

Что влияет на исполнение обязательств «Группы двадцати» и БРИКС: сравнительный анализ¹

М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов, А.В. Шелепов

Ларионова Марина Владимировна — д.полит.н., к.филол.н., директор и ведущий научный сотрудник Центра исследований международных институтов, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Российская Федерация, 119034 Москва, Пречистенская наб., 11; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

Рахмангулов Марк Ринадович — научный сотрудник Центра исследований международных институтов, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Российская Федерация, 119034 Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: Rakhmangulov-MR@ranepa.ru

Шелепов Андрей Владимирович — научный сотрудник Центра исследований международных институтов, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; Российская Федерация, 119034 Москва, Пречистенская наб., д. 11; E-mail: shelepov-av@ranepa.ru

В статье рассматриваются внутренние и внешние факторы, влияющие на исполнение обязательств «Группы двадцати» и БРИКС. Вначале представлен обзор трендов исполнения на основе сравнительных данных по количеству обязательств, принятых лидерами обоих институтов; уровню институционального исполнения; распределению обязательств и оценок исполнения по различным приоритетным сферам. Анализ исполнения «Группой двадцати» проводился начиная с первого саммита в 2008 г. в Вашингтоне, а БРИКС — с третьего отдельного² саммита в 2011 г. в Санье.

Затем анализируются катализаторы исполнения, встроенные в документы саммитов: приоритетность расположения (размещение в более значимых документах или разделах документа), количественные показатели, временные рамки, обещания по самоотчетности и мандаты на реализацию и (или) мониторинг реализации обязательств. Авторы рассматривают тенденции использования «Группой двадцати» и БРИКС катализаторов в различных сферах, выявляя общие черты и различия.

В рамках анализа внешних причин рассматривается потребность (запрос) в коллективных действиях со стороны международного сообщества и стран — членов «двадцатки» и БРИКС и способность членов клуба ответить на запрос и выполнить данные обещания. Также анализируется, насколько эффективны механизмы самоотчетности, созданные институтами в ответ на запрос на эффективность и легитимность управления, и прослеживаются факторы повышения уровня исполнения принятых решений.

В заключение рассматриваются катализаторы, причины исполнения и их комбинации, обладающие наибольшим положительным влиянием на исполнение, объясняются тренды в уровне исполнения «Группы двадцати» и БРИКС.

Наборы использованных данных по «Группе двадцати» и БРИКС отличаются масштабами. Общее количество обязательств «Группы двадцати» составляет 1511, количество проанализированных обязательств — 114, тогда как общее число обязательств БРИКС — 231, а проанализированных — 23.

Ключевые слова: «Группа двадцати», БРИКС, обязательство, исполнение обязательств, самоотчетность, саммит, сравнительный анализ эффективности, катализаторы

¹ Публикация подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы «Оценка эффективности «Группы двадцати» и БРИКС для реализации приоритетов Российской Федерации» Центра исследований международных институтов РАНХиГС.

Материал поступил в редакцию в мае 2016 г.

² То есть без учета встреч лидеров БРИКС в рамках саммитов «Группы двадцати».

Введение

Как и другие неформализованные многосторонние институты высшего уровня³, «Группу двадцати» и БРИКС часто критикуют за нелегитимность и неэффективность. Существует множество способов измерения и определений легитимности и эффективности. Входящие характеристики легитимности включают три индикатора: модель принятия решений; прозрачность (открытость и подотчетность, как внутренняя, так и внешняя, ex-ante и ex-post); инклюзивность (количество стран-членов, количество приглашенных стран, количество вовлеченных международных организаций). Выходные характеристики легитимности включают три критерия: принятые обязательства (конкретные, согласованные и публично заявленные решения); исполнение решений и результаты (изменения на национальном и/или международном уровне). Легитимность, особенно в части, касающейся выходных характеристик, тесно коррелирует с эффективностью. Эффективность понимается как способность членов института согласовать коллективные обязательства, обеспечить исполнение принятых решений и осуществить политические изменения, необходимые для решения коллективных проблем⁴. В рамках анализа авторы в основном рассматривали эффективность как способность институтов исполнять обязательства, данные лидерами на саммитах. Таким образом, в статье анализируется, сравнивается и объясняется уровень исполнения обязательств, принятых лидерами «Группы двадцати» и БРИКС.

Методология

Аналитический подход, использованный в статье, основывается на методологии оценки исполнения обязательств, разработанной и применяемой Группой по исследованиям «восьмерки» Университета Торонто с 1996 г. для подготовки докладов об исполнении обязательств «Группы семи». С появлением «Группы двадцати» на уровне глав государств и правительств методология была усовершенствована Институтом международных организаций и международного сотрудничества Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ИМОМС ВШЭ) и Группой по исследованиям «двадцатки» для оценки уровня исполнения обязательств «двадцаткой». В 2011 г. она была адаптирована для анализа реализации коллективных решений БРИКС.

³ Многосторонние институты высшего уровня – институты, которые, как правило, характеризуются ограниченным членством, относительно низким уровнем бюрократии, гибкостью форматов взаимодействия, опорой на принципы консенсуса в принятии решений и добровольности их исполнения. Регулярные встречи глав государств и правительств для координации позиций по широкому кругу вопросов международной, региональной и национальной политики являются вершиной (summit) таких институциональных образований, включающих достаточно большое количество акторов, взаимодействующих по сложившимся процедурам на двух уровнях: национальном и международном. Обязательства, зафиксированные в коллективных документах, не являются юридически обязательными для исполнения, имплементация решений стимулируется взаимными ожиданиями и давлением со стороны партнеров. Диалог лидеров для определения направлений коллективных действий, выработки общих решений, исполнения принятых обязательств, развития глобального управления и решения задач политического управления на национальном уровне составляет суть и определяет уникальный характер «многосторонних институтов высшего уровня». К таким институтам, участвующим в глобальном и региональном управлении, относятся «Группа семи/восьми», «Группа двадцати», БРИКС, АТЭС и др.

⁴ Приведенные выше определения опираются на работу [Gnath, Mildner, Schmucker, 2012].

Анализ исполнения обязательств

Использование единой методологии обеспечивает сопоставимость данных по странам, обязательствам и различным председательствам и позволяет осуществлять сравнительную оценку уровней исполнения обязательств «Группой семи/восьми», «Группой двадцати» и БРИКС.

Обязательства для мониторинга и оценки отбираются из документов, принятых лидерами на саммитах. Под обязательством понимается конкретное, специфичное, публично выраженное, коллективно согласованное заявление о намерении действовать, «обещание» или «инициатива» участников саммита предпринять в будущем действия для достижения определенной общественно значимой цели [Kirton et al., 2014].

Оценка исполнения проводится по выборке приоритетных обязательств каждого саммита «Группы семи/восьми», «Группы двадцати» и БРИКС. Приоритетными являются обязательства, лучше всего отражающие ключевые проблемы, по которым на саммите в целом были согласованы решения, критические для осуществления глобального управления. Ввиду значительного количества обязательств, содержащихся в документах лидеров (например, на саммите «Группы двадцати» в Санкт-Петербурге было принято 281 решение), исполнение каждого из них оценить невозможно. Поэтому для анализа отбираются только обязательства, лучше всего демонстрирующие суть документов саммита в достаточно представительной форме. Таким образом, получившаяся выборка представляет приоритеты саммита, повторяет распределение по сферам и пропорциональна количеству обязательств в каждой из них. Список также сбалансирован таким образом, чтобы дать возможность сравнения прошлых и будущих саммитов. Приоритетные обязательства также должны быть применимы к различным подгруппам стран – членов института. Способность полностью выполнить обязательство в течение периода времени между двумя последующими саммитами также учитывается для обеспечения релевантности результатов. Обязательства также должны соответствовать некоторым дополнительным критериям, таким как измеримость исполнения и значимость для саммита и института, определяемая исследовательской командой и соответствующими экспертами [Ibid.].

Под исполнением понимаются действия национальных органов власти по реализации необходимых формальных законодательных и административных актов, направленных на претворение в жизнь обязательства, принятого на саммите. Исполнение оценивается в соответствии с критериями официального подтверждения обязательства саммита; анализа способов реализации национальными органами власти; соответствующего распределения финансовых средств и других ресурсов, принятия новых или измененных программ, законодательных механизмов, норм регулирования.

В рамках данной методологии исполнение оценивается по трехуровневой шкале. Полное или практически полное исполнение принятого обязательства получает оценку «+1». Оценка «-1» ставится за полное или практически полное невыполнение принятого обязательства. Оценка «0» означает «невозможность исполнения» или «незавершенную работу». «Невозможность исполнения» – это гипотетическая ситуация, при которой существуют факторы, затрудняющие реализацию, и власти анализируемой страны не могут их контролировать. «Незавершенная работа» указывает на инициативы, начатые властями, но незаконченные ко времени следующего саммита, результаты которых не могут быть оценены и проанализированы. Оценки «-1» и «0» не обязательно подразумевают нежелание властей выполнять обязательства. В некоторых

случаях исполнение требует долгосрочных действий и анализа в течение нескольких циклов мониторинга.

После выставления индивидуальных оценок высчитывается среднее арифметическое по каждой стране, каждому обязательству и в целом по саммиту. Эти оценки могут находиться в диапазоне от «-1» до «+1».

При анализе были использованы данные из докладов по исполнению обязательств «Группы двадцати» и БРИКС, подготовленных Университетом Торонто и ИМОМС ВШЭ для саммитов в 2008–2014 гг. Следует отметить, что данные по БРИКС доступны только для саммитов 2011–2014 гг.

Оценка катализаторов исполнения

Анализ встроенных катализаторов

Анализ направлен на выявление специфических подходов «Группы двадцати» и БРИКС и тенденций, проявляющихся в использовании катализаторов в обязательствах «Группой двадцати» и БРИКС. Авторы дают обзор катализаторов исполнения, встроенных в документы саммитов, идентифицируя и систематизируя все катализаторы, встроенные в обязательства: приоритетность расположения, количественные показатели, временные рамки, обещания самоотчетности, упоминания и мандаты различным структурам «Группы двадцати» и БРИКС реализовывать и/или осуществлять мониторинг реализации обязательств.

Необходимо учитывать, что в рамках исследования делается различие между обещаниями самоотчетности, встроенными в конкретные обязательства (катализаторы к одному обязательству) и относящимися к большому количеству или ко всем обязательствам «Группы двадцати» (обязательства по самоотчетности). Предполагается, что оба вида будут влиять на уровень исполнения обязательств, хотя влияние встроенного катализатора ограничено специфическим обязательством, тогда как обязательства по самоотчетности способствуют повышению уровня исполнения в целом в ответ на запрос внешних заинтересованных сторон на эффективность и транспарентность многосторонних институтов высшего уровня. Примером является следующее обязательство саммита в Торонто: «Мы твердо намерены нести ответственность за взятые на себя обязательства и поручили своим министрам и должностным лицам предпринять все необходимые шаги для их полного осуществления в согласованные сроки».

Особое внимание уделяется взаимодействию «Группы двадцати» и БРИКС с международными институтами и тому, повышает ли такое взаимодействие уровень исполнения. В ходе исследования были выявлены и систематизированы все случаи взаимодействия с международными институтами, встроенные в обязательства, для оценки их возможного влияния на исполнение «Группы двадцати» и БРИКС.

