

Глобальное управление в сфере экономики

Управление глобальным кризисом: почему был создан саммит «Группы двадцати» и для каких целей он нам до сих пор нужен?*,¹

Э. Пэйн

Пэйн Энтони — профессор политологии, директор Института исследований в области политической экономики Шеффилда (SPERI), Университет Шеффилда, Великобритания; с/o ICoSS, University of Sheffield, 219 Portobello, Sheffield S1 4DP, United Kingdom; E-mail: a.j.payne@sheffield.ac.uk

Миру необходима эффективная, работоспособная «Группа двадцати» (G20). После раннего периода ее развития как форума министров финансов и управляющих центральных банков «Группа двадцати» была выведена на уровень лидеров с целью регулирования аппарата глобального управления во времена великой неопределенности после 2008 г. Этому периоду неопределенности был присущ особенно сложный комплекс проблем, включая финансовый кризис, смещение экономической силы и растущие экологические угрозы. Результаты деятельности «Группы двадцати» после 2008 г. включают ряд достижений, в частности, например, организация предпринимала оперативные действия по стимулированию глобальной экономики, чтобы избежать превращения рецессии в депрессию, однако в целом результаты деятельности «Группы двадцати» пока разочаровывают, в частности, организация не может выбраться из ловушки так называемой «фискальной консолидации, способствующей росту». На встрече в сентябре 2013 г. в Санкт-Петербурге основное внимание неожиданно было уделено кризису в Сирии, и это в дальнейшем способствовало формированию доминирующего в настоящее время мнения о растущей неэффективности «Группы двадцати» как агента глобального управления. Учитывая это, на Австралию возлагается большая ответственность по проведению успешного саммита в ноябре 2014 г. Также очевидно, что «Группа двадцати» нуждается в проведении существенных институциональных реформ с целью снижения «нерегулярности» ее сегодняшнего режима работы и для более гармоничного встраивания данной организации в работу других глобальных экономических организаций, а также в деятельность глобального гражданского общества.

Ключевые слова: глобальное управление, «Группа двадцати», финансовый кризис, институциональная реформа, период неопределенности, смещение центра экономической силы, экологическая опасность

Саммиты «Группы двадцати» начали проводиться во время тяжелого глобального кризиса. Более того, важно помнить о том, что как раз кризис и стал причиной их появления. Первоначально «Группа двадцати» сформировалась на уровне министров финансов и

* Позиция редакции может не совпадать с мнением авторов.

¹ Перевод выполнен м.н.с. Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ, н.с. Лаборатории исследований корпоративных стратегий и поведения фирм РАНХиГС, н.с. Центра отраслевых исследований ИСКРАН Т.А. Ланышиной.

управляющих центральных банков в 1999 г. Этот форум качественно работал в рамках регулярных ежегодных встреч, но не имел особенно большого влияния. Целесообразность повышения уровня данной структуры до уровня лидеров активно обсуждалась в течение первой декады нового века [English et al., 2005]. Однако ничего не менялось до тех пор, пока президент США Дж.У. Буш неожиданно не попытался достигнуть чего-то совершенно иного после краха Lehmann Brothers и начала глобального финансового кризиса осенью 2008 г. Опасаясь, что «эта штука может пойти ко дну»², он решил, что глобальная политическая экономия нуждается в быстром и разумном управлении, и это возможно лишь при вовлечении лидеров всех ведущих стран мира, а не только преимущественно стран Запада, которые проводили встречи в рамках «Группы семи» и «Группы восьми». Китай, Индия, Бразилия и другие страны наконец были признаны «системно важными» и неожиданно получили предложение от лидеров «Группы семи/восьми» стать полноценными членами новой «Группы двадцати», первая встреча которой состоялась в Вашингтоне (США) 14–15 ноября 2008 г. Повторю, что это событие вряд ли могло случиться, если бы не начался кризис, которому сопутствовал страх за выживание и стабильность глобальной экономики.

