

Влияние «Группы двадцати» на регулирование и особенности ведения бизнеса. Какие меры оказались эффективными и почему¹

М. Кэлэген

Кэлэген Майк – научный сотрудник, Институт международной политики Лоуи, Австралия; PO Box H-159 Australia Square NSW 1215, Australia; E-mail: mikecallaghan@msn.com

В 2009 г. члены «Группы двадцати» провозгласили ее ключевым форумом международного экономического сотрудничества. Но прогресс «двадцатки» в стимулировании такого сотрудничества неоднороден. Быстрая реакция «Группы двадцати» на финансовый кризис 2008 г. признана успехом, но с тех пор ее эффективность уменьшилась. Существуют, однако, два аспекта регулирования, в рамках которых «двадцатка» достигла значительных успехов в действии международному сотрудничеству, а результаты ее деятельности существенно повлияли на деловой климат в странах-членах. К ним относятся усилия по укреплению финансового регулирования и модернизации международной системы налогообложения. В данной статье автор показывает, какие характеристики сотрудничества по данным приоритетам внесли вклад в достижение большего прогресса «двадцаткой», в чем их отличительные особенности и какие уроки из этого может извлечь «двадцатка». Некоторые из ключевых характеристик, определивших относительный успех «Группы двадцати» в сфере финансового регулирования и международного налогообложения, включают в себя: своевременный широкий консенсус по существующим проблемам и путям их решения; согласие относительно направлений действий, общих для всех стран; договоренности о механизмах мониторинга исполнения; внутренний общественный запрос в странах-членах на действия правительств; и осуществление работы по данным приоритетам другими международными институтами, обеспечивающее непрерывность соответствующей повестки в рамках последовательных председательств.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; регулирование бизнеса; финансовое регулирование; международное налогообложение

Для цитирования: Кэллаган М. Влияние «Группы двадцати» на регулирование и особенности ведения бизнеса. Какие меры оказались эффективными и почему // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 2. С. 87–103. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-02-87

Введение

Оценка воздействия «Группы двадцати» на деловую среду является основой оценки эффективности «двадцатки» в целом, поскольку достижение ею своих целей в конечном счете подразумевает влияние на решения бизнеса. В частности, базовым показателем эффективности «двадцатки» является изменение поведения различных акторов, в том числе и представителей бизнеса, вследствие принимаемых ею решений. Каналы,

¹ Статья поступила в редакцию в ноябре 2016 г.

Перевод выполнен А.В. Шелеповым, научным сотрудником Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

по которым «двадцатка» может повлиять на практики ведения бизнеса, включают косвенное воздействие, например, за счет увеличения (или уменьшения) деловой уверенности, если страны-члены четко демонстрируют (не демонстрируют) приверженность совместной работе по решению насущных глобальных проблем. С другой стороны, влияние «двадцатки» на поведение бизнеса может проявляться вследствие реализации каждым ее членом на национальном уровне согласованных мер в области макроэкономической, структурной и регуляторной политики. Рассмотрение всех аспектов этого явления — масштабная тема. Данная статья посвящена лишь одному из аспектов влияния «Группы двадцати» на регулирование и практики ведения бизнеса. Относительно «двадцатки» широко распространено мнение, что ее лучшие дни позади, поскольку наиболее эффективными оказались ее экстренные действия, направленные на борьбу с глобальным финансовым кризисом в 2008 г. С тех пор форум все больше критикуют за снижение эффективности на фоне увеличения числа проблем в мировой экономике, требующих безотлагательного решения, и расширения повестки дня. Однако существуют две сферы, в которых «Группа двадцати» оказывает значительное влияние на регулирование деятельности и практики ведения бизнеса, а именно финансовое регулирование и международное налогообложение. В обеих указанных областях практики представителей бизнеса по всему миру изменились в результате согласования мер членами «двадцатки» и их последующей реализации на национальном уровне. В данной статье исследуется, почему в сферах финансового регулирования и международного налогообложения «двадцатка» оказалась более эффективной с точки зрения влияния на ведение бизнеса по сравнению с другими приоритетами ее повестки, и рассматривается, какие более масштабные уроки она может извлечь из этого.

«Группа двадцати» и сотрудничество в области экономической политики

Непосредственно после краха банка Lehman Brothers и начала мирового финансового кризиса в 2008 г. возникли большие надежды, что повышение статуса «двадцатки» до уровня лидеров знаменует новый период активизации международного экономического сотрудничества. Этот оптимизм был основан на очевидном успехе «Группы двадцати» в ее реакции на кризис, которая включала сочетание ослабления денежно-кредитной политики, фискального стимулирования, усиления финансового регулирования, обязательства не вводить новые протекционистские меры, а также увеличения ресурсов МВФ. Эти действия «двадцатки» характеризовались как отражающие «замечательный уровень международного сотрудничества» [Vines, 2015]. Важно отметить, что встречи лидеров «двадцатки», в частности саммит в апреле 2009 г. в Лондоне, и согласование ими пакета конкретных мер по борьбе с кризисом продемонстрировали возможность совместной работы, и это повысило уровень доверия, в первую очередь со стороны бизнеса. Это видно из различий в данных по волатильности рынка до и после саммита в Лондоне. Начало кризиса характеризовалось резким спадом уровня деловой уверенности, значительным ростом неопределенности и всплеском волатильности рынка. Сразу после саммита «двадцатки» в Лондоне многие показатели волатильности стабилизировались. Саммит в Лондоне, без сомнения, оказал положительное влияние на деловую уверенность. Как заявил сразу после саммита принимавший его премьер-министр Великобритании Гордон Браун, «...в этот день мир объединился, чтобы бороться против глобальной рецессии» [Brown, 2009].

Чувство удовлетворенности «Группы двадцати» своей работой отразилось в коммюнике саммита в Питтсбурге, в котором лидеры отметили, что мир «столкнулся с самым серьезным вызовом в истории нашего поколения» и что «наши страны договорились сделать все необходимое для обеспечения экономического подъема и восстановления наших финансовых систем» [G20 Leaders, 2009]. Они с торжеством заявили, что «это дало результат». Основываясь на этом «духе триумфа», лидеры «обозначили формат «Группы двадцати» в качестве главного форума для осуществления нашего международного экономического сотрудничества».

