

«Группа двадцати» и развитие нового механизма глобального управления^{1, 2}

М. Ревизорский

Ревизорский Марек — доктор, доцент Института политологии факультета социологии Гданьского университета; 78-100 Kolobrzeg, ul. Wielkopolska 2C/15, Poland; E-mail: marek.rewizorski@ug.edu.pl

Основная цель данной статьи — проанализировать новый механизм глобального управления, выработанный в рамках форума «Группы двадцати» девятнадцатью наиболее развитыми экономиками мира, а также ЕС в лице Европейской комиссии и Европейского совета при сотрудничестве с международными организациями (МО) и представителями органов власти.

Автор статьи отказывается от теории «созидательного разрушения» Шумпетера и полагает, что новый, ориентированный на практические результаты механизм глобального управления создается на основании соединения между (1) «Группой двадцати», действующей как центр многоуровневого сотрудничества и вершины управления системными рисками; (2) международными организациями, предлагающими свою экспертизу по конкретным тематическим сферам; и (3) представителями органов власти (шеры или министры, ответственные за конкретные вопросы, которые встречаются, чтобы обсудить подготовку и исполнение принятых обязательств, и обеспечивают выработку решений, одобряемых лидерами на саммитах для решения сложных вопросов.

В заключительной части статьи автор отмечает, что успешное распространение этого механизма позволило достичь амбициозных результатов, таких как (1) создание механизма смягчения последствий экономического кризиса и устранения лагун в системе глобального управления; (2) наращивание международного сотрудничества и (3) формирование потенциала для распространения инновационных подходов.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; глобальное управление; международные организации; представители органов власти

Для цитирования: Ревизорский М. «Группа двадцати» и развитие нового механизма глобального управления // Вестник международных организаций. 2017. Т. 12. № 3. С. 32–52. DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-32

Введение

Глобальное управление — феномен, определяемый бесчисленное множество раз в различных контекстах, связанный с целевыми актами и негласными договоренностями, для которого характерно отсутствие жесткой взаимосвязи между работой и ее результатами. Изначальные определения подчеркивают первичную и отличительную черту управления, непохожую на жесткую и иерархичную систему взаимодействия правительств, централизованного контроля и насильственных предписаний [Rosenau,

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2017 г. Перевод выполнен Е.А. Сафонкиной, научным сотрудником Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС).

² Статья подготовлена в рамках проекта «Глобальное экономическое управление — акторы, сферы влияния, взаимодействие» (OPUS, 2016/23/V/HS5/00118), финансируемого Национальным научным центром Польши.

Czempiel, 1992; Finkelstein, 1995]. Подобное видение глобального управления было введено исследователями в области международных отношений как управление без суверенной власти, направляющее «хрупкое судно через бурные воды», выходящее за национальные границы и реализующее на международном уровне то, что правительства делают внутри своих стран. Суть его заключается в потребности сотрудничества между правительствами и рядом иных структур. Будучи «связанными» в глобальном механизме управления, правительства вынуждены следовать ряду требований регулирования, получившего название «комплексная взаимозависимость» [Keohane, Nye, 2011], а именно: (1) существование различных каналов взаимодействия (межправительственных, транснациональных, неправительственных), в которых задействованы различные акторы международных отношений; (2) недостаточность иерархического выстраивания проблем в мировой политике, что размывает различия между вопросами первостепенной и второстепенной важности, а также внутренней и внешней политики; и (3) меняющаяся роль международных организаций, которые от структур с крайне слабым влиянием периода после Второй мировой войны превратились в «посты управления» или «катализаторы» взаимозависимости, опирающейся на нормативную базу (принципы, стандарты, процедуры, совместные ценности и коллективно достигаемые цели).