До настоящего времени анализ взаимодействия неформальных институтов высшего уровня с многосторонними организациями преимущественно фокусировался на взаимосвязях «Группы семи/восьми» с другими институтами. Четыре академические школы выделяют наиболее характерные модели взаимодействия «семерки/восьмерки» с многосторонними организациями: управление через многосторонние организации; управление вопреки многосторонним организациям; управление без многосторонних организаций и управление в союзе с многосторонними организациями [Kirton et al., 2010, ch. 2]. Имеющиеся данные позволяют предположить, что эти же четыре модели («управление через», «управление в союзе», «управление против» и «управление без») используются «Группой двадцати» и БРИКС.

После обзора общих тенденций использования катализаторов исполнения исследуется набор обязательств, по которым производился мониторинг, и доступные данные по уровню исполнения. Это набор разделен на две подгруппы: обязательства, включающие и не включающие встроенные катализаторы. Сравнение двух подгрупп проводится для определения наличия и степени влияния катализаторов на уровень исполнения.

Анализ внешних причин исполнения

На втором этапе анализа изучаются внешние причины исполнения, прежде всего запрос на коллективные действия, коллективная способность членов клуба отвечать на запрос и исполнять данные обещания.

Для оценки наличия и степени влияния на исполнение со стороны спроса на глобальное управление были выделены обязательства, принятые в ответ на самые важные вызовы соответствующего периода. Отбор не был основан на каких-либо формальных критериях. Он производился самими авторами, опирающимися на свою экспертную оценку значения коллективных действий для ответа на устойчивые долгосрочные или новые риски в конкретных сферах на момент проведения саммита. Некоторые из этих обязательств являются специфическими для отдельных саммитов и отражают изменения в запросе на действия институтов. Другие присутствуют в документах всех саммитов и отражают долгосрочную природу вызовов или неспособность членов клуба эффективно решить проблему. Уровень исполнения этих обязательств сравнивается со средним уровнем за весь цикл.

Отвечая на запрос на эффективность и легитимность, институты принимают обязательства по самоотчетности, обещая «действовать совместно и выполнять все наши обязательства в установленные сроки». Этот пример из саммита в Санкт-Петербурге типичен для большинства саммитов.

Комплексные обещания по самоотчетности и последующие механизмы самоотчетности являются ответом институтов на давление со стороны международного сообщества и создают внутриинституциональное давление со стороны партнеров, принуждающее действовать по коллективно принятым решениям. Исследование выявляет эти механизмы самоотчетности и оценивает их влияние на исполнение.

Гипотезы

В рамках исследования проверяются две гипотезы. Во-первых, предполагается, что катализаторы, встроенные в обязательства, должны влиять на уровень исполнения. Степень влияния может зависеть от типа катализатора. Так, ожидается повышение уровня исполнения «Группой двадцати» и БРИКС в случае их взаимодействия с международными организациями по типу «взаимодействие в союзе» или «взаимодействие через».

Во-вторых, предполагается, что острота запроса на коллективные действия будет повышать уровень реализации решений. Можно предположить, что самоотчетность, отвечая на давление со стороны внешних заинтересованных сторон и создавая внутриинституциональное взаимное давление со стороны партнеров, призывающих действовать по реализации коллективно принятых решений, повышает уровень исполнения.

Объяснение тенденций исполнения обязательств «Группой двадцати» и БРИКС

Динамика обязательств «Группы двадцати» и БРИКС

Несмотря на повышение значимости БРИКС в системе глобального управления, «Группа двадцати» значительно превосходит БРИКС по количеству обязательств, принятых в 2008–2015 гг. (в среднем 166 обязательств в год у «Группы двадцати» и 52 — у БРИКС) (рис. 1). Динамика количества обязательств «Группы двадцати» непостоянна. После относительно стабильного уровня в 2008–2009 гг. их количество уменьшилось на саммите в Торонто, но снова увеличилось в Сеуле. Далее показатель вырос почти в 2 раза в 2011 г., сократился в 2012 г., снова вырос в 2013 г. и сократился в 2014 г. У БРИКС наблюдалась устойчивая положительная динамика количества обязательств в 2009–2015 гг.: на саммите в Уфе количество обязательств БРИКС приблизилось к показателю саммита в Анталье того же года (130 и 145 соответственно). Несмотря на это, средний показатель БРИКС за все годы (52) по-прежнему в 3 раза ниже, чем у «Группы двадцати» (166).

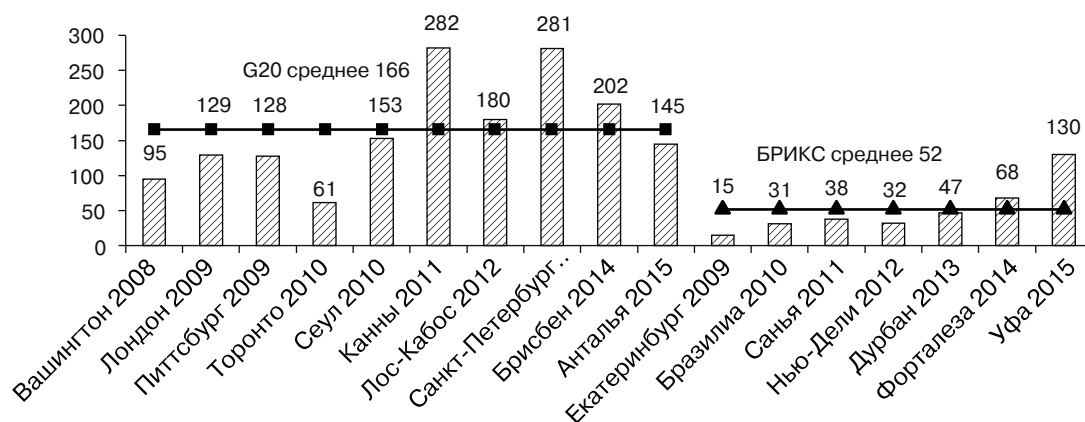


Рис. 1. Обязательства «Группы двадцати» и БРИКС, 2008–2015 гг.

Распределение обязательств «Группы двадцати» и БРИКС по сферам отражают основные миссии институтов (табл. 1). В соответствии со своей миссией ключевого глобального форума по экономическому сотрудничеству взаимодействие «Группы двадцати» сосредоточено на макроэкономической политике и финансовом регулировании, в том числе повторяющихся обязательствах по фискальной консолидации, гибким обменным курсам, структурным реформам, Базельским стандартам по банковскому капиталу и ликвидности, внебиржевым деривативам и системно значимым финансовым организациям. «Группа двадцати» также последовательно принимает обязательства по противодействию протекционизму в торговле и инвестициям и реформированию глобальных финансовых институтов. Ее обязательства из других сфер направлены на противодействие изменению климата, отмену неэффективных субсидий на ископаемое топливо, борьбу с коррупцией и преступностью. Сотрудничество «Группы двадцати» в сфере содействия развитию сосредоточено на инвестициях в инфраструктуру, систему социальной защиты, продовольственной безопасности и устойчивом аграрном развитии, денежных переводах, финансовой включенности и др.

БРИКС как группа крупнейших стран с активно развивающейся экономикой сфокусирована на вопросах практического сотрудничества и конкретных мерах по стимулированию экономического восстановления, что отражается в большой доле обязательств в сфере торговли и инвестиций. На решения по международному сотрудничеству и реформе международных финансовых институтов (МФИ) приходится по 10% общего числа обязательств, что отражает стремление членов института к модернизации архитектуры управления для более полного учета растущего веса развивающихся стран в мировой экономике. В то же время приоритеты каждого председательства в БРИКС существенно влияют на распределение обязательств. Например, обязательства, принятые во время председательства России в 2009 г., в основном касались энергетики и сельского хозяйства. Во время председательства Бразилии энергетика осталась одним из приоритетов, в то же время в повестке дня появилось содействие развитию. На саммите в Санье было принято множество обязательств по международному сотрудничеству и изменению климата. На саммитах в Нью-Дели и Дурбане в качестве приоритетных рассматривались вопросы региональной безопасности. На саммите в ЮАР также преобладали вопросы содействия развитию, региональной интеграции и создания инфраструктуры. Председательство Бразилии в 2014–2015 гг. сосредоточилось на вопросах макроэкономики и социально-экономической сферы, сохраняя внимание в отношении традиционных приоритетов БРИКС, в том числе реформы МФИ и международного сотрудничества. В рамках председательства России БРИКС традиционно много внимания уделили вопросам экономики и торговли, при этом в центре внимания были также задачи, связанные с развитием образования, науки и инноваций.

Таблица 1. Распределение обязательств «Группы двадцати» и БРИКС по сферам, 2008–2015 гг., %

Сфера	«Группа двадцати»	БРИКС
Макроэкономическая политика	21,8	5,9
Финансовое регулирование	20,7	4,0
Содействие развитию	9,5	10,0
Реформа МФИ	8,8	9,2
Торговля	7,4	10,9
Энергетика	5,5	11,9
Подотчетность	5,0	0,4
Труд и занятость	4,5	
Борьба с преступностью и коррупцией	4,0	1,0
Изменение климата	3,0	5,3
Продовольствие и сельское хозяйство	2,9	4,5
Международное сотрудничество	1,8	10,4
Здравоохранение	1,8	1,2
Инфраструктура	1,8	
Социально-экономическая сфера	1,2	5,7
Окружающая среда	0,2	0,2

Сфера	«Группа двадцати»	БРИКС
«Зеленый» рост	0,2	
Региональная безопасность		7,9
Наука и образование		2,6
Противодействие терроризму		2,2
Природные катастрофы		2,1
Культура		1,3
Права человека		1,3
Информация и коммуникации		1,1
Спорт		0,5
Нераспространение ОМУ		0,4
Всего	100,0	100,0

В целом, хотя обязательства по содействию развитию, торговле, энергетике, сельскому хозяйству, макроэкономической политике и финансовому регулированию регулярно принимаются обоими институтами, и у «Группы двадцати», и у БРИКС существует основная повестка дня, которая отражается в общем распределении их обязательств. В то же время распределение обязательств зависит не только от миссии и возможностей отдельного института, но также и от приоритетов председателств и спроса на глобальное управление.

Исполнение обязательств

До настоящего времени динамика уровня исполнения обязательств «Группы двадцати» отличается непостоянством (рис. 2). После саммита в Торонто, по итогам которого средняя оценка составила 0,38 (выше, чем 0,22 для Питтсбурга и 0,34 для Лондона, но ниже, чем 0,59 по Вашингтону) [UofT, IORI, 2010b], она выросла до 0,50 в Сеуле [UofT, IORI, 2010a], 0,55 – в Каннах [UofT, IORI, 2011] и 0,57 – в Лос-Кабосе [UofT, IORI, 2012]. По итогам саммита в Санкт-Петербурге уровень исполнения уменьшился до 0,44 [UofT, IORI, 2013], а затем еще до 0,42 в Брисбене. Таким образом, средний уровень исполнения обязательств «Группы двадцати» по всем саммитам составляет 0,45.

Средний уровень исполнения для БРИКС (0,41) близок к показателю «Группы двадцати». При этом, сравнивая эффективность исполнения обязательств двумя институтами, необходимо учитывать, что данные по БРИКС доступны только для четырех саммитов и характеризуются значительными колебаниями. По итогам саммитов БРИКС в Санье [BRICS Research Group, 2011] и Дурбане уровень исполнения был достаточно высок (0,48 для обоих саммитов) [BRICS Research Group, 2013], тогда как в Нью-Дели показатель был почти вдвое ниже (0,28) [BRICS Research Group, 2012], а оценка на саммите в Форталезе (0,40) была также ниже, чем на предыдущем саммите.