Дух сотрудничества и чувство достижений в значительной мере рассеялись после саммита в Питтсбурге в 2009 г., и в настоящее время широко распространено мнение о том, что лучшие дни «двадцатки» позади, а форум регулярно критикуют за неспособность обеспечить сотрудничество, необходимое для борьбы с вызовами, стоящими перед глобальной экономикой. Например, Алан Александровф утверждает: «Как правило, принято считать, что лидеры “двадцатки” продемонстрировали достаточный уровень координации, чтобы мировая экономика избежала краха, который мог бы легко соперничать по масштабам с Великой депрессией. Кроме того, обычно принято считать, что впоследствии саммиты лидеров не смогли обеспечить значительного успешного коллективного лидерства» [Alexandroff, 2016]. Аналогично Тамим Баюми, Стивен Пикфорд и Паола Субаччи отметили: «Несмотря на предупреждения о риске “новых безамбициозных” перспектив мировой экономики и жалобы по поводу значительных побочных эффектов нетрадиционной денежно-кредитной политики ключевых стран с развитой экономикой, международный интерес к сотрудничеству в сфере экономической политики и координации начал ослабевать». В отличие от триумфального духа питтсбургского коммюнике лидеров, вступительные пункты недавних деклараций «двадцатки» были сосредоточены на проблеме сохранения неравномерных и находящихся ниже потенциального уровня темпов роста мировой экономики, а также многочисленных рисках ухудшения ее перспектив. Несомненно, больше не было саммита «Группы двадцати», который оказал бы такое же по масштабу общее воздействие на деловую уверенность, как саммит 2009 г. в Лондоне.

Основная задача «Группы двадцати» по координации политики своих членов для достижения сильного, устойчивого и сбалансированного роста пока не достигнута. МВФ снижал прогнозы роста мировой экономики девять раз с того момента, как лидеры «двадцатки» на саммите в Брисбене в 2014 г. обязались увеличить коллективные темпы роста экономики на 2 процентных пункта к 2018 г. [G20 Leaders, 2014]. На встрече в Чэнду (Китай) 23–24 июля 2016 г. министры финансов и главы центральных банков «двадцатки» признали, что темпы восстановления мировой экономики по-прежнему «слабее, чем хотелось бы», и что «глобальная экономика сталкивается с вызовами, и преобладают негативные риски» [G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, 2015]. Они также отметили, что будут «работать в тесном контакте в духе сотрудничества и солидарности», но никаких ощутимых результатов в части возобновления сотрудничества в области макроэкономической политики, которые могли бы усилить глобальный рост, достигнуто не было. Аналогично коммюнике саммита «Группы двадцати» 4–5 сентября 2016 г. в Ханчжоу начинается следующим образом: «...темпы роста остаются ниже желаемых. Негативные риски сохраняются, что связано с потенциальной волатильностью на финансовых рынках, колебаниями цен на сырьевые товары, вялыми темпами роста торговли и инвестиций и также слабым ростом на рынках труда отдельных государств» [G20 Leaders, 2016].

Сотрудничество «Группы двадцати» в сфере регулирования бизнеса

В то время как усилия «двадцатки» в сфере сотрудничества по экономической политике все чаще считаются недостаточными, ее наиболее значительные достижения в части координации наблюдаются в отношении вопросов регулирования бизнеса, в частности международных усилиях по укреплению финансового регулирования и по реформированию международного налогообложения для борьбы с уклонением от уплаты налогов и избеганием налогообложения. Эти две сферы выделяются как относительно успешные в повестке дня «двадцатки». Ощутимые результаты в плане сотрудничества в области координации политики не были достигнуты по другим приоритетам повестки, например, торговле, инвестициям, борьбе с коррупцией. Международная торговая палата (ИСС) выпускает доклад (G20 Business Scorecard), в котором результаты саммитов «Группы двадцати» оцениваются с точки зрения их важности для бизнеса. В пятом издании этого доклада, который посвящен результатам саммита 2015 г. в Анталье (доклад по саммиту 2016 г. не был выпущен ко времени написания данной статьи), результат в сфере торговли был оценен как «низкий» (оценка 1,0 из 3,0) [International Chamber of Commerce, 2016]. ИСС заявила, что прогресс ратификации Соглашения по упрощению процедур торговли ВТО был удручающе медленным, а «Группа двадцати» предприняла недостаточно действий для борьбы с протекционизмом.

В сфере инфраструктуры и инвестиций оценка прогресса «двадцатки» со стороны ИСС также низкая (1,3 из 3,0) [Ibid.]. Инвестиции в инфраструктуру постоянно заявлялись в качестве приоритета «двадцатки», и в его поддержку она запустила целый ряд инициатив, включая разработку Принципов высокого уровня по вопросам долгосрочного финансирования инвестиций, создание Глобального инфраструктурного хаба, проведение многочисленных конференций и семинаров, а также одобрение цели содействия глобальной связанности инфраструктуры. Несмотря на эти инициативы, трудно определить, оказала ли «Группа двадцати» какое-либо специфическое или конкретное влияние на инвестиционный климат в странах-членах, а самое главное, способствовала ли она увеличению инвестиций бизнеса.

Что касается результатов «двадцатки» в сфере борьбе с коррупцией, ИСС оценивает их как «хорошие» (оценка 2,3 из 3,0) [Ibid.]. Ряд инициатив высокого уровня был реализован в рамках работы «двадцатки» по борьбе с коррупцией, включая разработку Принципов высокого уровня по обеспечению прозрачности и честности в частном секторе, а также Инструментария по борьбе с коррупцией для малого и среднего бизнеса. Среди особо значимых инициатив стоит упомянуть усилия по обеспечению большей прозрачности в отношении бенефициарных собственников компаний. Несмотря на то, что определенного прогресса удалось достичь, он остается фрагментарным, и, как и в случае инвестиций в инфраструктуру, трудно установить, изменилось ли существенно поведение бизнеса именно благодаря деятельности «двадцатки».