Это означает, что путь, выбираемый нами для осмысления этого кризиса, становится критичным в отношении того, как мы впоследствии оцениваем результаты саммита «Группы двадцати» после 2008 г. По этому ключевому вопросу, конечно, возможны разные точки зрения. Например, в некоторых кругах считалось, что необходимо всего лишь исправить некоторые ошибки в управлении системой, таким образом предоставляя возможность неолиберальному миропорядку вернуться в колею и быстро восстановить свои позиции. В таком случае, как бы то ни было, мы знаем, что ожидалось от «Большой двадцатки» и можем делать соответствующие выводы. Однако другие утверждали, что кризис на самом деле поставил неолиберализм – в том виде, в котором он существовал в конце 2008 г., – перед экзистенциальным вызовом, и возник вопрос по меньшей мере о дизайне нового мирового порядка в новой модели (или моделях) глобального капитализма. Вряд ли стоит говорить о том, что в этом случае задача саммита «Группы двадцати» приобретала совершенно другую природу и масштаб с соответствующими последствиями для оценки результатов. В данной статье в качестве предпосылки принимается последняя точка зрения. Сначала будет дан краткий обзор того, с кризисом какого рода в настоящее время сталкивается мир, а затем мы вернемся к обсуждению результатов «Группы двадцати».

Великая неопределенность

Ярлыки играют важную роль в ориентировании нашего мышления, в характеристике и конструировании различных эр глобальной политической экономии. Они также являются бесценными эвфемизмами, а в настоящее время мы все чаще пишем и, возможно, думаем эвфемизмами. Итак, как нам следует называть период кризиса? С одной стороны, ответ прост: в последнее время мы переживали – во всяком случае, те из нас, кто живет на Западе, – период «великой рецессии». Журналист издания The New York Times Кэтрин Рэмпелл недавно предложила хорошую этимологию происхождения этого определения [Rampell, 2009]. Несмотря на недостаточную точность, она не улавливает более глубокие аспекты текущего положения дел. Кроме того, даже длительные рецессии подходят концу, и ряд западных экономик сейчас возвращается к росту с различной

² President George W. Bush, cited in “Talks implode during a day of chaos: fate of bailout plan remains unresolved” // The New York Times. 25 September 2008.

интенсивностью. Однако более честный ответ на вопрос заключается в том, что мы на самом деле пока не знаем, где находимся. То, где мы, по нашему убеждению, находимся, будет определять наш выход из хаоса, и, судя по всему, мы еще далеки от выхода, несмотря на многочисленные заверения в обратном. Многие критики предполагают или, возможно, лишь надеются, что неолиберализму пришел конец. Однако неолибералы так не считают. В любом случае, зарождение новых эр всегда требует больше времени, чем представляется. Пока неолиберальные настроения скорее укрепились вследствие кризиса — и меры жесткой экономии свидетельствуют как раз об этом. Также важно вспомнить, что путь от обвала на Уолл-стрит в 1929 г. до Бреттон-Вудской конференции 1944 г. занял 15 лет (включая период разрушительной мировой войны). Другой большой период перемен — «длинные 1970-е» — еще сложнее датировать. Но и тогда неолиберальные силы долго вели страны по неровным дорогам, прежде чем удалось пройти путь от первых признаков кризиса «встроенного либерализма» в конце 1960-х годов до расцвета рейганомии и тэтчеризма в начале 1980-х годов. Таким образом, возможно, 15 лет являются стандартом для подобных переходов.

В этих обстоятельствах многие аналитики возвращаются к Грамши, протягивая руку к его «Тюремным тетрадям» и цитируя ту часть, где он пишет, что «кризис состоит в том факте, что старое умирает, а новое не может родиться», добавляя, что «в этом междувластии возникает большое число нездоровых проявлений». Мы решили принять вызов, косвенно брошенный Грамши, и попытались добраться до сути ключевых составляющих хаоса и противоречия, которые подавляют многие попытки определения того, где мы находимся. Мы называем сегодняшнюю эру «великой неопределенностью» [Нау, Рауне, 2013] и при обдуманном использовании этого термина предполагаем, что современное положение дел определяется значительным и в существенной степени бросающим вызов соединением трех основных процессов структурных изменений, которые происходят одновременно и вступают друг с другом в сложное взаимодействие. К ним можно отнести следующие процессы:

- финансовый кризис: в значительной степени западный кризис, вызванный избытком неолиберальных действий, после которого переход к уверенному восстановлению является настоящей головоломкой для США, Японии, а также почти для всех крупнейших европейских стран и, по меньшей мере, проблемой для остальных участников глобальной экономики;
- смещение центра экономической силы: недавнее усиление долгосрочных тенденций, характеризующееся подъемом таких стран, как Китай, Индия, Бразилия и некоторых других;
- экологическая угроза: окончательное осознание того, что изменение климата не только является реальным, но и ускоряется, что ставит серьезные вопросы о длительной жизнеспособности традиционных взглядов на экономический рост и на само идеальное общество.