Таким образом, при растущем числе обязательств «Группы двадцати» уровень исполнения является неустойчивым и в последние два года снижался, несмотря на постоянный запрос на действия «Группы двадцати», эффективность и легитимность института, а также создание механизмов самоотчетности. В то же время, несмотря на близость показателя уровня исполнения БРИКС к уровню «Группы двадцати», в связи с существенными колебаниями оценок от саммита к саммиту возникает вопрос о том,

повлияет ли и каким образом самоотчетность на уровень исполнения БРИКС, так как до настоящего времени БРИКС не создал механизмы самоотчетности.

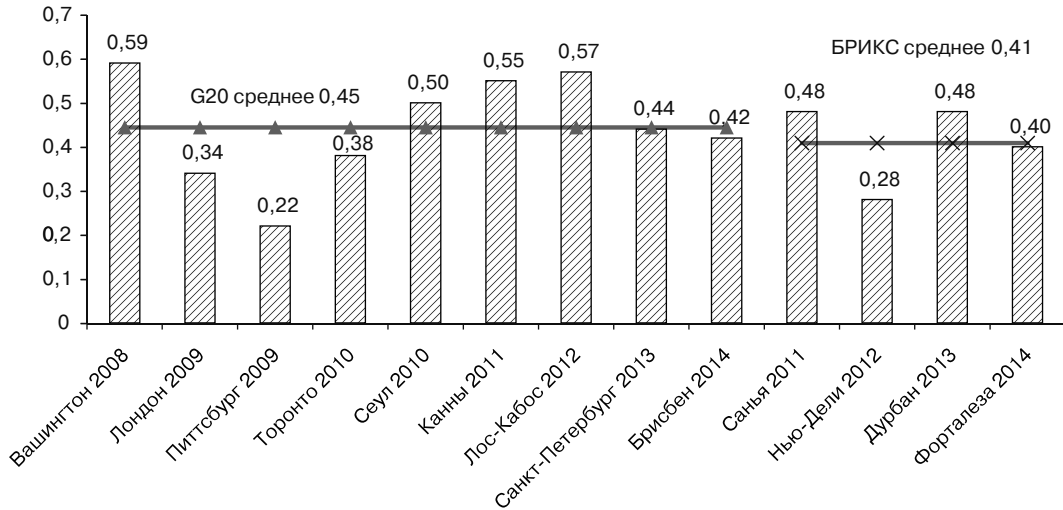


Рис. 2. Исполнение обязательств «Группы двадцати» и БРИКС, 2008–2014 гг.

Исполнение по сферам

Учитывая различную природу «Группы двадцати» и БРИКС, приоритетные обязательства, отобранные для оценки исполнения, представляют разные сферы. При этом данные позволяют сравнить уровень исполнения в основных сферах, но с учетом того, что оценки для БРИКС доступны по меньшему количеству лет.

В целом исполнение обязательств выше в ключевых для повестки институтов сферах (табл. 2). Например, «Группа двадцати» показала более высокий уровень по обязательствам в сферах макроэкономики и занятости, в том числе относящимся к фискальной консолидации, гибким обменным курсам и политике по сокращению безработицы. В то же время уровень исполнения некоторых обязательств, принимаемых на каждом саммите, например в сферах торговли (противодействие протекционизму) и содействия развитию, остается достаточно скромным. БРИКС достиг умеренного успеха во многих проанализированных сферах, показав наибольшие средние оценки по борьбе с коррупцией (укрепление международного сотрудничества по противодействию взяточничеству), содействию развитию (поддержка инфраструктурных инвестиций и промышленного развития в Африке) и энергетике (продвижение чистых технологий), и существенно меньших успехов в торговле, макроэкономической политике, реформе МФИ и региональной безопасности. В некоторых сферах уровень исполнения отстает в обоих институтах. Ограниченный прогресс по реализации скоординированной политики отмечен в сферах торговли, в которой большинство членов «Группы двадцати» и особенно БРИКС не добились успехов по противодействию протекционизму, а также содействия развитию и борьбы с изменением климата.

Таким образом, средний уровень исполнения по сферам сильно отличается и для «Группы двадцати», и для БРИКС. При этом прослеживается и общая тенденция. В то время как исполнение по ключевым приоритетам растет от саммита к саммиту, исполнение новых обязательств буксует, и реализация решений, которые не вполне соответствуют интересам некоторых стран-членов, например в сфере торговли, часто также находится на низком уровне.

Таблица 2. Исполнение обязательств «Группы двадцати» и БРИКС по сферам*

	«Группа двадцати»										БРИКС				
	Вашингтон 2008	Лондон 2009	Питтсбург 2009	Торонто 2010	Сент-Луис 2010	Каньи 2011	Лос-Кабос 2012	Санкт-Петербург 2013	Брисбен 2014	Среднее	Сентябрь 2011	Нью-Дели 2012	Дурбан 2013	Форталеза 2014	Среднее
Торговля	0,59	0,5	0,1	0,15	0,05	0,5	0,25	-0,35	0,50	0,19	0,4	0	1	-1	0,1
Содействие развитию		0,3	-0,05	0,15	0,6	0,33	0,78	0,17	0,13	0,30	0,6	0,4	0,6	0,8	0,6
Финансовое регулирование		0	0,15	0,1	0,63	0,57	0,46	0,35	0,03	0,29	0,4			0,2	0,3
Макроэкономическая политика		0,43	0,7	0,71	0,57	0,44	0,68	0,7	0	0,53		0,2			0,2
Социально-экономическая сфера		0			0,9		0,55			0,48					
Энергетика			0,75	0,45	0,59	0,79	0,58	0,55	0,25	0,57		0,6			0,6
Борьба с преступностью и коррупцией			0,3	-0,2	0,45		-0,1	0,15		0,12				0,8	0,8
Реформа МФИ			0,05	0,9		0,5				0,48	0,2	0,2			0,2
Продовольствие и сельское хозяйство				0,15		0,95	0,35	0,8		0,56					
Международное сотрудничество					0,05	0,25				0,15					
Труд и занятость						0,7	1	0,85	0,34	0,72					
Изменение климата							0,7	-0,2	0	0,17	0,8	0,2			0,5
Здравоохранение									0,58	0,58				0,6	0,6
Инфраструктура									0,65	0,65					
Региональная безопасность												0,2	0,2	0,2	0,2
Противодействие терроризму												0,4	0,6	0,6	0,5
Окружающая среда													1	1	1

* В таблице представлены средние оценки исполнения обязательств в конкретных сферах, полученные из докладов по исполнению обязательств «Группы двадцати» и БРИКС, 2008–2014 гг.

Анализ показал, что в целом средний уровень исполнения обязательств «Группы двадцати» (0,45) в 2011–2014 гг. был несколько выше, чем у БРИКС (0,41). Оба института характеризуются растущим количеством обязательств в различных сферах. В то же время каждый институт имеет сформировавшееся ядро приоритетов повестки дня, и уровень исполнения «Группы двадцати» и БРИКС по решениям, составляющим ядро повестки дня, выше, чем по остальным обязательствам.

Катализаторы исполнения: тенденции в использовании катализаторов «Группы двадцати» и БРИКС

Учитывая разное общее количество обязательств «Группы двадцати» и БРИКС, а также количество обязательств, принятых на различных саммитах, для сопоставительного анализа преимущественно использовались относительные индикаторы. Интересно, что доли обязательств с катализаторами в документах «Группы двадцати» и БРИКС достаточно близки: 37,7% (569 из 1511) и 41,1% (95 из 231) соответственно. При этом наблюдаются противоположные тенденции. Доля обязательств со встроенными катализаторами в «Группе двадцати» почти непрерывно снижалась с саммита 2010 г. в Торонто до 23,8% на саммите 2014 г. в Брисбене. В Анталье был зафиксирован рост до 33,1% за счет такого же, как и в 2014 г., количества обязательств с катализаторами при меньшем общем количестве обязательств. В БРИКС доля обязательств со встроенными катализаторами непрерывно росла до саммита в Дурбане, затем слегка снизилась до 51,5% на саммите 2014 г. в Форталезе. По итогам саммита в Уфе количество обязательств с катализаторами значительно увеличилось, но еще больший рост общего числа обязательств сократил их долю до 43,1%. В 2012 г. БРИКС впервые превзошел «Группу двадцати» по доле катализаторов: 31,7% на саммите «Группы двадцати» в Лос-Кабосе и 43,8% на саммите БРИКС в Нью-Дели. Сложно предсказать будущую динамику этого показателя, но, учитывая значительную долю катализаторов в обязательствах БРИКС, она будет скорее стабилизироваться, а не возрастать.

Таблица 3. Катализаторы в обязательствах «Группы двадцати»

	Вашингтон	Лондон	Питтсбург	Торонто	Сеул	Канны	Лос-Кабос	Санкт-Петербург	Брисбен	Анталья	Всего / Среднее
Обязательства с катализаторами	58	56	87	30	65	86	57	82	48	48	617
Обязательства с катализаторами, %	61,1	43,4	68,0	49,2	42,5	30,5	31,7	29,2	23,8	33,1	40,8
Обязательства без катализаторов	37	73	41	31	88	196	123	199	154	97	1039
Всего обязательств	95	129	128	61	153	282	180	281	202	145	1511

Понижительный – до 2016 г. – тренд в документах «Группы двадцати» может объясняться трансформацией института из антикризисного клуба в институт глобального управления с расширяющейся повесткой дня, включающей широкий круг вопросов разной степени срочности и, соответственно, с разным включением катализаторов. БРИКС демонстрирует противоположную тенденцию, так как быстро институцио-

нализируется и использует вновь создаваемые механизмы для облегчения реализации своих решений, выдавая мандаты собственным институтам и устанавливая временные рамки.

Таблица 4. Катализаторы в обязательствах БРИКС

	Екатеринбург	Бразилиа	Санья	Нью-Дели	Дурбан	Форталеза	Уфа	Всего / Среднее
Обязательства с катализаторами	2	8	11	14	25	35	56	151
Обязательства с катализаторами, %	13,3	25,8	28,9	43,8	53,2	51,5	43,1	41,8
Обязательства без катализаторов	13	23	27	18	22	33	74	210
Всего обязательств	15	31	38	32	47	68	130	361

Динамика использования «Группой двадцати» и БРИКС катализаторов по типам является разнонаправленной. Вместе с тем она отражает природу данных институтов и их специфические черты.

Сотрудничество с международными организациями, намерение сотрудничать или заявления поддержки от «Группы двадцати» и БРИКС встроены в 47,5% обязательств «Группы двадцати» с катализаторами и 67,5% таких обязательств БРИКС. К наиболее часто упоминаемым международным организациям относятся МВФ, ОЭСР, Совет по финансовой стабильности, ВТО и Всемирный банк. БРИКС часто обращается к ООН, МВФ и «Группе двадцати».

Установление временных рамок является наиболее часто используемым «Группой двадцати» катализатором после взаимодействия с международными организациями. Данный катализатор показывает разнонаправленную динамику от саммита к саммиту, но в целом наблюдается понижательный тренд, так как рекордный уровень в 62,1%, установленный на саммите в Вашингтоне, не был зафиксирован в документах последующих саммитов. БРИКС использует временные рамки только в 14,6% обязательств с катализаторами, и эта доля снижалась с саммита 2009 г. в Екатеринбурге. На саммите в Уфе ни одного подобного катализатора зафиксировано не было.

Приоритетность расположения используется «Группой двадцати» в качестве катализатора значительно активнее, чем БРИКС (21,6 и 6,6% соответственно). Это может объясняться более сложной системой документов саммитов «Группы двадцати», обычно включающей декларации лидеров, планы действий и иерархическую структуру документов – приложений к декларации.