В отличие от недостаточного прогресса «двадцатки» в достижении более широкого международного сотрудничества, которое оказало бы ощутимое влияние на практики ведения бизнеса в странах-членах в большинстве сфер, ее деятельность по вопросам финансового регулирования и международного налогообложения выделяется с точки зрения наличия существенного влияния на решения бизнеса.

Финансовое регулирование

ИСС оценивает результаты деятельности «двадцатки» в сфере финансового регулирования как «хорошие» (оценка 2,8 из 3,0). ИСС приветствует усилия «Группы двадцати» и лидирующую роль Совета по финансовой стабильности (СФС) в повышении устойчивости финансовой системы за счет более качественного регулирования, которое, при надлежащей реализации, способно поддержать экономическую активность и рост. По мнению Николаса Вернона, «...деятельность “двадцатки” с 2008 г. можно охарактеризовать как самую амбициозную и влиятельную попытку координации усилий, когда-либо предпринимавшуюся для пересмотра подходов к финансовому регулированию на глобальном уровне» [Veron, 2016]. Хотя многие цели были достигнуты, не все усилия «двадцатки» по укреплению финансового регулирования оказались одинаково успешными, и национальным органам по-прежнему предстоит полностью реализовать многие новые стандарты. Кроме того, новые усиленные требования часто критикуются за излишнюю жесткость, которая подрывает возможности финансового сектора по поддержке экономического роста.

Тем не менее большая часть реформ в сфере финансового регулирования, осуществленных через СФС, который сам является детищем «двадцатки» и получил ее политическую поддержку, может быть названа успешной и оказавшей значительное влияние на условия ведения бизнеса в странах-членах. Основной среди них является соглашение Базель III, в рамках которого были значительно усилены требования к капиталу банков, а также введены новые нормативы в отношении величины заемных средств и ликвидности. Как отметил Вернон, «это несомненное улучшение по сравнению с предыдущим глобальным режимом Базель II, которое обязано своей быстрой реализацией политическому импульсу со стороны «Группы двадцати» [Veron, 2016]. СФС и «двадцатка» также выдвигают ряд других инициатив на фронте регулирования финансового сектора, включая: улучшение финансовой статистики; рамочный подход к урегулированию проблем глобально системно значимых банков; повышенные требования к капиталу международных системно значимых страховых компаний; требования к проведению клиринга производных финансовых инструментов через центральных контрагентов.

Международное налогообложение

ИСС не проводила оценку достижений «двадцатки» в области международного налогообложения. Тем не менее это еще одна сфера повестки дня, которая выделяется с точки зрения продвижения ряда детально проработанных и имеющих долгосрочные последствия реформ, которые оказали существенное влияние на практики ведения бизнеса. В октябре 2015 г. ОЭСР опубликовала серию докладов по теме размывания налоговой базы и перемещения прибыли (BEPS). Это стало результатом работы, начатой в сентябре 2013 г. по запросу «Группы двадцати». ОЭСР заявила, что предлагаемые меры положат конец практике двойного необложения налогами и приведут к «смене парадигмы», в результате чего налоговое планирование превратится из основного бизнеса в побочный [Pullar-Strecker, 2015]. Многие международные бухгалтерские фирмы признали значимость результатов работы по BEPS, хотя одновременно предупреждали, что неполное и непоследовательное выполнение новых требований будет приводить к возникновению значительной неопределенности и крупных споров. Были и критики. Например, журнал *The Economist* описывал BEPS как упущенную возможность про-

ведения далеко идущих реформ, а организация Oxfam назвала этот пакет реформ «беззубым» [The Economist, 2015]. Несмотря на критику и тот факт, что во многих отношениях работа по BEPS все еще находится в стадии реализации, ее следует признать очень важным достижением, которое приведет к изменению принципов работы транснациональных корпораций и налоговых органов. Критики в основном утверждают, что меры в отношении BEPS «не заходят достаточно далеко». Но сам факт, что деловые круги обеспокоены последствиями непоследовательной реализации предлагаемых мер национальными правительствами, свидетельствует о том, что они будут иметь влияние на поведение бизнеса. Это подтверждается также масштабной работой крупнейших бухгалтерских фирм в целях подготовки своих клиентов к новым мерам в отношении BEPS. Как заявил президент по налогам и бухгалтерскому учету Thomson Reuters Брайан Пеккарелли, «...подготовка к обеспечению соответствия нормам BEPS влечет за собой серьезную операционную нагрузку на транснациональные компании, поскольку они должны прилагать усилия, чтобы идти в ногу с растущим списком новых и изменяющихся глобальных правил» [Peccarelli, 2016].

Огромный объем работы по международному налогообложению, в том числе масштабные консультации с представителями бизнеса, были завершены в рамках проекта BEPS в течение двух лет. При этом степень согласованности решений по спорным вопросам удивила многих критиков. Кроме того, в результате реализации проекта ОЭСР и «двадцатки» по BEPS обсуждение вопросов международного налогообложения вышло за пределы ОЭСР, и к нему стали привлекаться на постоянной основе не входящие в ОЭСР члены «двадцатки» и развивающиеся страны. ОЭСР создала «инклюзивный» механизм для реализации мер в отношении BEPS путем предоставления возможности участия в работе органа принятия решений по налоговой повестке ОЭСР – Комитета по финансово-бюджетным вопросам – всем заинтересованным странам и юрисдикциям. «Группа двадцати» изменила ландшафт системы международного налогообложения.

Условия успешного международного сотрудничества в сфере экономической политики

Возникает интересный вопрос, почему в области финансового регулирования и международного налогообложения результаты сотрудничества между членами «двадцатки» значительно более осязаемы и, в свою очередь, оказывают более существенное влияние на деловую среду в странах-членах по сравнению с другими приоритетами повестки дня института.

История показывает, что периоды масштабного международного сотрудничества в основном совпадают с кризисами. Вероятно, наиболее знаковым примером такого сотрудничества является Бреттон-Вудское соглашение 1944 г., создавшее систему управления денежно-кредитной политикой и обменными курсами и два международных института – Международный валютный фонд и будущую Группу Всемирного банка. Бреттон-Вудская конференция состоялась во время Второй мировой войны. Последствия войны и стремление крупнейших держав установить правила для послевоенной международной экономики также привели к подписанию Генерального соглашения по тарифам и торговле на международной конференции в октябре 1947 г.