Важным моментом — и причиной того, что все перечисленное в сумме составляет «великую неопределенность» — является то, что эти изменения имеют место в настоящее время и могут одновременно достигнуть критической точки. Они также необычно и неожиданно подпитывают друг друга, а политика сложным образом протекает сквозь и между ними. Для подробного рассмотрения этих ключевых перемен могло бы быть сказано еще многое, но это выходит за рамки данной статьи. Здесь достаточно отметить, что в моем понимании ситуации «Группа двадцати» была сформирована для преодоления кризиса. Большой задачей, которая стоит перед этим форумом, является не просто развитие эффективного глобального комитета управления (что было бы до-

статочно сложно даже в предсказуемые времена), но его развитие в современной ситуации неопределенности и разработка работоспособного плана по созданию более справедливого, более устойчивого режима глобального капитализма. Эта задача является самой сложной во всех отношениях.

«Группа двадцати» на первой стадии: Вашингтон и после Вашингтона

Целью данной статьи не является описание и детальный обзор различных заявлений и решений, принятых «Группой двадцати» после создания института саммитов лидеров. Все коммюнике и декларации доступны для просмотра, и многие специалисты [Соорег, Thakur, 2013; Kirton, 2013] уже провели их тщательный и информативный анализ, а также опубликовали его результаты. Тем не менее прослеживается четкое разделение документов «Группы двадцати» на те, что относятся к начальной фазе, т.е. к трем первым саммитам (в Вашингтоне в ноябре 2008 г., в Лондоне в апреле 2009 г. и в Питтсбурге в сентябре 2009 г.), и те, что относятся к последующей фазе (в Торонто в июне 2010 г., в Сеуле в ноябре 2010 г., в Каннах в ноябре 2011 г. и в Лос-Кабосе в ноябре 2011 г.). Последняя встреча, которая состоялась в Санкт-Петербурге в сентябре 2013 г., отличалась от других по специфическим причинам, поэтому ее следует рассматривать отдельно. Далее в статье будет дан краткий обзор уроков, которые можно извлечь из этих двух этапов, а также из относительно неудачного Санкт-Петербургского саммита.

Общая особенность первой фазы заключается в том, что первые саммиты состоялись в разгар кризиса и стали хорошим инструментом работы с наиболее насущными аспектами кризиса. Первая встреча в Вашингтоне была определенно очень серьезно воспринята в силу самого факта, что она состоялась, не считая опасности финансовых проблем, которые все еще значительно ощущались во время этого события. Первый саммит отразил глубокое признание, хотя и очень запоздалое, восстановленного лидерства США в глобальной политической экономике. Следующая встреча в Лондоне существенно выиграла от необычно большого объема предварительных дипломатических мер, предпринятых благодаря премьер-министру Великобритании Гордону Брауну, который имел более глубокое понимание глобальной природы финансового кризиса, чем большинство других политических лидеров. Фактически это был его звездный час. Третья встреча, в свою очередь, выиграла от того, что гостей принимал новый президент США Барак Обама, который проводил такую крупную международную встречу впервые и, как многие отметили, это ознаменовало момент, когда «Группа двадцати» перестала представлять собой единовременную реакцию на кризис и начала утверждаться как самопровозглашенный ведущий форум международной экономической кооперации. Очевидным уроком из этой ситуации стало то, что глобальные кризисы действительно способствуют сплочению мира, а также то, что лидерство имеет значение и, возможно, все еще наиболее легко исходит из англо-американских источников.

Примечательно, что результаты «Группы двадцати» на этой стадии имели просто узнаваемую политическую экономию. В середине экономического кризиса члены форума применили ряд политических мер, которые ввели в действие силы и ресурсы государства (на самом деле, конечно, государств во множественном числе, что позволило ответить на кризис более убедительно и эффективно) для того, чтобы вернуть глобальную экономику в стабильное состояние. Многие страны «Группы двадцати» во главе с США предприняли значительные меры как фискального, так и монетарного стимулирования, поддержав таким образом рост и осуществив попытку препятствия рецессии.