Внутренние мандаты используются БРИКС более часто, чем «Группой двадцати» (20,5 и 13,8% соответственно). Вместе с тем БРИКС впервые передал мандат на саммите 2012 г. в Нью-Дели, когда его внутренние институты достаточно сформировались, тогда как в документах «Группы двадцати» использование внутренних мандатов распределено равномерно.

Мандаты другим институтам (внешние мандаты) активно использовались «Группой двадцати» начиная с первого саммита в Вашингтоне, хотя на саммитах в Санкт-

Петербурге, Брисбене и Анталье не было дано ни одного нового мандата, связанного с исполнением обязательств. В наборе обязательств БРИКС не было зафиксировано ни одного внешнего мандата, что указывает на потенциал повышения уровня сотрудничества с международными институтами при реализации решений БРИКС.

Количественные показатели встроены только в 6,8% обязательств «Группы двадцати» и 2% обязательств БРИКС. На саммите в Лондоне была зафиксирована наибольшая доля числовых показателей (почти 34%), встроённых в решения «Группы двадцати» по скоординированному применению фискального стимула и укреплению финансирования международных финансовых институтов. Активность использования количественных показателей снижалась до 1,8% в Лос-Кабосе и их полного отсутствия в Санкт-Петербурге.

Катализаторы самоотчетности, встроённые в обязательства, более типичны для практики «Группы двадцати», хотя и составляют только 3,1% от всех катализаторов «двадцатки». БРИКС использовали эти катализаторы на саммитах в Нью-Дели и Дурбане в рамках процесса создания Нового банка развития и Пула условных валютных резервов.

Таблица 5. Катализаторы в обязательствах «Группы двадцати» по типам

	Вашингтон	Лондон	Питтсбург	Торонто	Сеул	Канны	Лос-Кабос	Санкт-Петербург	Брисбен	Анталья	Всего
Международные организации	18	33	35	20	29	42	24	49	28	15	293
Международные организации, %	31	58,9	40,2	66,7	44,6	48,8	42,1	59,8	58,3	31,3	47,5
Временные рамки	36	15	22	17	16	30	27	12	15	7	197
Временные рамки, %	62,1	26,8	25,3	56,7	24,6	34,9	47,4	14,6	31,3	14,6	31,9
Приоритетность расположения	6	11	38	1	25	13	8	16	6	9	133
Приоритетность расположения, %	10,3	19,7	43,7	3,3	38,5	15,1	14	19,5	12,5	18,8	21,6
Внутренний мандат	9	3	15	4	6	8	16	10	6	8	85
Внутренний мандат, %	15,5	5,4	17,2	13,3	9,2	9,3	28,1	12,2	12,5	16,7	13,8
Внешний мандат	9	5	11	9	7	3	2	0	0	0	46
Внешний мандат, %	15,5	8,9	12,6	30	10,8	3,5	3,5	0	0	0	7,5
Количественные показатели	0	19	0	0	4	10	1	0	2	6	42
Количественные показатели, %	0	33,9	0	0	6,2	11,6	1,8	0	4,2	12,5	6,8
Самоотчетность	0	1	2	2	0	4	2	2	0	6	19
Самоотчетность, %	0	1,8	2,3	6,7	0	4,7	3,5	2,4	0	12,5	3,1

Таблица 6. Катализаторы в обязательствах БРИКС по типам

	Екатеринбург	Бразилиа	Санья	Нью-Дели	Дурбан	Форталеза	Уфа	Всего
Международные организации	2	6	7	9	20	22	36	102
Международные организации, %	100	75	63,6	64,3	80	62,9	64,3	67,5
Внутренний мандат	0	0	0	4	4	11	12	31
Внутренний мандат, %	0	0	0	28,6	16	31,4	21,4	20,5
Временные рамки	1	3	4	4	5	5	0	22
Временные рамки, %	50	37,5	36,4	28,6	20	14,3	0	14,6
Приоритетность расположения	0	0	0	0	1	1	8	10
Приоритетность расположения, %	0	0	0	0	4	2,9	14,3	6,6
Количественные показатели	0	0	0	0	2	1	0	3
Количественные показатели, %	0	0	0	0	8	2,9	0	2,0
Самоотчетность	0	0	0	1	2	0	0	3
Самоотчетность, %	0	0	0	7,1	8	0	0	2,0
Внешний мандат	0	0	0	0	0	0	0	0
Внешний мандат, %	0	0	0	0	0	0	0	0

Распределение катализаторов «Группы двадцати» по сферам в значительной степени неравномерно. Наибольшая доля наблюдается в сфере реформы МФИ (81,6%), что ожидаемо, учитывая необходимость сотрудничества для достижения результатов. Высокие уровни использования катализаторов зафиксированы в сферах изменения климата (57,7%), подотчетности (53,3%) и международного сотрудничества (45,7%). Доли включения катализаторов относительно низки в таких ключевых для «Группы двадцати» сферах, как торговля (40,9%), финансовое регулирование (33,3%), макроэкономическая политика (24%), занятость (24,2%). Таким образом, распределение катализаторов зависит не от важности той или иной сферы, а от вклада, который международные институты могут внести в исполнение обязательства.

Таблица 7. Катализаторы в обязательствах «Группы двадцати» по сферам

	Вашингтон	Лондон	Питтсбург	Торонто	Сеул	Канны	Лос-Кабос	Санкт-Петербург	Брисбен	Ангалья	Всего
Реформа МФИ	14	29	11	4	16	22	8	5	4	1	114
С катализаторами	14	23	8	4	14	18	6	3	2	1	93
С катализаторами, %	100	79,3	72,7	100	87,5	81,8	75	60	50	100	81,6
Изменение климата	0	3	3	3	8	8	4	11	7	5	52

	Вашингтон	Лондон	Питтсбург	Торонто	Сеул	Канны	Лос-Кабос	Санкт-Петербург	Брисбен	Анталья	Всего
С катализаторами	0	1	3	1	3	4	3	6	6	3	30
С катализаторами, %	0	33,3	100	33,3	37,5	50	75	54,5	85,7	60	57,7
Подотчетность	4	3	15	2	4	5	13	9	17	3	75
С катализаторами	2	3	15	1	1	2	10	2	4	0	40
С катализаторами, %	50	100	100	50	25	40	76,9	22,2	23,5	0	53,3
Борьба с преступностью и коррупцией	3	0	3	3	8	5	7	34	4	3	70
С катализаторами	1	0	2	3	2	5	3	16	0	1	33
С катализаторами, %	0	0	66,7	100	25	100	42,9	47,1	0	33,3	47,1
Международное сотрудничество	0	0	4	0	2	12	5	12	0	0	35
С катализаторами	0	0	4	0	0	4	2	6	0	0	16
С катализаторами, %	0	0	100	0	0	0	40	0	0	1,0	45,7
Энергетика	0	0	16	1	14	18	10	19	16	5	99
С катализаторами	0	0	10	1	6	7	2	10	3	1	40
С катализаторами, %	0	0	62,5	100	42,9	38,9	20	52,6	18,8	20	40,4
Торговля	5	14	6	9	17	15	9	12	9	14	110
С катализаторами	4	4	4	6	5	6	2	4	3	7	45
С катализаторами, %	80	28,6	66,7	66,7	29,4	40	22,2	33,3	33,3	50	40,9
Содействие развитию	4	15	9	8	22	17	10	50	11	8	154
С катализаторами	2	9	6	4	9	2	2	16	2	1	53
С катализаторами, %	50	60	66,7	50	40,9	11,8	20	32	18,2	12,5	34,4
Финансовое регулирование	59	45	23	12	24	38	18	21	11	19	270
С катализаторами	29	5	10	7	8	8	11	4	4	4	90
С катализаторами, %	49,2	11,1	43,5	58,3	33,3	21,1	61,1	19,0	36,4	21,1	33,3
Социально-экономическая сфера	0	1	1	2	6	2	3	0	0	8	23
С катализаторами	0	1	1	1	0	2	0	0	0	1	6
С катализаторами, %	0	100	100	50	0	100	0	0	0	1	26,1
Продовольствие и сельское хозяйство	0	0	3	2	2	36	4	11	0	3	61
С катализаторами	0	0	3	0	1	9	2	2	0	0	17
С катализаторами, %	0	0	100	0	50	25	50	18,2	0	1	27,9
Макроэкономическая политика	6	15	28	15	28	91	67	67	41	47	405
С катализаторами	6	9	19	2	16	17	12	6	4	6	97
С катализаторами, %	100	60	67,9	13,3	57,1	18,7	17,9	9	9,8	12,8	24,0
Труд и занятость	0	4	6	0	0	8	18	29	18	15	99
С катализаторами	0	1	2	0	0	2	1	6	4	8	24
С катализаторами, %	0	25	33,3	0,0	0	25,0	5,6	20,7	22,2	53,3	24,2

Относительно низкое количество обязательств БРИКС с катализаторами не позволяет сделать детальный анализ распределения катализаторов по сферам. Наибольшая доля наблюдается в сферах реформы МФИ (85,2%), борьбы с преступностью и коррупцией (71,4%), международного сотрудничества (65,5%), противодействия терроризму (57,1%), изменения климата (58,3%) и содействия развитию (55,6%). Вместе с тем их динамика от саммита к саммиту является крайне разнонаправленной.

Подводя итоги, можно сказать, что институциональное развитие БРИКС сопровождалось ростом встроенных в обязательства катализаторов, большинство из которых представляют собой упоминания международных институтов, передачу внутренних мандатов и установление временных рамок. Те же три типа являются приоритетными в документах «Группы двадцати», хотя у «двадцатки» наблюдается снижение использования катализаторов.

Катализаторы исполнения: оказывают ли они влияние

Для анализа влияния катализаторов на исполнение обязательств «Группой двадцати» и БРИКС было проведено сравнение по двум наборам обязательств: со встроенными катализаторами и без них.

В целом оценки исполнения доступны для 114 обязательств, принятых «Группой двадцати» в период с 2008 по 2014 г. (табл. 8). Количество обязательств, по которым проводился мониторинг, устойчиво росло: если для саммита 2008 г. в Вашингтоне было проанализировано только три обязательства, то начиная с саммита в Каннах анализировалось 16–17 обязательств ежегодно.

Катализаторы присутствовали во всех трех проанализированных обязательствах саммита в Вашингтоне. В Лондоне количество таких обязательств с катализаторами снизилось до двух. Восемь из девяти проанализированных обязательств Питтсбурга содержали катализаторы. После саммита в Торонто количество проанализированных обязательств с катализаторами оставалось относительно стабильным на уровне 30% от всех проанализированных обязательств.

Таблица 8. Все обязательства «Группы двадцати» и проанализированные обязательства с катализаторами, 2008–2014 гг.

Год	2008		2009		2010		2011	2012	2013	2014	Всего/ Среднее
	Вашингтон	Лондон	Питтсбург	Торонто	Сеул	Канны	Лос-Кабос	Санкт-Петербург	Брисбен		
Обязательства	95	129	128	61	153	282	180	281	202	1511	
Проанализированные обязательства	3	13	9	10	13	16	17	16	17	114	
Проанализированные обязательства с катализаторами	3	2	8	5	5	5	4	6	5	43	
Проанализированные обязательства с катализаторами, %	100	15,4	88,9	50	38,5	31,3	23,5	37,5	29,4	37,7	

Для БРИКС в период 2011–2014 гг. был проведен анализ исполнения 23 обязательств. Десять из них содержали катализаторы (табл. 9). Только одно из пяти проанализированных обязательств саммита в Санье содержало катализаторы. В 2012–2014 гг. около половины проанализированных обязательств имели встроенные катализаторы.

Таблица 9. Все обязательства БРИКС и проанализированные обязательства с катализаторами, 2009–2014 гг.