Акторы глобального управления, среди которых особую роль играют международные организации (например, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)) и глобальные форумы/клубы, объединяющие высокопоставленных лиц, — премьер-министров, глав государств, глав центральных банков или министров (например, «Группа семи/восьми», «Группа двадцати»), объединены в определенный формат взаимодействия, напоминающий сеть точек равновесия, сформированный в определенных условиях, для того чтобы удовлетворить возникающие потребности, отражая баланс силы и интересов. С течением времени изменение условий, в которых функционируют международные институты, привело к расхождению между их ресурсами и заявленными целями, а также к формированию новой системы взаимодействия. В результате институты стали более или менее эффективными, или, выражаясь метафорически, в большей или меньшей степени восполняющими пробелы в системе. Возникновение кризиса может привести к их ослаблению (как произошло с «Группой семи»), исчезновению (Совет экономической взаимопомощи, СЭВ), поиску новых ролей (ОЭСР) или сильному усилению влияния («Группа двадцати»), однако без каких-либо гарантий сохранения особого статуса этих институтов. С учетом этого глобальное управление может не только обозначать «системы правил на всех уровнях взаимодействия — от семьи до международной организации, где следование цели посредством использования контроля приводит к транснациональным последствиям» [Rosenau, 1995, p. 13], но также набор механизмов, характеризующихся подвижностью и бесконечно продолжающимся процессом разрушения и восстановления. Такой более широкий взгляд на управление может быть концептуализирован как создающий условия для порядка, основанного на правилах и коллективных действиях, в котором результаты управления напоминают гравитационное расхождение [Stocker, 1998; Dingwerth, Patteberg, 2006]. Динамика глобального управления, процесс возникновения, исчезновения и трансформации, представляет собой каталитический процесс, который заставляет международные институты вносить вклад в эффективное решение коллективных проблем. Если институт хорошо функционирует, то он выполняет по крайней мере четыре важные функции. Во-первых, это упрощение распределения нагрузки между правительствами, которые иным образом не могут внести вклад в коллективные обязательства. Во-вторых, институт служит источником информации для правительств.

В-третьих, он помогает ведущим государствам учитывать множественные разнообразные интересы за счет обмена информацией на дипломатическом уровне. В-четвертых, международные институты помогают укрепить преемственность при смене администраций [Keohane, Nye, 2011]. Кроме того, прочные глобальные институты, по большому счету представленные новыми многосторонними институтами высшего уровня, а именно «Группой семи/восьми», «Группой двадцати», БРИКС, «загружены» проблемами поствестфальской системы с ответственностью за пересмотр трансграничных механизмов управления. Эти клубы или форумы международного сотрудничества определяют новый механизм глобального управления, поскольку ответственные за принятие решений политики и иные заинтересованные лица рассматривают их как удобные площадки для открытых дискуссий и обмена идеями для решения ключевых проблем на межнациональном уровне [Pal, 2012, p. 16].

В данной статье автор ставит перед собой цель проанализировать новый механизм глобального управления, выработанный в рамках «Группы двадцати» девятнадцатью крупнейшими экономиками мира вместе с Европейским союзом, представленным Европейской комиссией и Европейским советом в сотрудничестве с международными организациями и официальными лицами. «Группа двадцати» создавалась как трансграничный гибкий механизм управления, подверженный постоянным изменениям. Автор статьи отказывается от теории «созидательного разрушения» Шумпетера и полагает, что новый, ориентированный на практические результаты механизм глобального управления создается на основании соединения между (1) «Группой двадцати», действующей как центр многоуровневого сотрудничества и вершина управления системными рисками; (2) международными организациями, предлагающими свою экспертизу по конкретным тематическим сферам; и (3) представителями органов власти (шерп или министров, ответственных за конкретные вопросы, которые встречаются, чтобы обсудить подготовку и исполнение принятых обязательств, и обеспечивают выработку решений, одобряемых лидерами на саммитах для решения сложных вопросов. В Заключении автор отмечает, что успешное распространение этого механизма позволило достичь амбициозных результатов, таких как (1) создание механизма смягчения последствий экономического кризиса и устранения лакун в системе глобального управления; (2) наращивание международного сотрудничества и (3) формирование потенциала для распространения инновационных подходов.