Помимо этого, они применили свои способности к риторике для противостояния формальному развороту к протекционизму и для подачи сигнала о прежней приверженности либеральным нормам торговли. В целом лидеры так называемых развивающихся экономик – Китая, Индии и Бразилии – были менее обеспокоены кризисом в тот момент, поскольку риску были подвергнуты не их финансовые системы, однако они ответили на призывы западных стран и в значительной степени присоединились к стимулированию. Многие аналитики, часто под влиянием эмоций, интерпретировали данные реакции как признак возврата к нормам кейнсианской политической экономии после длительного периода (длившегося около трех декад) доминирования неолиберализма. В данной связи было много дискуссий о «возвращении хозяина» [Skidelsky, 2009]. Это свидетельствует о почти полном непонимании интеллектуальной и идеологической мотивации вовлеченных сторон. Ни Джордж У. Буш, ни его министр финансов Генри Полсон, бывший председатель и главный исполнительный директор Goldman Sachs, ни в коем случае не могли бы выдержать испытание будучи кейнсианцами, даже если бы Гордон Браун и его министр финансов Алистер Дарлинг вдруг приняли это за кредо, в которое они верят. В действительности к концу 2008 г. каждый в той или иной степени был неолибералом, и этим политическим лидерам уже было слишком поздно учиться мыслить в другой парадигме политической экономии. Более того, никто на самом деле и не нуждался в этом. Неолиберализм часто неверно трактовался как выражение жесткого отказа от государства и стопроцентная поддержка рыночных традиций и методов. В реальности неолиберализм в гораздо большей степени поддерживает креативное использование государственной власти для выстраивания либерального рыночного порядка [Gamble, 2014]. С этой точки зрения поощрение стимулирования роста лидерами «Группы двадцати» в Вашингтоне, Лондоне и Питтсбурге в разгар финансового кризиса 2008–2009 гг. является точным отражением того, чего можно ожидать от неолиберальных лидеров в качестве реакции на финансовый кризис. В чрезвычайных обстоятельствах они использовали свои государства для спасения глобальных рынков, а не для их реформирования.

«Группа двадцати» на второй стадии: Торонто и после Торонто

К тому времени как «Группа двадцати» начала подготовку к четвертому саммиту лидеров в Торонто в июне 2010 г., политика кризиса существенно изменилась. Большую часть предыдущего года США (во главе с Обамой) и Великобритания (во главе с Брауном) продолжали оказывать давление на страны «Группы двадцати», направленное на сохранение, и в некоторых случаях даже расширение, их обязательств по стимулированию экономик. Их основной целью была Германия, которая, по мнению двух англо-американских лидеров, не выполняла эту задачу в той степени, которую заслуживает ее экономика. Все же, как утверждает Марк Блит [Blyth, 2013, p. 60], «вместо того, чтобы продолжать принимать затянувшееся (по всей видимости) кейнсианское контрнаступление, некоторые неолибералы из старой гвардии как в Европе, так и в США начали наносить контрудары». Он приводит примеры, как сначала в колонках имеющих международный вес газет, таких как Financial Times, а затем и среди самих министров финансов «Группы двадцати» началась кампания по завершению стимулирования и переходу к экономии ввиду страха перед будущей инфляцией. Лидером этой кампании был министр финансов Германии Вольфганг Шойбле, а затем им стал и Жан-Клод Трише, который в тот момент занимал пост управляющего Европейским центральным банком. Экономия нашла поддержку у премьер-министра Канады Стивена Харпе-

ра (Канада тогда была принимающей стороной «Группы двадцати»), а также у нового премьер-министра Великобритании Дэвида Кэмерона, который только что занял этот пост после Брауна и уже обещал как можно скорее представить бюджет, основанный на строгой экономии. В Торонто лидеры развивающихся стран в основном бездействовали, заставив Обаму в одиночку выходить из ситуации, при которой он оказался в новой изоляции среди западных стран «Группы семи». В результате в итоговом коммюнике саммита Торонто было зафиксировано, что повышенные государственные расходы и более мягкую монетарную политику не следует поддерживать до тех пор, пока не начнется восстановление экономики. Также в коммюнике отдавалось предпочтение понятию (внутренне противоречивому) «фискальной консолидации, способствующей росту». В тот момент этот лозунг был предпочтителен в неолиберальном течении. Согласно Блиту [Blyth, 2013, p. 61], «рассматриваемая в то время как столкновение между кейнсианской и ортодоксальной позициями данная ситуация в реальности подала сигнал об окончании глобального кейнсианства». В силу ранее изложенных причин, по моему мнению, это понимание преувеличивает степень возврата к кейнсианству, которое имело место прежде, но, тем не менее, оно отразило тот факт, что значение неолиберального управления глобальным кризисом получило поддержку от «Группы двадцати» в Торонто.