Год	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Всего/Среднее
Саммит	Екатеринбург	Бразилиа	Санья	Нью-Дели	Дурбан	Форталеза	
Обязательства	15	31	38	32	47	68	231
Проанализированные обязательства	0	0	5	5	5	8	23
Проанализированные обязательства с катализаторами	Н. д.	Н. д.	1	3	2	4	10
Проанализированные обязательства с катализаторами, %	Н. д.	Н. д.	20	60	40	50	43,48

Сравнение обязательств со встроенными катализаторами и без них показывает, что средний уровень исполнения обязательств с катализаторами был ниже, чем для обязательств без катализаторов, по шести из восьми саммитов «Группы двадцати» (табл. 10). По обязательствам с катализаторами были зафиксированы немного более высокие оценки только по саммитам в Торонто и Каннах. В то же время разрыв между уровнями исполнения обязательств с катализаторами и без них увеличился после саммита в Лос-Кабосе. В результате средняя по всем саммитам оценка исполнения обязательств с катализаторами была равна 0,32, тогда как среднее для всех обязательств равнялось 0,45, а значение для обязательств без катализаторов достигло 0,51.

Таблица 10. Оценки исполнения обязательств «Группы двадцати», 2008–2014 гг.

Саммит	Вашингтон	Лондон	Питтсбург	Торонто	Сеул	Канны	Лос-Кабос	Санкт-Петербург	Брисбен	Всего / Среднее
Проанализированные обязательства	3	13	9	10	13	16	17	16	17	114
Средняя оценка	0,59	0,34	0,22	0,38	0,5	0,55	0,57	0,44	0,42	0,45
Проанализированные обязательства с катализаторами	3	2	8	5	5	5	4	6	5	43
Средняя оценка	0,59	0,25	0,16	0,39	0,45	0,57	0,43	0,04	0,03	0,32

Саммит	Вашингтон	Лондон	Питтсбург	Торонто	Сеул	Канны	Лос-Кабос	Санкт-Петербург	Брисбен	Всего / Среднее
Проанализированные обязательства без катализаторов	0	11	1	5	8	11	13	10	12	71
Средняя оценка	Н. д.	0,36	0,38	0,37	0,57	0,54	0,62	0,68	0,58	0,51

В БРИКС наблюдается схожий тренд (табл. 11). Средний уровень исполнения по обязательствам с катализаторами был равен 0,40, что немного ниже, чем среднее по всем обязательствам (0,41) и обязательствам без катализаторов (0,46). Оценки по обязательствам с катализаторами были выше, чем по другим обязательствам на саммитах в Санье и Дурбане, но существенно ниже в Нью-Дели и Форталезе.

Таблица 11. Оценки исполнения обязательств БРИКС, 2011–2014 гг.

Саммит	Санья	Нью-Дели	Дурбан	Форталеза	Всего/Среднее
Проанализированные обязательства	5	5	5	8	23
Средняя оценка	0,48	0,28	0,48	0,40	0,41
Проанализированные обязательства с катализаторами	1	3	2	4	10
Средняя оценка	0,60	0,20	0,50	0,30	0,40
Проанализированные обязательства без катализаторов	4	2	3	4	13
Средняя оценка	0,45	0,40	0,47	0,50	0,46

Сравнение оценок исполнения обязательств с катализаторами и без них по сферам показало, что только в трех сферах повестки дня «Группы двадцати» – торговле, продовольствию и сельскому хозяйству, а также международному сотрудничеству – катализаторы способствовали исполнению (табл. 12). По шести сферам, для которых доступны данные по исполнению обоих наборов обязательств, «Группа двадцати» в среднем лучше исполнила обязательства без катализаторов. В сфере финансового регулирования наблюдалось существенное сближение средних показателей по исполнению обязательств без катализаторов и с ними (0,37 и 0,36 соответственно). Среднее исполнение в сферах, где ни в одно обязательство не были включены катализаторы (здравоохранение и инфраструктура), было относительно высоким (0,58 и 0,65 соответственно), тогда как оценки по борьбе с преступностью и коррупцией и реформе МФИ, в которых катализаторы были в каждом оцененном обязательстве, значительно отставали (0,12 и 0,48 соответственно).

Таблица 12. Исполнение обязательств «Группы двадцати» по сферам, 2008–2014 гг.

Без катализаторов	Вашингтон 2008	Лондон 2009	Питтсбург 2009	Торонто 2010	Сеул 2010	Канны 2011	Лос-Кабос 2012	Санкт- Петербург 2013	Брисбен 2014	Среднее
Торговля		0,5			−0,05		0,25		0,23	0,23
Содействие развитию		0,3		0,15	0,6	0,33	0,78	0,38	0,4	0,42
Макроэкономическая политика		0,43		0,73	0,89	0,44	0,68	0,7	0,29	0,59
Финансовое регулирование		0		0,1	0,67	0,57	0,15		0,7	0,37
Энергетика			0,75		0,8	0,95			0,9	0,85
Труд и занятость						0,7	1	0,85	0,63	0,80
Международное сотрудничество					0,05					0,05
Изменение климата							0,7			0,70
Продовольствие и сельское хозяйство				0,15			0,35	0,8		0,43
Социально-экономическая сфера					0,9		0,55			0,73
Здравоохранение									0,65	0,65
Инфраструктура									0,83	0,83
С катализаторами	Вашингтон 2008	Лондон 2009	Питтсбург 2009	Торонто 2010	Сеул 2010	Канны 2011	Лос-Кабос 2012	Санкт- Петербург 2013	Брисбен 2014	Среднее
Торговля	0,59	0,5	0,1	0,15		0,5		−0,35		0,25
Содействие развитию			−0,05					−0,25		−0,15
Макроэкономическая политика			0,7	0,67	0,25				0,05	0,42
Финансовое регулирование			0,15		0,6		0,61	0,35	0,10	0,36
Энергетика				0,45	0,37	0,63	0,58	0,55	−0,40	0,36
Труд и занятость									0,32	0,32
Международное сотрудничество						0,25				0,25
Изменение климата								−0,2	0,1	−0,05
Продовольствие и сельское хозяйство						0,95				0,95
Социально-экономическая сфера		0								0,00
Борьба с преступностью и коррупцией			0,3	−0,2	0,45		−0,1	0,15		0,12
Реформа МФИ			0,05	0,9		0,5				0,48

БРИКС одинаково хорошо исполнил обязательства с катализаторами и без них в сферах содействия развитию и реформе МФИ (табл. 13). В сфере торговли обязательства без катализаторов получили более высокие оценки (0,4), чем с катализаторами (0). Следует отметить, что в условиях доступности данных по исполнению БРИКС только по четырем саммитам необходимо проведение дальнейшего анализа, для того чтобы с уверенностью судить о сравнительном уровне исполнения двух наборов обязательств БРИКС и влиянии на них встроенных катализаторов.

Таблица 13. Среднее исполнение обязательств БРИКС по сферам, 2011–2014 гг.

	С катализаторами	Без катализаторов
Содействие развитию	0,6	0,6
Реформа МФИ	0,2	0,2
Торговля	0	0,4
Борьба с преступностью и коррупцией	0,8	
Противодействие терроризму	0,5	
Окружающая среда		1
Энергетика		0,6
Здравоохранение		0,6
Изменение климата		0,5
Финансовое регулирование		0,3
Макроэкономическая политика		0,2
Региональная безопасность		0,2

В целом уровень исполнения «Группой двадцати» и БРИКС выше по обязательствам без катализаторов, чем по обязательствам с встроенными катализаторами. Это в равной степени справедливо при проведении сравнения по саммитам или по сферам. Таким образом, влияние катализаторов, встроенных в обязательства, на их исполнение является в основном негативным как для «Группы двадцати», так и для БРИКС.

В то же время степень и направление этого влияния зависят от типа катализатора. Так, «Группа двадцати» показывает в целом высокий уровень исполнения обязательств, содержащих обещания самоотчетности (средний уровень для таких обязательств равен 0,55, тогда как средний уровень для всех обязательств «Группы двадцати» составляет 0,45) (табл. 14). По обязательствам с временными рамками также были зафиксированы относительно высокие оценки исполнения: в среднем 0,34 (это ниже, чем средний уровень по всем обязательствам). Наоборот, результаты по обязательствам со встроенными количественными показателями были негативными; средний уровень составил –0,07. Нет сомнений в том, что обязательства со встроенными амбициозными количественными показателями сложнее исполнять. Для их исполнения требуется более продолжительное время, тогда как период мониторинга (между двумя саммитами) – относительно короткий.

Средний уровень исполнения обязательств с приоритетным расположением и мандатами был ниже, чем в целом для «Группы двадцати». Взаимодействие с международными организациями по обязательствам «Группы двадцати» также не внесло свой вклад в повышение уровня их исполнения, так как средний показатель для этого набора был равен 0,29.

Таблица 14. Исполнение «Группой двадцати» обязательств с разными типами катализаторов

Тип катализатора	Количество обязательств	Количество обязательств с оценками исполнения	Средняя оценка исполнения
Приоритетность расположения	124	10	0,24
Количественные показатели	36	2	0,21
Временные рамки	190	16	0,35
Самоотчетность	13	3	0,55
Внешний мандат	46	0	Н. д.
Внутренний мандат	77	1	0,25
Взаимодействие с международными организациями	278	18	0,29

С оговоркой, что для БРИКС имеются оценки исполнения только по 10 обязательствам с катализаторами, сравнение позволяет сделать те же выводы, что и для «Группы двадцати» (табл. 15). Влияние временных рамок, по всей видимости, оказывает положительный эффект на уровень исполнения БРИКС (при этом необходимо отметить, что средняя оценка 0,8 была получена БРИКС только за одно обязательство по ускорению прогресса в достижении Целей развития тысячелетия, связанных с образованием, к 2015 г.). Исполнение БРИКС обязательств, которые включают взаимодействие с международными организациями, равно 0,29, что почти соответствует аналогичному показателю по «Группе двадцати», и ниже, чем средний уровень исполнения в целом по институту.

Таблица 15. Исполнение БРИКС обязательств с разными типами катализаторов

Тип катализатора	Количество обязательств	Количество обязательств с оценками исполнения	Средняя оценка исполнения
Приоритетность расположения	2	0	Н. д.
Количественные показатели	3	0	Н. д.
Временные рамки	17	1	0,8
Самоотчетность	3	0	Н. д.
Внешний мандат	0	0	Н. д.
Внутренний мандат	19	0	Н. д.
Взаимодействие с международными организациями	66	9	0,29

Таким образом, исследование показывает, что катализаторы, встроенные в обязательства, влияют на уровень исполнения «Группой двадцати» и БРИКС. При этом в большинстве случаев это влияние является негативным. Предположение, что уровень влияния катализаторов зависит от их типа, оказалось верным. Обещания самоотчетности и временные рамки, встроенные в обязательства, оказывают положительное (или

по крайней мере нейтральное) влияние на уровень исполнения, тогда как исполнение обязательств с другими типами встроенных катализаторов зафиксировано на уровне ниже среднего. Это справедливо и для взаимодействия с международными организациями. Таким образом, полученные результаты не подтверждают гипотезу, согласно которой исполнение «Группы двадцати» и БРИКС улучшится, если они будут взаимодействовать с международными организациями на основе подходов «управление в союзе» или «управление через» международные организации.