Более поздние примеры масштабного международного экономического сотрудничества, такие как саммит «Группы семи» 1978 г. в Бонне, соглашение Плаза 1985 г. и Луврское соглашение 1987 г., также приходятся на время кризиса, например, обвал

фондового рынка в 1987 г. Совсем недавний пример, уже упоминавшийся выше, — мировой финансовый кризис 2008 г., реакцией на который стала скоординированная программа фискальных стимулов стран «двадцатки», их обязательство избегать протекционизма, увеличение объема ресурсов финансовых институтов и реформы финансового регулирования. Однако, как также отмечалось выше, на фоне снижения остроты проблем, связанных с кризисом, развеялся и дух политического сотрудничества в рамках «Группы двадцати».

Есть несколько причин, по которым такое сотрудничество обычно более затруднено в отсутствие кризиса. Странам становится трудно договориться о природе их общей экономической ситуации и о влиянии политики одних стран на другие. Также может показаться, что издержки, связанные с сотрудничеством, превышают издержки такого взаимного влияния. Более того, осуществление правительством политики в интересах другой страны или для «международного блага» не пользуется внутренней поддержкой. Как отметил Дэвид Вайнс, «...любые реформы в области экономической политики в конечном счете определяются внутренней политической повесткой. Государственные деятели не будут проводить макроэкономическую политику в интересах создания глобального блага, если она не соответствует также национальным интересам» [Vines, 2015].

Иначе обстоит дело в период кризиса, поскольку страны с высокой вероятностью сталкиваются со схожими экономическими шоками, которые требуют в ответ одинаковой политики. Это, однако, наводит на мысль, что кажущиеся международным политическим сотрудничеством в ответ на кризис действия на самом деле могут оказаться лишь следствием совпадения проводимой странами политики независимо от решений многосторонних встреч и создания форумов, подобных «Группе двадцати».

В независимости от наличия кризиса, можно определить основные минимальные условия, необходимые для обеспечения международного сотрудничества в области экономической политики. Нараянан Раман [Raman, 2015] определил в качестве ключевого условия сотрудничества предварительное соглашение между странами по следующим вопросам: основная проблема и пути ее решения; направление действий каждой из стран; и способ контроля за исполнением обязательств и его стимулирования. Первые два из этих требований в значительной степени объясняют, почему прогресс в области международного сотрудничества по вопросам финансового регулирования и международного налогообложения более значителен, чем по другим пунктам повестки дня «Группы двадцати», включая, в частности, сотрудничество в области макроэкономической политики.

Предварительное соглашение по основной проблеме и способам ее решения

В случае финансового регулирования и международного налогообложения существовал четкий международный консенсус относительно неудовлетворительности существующей системы и необходимости ее реформирования. При этом понимание необходимости реформ не снижалось на последующих саммитах «двадцатки». На фоне почти полного коллапса мировой финансовой системы, который был спровоцирован крахом ряда финансовых институтов, возникла широкая поддержка задачи укрепления финансового регулирования. Было ясно, что система регулирования нуждается в изменениях и не было никаких споров относительно необходимого решения, заключавшегося в укреплении регулирования. Кроме того, распространение кризиса после

краха банка Lehman Brothers в 2008 г. четко продемонстрировало взаимосвязанный характер национальных финансовых систем и необходимость скоординированного ответа на кризис в форме усиления регулирования глобальных финансовых институтов. В коммюнике первого саммита лидеров «Группы двадцати» было обозначено 47 «направлений действий», 39 из которых подразумевали укрепление финансового регулирования. Акцент на финансовом регулировании сохранился на последующих саммитах, в результате чего продвижению реформ регулирования уделялось заметное внимание в коммюнике лидеров. Лидеры сочли необходимым убедить население своих стран в том, что они предпринимают шаги, гарантирующие, что подобный финансовый кризис больше не повторится.

Понимание необходимости реформ международного налогообложения формировалось в течение ряда саммитов «Группы двадцати». Несмотря на то, что ОЭСР проводила работу по борьбе с «налоговыми убежищами» в течение нескольких десятилетий, мировой финансовый кризис подчеркнул необходимость проведения реформ, поскольку слабое регулирование в таких юрисдикциях стало рассматриваться как стимул к использованию финансовых продуктов с высокой степенью риска, а по мере обострения бюджетных проблем правительства все в большей степени стремились к восстановлению потерянных налоговых поступлений. Однако основным драйвером реформирования международного налогообложения в рамках «Группы двадцати» стала работа по проблеме размывания налоговой базы и перемещения прибыли – способности корпораций переводить прибыли в юрисдикции с низкими или нулевыми налогами. Беспокойство по поводу размывания налоговой базы и перемещения прибыли было впервые выражено в коммюнике саммита 2010 г. в Сеуле, но только в контексте развивающихся стран. Данная проблема стала приоритетом для лидеров «двадцатки», когда обрела статус ключевого внутривополитического вопроса в ряде развитых стран-членов после нескольких громких дел с участием транснациональных корпораций, использовавших преимущества своих международных соглашений для уплаты налогов по минимальной ставке. Растущее понимание того, что транснациональные корпорации не платят «справедливую долю налогов», вызвало рост внимания к проблеме со стороны правительств, которые сталкивались с бюджетными трудностями, и в значительной степени перекликалось с позицией налогоплательщиков, ощущавших последствия жестких финансовых условий. Тот факт, что международные компании использовали лазейки в существовавшем налоговом законодательстве и соглашениях об избежании двойного налогообложения, чтобы скрывать прибыли или перемещать их в низконалоговые юрисдикции, четко подчеркнул необходимость международного сотрудничества для решения проблемы. Среди членов «Группы двадцати» сформировалось предварительное согласие, что существующие международные налоговые стандарты устарели, особенно с учетом возрастающей роли транснациональных компаний и технологических изменений, которые произвели революцию в производственных процессах. Это привело к запуску проекта «двадцатки» и ОЭСР по борьбе с BEPS в 2013 г. и разработке соответствующей программы работы, рассчитанной на два года.