Следующие три саммита, которые состоялись после Торонто, не позволили пересмотреть широкую повестку дня «Группы двадцати», сосредоточенную на экономии. Ситуация становилась болезненной, а управление – неуверенным, поскольку различные неолиберальные лидеры пытались уйти от режима жесткой экономии в непрерывно меняющихся внутренних политических условиях. Встреча в Сеуле была интересна тем, что позволила бегло взглянуть на то, как «Группа двадцати», возможно, могла бы выглядеть, если бы страны, не входящие в «Группу восьми», отстаивали права, интересы и взгляды на глобальную политическую экономию более когерентно и коллективно. Хотя новые вопросы были включены в повестку дня и в так называемый «Сеульский консенсус в области развития», на саммите не предпринимались попытки начать активную работу с концепцией «фискальной консолидации, способствующей росту», которая была формально принята в Торонто. В самом деле, и встреча в Каннах, и встреча в Лос-Кабосе (хотя последний саммит проводился правительством Мексики) были полностью омрачены разными стадиями разворачивающегося в еврозоне долгового кризиса и в основном были нужны лишь для привлечения внимания ко многим слабым местам, появившимся в экономике Европейского союза (ЕС), через интенсивное обесценивание (во главе с Германией) перспектив роста периферийных членов ЕС. Ни на одной из этих двух встреч ни один политический лидер не смог сформулировать более широкую и амбициозную повестку дня для глобальной экономики. В это время из-за слабости своих позиций в Вашингтоне по отношению к контролируемому республиканцами Конгрессу Обама оказался в ловушке: он был вынужден председательствовать на обсуждении сокращения федеральных расходов, требуемых от его администрации конгрессменами, которые пытались внести дестабилизацию из экстремистских неолиберальных соображений. Журналист Майкл Хирш в одной из своих статей в *National Journal* в октябре 2013 г. отметил, что «республиканцы в США, возможно, проиграли “битву за шатдаун”, однако они выигрывают фискальную войну» [Hirsh, 2013]. Откровенно говоря, суть заключается в том, что «Группа двадцати» была совершенно бесполезна для Обамы, так как он был занят борьбой с этой внутренней проблемой. По тем же причинам Обама, конечно, не мог взять на себя лидерство в «Группе двадцати», и это дает основания предполагать, что старый разговор о снижении влияния

США приобретает новую релевантность, причем еще с того момента, когда президент Буш создал новый саммит лидеров.

Саммит в Санкт-Петербурге

Последний саммит «Группы двадцати», состоявшийся в Санкт-Петербурге (Россия) в сентябре 2013 г., рассматривается в данной статье в отдельном разделе отчасти по той причине, что он состоялся относительно недавно, однако в основном все же потому, что он представляет собой сильнейший на сегодняшний момент провал «Группы двадцати» в отношении демонстрации способности управления глобальным кризисом – «великой неопределенностью», который и стал причиной появления этой организации. Дело не только в том, что встреча была совершенно испорчена жесткими разногласиями лидеров по вопросу гражданской войны в Сирии, достигшей к саммиту особенно опасной стадии, но скорее в том, что не была выполнена главная, по сути, основополагающая задача саммита, и при этом через заголовки в прессе решался спорный вопрос, который мог бы быть решен лучшим образом посредством традиционной «тихой» дипломатии. Это напоминает нам траекторию развития «Группы семи» в 1970-е годы (от сосредоточения до принятия на себя непосильных обязательств в отношении круга вопросов, которые стремилась решать организация) и о ее полезном уроке для «Группы двадцати», к которому следует обращаться каждый раз, когда появляется соблазн расширить повестку дня до вопросов «политики» или «безопасности». В сообщениях средств массовой информации, которые освещали саммит в Санкт-Петербурге, доминировала Сирия, что привлекало внимание общественности к большому числу разногласий среди лидеров по этому вопросу, неизбежно формируя у публики восприятие «Группы двадцати» как безнадежно неэффективного агентства глобального управления.

Однако не следует делать вывод, что из-за обсуждения ситуации в Сирии саммит не рассмотрел проблемы глобальной экономики. На самом деле, на этой встрече было составлено самое длинное и наиболее детальное коммюнике за всю историю «Группы двадцати», кроме того, страны форума поддержали Санкт-Петербургский план действий, Санкт-Петербургскую стратегию развития и Антикоррупционный план действий «Группы двадцати». При этом Санкт-Петербургское коммюнике во многом стало повторением предыдущих коммюнике, и иные документы практически потерялись за обсуждением широких обязательств. По общему тону мероприятие было больше похоже на презентацию отчета, а не представление «дорожной карты», с помощью которой можно было бы найти выход из глобального кризиса. Как отметил Гарольд Джеймс [James, 2013] в коротком комментарии после саммита, «вряд ли стоит считать, что от первоначальных замыслов, а также от успеха Лондонского саммита в апреле 2009 г. осталось многое». В официальных брифингах уделяется особенно много внимания договоренности лидеров о поиске более подходящих административных решений по противодействию уклонению от уплаты налогов, однако следует отметить, что это было лишь договоренностью о проведении переговоров и, хотя это не столь важно, едва ли могло рассматриваться как вопрос такой же глобальной значимости, как те проблемы, которые «Группа двадцати» намеревалась решать изначально. По ключевому вопросу продолжения фискальной консолидации (здесь лидером вновь оказалась Канада в лице Харпера) саммит в точности повторил ключевое обязательство по укреплению среднесрочных стратегий контроля над фискальным дефицитом, принятое на встрече в Торонто. Обама и США смогли добиться лишь принятия осторожной формулиров-