При этом следует отметить необходимость дальнейшего исследования, учитывая имеющиеся в базе данных ограничения. Дальнейший анализ исполнения поможет получить новые данные с учетом более сбалансированного распределения по оцениваемым обязательствам с катализаторами и без. В будущем при осуществлении мониторинга можно будет учитывать, что обязательства с катализаторами, особенно количественными показателями, оцениваются по очень жестким критериям, отражающим их амбициозную природу. В данном случае речь не идет об ослаблении критериев оценки таких обязательств, а, скорее, об учете при разработке методологии противоречия между амбициозным и долгосрочным характером таких обязательств и относительно коротким периодом мониторинга и оценки исполнения.

Внешние факторы, влияющие на исполнение: содействие реализации

В рамках данного исследования дискурса «Группы двадцати» и БРИКС наблюдаются два выраженных тренда: снижение доли обязательств, данных в ответ на запрос на коллективные действия «Группы двадцати» по решению срочных задач (приоритетов), и в то же время рост доли обязательств по самоотчетности, относящихся к реализации решений «Группы двадцати» (рис. 3). Уровень запроса на действия БРИКС также снижается (локальные пики были зафиксированы в Нью-Дели и Дурбане), тогда как механизмы самоотчетности только зарождаются. И для «Группы двадцати», и для БРИКС средний уровень исполнения приоритетных обязательств выше, чем средний по всем остальным обязательствам.

На саммитах в Вашингтоне и Лондоне были зафиксированы наибольшие доли приоритетных обязательств от их общего числа (27,4 и 29,5% соответственно). В Вашингтоне лидеры обязались восстановить рост, обеспечить более тесное макроэкономическое сотрудничество, стабилизировать финансовую систему, усилить транспарентность и эффективность финансовых рынков, работать совместно для укрепления сотрудничества в сфере регулирования между юрисдикциями, воздерживаться от создания новых барьеров для торговли и инвестиций, ускорить реформу Бреттон-Вудских институтов и принять все меры для того, чтобы МВФ, Всемирный банк и другие международные банки развития имели достаточно ресурсов для оказания помощи в преодолении кризиса. Начиная с Вашингтона обязательства и катализаторы, а также обязательства по самоотчетности были представлены в документах «Группы двадцати». Временные рамки были наиболее типичным катализатором на этом саммите. При этом из 95 обязательств в целом только одно было связано с самоотчетностью: учитывая важность реформы финансовой системы для повестки «Группы двадцати», лидеры договорились встретиться снова и оценить прогресс в ее выполнении к 30 апреля 2009 г. Основным катализатором исполнения решений Вашингтона было общее понимание необходимости коллективных и скоординированных действий. Это было подтверждено уровнем исполнения обязательства по недопущению протекционизма, составившим 0,59; в дальнейшем такого высокого уровня достичь не удавалось.

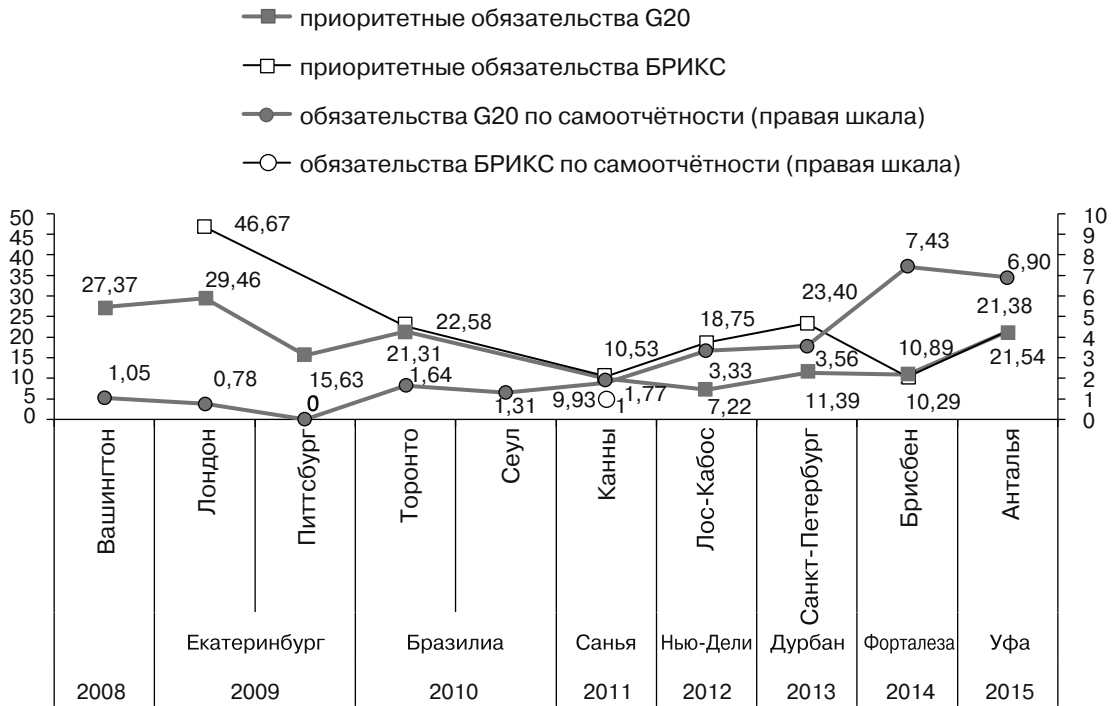


Рис. 3. Динамика приоритетных обязательств «Группы двадцати» и БРИКС и обязательств по самоотчетности

Результатами саммита в Лондоне стало согласие лидеров утроить ресурсы МВФ до 750 млрд долл.; поддержать новое размещение СДР объемом 250 млрд долл., выделение дополнительных 100 млрд долл. кредитов международными банками развития, 250 млрд долл. для торгового финансирования, продажу МВФ золота для льготного финансирования беднейших стран; предпринять скоординированное налоговое стимулирование объемом до 5 трлн долл. для сохранения рабочих мест и обеспечения роста производства на 4%. «Группа двадцати» также решила создать новый Совет по финансовой стабильности (СФС) в качестве преемника Форума финансовой стабильности (ФФС), реализовать пакет реформ квот и голосов МВФ, одобренный в апреле 2008 г., и реформы Всемирного банка октября 2008 г. Многие из 129 обязательств были усилены встроенными количественными показателями и временными рамками. В рамках обязательства по самоотчетности было достигнуто согласие «вновь встретиться до окончания этого года для рассмотрения хода осуществления наших обязательств».

Хотя в марте 2009 г. необходимость срочных коллективных действий остро чувствовалась, средний уровень исполнения обязательств саммита в Лондоне был низким. Данный результат объясняется двумя факторами: значительное число количественных показателей, которое было уникальной чертой саммита в Лондоне, сделало исполнение обязательств более сложным. Кроме того, период мониторинга и оценки между Лондоном и Питтсбургом был слишком коротким, чтобы позволить принять полный комплекс необходимых действий. Хорошим примером в этом плане является обязательство по реформе системы регулирования таким образом, чтобы власти могли выявлять и учитывать макропруденциальные риски, которое было оценено на уровне «0» (или 50%), т.е. как «незавершенная работа». Несмотря на эти факторы, уровень испол-

нения по приоритетным обязательствам (0,37) был существенно выше, чем исполнение по всем остальным обязательствам, отобранном для мониторинга в Лондоне (0,28). Это характерно для исполнения обязательств «Группы двадцати»: средний уровень по приоритетным обязательствам равен 0,49, а по всем остальным – 0,40. Исключением является уровень исполнения «двадцаткой» обязательств Питтсбурга.

Неисполнение «двадцаткой» приоритетных обязательств Питтсбурга (0,04 по сравнению с 0,37 по всем остальным обязательствам) отражает падение уровня реализации решения воздерживаться от наращивания существующих или создания новых барьеров на пути инвестиций или торговли товарами и услугами, от введения новых экспортных ограничений или от реализации противоречащих правилам Всемирной торговой организации (ВТО) мер по стимулированию экспорта, а также корректировать такие меры при их введении. В Питтсбурге, где уровень исполнения составил 0,1 балла, «Группа двадцати» никогда в дальнейшем не возвращалась к уровням исполнения, которые она демонстрировала в Вашингтоне (0,59) и Лондоне (0,50). Обязательство добиться сдвига размером не менее 5% в распределении квот МВФ в пользу динамичных государств с формирующимся рынком и развивающихся стран от чрезмерно представленных стран, стало настоящим вызовом для «двадцатки», который она не смогла преодолеть в течение семи последующих саммитов. Только два из 128 обязательств Питтсбурга были усилены катализаторами самоотчетности: рационализировать и сокращать в среднесрочной перспективе неэффективные субсидии на ископаемые виды топлива, которые стимулируют расточительное потребление, и содействовать завершению Дохийского раунда переговоров и обсуждения Соглашения по упрощению процедур торговли. Более того, саммит в Питтсбурге – единственный, на котором не было принято ни одного обязательства по самоотчетности. Самый низкий уровень исполнения в истории «Группы двадцати» может объясняться комбинацией снижающегося уровня остроты проблем, сформировавшегося набора амбициозных и трудно реализуемых обязательств и недостатка механизмов самоотчетности.

Несмотря на то что на саммите в Торонто лидеры «двадцатки» впервые выразили намерение нести ответственность за взятые на себя обязательства и поручили своим министрам и должностным лицам предпринять все необходимые шаги для их полного осуществления в согласованные сроки, уровень исполнения был лишь немного выше, чем в Питтсбурге. При этом реализация приоритетных обязательств (0,50) была значительно выше, чем всех остальных обязательств (0,33), за двумя исключениями: обязательство по неприменению протекционистских мер и обещанию реализовать основанные на национальной специфике стратегии рационализации и сокращения в среднесрочной перспективе неэффективных субсидий на ископаемые виды топлива. На саммите в Торонто – первом, проведенном «двадцаткой» в качестве главного для ее членов форума международного экономического сотрудничества, лидеры ясно осознавали, что для восстановления экономического роста они должны реализовать свои обязательства в сфере макроэкономической политики: фискальное стимулирование и фискальная консолидация, учитывающая потребности роста, в развитых странах и структурные реформы во всех членах «Группы двадцати». Этот новый стимул дальнейшего сотрудничества для содействия восстановлению и создания оснований для уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста способствовал более высокому уровню реализации приоритетных обязательств.

Сеульский саммит, примечательный принятием Консенсуса в области развития и Многолетнего плана действий в области развития, а также концентрацией на струк-

турных реформах, консолидировал сотрудничество «двадцатки» по самоотчетности: лидеры вновь подтвердили, что «Группа двадцати» будет оставаться открытой для анализа выполнения своих обязательств. Значительный рост среднего уровня исполнения обязательств Сеула (0,5) стал результатом сочетания решимости членов реализовывать коллективные и индивидуальные обязательства по достижению сильного, устойчивого и сбалансированного роста, заложенные в Плане действий, и формирования механизмов самоотчетности в ответ на давление со стороны партнеров и запрос на повышение эффективности «Группы двадцати» со стороны международного сообщества. Лидеры приняли следующее обязательство: «Мы будем продолжать мониторинг и оценку хода выполнения принятых сегодня и ранее решений транспарентным и объективным образом. Мы продолжаем оставаться открытыми для анализа выполнения наших обязательств. То, что мы обещали, мы выполним». Исполнение приоритетных обязательств было противоречивым. С одной стороны, решимость «двадцатки» осуществить ряд структурных реформ, которые активизируют и поддерживают глобальный спрос, стимулируют создание рабочих мест и увеличивают потенциал роста, было подтверждено высоким уровнем исполнения обязательства по инвестициям в инфраструктуру для устранения узких мест, препятствующих экономическому росту, и повышения потенциала роста (0,9). С другой стороны, «Группа двадцати» традиционно не справилась с реализацией обязательства по недопущению протекционизма (–0,05). Повышение уровня исполнения основывалось на разделяемом всеми чувстве потребности в коллективных действиях и давлении со стороны партнеров.