В отличие от финансового регулирования и международного налогообложения, в отношении других вопросов повестки дня «двадцатки» не наблюдалось такой же общности позиций стран-членов по поводу «причин возникновения проблемы и необходимого решения». Например, в области макроэкономической политики подходы стран различались и обеспечивать сотрудничество становилось все труднее на фоне снижения остроты кризиса и влияния общих для всех стран шоков, различных скоростей восстановления их экономик и разнообразных экономических проблем, с которыми они сталкивались. На саммите в Лондоне в апреле 2009 г. была достигнута договорен-

ность о необходимости коллективного ответа членов «двадцатки» на кризис посредством фискальной политики, однако когда на саммите в Торонто в июне 2010 г. внимание было обращено к финансовой консолидации, это привело к усилению споров по вопросу «соотношения роста и стабильности», которые доминировали в дискуссиях «двадцатки» в течение многих лет. Кроме того, среди членов «Группы двадцати» существовали разногласия по поводу целесообразности нетрадиционных подходов к денежно-кредитной политике. В частности, страны с формирующейся рыночной экономикой называли себя жертвами дестабилизирующего влияния политики, проводимой некоторыми развитыми членами «двадцатки». Возможно, существовало согласие в отношении цели, а именно необходимости укрепления глобального роста на устойчивой основе, но не сформировалось ни общего взгляда на основополагающие факторы, которые сдерживали рост, ни консенсуса в отношении необходимых для увеличения темпов роста мер экономической политики.

Торговая политика является еще одним приоритетом повестки дня «Группы двадцати», прогресс в котором вызывает разочарование в силу отсутствия соглашения о «проблеме и путях ее решения». На саммите в Вашингтоне было достигнуто соглашение об отказе от введения новых протекционистских мер, которое было продлено на последующих саммитах. Однако данный вопрос всегда оставался противоречивым, поскольку члены «двадцатки» вводили новые протекционистские меры, несмотря на обязательства не делать этого. Рост протекционизма во многих странах «двадцатки» основан на мнении о необходимости принятия мер для предотвращения потери собственных рабочих мест в результате роста их числа в других странах. Таким образом, неудивительно, что в рамках «Группы двадцати» не возникло стимулов к сотрудничеству по либерализации многосторонней торговли.

Соглашение о направлении действий каждой из стран

Еще одним условием успешного международного сотрудничества в рамках реализации экономической политики является соглашение о направлении действий, которые обязуется предпринять каждая из стран. При этом очевидно, что чем более подробно будет определено направление действий, в том числе конкретные меры, принимаемые каждым членом «двадцатки», тем больше вероятность того, что эти меры будут в конечном счете реализованы. Однако еще большие перспективы успешного политического сотрудничества открываются в том случае, если страны достигают договоренностей относительно общего курса действий, а не самостоятельно принимают решения по индивидуальным мерам для достижения согласованной цели. В случае работы «двадцатки» по укреплению регулирования финансового сектора и международным налоговым соглашениям акцент был сделан на реализации общего детализированного направления действий, а именно внедрении новых международных стандартов. При этом возможности стран действовать по своему усмотрению при установлении новых стандартов были максимально ограничены. Такой подход внес определенность в отношении конкретных согласованных мер и облегчил мониторинг исполнения странами-членами своих обязательств. Напротив, меры, направленные на достижение цели экономического роста, согласованной на саммите в Брисбене в 2014 г., были выбраны членами «двадцатки» самостоятельно. Кроме того, существовали значительные различия в подходах к формулировке каждым членом своих обязательств: некоторые из них носили весьма общий характер, тогда как другие включали детальные шаги с конкретными датами реализации.

Соглашение о механизмах мониторинга и стимулирования исполнения обязательств

Еще одной составляющей успешного сотрудничества по вопросам экономической политики является соглашение о механизмах обеспечения исполнения обязательств и контроля за ним. Лидеры «Группы двадцати» регулярно принимают масштабные коллективные обязательства, например, по укреплению глобального экономического роста, созданию рабочих мест, а также увеличению мировой торговли. Их реализация требует осуществления конкретных действий каждой из стран-членов. Страны с большей вероятностью будут чувствовать ответственность за реализацию согласованных на международных саммитах решений в том случае, если их обязанности четко определены, а результаты контролируются. Контроль может обеспечиваться самими участниками путем коллегиальных обзоров или международными экономическими организациями. Что касается принуждения к исполнению обязательств, это очень трудная задача для международных институтов, хотя, например, Всемирная торговая организация имеет такую возможность в рамках механизма разрешения споров. В большинстве других случаев исполнение стимулируется давлением со стороны партнеров и/или общества. Следовательно, одним из способов усиления исполнения обязательств является регулярная публикация и продвижение информации о нем.

П. Субаччи и П. Ван де Нур считают контроль за исполнением обязательств отличительной чертой успеха «двадцатки» в сфере финансового регулирования в сравнении с сотрудничеством в области макроэкономической политики [Subacchi, 2015]. Они отмечали, что «первоначальные попытки (со стороны “Группы двадцати”) по осуществлению (сотрудничеству) в макроэкономической политике были основаны на самоконтроле, а МВФ лишь “вел счет”. С другой стороны, для реформы финансового регулирования были разработаны подробные правила действий и запущен механизм коллегиальных обзоров». При этом именно «принадлежность» к числу стран-членов являлась предполагаемой сильной стороной Процесса взаимной оценки «Группы двадцати» (MAP), лежащего в основе сотрудничества в сфере экономической политики, в противовес системе, при которой внешний институт указывает странам, какую политику они должны проводить, как, например, в случае надзора со стороны МВФ. Кроме того, MAP изначально был задуман как процесс, включающий элемент коллегиальной оценки с публикацией самоотчетности на каждом саммите «двадцатки».