ки коммюнике, допускающей небольшие послабления для некоторых членов с целью поддержки роста.

После Санкт-Петербурга саммит «Группы двадцати» пройдет в Брисбене (Австралия), в ноябре 2014 г. Когда место проведения мероприятия было объявлено впервые, возник некий оптимизм, что вновь один из лидеров «Группы двадцати» — Кевин Радд, который в тот момент занимал пост премьер-министра Австралии, возьмет на себя ответственность за организацию и определение повестки дня. Оптимизм возник ввиду того, что от Радда ожидалось более амбициозные действия и едва ли не такие же результаты, как от Гордона Брауна, который имел большой успех в апреле 2009 г. Кроме того, Радд являлся одним из лидеров, которые, включая Брауна и президента Франции Николя Саркози, активно призывали Буша к историческому шагу навстречу появлению «Группы двадцати» как группы лидеров в момент наибольшей неопределенности осенью 2008 г. Однако, по иронии судьбы, буквально на следующий день после неудачно окончившегося Санкт-Петербургского саммита последовало избрание нового правительства Австралии во главе с Тони Эбботом — лидером, который, в отличие от проигравшего Радда, в прошлом совершенно не проявлял интереса к глобальному управлению как инструменту решения важных и сложных взаимосвязанных проблем. Томас Бернс [Bernes, 2013] рассуждает на тему перспектив дальнейшего развития событий: «...австралийцы сталкиваются с проблемами, пытаюсь сосредоточиться на рабочей программе и повестке дня “Группы двадцати” и пытаюсь избавиться от чувства, что организация смещается с курса». «Их успех, — продолжает он, — может быть очень выгодным для глобальной экономики. Их провал оставит “Группу двадцати” на нисходящей траектории, с которой она, возможно, больше никогда не сойдет».

Что еще необходимо сделать?

«Группа двадцати» существует уже достаточно длительное время — достаточно длительное для того, чтобы было ясно, как и когда она работает, а когда — нет. Число ситуаций второго типа в последнее время, пожалуй, растет. Сейчас стало более чем когда-либо ранее очевидно, что «Группа двадцати» страдает от основополагающих упущений в своей структуре. Дело не в членстве в этой организации и не в его значении для легитимности «Группы двадцати». Об этом я писал в своей предыдущей публикации [Payne, 2010], также активную критику продолжают и иные исследователи [Wade, Vestergaard, 2010]. На самом деле члены «Группы двадцати» были выбраны в спешке, и выбор в значительной степени был обусловлен политическими факторами еще в 1999 г. в результате переговоров между министерствами финансов США и Германии. Кроме того, слишком большому числу других государств разрешено принимать участие и присоединяться. Наконец, есть серьезные вопросы к тому, как «Группа двадцати» относится к «Группе 172» или ко всем остальным странам мира — «маргинальному большинству», как я их ранее назвал. Однако, на мой взгляд, эти аспекты имеют значение лишь для более глубокого осмысления и внесения некоторых поправок в рабочие процедуры. Каким бы образом ни выбирались члены «Группы 20/21/22», данная организация всегда будет элитным клубом или координационным комитетом для управления международными делами. В конце концов, это очень разумное основание существования данного форума.