Причины возникновения нового механизма глобального управления и роль «Группы двадцати»

Глобальное управление, как отмечалось выше, можно описать как набор механизмов, характеризующихся высокой степенью подвижности и никогда не заканчивающимся сочетанием деконструкции и восстановления. Начиная с 1970-х годов процесс деконструкции институциональной стабильности в экономической и финансовой составляющих международных отношений усилился с учетом возросшего риска кризиса. Низкая эффективность правительств по борьбе с воздействием кризисов стала очевидной, как и нехватка наднациональных властей. Однако лишь после нескольких серьезных кризисов глобального управления появилось осознание того, что устремления отдельных стран требуют развития подходящих форматов сотрудничества, выходящих за пределы того, что до этого времени рассматривалось как международное или межправительственное. Подобное стремление найти совместно принимаемые решения усилилось после глобального финансового кризиса 2008 г., который зародился в глубинах ипотеч-

ного рынка США. Шесть ключевых составляющих данного явления – (1) ипотечный кризис, (2) глобальный банковский кризис, (3) «творческое разрушение», (4) геополитический сдвиг, (5) наблюдение неравенства капитализма и (6) возможность развивать «зеленую» экономику – стали находить отклик в умах людей, отвечающих за выработку политики, всегда внимательно относящихся как к основным направлениям внутренней политики, так и к предпочтениям потенциальных избирателей. Прагматичный ход мысли привел их к принятию экономической точки зрения, согласно которой глобальный финансовый кризис является естественной частью экономического цикла и, соответственно, за разрушением следует консолидация (или восстановление) [Inayatullah, 2010, p. 91–92]. Вследствие этого экономисты и политики снова призвали к шumpeterianскому «творческому разрушению» (реструктуризации), которое изначально проникло в основные сферы макроэкономической деятельности, не только долгосрочного экономического роста, но также экономических колебаний, структурной перестройки и функционирования рынков факторов производства [Schumpeter, 1942]. Процесс «творческого разрушения» воспринимается более широко, он не ограничивается только ролью предпринимателей и инноваций, но также имеет отношение к глобальной политике и институтам (нормам, режимам, организациям), средствам, обеспечивающим адекватный ответ в отношении возникающих напряженностей, кризисов и неопределенности, вызванных нарушением международного порядка. Развитие нового механизма глобального управления и возникновение новой институциональной триады («Группа семи/восьми» – «Группа двадцати» – БРИКС) отлично соответствует первой концепции. Эти новые (успешные) структуры за счет функционирования в форме встреч (саммитов) глав государств и правительств и будучи созданными группой стран со сходными политическими, социальными и экономическими характеристиками, стали объединениями, возникшими из-за постепенно нарастающей с момента окончания холодной войны напряженности между западными и незападными странами. На их возникновение повлиял ряд факторов: (1) растущий спрос на международное сотрудничество в условиях повторяющихся глобальных финансовых и экономических кризисов; (2) неэффективность существующих триадических систем, а именно «экономической триады» западных стран (США – ЕС – Япония) и «институциональной триады» международных экономических организаций (Международный валютный фонд (МВФ) – Всемирный банк – Всемирная торговая организация (ВТО)) в противодействии угрозам и вызовам, возникающим в периоды нестабильности, в сочетании с формированием международного порядка после холодной войны; (3) возросшее значение и устремления незападных стран, преимущественно отвергающих Вашингтонский консенсус и «западную» модель глобального управления [Rewizorski, 2015, p. 31]. С одной стороны, формирование нового триадического, мультицентрического порядка в сфере глобального управления было результатом негативных факторов: растущей напряженности, кризисов и неэффективности существующих структур. С другой стороны, позитивные факторы, связанные с максимизацией относительных выгод сотрудничества, также являлись катализатором изменений. Иными словами, заинтересованные государства исходили из того, что формирование систем с определенной степенью институционализации, но в то же время гибких, особенно важно в условиях многоуровневой и разнонаправленной природы взаимодействия на межгосударственном, наднациональном и неправительственном уровнях. Эти структуры принимают наиболее распространенную форму надправительственных сетей регулирования, которые в силу их гибкости и неформализованной природы легко вписываются в формулу глобального управления.