Самооценка и коллегиальный обзор исполнения обязательств «Группы двадцати» в рамках MAP оказались неэффективными. Более строгие публичные оценки работы каждого члена «двадцатки» международной организацией, например, МВФ, могли бы повысить эффективность процесса мониторинга. Тем не менее и такой подход не всегда оптимален. «Группа двадцати» поручила ВТО, ОЭСР и ЮНКТАД осуществлять мониторинг и отчитываться об исполнении странами-членами обязательства по отказу от введения новых протекционистских мер в торговле. Указанные международные организации опубликовали пятнадцать отчетов о результатах мониторинга, однако никак не подтверждается, что они оказали существенное влияние в плане предотвращения введения протекционистских мер. Например, по данным последнего доклада, охватывающего период с середины октября 2015 г. до середины мая 2016 г., количество новых торговых ограничений, вводимых в среднем за месяц, оказалось самым высоким с начала осуществления мониторинга в 2009 г. [OECD, 2016]. Несмотря на обязательство, члены «двадцатки» в период с 2008 г. ввели 1583 новых ограничения в торговле.

Мониторинг исполнения членами «Группы двадцати» обязательств по реализации реформ финансового регулирования и внедрению новых стандартов международного налогообложения осуществляется международными институтами, а именно СФС и ОЭСР соответственно. Мониторинг в отношении финансового регулирования в рамках СФС более развит, чем аналогичные процессы по вопросам налогообложения в ОЭСР, но в обоих случаях преждевременно оценивать эффективность мониторинга как инструмента влияния на внедрение новых стандартов странами-членами. При этом сами по себе процессы мониторинга исполнения обязательств не способны обеспечить успешное международное сотрудничество. Необходимо также наличие других ранее выявленных предпосылок.

Достигнут ли большой прогресс по техническим вопросам?

Еще одним фактором, который рассматривался в качестве способствующего большому успеху «двадцатки» в продвижении реформ регулирования финансового сектора и модернизации механизмов международного налогообложения, является относительная сложность и отсутствие дискуссионности соответствующих вопросов, что позволяет делегировать их проработку международным органам и институтам. Однако такая точка зрения сильно упрощает ситуацию. Детали процессов финансового регулирования и международного налогообложения носят сугубо технический характер и требуют внимания и опыта как международных организаций, так и национальных ведомств. Тем не менее результаты этой технической работы отнюдь не являются малопонятными. На самом деле причиной быстрого прогресса в деле укрепления регулирования финансового сектора и реформирования международного налогообложения является резкий рост актуальности соответствующих проблем на национальном уровне. Кроме того, хотя в процессе согласования новых стандартов ключевую роль играли международные организации, их реализация может быть обеспечена только на национальном уровне, что вполне может быть связано с возникновением спорных ситуаций и дискуссий.

Тем не менее инициирование и последующая лидирующая роль международных институтов, а именно СФС и ОЭСР, в технической работе, направленной на укрепление финансового регулирования и механизмов международного налогообложения, имели решающее значение для ее успеха. Это отличало работу по данным вопросам от многих других приоритетов повестки дня «Группы двадцати». Лидерская роль СФС и ОЭСР в областях финансового регулирования и международного налогообложения способствовала преемственности работы в рамках последовательных председательств в «двадцатке» и накоплению интеллектуального капитала. Она также обеспечила постоянное привлечение к работе заинтересованных высокопрофессиональных экспертов. Этот способ проработки вопросов оказался более эффективным, чем создание специальных рабочих групп в рамках каждого следующего председательства.

Обобщение условий успешного международного сотрудничества по экономическим вопросам

Суммируя сказанное выше, можно сказать, что относительный успех усилий «двадцатки» по продвижению реформ регулирования финансового сектора и модернизации международной налоговой системы стал следствием следующих факторов:

Соглашение об основных проблемах и способах решения

В случае финансового регулирования мировой финансовый кризис наглядно продемонстрировал недостатки существовавших механизмов регулирования (проблему) и подчеркнул, что регулирование необходимо укреплять (решение) в целях предотвращения будущих кризисов. Что касается международного налогообложения, широкое распространение информации об использовании рядом крупных глобальных корпораций лазеек и несовершенств налоговых механизмов для сокрытия прибылей или переноса их в низконалоговые юрисдикции четко обозначило проблемы существующей системы налогообложения и необходимость их решения посредством модернизации соответствующих механизмов.

Четко определенное направление действий каждой страны

Укрепление финансового регулирования и работа по BEPS подразумевали соглашение о новых общих стандартах, которые будет применять каждая участвующая страна. Таким образом, были четко определены действия каждого члена «Группы двадцати».

Наличие механизма мониторинга исполнения

Существование общих стандартов, в отличие от определения каждой страной того, какие меры она будет реализовывать, способствует осуществлению мониторинга исполнения обязательств. Надзор за исполнением осуществлялся международными институтами – СФС в случае финансового регулирования и ОЭСР в отношении вопросов международного налогообложения, – а не в рамках самооценки стран-членов. Однако такой подход не является уникальным для приоритетов финансового регулирования и международного налогообложения. Международные институты проводят мониторинг исполнения обязательств членами «Группы двадцати» и в других сферах, например, торговле. Принимая во внимание, что внедрение новых стандартов финансового регулирования и международного налогообложения все еще находится в стадии реализации, оценивать эффективность механизмов мониторинга деятельности по данным вопросам слишком рано. Что касается стимулирования исполнения обязательств, основным механизмом по всем вопросам повестки дня «двадцатки» является «давление со стороны равных», т.е. партнеров по институту.

Общественное давление, стимулирующее деятельность правительств

Финансовое регулирование и международное налогообложение связаны с большим количеством технических деталей. Тщательная работа по укреплению международных стандартов в этих областях проводилась технократами – сотрудниками международных институтов и национальных учреждений. В период до мирового финансового кризиса включение подобных технических вопросов в повестку дня саммита лидеров было маловероятно. Но результатом краха финансовых институтов, вызвавшего глобальный экономический и финансовый кризис, и публичного обсуждения неуплаты «справедливой» доли налога международными компаниями стало значительное общественное давление, направленное на стимулирование деятельности правительств. В результате эти вопросы стали важнейшими приоритетами национальной экономической политики.