На саммите в Каннах «Группа двадцати» сосредоточилась на создании большего количества и более качественных рабочих мест как основной цели Плана действий по устранению факторов краткосрочной уязвимости и укреплению среднесрочных основ экономического роста. «Двадцатка» также продолжила консолидацию механизмов самоотчетности. Члены института обязались повысить качество своей отчетности и мониторинга в 2012 и последующих годах, разработав механизм оценки прогресса в выполнении обязательств по реформе налогово-бюджетной, финансовой, структурной, денежно-кредитной, курсовой, торговой политики и политики развития. Средний уровень исполнения в Каннах достиг 0,55, а по приоритетным обязательствам был равен 0,49. При этом «Группа двадцати» хорошо справилась с несколькими приоритетными обязательствами, например, обещание возобновить борьбу с безработицей и поощрять создание достойных рабочих мест, особенно для молодежи и других категорий людей, которые больше всего пострадали от экономического кризиса, было выполнено большинством членов (оценка составила 0,7). Относительно высокий уровень исполнения (0,5) традиционно сложного обязательства воздерживаться от протекционизма и исправлять любые новые ограничительные меры является примером того, как постоянный запрос на действия в сочетании с механизмами подотчетности могут служить катализаторами исполнения.

В рамках мексиканского председательства «Группа двадцати» сделала создание качественных рабочих мест главной задачей своей макроэкономической политики, полностью справившись с обязательством по борьбе с безработицей посредством принятия соответствующих мер в отношении рынка труда и поддержки создания качественных рабочих мест и обеспечения достойной работы. Члены «Группы двадцати» отчитались о прогрессе по исполнению индивидуальных обязательств⁵, утвердили

⁵ Policy Commitments by G20 Members. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos-commitments.pdf> (дата обращения: 02.08.2016).

План оценки подотчетности⁶ и обещали проанализировать прогресс по исполнению всех обязательств на следующем саммите в Санкт-Петербурге, таким образом, далее укрепляя механизмы транспарентности. 180 обязательств Лос-Кабоса были усилены восемью обещаниями самоотчетности. Средний уровень исполнения (0,57) был наивысшим начиная с саммита в Вашингтоне, а средний уровень для приоритетных обязательств составил 0,61.

Результатом саммита в Санкт-Петербурге стало принятие 281 обязательства, что сделало его вторым по этому показателю после Канн. В Декларации и Плане действий лидеры согласились улучшать инвестиционные условия на национальном и международном уровне, улучшать деловой климат, реализовывать направленные на поддержку роста структурные реформы на рынке труда и товарных рынках, разрабатывать всеохватывающие стратегии роста и планы по занятости с учетом индивидуальных особенностей стран. И стратегии роста, и планы по занятости были разработаны и приняты на саммите в Брисбене. «Двадцатка» подчеркнула готовность поддерживать частный сектор (в том числе малые и средние предприятия) как один из наиболее важных партнеров в достижении доступного для всех экономического роста, в том числе для создания рабочих мест. Обязательство по улучшению делового климата было реализовано всеми членами. Средний уровень исполнения приоритетных обязательств на уровне 0,58 был намного выше, чем по остальным обязательствам (0,36). Необходимо отметить два исключения. Во-первых, это невысокий уровень реализации обещания принимать меры по решению проблем уклонения от уплаты налогов, неблагоприятной налоговой практики и агрессивного налогового планирования (0,35), результаты ниже ожидавшихся с учетом важности вопроса в повестке дня Санкт-Петербурга и приоритетности этого решения для улучшения делового климата и строительства инклюзивных сообществ. Как отмечалось ранее, традиционно новые амбициозные и долгосрочные обязательства со встроенными катализаторами исполнения являются более сложными для реализации в рамках одного цикла. Другим исключением является обещание продлить обязательство по неприменению протекционизма до конца 2016 г., традиционно низкий уровень исполнения обязательства по недопущению протекционистских мер упал до -0,35 – наименьшего уровня в истории «Группы двадцати». Десять обязательств по самоотчетности со встроенными временными рамками были нацелены на достижение прогресса по широкому кругу решений лидеров «двадцатки».

Ключевые достижения саммита в Брисбене включали обязательство обеспечивать реализацию национальных планов занятости совместно с комплексными стратегиями роста для более эффективной интеграции макроэкономической политики и политики в отношении рынка труда. Лидеры одобрили цель повышения ВВП «Группы двадцати» на как минимум дополнительные 2% к 2018 г. Помня о глобальном влиянии коллективных действий «Группы двадцати», лидеры отметили, что принимаемые ими меры увеличат ВВП не входящих в «двадцатку» стран более чем на 0,5% к 2018 г. Через Глобальную инфраструктурную инициативу, одобренную на саммите, «Группа двадцати» обязалась стремиться к достижению цели повышения качества государственных и частных инвестиций в инфраструктуру и решила учредить Глобальный инфраструктурный хаб с мандатом на четыре года для поддержки реализации Глобальной инфраструктурной инициативы. Впервые в истории «двадцатки» лидеры не только выразили разочарование продолжающимися задержками в реализации реформы квот и системы управления, принятой в 2010 г., и 15-го Общего пересмотра квот, включающего новую

⁶ Annex A: The Los Cabos Accountability Assessment Framework. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-loscabos-actionplan.html> (дата обращения: 02.08.2016).

формулу для расчета квот, но и поручили МВФ представить варианты для последующих шагов, если США не ратифицируют поправки до конца года.

Лидеры обещали следить за исполнением обязательств друг другом и проанализировать прогресс на следующей встрече. Принятие 15 обязательств по подотчетности было нацелено на улучшение исполнения и усиление эффективности «Группы двадцати». Обязательства по самоотчетности, представленные в документах «Группы двадцати» с первого саммита в Вашингтоне, трансформировались в полноценный и всеобъемлющий механизм.

Инвестиции для роста, инклюзивный рост и имплементация принятых обязательств были определены турецким председательством в «Группе двадцати» в качестве ключевых приоритетов совместной работы. На саммите в Анталии лидеры подтвердили приверженность реализации принятой в Брисбене цели повышения общего ВВП стран «Группы двадцати» на дополнительные 2% к 2018 г. на основе выполнения скорректированных в соответствии с меняющимися экономическими условиями стратегий роста и амбициозных страновых инвестиционных стратегий. Члены «двадцатки» согласились внимательно следить за выполнением обязательств с помощью надежной системы оценки, разработанной с участием ОЭСР, МВФ и ВБ. Всего лидеры приняли 113 обязательств, 12 из которых сформулированы в Заявлении по борьбе с терроризмом, принятом в связи с террористическими нападениями, совершенными в Париже накануне саммита. Три встроенных обязательства по самоотчетности нацелены на мониторинг реализации стратегий роста, планов занятости и прогресса в противодействии протекционизму. На момент написания данной работы результаты оценки исполнения принятых лидерами «Группой двадцати» обязательств отсутствуют, но можно предположить, что общее осознание необходимости коллективных действий и включение системы самоотчетности будут действовать как факторы повышения уровня исполнения обязательств.

Таким образом, ключевыми катализаторами исполнения на саммитах в Вашингтоне и Лондоне было общее осознание необходимости принятия срочных коллективных и скоординированных действий. Несмотря на прорывные решения саммита в Питтсбурге по Рамочному соглашению по сильному, устойчивому и сбалансированному росту и созданию «Группы двадцати» как основного форума для экономического сотрудничества его членов, исполнение обязательств саммита было самым низким в истории «Группы двадцати». Это может быть объяснено усталостью саммита, ослаблением чувства необходимости экстренных коллективных действий и отсутствием обещаний по самоотчетности. Начиная с саммита в Торонто «Группа двадцати» формировала и консолидировала механизмы самоотчетности. Повышение уровня исполнения обязательств Торонто стало результатом комбинированного эффекта двух факторов: ответа «Группы двадцати» на запрос на скоординированные действия и усиление самоотчетности. Хотя исполнение приоритетных обязательств саммитов в Сеуле и Каннах было ниже, чем по остальным обязательствам, возрастающий тренд по среднему уровню исполнения остался устойчивым, отражая растущую способность института реализовывать решения, усиленную механизмами самоотчетности. В Лос-Кабосе тренд был продолжен, в то же время был продемонстрирован более высокий уровень исполнения приоритетных обязательств. Хотя средний уровень исполнения обязательств Санкт-Петербурга немного снизился, средний уровень по приоритетным обязательствам был на втором месте после Лос-Кабоса и Канн. Можно сделать вывод о том, что общее осознание необходимости срочных коллективных действий и системная самоотчетность способствуют реализации решений. Влияние этих двух факторов не линейно и не уни-

версально, но они могут взаимно дополнять и усиливать друг друга. В условиях нарастающей институционализации «Группы двадцати» реализация решений становится ценностью, если не нормой, а самоотчетность является механизмом гарантии исполнения.

Снижение доли приоритетных обязательств также характерно для БРИКС. Их доля составляла 46,7% на саммите в Екатеринбурге (2009), когда лидеры обязались продвигать реформы международных финансовых институтов, поддерживать диверсификацию энергетических ресурсов и поставок, вносить вклад в усилия по преодолению глобального продовольственного кризиса. Доля приоритетных обязательств снизилась до 22,6% в Бразилиа (2010) и 10,5% в Санье (2011). На обоих саммитах лидеры тогда еще БРИК отметили обязательства по неприменению протекционизма и проведению реформы Бреттон-Вудских институтов, разработке чистых, более доступных и устойчивых энергетических систем. В Санье они согласились поддерживать развитие инфраструктуры в Африке и ее индустриализацию в рамках Нового партнерства для развития Африки (НЕПАД). Средняя оценка исполнения обязательств Саньи составила 0,48, что выше, чем среднее за рассматриваемый период. Примечательно, что в Санье лидеры приняли первое и единственное обязательство по самоотчетности, обязуясь проанализировать реализацию Плана действий во время следующего саммита.

Тенденция к снижению доли приоритетных обязательств была изменена в Нью-Дели (2012) и Дурбане (2013), когда в первый раз были приняты решения по Новому банку развития для мобилизации ресурсов для инфраструктуры и проектов устойчивого развития в БРИКС и других странах с растущим рынком и развивающихся странах и по Пулу условных валютных резервов с начальным объемом в 100 млрд долл. В Нью-Дели лидеры БРИКС поручили министрам финансов изучить реализуемость и жизнеспособность инициативы по созданию Нового банка развития и представить доклад к следующему саммиту. В Дурбане они отметили проделанную министрами финансов и управляющими центральных банков работу по созданию нового Банка развития и заключению Соглашения о валютных резервах и обязались оценить ход работы над обеими инициативами на следующей встрече в сентябре 2013 г.

Но не было принято ни одного обязательства по анализу реализации других обещаний. Для обоих саммитов уровень исполнения приоритетных обязательств был выше, чем остальных обязательств. По саммиту в Нью-Дели разница была не очень значительна: 0,27 и 0,3 соответственно, а разрыв на саммите в Дурбане был существенным: 0,45 и 0,6.

