принимая во внима-

ние политические разногласия по ряду вопросов, которые приводят к безвыходному положению, вряд ли можно обвинять «Группу двадцати» как гигантскую структуру. Победным ответом «двадцатки» на кризис 2008–2009 гг. было стимулирование действий в сфере фискальной и монетарной политики, тем не менее его влияние на кризис горячо оспаривается. Поскольку необдуманная жесткая экономия препятствует восстановлению экономики, правительства стран ЕС заняли проциклическую позицию по противодействию использованию Европейского центрального банка как последнего средства спасения для получения кредитов. Эта дискуссия охватывает центр мандата «Группы двадцати» по поддержанию сильной глобальной экономики, но должна ли она касаться основ группы?

В то время как легитимность «Группы двадцати» с ее ограниченным членством не вызывает сомнений среди стран G173, как это было ранее, вопрос легитимности все еще остается нерешенным. Многосторонний форум, созданный для включения большего количества стран, до сих пор сталкивается с жалобами относительно своей исключительности. Тем не менее на любых независимых международных переговорах решения никогда не принимаются на полноценной пленарной сессии. В действительности поиском общих интересов и принятием положительных решений всегда занимается внутренняя группа. Даже в организациях, где все участники находятся на равном уровне, некоторые члены «более равны», чем другие. В процессе подготовки Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) консультации проходили в получившей известность «Зеленой комнате», впоследствии ставшей невидимым комитетом. Комитеты ОЭСР имеют «бюро». В любых переговорах так называемые «друзья» председателя предлагают свою помощь и пытаются найти возможный компромисс.

Таким образом, структура «двадцатки» не идеальна в отношении включения крупнейших экономик мира или представительства по географическому принципу. Приглашенные страны из Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Организации африканского единства (Африканский союз) и Нового партнерства в интересах развития Африки предлагают промежуточное решение, однако для поддержания легитимности «Группа двадцати» должна обновить состав. Все мы наблюдали последствия провала попытки сделать это в Генеральной Ассамблее ООН. Кроме того, каким бы ни был состав «двадцатки», прослеживается тенденция, что в обсуждениях в рамках «двадцатки» задействовано больше людей, чем необходимо.

Более того, в недавних обсуждениях содержался призыв к большей прозрачности «двадцатки» и пониманию того, как функционирует институт и что он должен предлагать. Для «Группы двадцати», безусловно, лучше сконцентрироваться на достижении прогресса в противодействии текущим мировым вызовам, однако критика относительно отвлечения от основных вопросов повестки дня не является правильным утверждением и не может служить основой для конструктивных реформ. Истинный способ достижения эффективности, независимо от того, является ли данный вопрос центральным или второстепенным, — это концентрация усилий на средствах, которые лучшим образом могут решить данную проблему.

Литература

1. G20 Summit: Slumping to the Occasion // The Guardian. 04.11.2011.
2. G20 Summit: A Greek Tragedy and a Grand Failure. NDTV Report. 06.11.2011. November. Oxfam Statement. URL: www.oxfam.org/en/grow/pressroom/pressrelease/2012-06-19/g20-fails-1-billion-hungrypeople-worldwide (date of access: 23.07.2013).

3. Grevi G. The G20 After Cannes: An Identity Crisis // FRIDE Policy Brief. November 2011. No. 105.
4. Jones B. Making Multilateralism Work: How the G20 Can Help the United Nations. Stanley Foundation Policy Analysis Brief. April 2010.
5. Kharas H., Lombardi D. The Group of Twenty: Origins, Prospects and Challenges for Global Governance // Global Economy and Development. Brookings Institution, 2012.
6. Racinelli V. Davos: Who or What Is 'G-Zero'? // Barron's Stocks to Watch blog. URL: blogs.barrons.com/stockstowatchtoday/2011/01/26/davos-who-or-what-is-g-zero (date of access: 23.07.2013).
7. Urbach R. Toronto's G20 Summit: A Failure All Around // MACLEANS.CA. 27.06.2010.