Более глубокой проблемой «Группы двадцати» является то, что в существующем виде она, по сути, представляет собой пустой сосуд, ожидающий наполнения. Здесь возможно применение еще более говорящей метафоры — «Группа двадцати» похожа на автомобиль, припаркованный на стоянке (между саммитами) и ожидающий нового

водителя, который примет на себя управление. Таким образом, президент Владимир Путин взял его ненадолго напрокат, а затем вернул (после чего никто не проверил автомобиль и не взял плату за ущерб); с тех пор автомобиль ожидает, когда появится Тони Эббот, получит ключи и отправится в путь. Приведенная аналогия, конечно, является преувеличением, но она все же привлекает внимание к фундаментальному недостатку постоянства, к «нерегулярности» организации. «Группа двадцати» была создана в спешке во время кризиса и была, возможно, в достаточной степени естественным образом смоделирована по подобию «Группы семи/восьми», которой присуща декларируемая неформальность и широкая общность взглядов стран-членов. Сложное положение, в котором в настоящее время оказалась «Группа двадцати», заключается в следующем: невозможно ожидать, что модель «Группы семи/восьми» будет точно так же работать при наличии двадцати (или более) членов, в особенности когда лидеры, министры и прочие официальные лица этих стран имеют совершенно разный культурный и идеологический опыт. Таким образом, «Группа двадцати» нуждается в срочном институциональном реформировании. Данной организации необходимы инструменты для выполнения крайне важной работы по управлению, признававшиеся необходимыми по причине глобальной взаимозависимости во время «великой неопределенности».

В процесс реформирования следует включить следующие четыре инициативы:

1. Создание более эффективного органа управления в «Группе двадцати», состоящего из предыдущего, настоящего и последующего глав правительств, проводящих саммиты, а также генерального секретаря (см. далее).
2. Создание немногочисленного, но постоянного секретариата во главе с опытным международным гражданским служащим или бывшим политиком в качестве генерального секретаря.
3. Выработка четких каналов влияния на ключевые глобальные экономические институты – Международный валютный фонд, Всемирный банк, Всемирную торговую организацию, Совет по финансовой стабильности и новый, пятый институт, созданный для противодействия критическим угрозам деградации окружающей среды (данному аргументу придется дождаться следующей статьи, хотя изменение климата находится в самом центре проблем политической экономии, учитывая его зависимость от типа индустриального роста, к которому стремился весь мир в течение длительного времени).
4. Выработка четких линий дискуссии с широким рядом организаций и движений в глобальном гражданском обществе.

Таким образом, «Группа двадцати» могла бы полностью изменить свою форму и, наконец, начать соответствовать поставленным перед ней сложным целям. Она должна стать более согласованной на высшем уровне лидерства, должна получать необходимые услуги между саммитами и прочими министерскими встречами, должна стать более подготовленной к определению рабочей повестки дня различных глобальных бюрократических аппаратов и должна твердо стоять на земле в глазах мировой общественности.

Конечно, то, что в таком случае будет делать «Группа двадцати», все еще зависит от политики – от баланса провозглашаемых идеологических позиций, а также от выносимых по ним решений в отношении всех сфер деятельности организации. Неизбежным ограничением является то, что фактически останется межправительственный, а не наднациональный институт. Соответственно лидеры «Группы двадцати», возможно, будут по-прежнему испытывать трудности в поиске подходящих способов выхода из кризиса «великой неопределенности». Здесь не может быть гарантий. Без сомнений,

иногда возможно возникновение безвыходных ситуаций. Высока вероятность появления большего числа фаз прагматичного выхода из кризиса и большего числа периодов, когда креативные лидеры будут иметь возможность разрабатывать и внедрять крупные программы глобальных изменений, по крайней мере, в некоторой степени. В сегодняшнем контексте все еще существует потребность в дискуссии вокруг выбора между поддержкой роста и экономией, а также вокруг того, как в любой из этих ситуаций следует обеспечивать устойчивость. Ключевым вопросом глобальной политической экономики остается будущее неолиберализма. По крайней мере, новая реформированная «Группа двадцати» будет достойна политической борьбы, а не только лишь время от времени возникающих поводов для хороших или плохих заголовков. Организация будет иметь значение. Нам необходимо срочно обсудить, протестировать и в конечном итоге сформировать глобальный консенсус, который более соответствует изменившемуся балансу современной политической силы в мире и, самое главное, способен решать серьезные проблемы, которые считаются причинами возникновения великой неопределенности. «Группа двадцати» должна быть приспособлена к этой потребности, иначе будет упущена хорошая возможность, и неопределенность (и риски) нашего времени возрастет.