Среди основных достижений саммита в Форталезе (2014) было принятие итоговых решений по Новому банку развития и Пулу условных валютных резервов. Были одобрены Соглашение о создании Нового банка развития и Договор о создании Пула условных валютных резервов стран БРИКС, устанавливающий условия функционирования Пула. Важным результатом стала договоренность лидеров о том, что БРИКС будет играть роль в поощрении социального развития и формировании международной повестки дня в данной области, опираясь на свой опыт решения проблем нищеты и неравенства. Было принято несколько обязательств по содействию развитию, в том числе обещание работать для налаживания инклюзивного и транспарентного межправительственного процесса с участием всех заинтересованных сторон в целях разработки универсальной и комплексной повестки дня в области развития, основной целью которой должно стать искоренение нищеты. Также в документах содержалось более конкретное обязательство добиться реализации целей программы «Образование для всех», ускорения и достижения связанных с образованием целей развития, провозгла-

шенных в Декларации тысячелетия, к 2015 г. Было отмечено, что эти цели должны быть положены в основу повестки дня в области развития на период после 2015 г. для обеспечения для всех равного, инклюзивного и качественного образования и возможностей для обучения на протяжении всей жизни. Учитывая негативное влияние, которое оказывают на устойчивое развитие и экономический рост уклонение от уплаты налогов, транснациональные мошеннические действия и агрессивное налоговое планирование, БРИКС подтвердил приверженность совместному подходу к решению вопросов, связанных с налоговым администрированием, а также стремление расширять сотрудничество в рамках международных форумов, посвященных проблемам размывания налогооблагаемой базы и вопросам обмена информацией в налоговых целях. При этом на саммите в Форталезе не было дано обязательств по самоотчетности. Средний уровень исполнения приоритетных обязательств, составив 0,8, был значительно выше, чем средний уровень по всем остальным обязательствам (0,34).

Уфимский саммит знаменовал начало функционирования Нового банка развития и Пула условных валютных резервов БРИКС. Было заявлено, что в начале 2016 г. НБР утвердит свои стартовые проекты в области инвестиций. Приняв Стратегию экономического партнерства БРИКС, лидеры поручили соответствующим министерствам и учреждениям предпринять практические шаги для эффективной реализации Стратегии, а также изучить перспективу разработки Дорожной карты торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества стран БРИКС на период до 2020 г. БРИКС подтвердили свою приверженность масштабной Повестке дня в области развития на период после 2015 г. и сотрудничеству по линии Юг – Юг. Впервые за долгие годы обязательства в сфере здравоохранения зафиксированы в Декларации лидеров. БРИКС договорились совместно работать в таких областях, как управление рисками возникновения новых инфекций, имеющих пандемический потенциал, и искоренение инфекционных болезней (ВИЧ/СПИД, туберкулез, малярия, «забытые» тропические болезни, полиомиелит, корь). В документах саммита зафиксировано рекордное в истории БРИКС количество обязательств – 130 – и 17 мандатов на исполнение решений. Причем два мандата имеют характеристики самоотчетности: шерпам поручено ежегодно представлять лидерам доклад о прогрессе в реализации Стратегии экономического партнерства и пересматривать ее каждые пять лет или, при необходимости, раньше. Можно предположить, что формирующиеся механизмы самоотчетности и включение ряда обязательств, ранее формулировавшихся в документах министерского уровня, в декларацию лидеров будут способствовать повышению уровня исполнения обязательств БРИКС. Доля приоритетных обязательств выросла до 21,5% и сравнялась с аналогичным показателем для «Группы двадцати» в том же году – 21,4%.

Таким образом, в БРИКС наблюдается явный тренд более высокого уровня исполнения приоритетных обязательств. Очевидно, что в отсутствие механизмов самоотчетности общее осознание необходимости коллективных и скоординированных действий остается основным катализатором исполнения обязательств БРИКС.

Заключение

Результаты анализа не позволяют сделать заключение о том, что катализаторы, встроенные в обязательства, положительно влияют на уровень исполнения обязательств многосторонних институтов. При этом накопленный массив данных подтверждает, что степень влияния зависит от типа катализатора. В среднем уровень исполнения обязательств без катализаторов был выше как в «Группе двадцати», так и в БРИКС. Самоот-

четность является единственным типом катализаторов, оказывающим положительный эффект. Временные рамки не оказывают никакого значимого влияния. Как внешние, так и внутренние мандаты не способствуют усилению уровня исполнения. Взаимодействие с международными организациями также не содействует повышению уровня исполнения. Это опровергает предположение, что взаимодействие с международными организациями на основе подходов «управление в союзе» или «управление через» оказывает каталитическое воздействие на исполнение «Группы двадцати» и БРИКС. Катализаторы, основанные на количественных показателях, оказывают негативное влияние. Таким образом, анализ не подтверждает гипотезу о том, что встроенные катализаторы улучшают показатели исполнения.

Анализ подтверждает, что общее осознание необходимости коллективных действий и механизмы системной самоотчетности способствуют исполнению. Оба фактора присутствуют в системе реализации решений «двадцатки», где наблюдаются два противоположных тренда: сокращение доли обязательств, принятых в ответ на запрос на коллективные действия «Группы двадцати» по преодолению общих вызовов, и рост доли обязательств по самоотчетности, относящихся к реализации решений «Группы двадцати».

Влияние этих двух факторов не линейно и не универсально, но они могут взаимно дополнять и усиливать друг друга. В условиях нарастающей институционализации «Группы двадцати» реализация решений становится ценностью, если не нормой, а самоотчетность выступает в качестве гарантии исполнения. Механизмы самоотчетности в БРИКС только формируются. Для БРИКС основным катализатором является общее понимание потребности в коллективных действиях.

Литература

- BRICS Research Group (2011) Sanya Summit Compliance Report. BRICS Research Group. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2011-sanya.html> (дата обращения: 02.08.2016).
- BRICS Research Group (2012) Delhi Summit Compliance Report. BRICS Research Group. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2012-delhi.html> (дата обращения: 02.08.2016).
- BRICS Research Group (2013) Durban Summit Compliance Report. BRICS Research Group. Режим доступа: <http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2013-durban.html> (дата обращения: 02.08.2016).
- G20 (2009a) London Summit Compliance Report. International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/hse/2009-london-compliance.pdf> (дата обращения: 02.08.2016).
- G20 (2009b) Pittsburgh Summit Compliance Report. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Режим доступа: http://www.g20.utoronto.ca/analysis/Pittsburgh_G20_compliance_report.pdf (дата обращения: 02.08.2016).
- Gnath K., Mildner S.-A., Schmucker C. (2012) G20, IMF and WTO in Turbulent Times. Legitimacy and Effectiveness Put to the Test. German Institute for International and security Affairs.
- Hodges M., Kirton J. (1999) The G8's Role in the New Millennium. Ashgate: Aldershot.
- Kirton J.J., Kokotsis E., Guebert J., Bracht C. (2014) Manual for Summit Commitment and Compliance Coding. University of Toronto. Режим доступа: <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/compliancemanual-140722.pdf> (дата обращения: 02.08.2016).
- Kirton J., Larionova M., Savona P. (eds) (2010) Making Global Governance Effective. Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World. Ashgate.

UofT, IORI (2011) Cannes Summit Final Compliance Report. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2011cannes-final/index.html> (дата обращения: 02.08.2016).

UofT, IORI (2012) Los Cabos Summit Final Compliance Report. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2012loscabos-final/index.html> (дата обращения: 02.08.2016).

UofT, IORI (2013) St. Petersburg Summit Final Compliance Report. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2013stpetersburg-final/index.html> (дата обращения: 02.08.2016).

UofT, IORI (2010a) Seoul Summit Final Compliance Report. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2010seoul-final/index.html> (дата обращения: 02.08.2016).

UofT, IORI (2010b) Toronto Summit Final Compliance Report. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/2010toronto-compliance.html> (дата обращения: 02.08.2016).

Explaining G20 and BRICS Compliance

M. Larionova, M. Rakhmangulov, A. Shelepov

Marina Larionova – Doctor of Political Science, PhD in Philology, Head and Leading Research Fellow of the Center for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034 Moscow, Russian Federation; E-mail: larionova-mv@ranepa.ru

Mark Rakhmangulov – Researcher of the Center for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034 Moscow, Russian Federation; E-mail: rakhmangulov-mr@ranepa.ru

Andrey Shelepov – Researcher of the Center for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034 Moscow, Russian Federation; E-mail: shelepov-av@ranepa.ru

Abstract

This article explores the internal and external factors influencing the compliance performance of the Group of 20 (G20) and the BRICS. The authors start with an overview of the G20 and BRICS compliance patterns using comparative data on the number of commitments made by the two institutions, the level of institutional compliance, and distribution of commitments and compliance across issue areas. G20 compliance is traced since the leaders' first 2008 summit in Washington. The BRICS compliance performance record includes data since the third standalone summit in Sanya in 2011.

The study then takes stock of compliance catalysts embedded in the summits' discourse: priority placements, numerical targets, timelines, self-accountability pledges and mandates to implement and/or monitor implementation. The authors review trends in the use of catalysts in different years and issue areas and identify commonalities and differences.

The analysis then turns to external causes of compliance and focuses on demand for collective actions and members' collective power to respond and deliver on their pledges. Here the study explores whether the self-accountability mechanisms created by the institutions in response to the demand for effectiveness and legitimacy facilitate compliance.

The article concludes by highlighting catalysts, causes of compliance and their combinations with the greatest power to encourage implementation, explaining trends in G20 and BRICS compliance performance.

The data sets on G20 and BRICS differ in terms of scale. The G20 data set contains 1,511 commitments of which 114 have been monitored, and the BRICS data set contains 231 commitments of which 23 have been monitored.

Key words: G20; BRICS; commitment; compliance; accountability; summit; comparative analysis of effectiveness; catalysts

References

BRICS Research Group (2011) *Sanya Summit Compliance Report*. BRICS Research Group. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2011-sanya.html> (accessed 02 August 2016).

BRICS Research Group (2012) *Delhi Summit Compliance Report*. BRICS Research Group. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2012-delhi.html> (accessed 02 August 2016).

BRICS Research Group (2013) *Durban Summit Compliance Report*. BRICS Research Group. Available at: <http://www.brics.utoronto.ca/compliance/2013-durban.html> (accessed 02 August 2016).

G20 (2009a) *London Summit Compliance Report*. International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/hse/2009-london-compliance.pdf> (accessed 02 August 2016).

G20 (2009b) *Pittsburgh Summit Compliance Report*. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Available at: http://www.g20.utoronto.ca/analysis/Pittsburgh_G20_compliance_report.pdf (accessed 02 August 2016).

- Gnath K., Mildner S.-A., Schmucker C. (2012) *G20, IMF and WTO in Turbulent Times. Legitimacy and Effectiveness Put to the Test*. German Institute for International and security Affairs.
- Hodges M. and Kirton J. (1999) *The G8's Role in the New Millennium*. Ashgate: Aldershot.
- Kirton J.J., Kokotsis E., Guebert J., Bracht C. (2014) *Manual for Summit Commitment and Compliance Coding*. University of Toronto. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/compliancemanual-140722.pdf> (дата обращения: 02.08.2016).
- Kirton J., Larionova M., Savona P. (eds.) (2010) *Making Global Governance Effective. Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World*. Ashgate.
- UofT, IORI (2010a) *Seoul Summit Final Compliance Report*. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2010seoul-final/index.html> (accessed 02 August 2016).
- UofT, IORI (2010b) *Toronto Summit Final Compliance Report*. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/2010toronto-compliance.html> (accessed 02 August 2016).
- UofT, IORI (2011) *Cannes Summit Final Compliance Report*. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2011cannes-final/index.html> (accessed 02 August 2016).
- UofT, IORI (2012) *Los Cabos Summit Final Compliance Report*. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2012loscabos-final/index.html> (accessed 02 August 2016).
- UofT, IORI (2013) *St. Petersburg Summit Final Compliance Report*. University of Toronto, International Organizations Research Institute of the State University Higher School of Economics. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2013stpetersburg-final/index.html> (accessed 02 August 2016).