Проработка вопросов международными институтами

«Группа двадцати» не является институтом-«исполнителем». Она не имеет постоянного секретариата, а председатель сменяется ежегодно. Однако «двадцатка» может обеспечить политический импульс работе других международных институтов. Именно в этом заключался вклад «двадцатки» в рамках укрепления финансового регулирования и механизмов международного налогообложения, выраженный в форме политической поддержки и повышения внимания к работе СФС и ОЭСР. С точки зрения сохранения и поддержания уровня технической экспертизы и обеспечения непрерывности работы в рамках последовательных председательств в «Группе двадцати» осуществление детальной проработки вопросов в рамках международных институтов также имеет важное значение.

Заключение и извлеченные уроки

Целый ряд факторов способствовал относительно большому успеху усилий «Группы двадцати» в сферах финансового регулирования и международного налогообложения в сравнении с попытками налаживания международного сотрудничества по другим приоритетам, в частности макроэкономической политике. Конечно, характеристика «успех» в отношении финансового регулирования и налогообложения пока касается только установления международных стандартов. Полноценным показателем прогресса станет степень внедрения этих стандартов национальными органами регулирования, которое в настоящее время продолжается. Тем не менее актуальным является вопрос, может ли какой-либо из этих факторов быть использован применительно к другим вопросам повестки дня форума.

Один из ключевых выводов проведенного анализа заключается в том, что «двадцатка» будет более эффективна в обеспечении международного сотрудничества в случае концентрации на вопросах, по которым признается наличие общей проблемы и существует широкое согласие в отношении путей ее решения. В противном случае следует сосредоточить внимание на достижении этих предварительных условий, а не на запуске новых инициатив в рамках каждого последующего председательства в «двадцатке».

Еще одним ключевым фактором прогресса в сферах финансового регулирования и международного налогообложения стало давление, вынуждавшее правительства вести соответствующую деятельность. Следовательно, «Группе двадцати» следует сосредотачиваться на вопросах, которые резонируют с общественным мнением либо потому, что они относятся к числу актуальных внутренних проблем, либо потому, что правительства четко разъясняют общественности важность прогресса по этим вопросам на международном уровне для общего блага. Еще одним примечательным фактором стал «международный» характер вопросов финансового регулирования и международного налогообложения, четко обусловивший необходимость межстранового сотрудничества. Дани Родрик отметил, что не все экономические вопросы требуют глобального сотрудничества [Rodrik, 2016]. Он указывает, что в отличие от изменения климата, оказывающего глобальное влияние, правильная экономическая политика приносит выгоды прежде всего и в наибольшей степени отечественной экономике, так же как и издержки плохой экономической политики в первую очередь проявляются на внутреннем рынке. Выгоды международного сотрудничества для той или иной политики не всегда однозначно известны. Однако очевидным выводом для «двадцатки» является необходимость сосредоточения на международных экономических «проблемах», которые не могут быть решены странами, действующими в одностороннем порядке.

Опыт усилий «Группы двадцати» по укреплению финансового регулирования и международного налогообложения также показывает, что «двадцатка» будет более эффективной в случае концентрации на достижении согласованных результатов в тех областях, где четко определены обязательства каждой страны, и, желательно, существует договоренность о совместных шагах, а не каждая страна самостоятельно выбирает свои действия. Наконец, «двадцатка» сама не является «исполнителем», но может обеспечить политическую поддержку и импульс институтам такого типа из числа международных экономических организаций, например СФС и ОЭСР, чтобы они могли ускорить свою работу и достичь конкретных результатов. Следовательно, «Группе двадцати» следует сосредоточить внимание на вопросах, где она может опираться на работу международных институтов, обеспечивающих преемственность и накопление технического опыта в рамках сменяющихся председательств.

При наличии всех этих предварительных условий увеличивается вероятность того, что «двадцатка» окажет действенное влияние на решения бизнеса.

Литература

Alexandroff A. (2016) China and a People Central G20 // Rising BRICSAM. 4 August. Режим доступа: <http://blog.risingbricsam.com/?p=2756> (дата обращения: 29.03.2017).

Brown G. (2009) G20 Agrees \$1,100bn to Fight Crisis // Financial Times. 3 April. Режим доступа: <https://www.ft.com/content/5c541a18-1eec-11de-a748-00144feabdc0> (дата обращения: 29.03.2017).

G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (2015) Communique. 16 July. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160724-finance.html> (дата обращения: 29.03.2017).

G20 Leaders (2009) Statement. 24–25 September. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (дата обращения: 29.03.2017).

G20 Leaders (2014) Communique. 16 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communique.html> (дата обращения: 29.03.2017).

G20 Leaders (2016) Communique. 4–5 September. Режим доступа: http://www.g20.org/English/Dynamic/201609/t20160906_3396.html (дата обращения: 29.03.2017).

International Chamber of Commerce (2016) G20 Scorecard Fifth Edition. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160724-finance.html> (дата обращения: 29.03.2017).

OECD (2016) 15th Report on G20 Trade and Investment Measures. June. Режим доступа: <http://www.oecd.org/> (дата обращения: 29.03.2017).

Peccarelli B. (2016). Multinationals Brace for New Tax Regulations // Accountantsdaily. 7 July. Режим доступа: <http://www.accountantsdaily.com.au/news/9306-multinationals-brace-for-new-tax-regulations> (дата обращения: 29.03.2017).

Pullar-Strecker T. (2015) OECD Tax Boss Pascal Saint-Amans Forecasts Company Tax Rates Will Fall as Multinational Rorts Are Stamped Out // Business Day. 7 October. Режим доступа: <http://www.stuff.co.nz/business/72770546/oecd-tax-boss-pascal-saintamans-forecasts-company-tax-rates-will-fall-as-multinational-rorts-are-stamped-out> (дата обращения: 29.03.2017).

Raman N. (2015) International Policy Coordination, Why When and How // Managing Complexity: Economic Policy Cooperation after the Crisis / T. Bayoumi, S. Pickford, P. Subacchi (eds). Brookings Institution Press. Washington DC.

Rodrik D. (2016) The False Promise of Global Governance // Project Syndicate. 11 August. Режим доступа: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-governance-false-economic-promise-by-dani-rodrik-2016-08?barrier=accessreg> (дата обращения: 29.03.2017).