Литература

- Bernes T.A. (2013) “No Hum ...On to Brisbane”, in G20 St Petersburg Rapid Response // Centre for International Governance Innovation. Режим доступа: <http://www.cigionline.org> (дата обращения: 07.11.2014).
- Blyth M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooper A., Thakur R. (2013) *The Group of 20*. L.: Routledge.
- English J., Thakur R., Cooper A.F. (2005) *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*. Tokyo: United Nations University Press.
- Gamble A. (2014) *Ideologies of Governance // Handbook of the International Political Economy of Governance / A. Payne, N. Phillips (eds.)*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hay C., Payne T. (2013) *The Great Uncertainty // SPERI Paper. No. 5*. Sheffield Political Economy Research Institute, Sheffield, UK. Режим доступа: <http://www.sheffield.ac.uk/speri> (дата обращения: 07.11.2014).
- Hirsh M. (2013) *Republicans Lost the Shutdown Battle, But They're Winning the Fiscal War // National Journal*. 19 October.
- James H. (2013) *A Collapsing Pile of BRICS // G20 St Petersburg Rapid Response / Centre for International Governance Innovation*. Режим доступа: <http://www.cigionline.org> (дата обращения: 07.11.2014).
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Payne A. (2010) *How Many Gs are There in Global Governance after the Crisis? The Perspectives of the “Marginal Majority” of the World's States // International Affairs*. Vol. 86. No. 3. P. 729–740.
- Rampell C. (2009) “Great Recession”: A Brief Etymology // *The New York Times*. 11 March.
- Skidelsky R. (2009) *Keynes: The Return of the Master*. L.: Penguin.
- Wade R., Vestergaard J. (2010) *Overhaul the G20 for the sake of the G172 // Financial Times*. 21 October.

Governing Global Crisis: Why the G20 Summit Was Created and What We Still Need It to Do?

A. Payne

Anthony Payne – Professor of Politics, Director of the Sheffield Political Economy Research Institute (SPERI), University of Sheffield, United Kingdom; c/o ICoSS, University of Sheffield, 219 Portobello, Sheffield S1 4DP, United Kingdom; E-mail: a.j.payne@sheffield.ac.uk

Abstract

The world needs an effective, functioning Group of Twenty (G20). After an early phase as a forum of finance ministers and central bank governors, the body was elevated to leaders' level in order to steer the apparatus of global governance through times of great uncertainty from 2008 onwards. This period of uncertainty has been characterised by a peculiarly complex mix of financial crisis, shifting economic power and growing environmental threat. The G20's record since 2008 is not without achievement – for example, it acted swiftly to stimulate the global economy sufficiently to avoid a recession becoming a depression – but it nevertheless remains disappointing overall, failing to break out of the trap of supposed 'growth friendly fiscal consolidation'. The meeting held in St Petersburg in September 2013 was hijacked by the Syria crisis and contributed substantially to the current dominant view of the G20 as an increasingly ineffective agency of global governance. This places great pressure on Australia to deliver a successful summit in November 2014. It is also apparent that the G20 now needs substantial institutional reform in order to reduce the "occasionality" of its current mode of operation and embed it more comprehensively into the work of other major global economic organisations and the activities of global civil society.

Key words: G20, global governance, uncertainty, financial crisis, shifting economic power, environmental threat, institutional reform

References

- Bernes T.A. (2013) "Ho Hum ... On to Brisbane", in G20 St Petersburg Rapid Response. *Centre for International Governance Innovation*. Available at: <http://www.cigionline.org> (accessed 07 November 2014).
- Blyth M. (2013) *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooper A., Thakur R. (2013) *The Group of 20*. London: Routledge.
- English J., Thakur R., Cooper A.F. (2005) *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*. Tokyo: United Nations University Press.
- Gamble A. (2014) "Ideologies of Governance". *Handbook of the International Political Economy of Governance* (eds. A. Payne, N. Phillips). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hay C., Payne T. (2013) The Great Uncertainty. *SPERI Paper*. No. 5. Sheffield Political Economy Research Institute, Sheffield. Available at: <http://www.sheffield.ac.uk/speri> (accessed 07 November 2014).
- Hirsh M. (2013) Republicans Lost the Shutdown Battle, But They're Winning the Fiscal War. *National Journal*. 19 October.
- James H. (2013) "A Collapsing Pile of BRICS", in G20 St Petersburg Rapid Response. *Centre for International Governance Innovation*. Available at: <http://www.cigionline.org> (accessed 07 November 2014).
- Kirton J.J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Payne A. (2010) How Many Gs are There in Global Governance after the Crisis? The Perspectives of the "Marginal Majority" of the World's States. *International Affairs*, vol. 86, no 3, pp. 729–40.
- Rampell C. (2009) "Great Recession": A Brief Etymology. *The New York Times*. 11 March.
- Skidelsky R. (2009) *Keynes: The Return of the Master*. London: Penguin.
- Wade R., Vestergaard J. (2010) Overhaul the G20 for the sake of the G172. *Financial Times*. 21 October.