Subacchi P., Van Den Noord P. (2015) Trade-Offs Between Output and Financial Stability in a Post Crisis World // Managing Complexity: Economic Policy Cooperation after the Crisis / T. Bayoumi, S. Pickford, P. Subacchi (eds). Brookings Institution Press. Washington DC.

The Economist (2015) New Rules, Same Old Paradigm. 10 October. Режим доступа: <http://www.economist.com/news/business/21672207-plan-curb-multinationals> (дата обращения: 29.03.2017).

Veron N. (2016) The G20 and Financial Regulation: Early Achievements and Structural Gaps. G20 Monitor. No. 20 (May). Lowy Institute for International Policy. Режим доступа: http://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2016/12/g20-monitor-new-considerations-china_0_0.pdf (дата обращения: 29.03.2017).

Vines D. (2015) When Macroeconomic Policy Coordination is Helpful and When it is not // Managing Complexity: Economic Policy Cooperation after the Crisis / T. Bayoumi, S. Pickford, P. Subacchi (eds). Brookings Institution Press. Washington DC.

G20 Influence on Business Regulation and Business Behaviour (What has Worked and why has it Worked)¹

M. Callaghan

Mike Callaghan – Non-Resident Fellow, Lowy Institute for International Policy; PO Box H-159 Australia Square NSW 1215, Australia; E-mail: mikecallaghan@msn.com

Abstract

In 2009 the members of the Group of 20 (G20) proclaimed the forum to be the premier body for their international economic cooperation. But the G20's success in facilitating such cooperation is mixed. The G20's immediate response to the 2008 financial crisis was considered to be a success, but its effectiveness has waned since then. There are, however, two aspects of business regulation where the G20 has successfully facilitated international cooperation to achieve significant outcomes that have affected the business climate in G20 members. These are the efforts to strengthen financial regulation and to modernize the international taxation system. This article identifies the characteristics that have contributed to the G20 achieving greater progress in these two areas, how these differed from other issue areas and the lessons that can be derived for the G20. Some of the key points identified for the G20's relative success with financial regulation and international taxation include: broad agreement in advance on the underlying problem and solution; agreement on a common course of action for each member; agreement on a mechanism to monitor compliance; the presence of domestic public pressure on countries to act; and the continuity provided by successive G20 chairs.

Key words: G20; Business Regulation; Financial Regulation; International Taxation

For citation: Callaghan M. (2017) G20 Influence on Business Regulation and Business Behaviour. What has worked and why has it Worked. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 2, pp. 87–103 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2017-02-87

References

- Alexandroff A. (2016) China and a People Central G20. *Rising BRICSAM*, 4 August. Available at: <http://blog.risingbricsam.com/?p=2756> (accessed 29 March 2017).
- Brown G. (2009) G20 Agrees \$1,100bn to Fight Crisis. *Financial Times*, 3 April. Available at: <https://www.ft.com/content/5c541a18-1eec-11de-a748-00144feabd0> (accessed 29 March 2017).
- G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (2015) Communique, 16 July. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160724-finance.html>. (accessed 29 March 2017).
- G20 Leaders (2009) *Statement*, 24–25 September. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (accessed 29 March 2017).
- G20 Leaders (2014) *Communique*, 16 November. Available at: [2014http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communique.html](http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-1116-communique.html) (accessed 29 March 2017).
- G20 Leaders (2016) *Communique*, 4–5 September. Available at: http://www.g20.org/English/Dynamic/201609/t20160906_3396.html (accessed 29 March 2017).
- International Chamber of Commerce (2016) *G20 Scorecard Fifth Edition*. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2016/160724-finance.html> (accessed 29 March 2017).

¹ The editorial board received the article in November 2016.

OECD (2016) *15th Report on G20 Trade and Investment Measures*. June. Available at: <http://www.oecd.org/> (accessed 29 March 2017).

Peccarelli B. (2016). Multinationals Brace for New Tax Regulations. *Accountantsdaily*, 7 July. Available at: <http://www.accountantsdaily.com.au/news/9306-multinationals-brace-for-new-tax-regulations> (accessed 29 March 2017).

Pullar-Strecker T. (2015) OECD Tax Boss Pascal Saint-Amans Forecasts Company Tax Rates Will Fall as Multinational Rorts Are Stamped Out. *Business Day*, 7 October. Available at: <http://www.stuff.co.nz/business/72770546/oecd-tax-boss-pascal-saintamans-forecasts-company-tax-rates-will-fall-as-multinational-rorts-are-stamped-out> (accessed 29 March 2017).

Raman N. (2015) International Policy Coordination, Why When and How. *Managing Complexity: Economic Policy Cooperation after the Crisis* (T. Bayoumi, S. Pickford, P. Subacchi (eds)). Brookings Institution Press. Washington DC.

Rodrik D. (2016) The False Promise of Global Governance. *Project Syndicate*. 11 August. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-governance-false-economic-promise-by-dani-rodrik-2016-08?barrier=accessreg> (accessed 29 March 2017).

Subacchi P. and Van Den Noord P. (2015) Trade-Offs Between Output and Financial Stability in a Post Crisis World. *Managing Complexity: Economic Policy Cooperation after the Crisis* (T. Bayoumi, S. Pickford, P. Subacchi (eds)). Brookings Institution Press. Washington DC.

The Economist (2015) New Rules, Same Old Paradigm. 10 October. Available at: <http://www.economist.com/news/business/21672207-plan-curb-multinationals...> (accessed 29 March 2017).

Veron N. (2016) *The G20 and Financial Regulation: Early Achievements and Structural Gaps*. *G20 Monitor*, no 20. May. Lowy Institute for International Policy. Available at: http://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2016/12/g20-monitor-new-considerations-china_0_0.pdf (accessed 29 March 2017).

Vines D. (2015) When Macroeconomic Policy Coordination is Helpful and When it is not. *Managing Complexity: Economic Policy Cooperation after the Crisis* (T. Bayoumi, S. Pickford, P. Subacchi (eds)). Brookings Institution Press. Washington DC.