Потребовалось десятилетие (1999–2008 гг.), чтобы «Группа двадцати» стала ключевым форумом с задачей формирования адекватного механизма глобального управления, удовлетворяющего спрос со стороны членов международного сообщества. В то время как «Группа семи/восьми» и наиболее влиятельные международные организации становились менее вовлеченными в эту систему, «Группа двадцати» формировалась как клуб, объединяющий «системно важные» страны и Европейский союз, который с самого начала был ориентирован на обеспечение стабильности финансовых рынков, вышедших из-под контроля и практически разрушивших мировую экономику. В период становления «Группы двадцати» два прорывных саммита лидеров в Вашингтоне (2008 г.) и Питтсбурге (2009 г.) придали форуму стимул дальнейшего развития и укрепили его репутационный образ как подходящего хаба, опирающегося на различные институциональные модели. Встреча лидеров ведущих стран в центре США означала отход от «Группы семи/восьми», которая нередко воспринималась как «говорильня»³¹ [Lesage, 2007, p. 107; Debeare, Orbie, 2013, p. 311–323], в пользу «Группы двадцати», которую лидеры воспринимали в большей степени как «площадку для работы», «руководящий орган управления» или «диалоговую платформу высокого уровня», глобальные по своей сути [Cooper, Thakur, 2013, p. 16]. В этих условиях саммит в Вашингтоне определил ключевые действия для борьбы с финансовым и экономическим кризисом, инициировал процесс их применения и ответа на процессы глобализации за счет создания постоянного органа (лидеры «Группы двадцати»). Как правильно отмечают Эндрю Купер и Паола Субаччи, подобная встреча «Группы двадцати» была новаторской и необходимой, демонстрирующей, что хотя «двадцатка» – «механизм борьбы с системными рисками и ограничительными мерами унилатерализма», форуму требовалось повысить свою легитимность и эффективность в отношении остального мира [Cooper, Subacchi, 2010, p. 607–617]. Таким образом, это был значительный успех. Главы государств, зависящие друг от друга в условиях глобальной депрессии, подтвердили свою позицию, согласно которой только принципы открытых рынков, торговли и инвестиционных систем, а также эффективно регулируемые финансовые рынки могут способствовать динамичному развитию, творческому потенциалу и предпринимательству – жизненно важным элементам для ускорения темпов экономического роста, повышения уровня занятости и ликвидации бедности. Начиная с саммита в Вашингтоне задача восстановления темпов экономического роста была поручена «Группе двадцати». На втором ключевом саммите в Питтсбурге лидеры стран – членов «двадцатки» решили придать институту новый статус и назвали его постоянным главным форумом для осуществления международного экономического сотрудничества (исключая другие 173 страны, являющиеся членами ООН). Как отмечается в п. 50 Заявления глав государств «Группы двадцати» в ходе Питтсбургского саммита, «сегодня мы провозглашаем, что “Группа двадцати” является главным форумом для нашего международного экономического сотрудничества» [G20, 2009]. Несмотря на заявления о том, что «Группе двадцати», с учетом исключения 173 стран, не хватает легитимности с точки зрения остального мира, в том смысле, что данный клуб не может отойти от постулата системной значимости [Wade, Vestergaard, 2012], провозглашение «Группой двадцати» себя в качестве основополагающего форума глобального экономического и финансового управления в целом было встречено положительно. Достаточно сказать, что китайская делегация рассматривала сдвиг в балансе геополитических сил как «соответствующий ходу исто-

³¹ «Группу восьми» часто стали называть «говорильней» вследствие принятия документов общего характера, в которых отсутствовали измеримые цели или финансовые обязательства.

рии» [Sinclair, 2009]. Через несколько месяцев после саммита на Всемирном экономическом форуме в Давосе в январе 2010 г. президент Республики Корея Ли Мён Бак заявил: «... самое время для “Группы двадцати” определить посткризисную повестку дня и создать платформу, которая обеспечит устойчивый и сбалансированный рост мировой экономики в последующие периоды» [Myung-bak, 2010]. Отсылка к саммиту не случайна, как отмечают многие исследователи «двадцатки», поскольку после определенного успеха саммитов в Торонто и Сеуле «Группа двадцати» вступила в продолжающуюся фазу развития и «взросления», что демонстрирует быстро расширяющаяся повестка дня и стремление создать новый механизм глобального управления, соответствующий потребностям и возможностям членов группы. На саммите в Сеуле в повестку были включены вопросы развития, что означало ее расширение за пределы экономических и финансовых вопросов [Hajnal, 2014, p. 21].

Подобное расширение повестки соотносится с институционализацией «Группы двадцати», которая, по мнению профессора Дж. Киртона [Kirtan, 2013], выкристаллизовалась в клуб высокого уровня, сфокусированный на формировании равных условий для стран-членов. Будучи сфокусированной не только на экономических вопросах, данная глобальная институциональная структура стала выходить за пределы Европы и Северной Америки [Martin, 2011], таким образом смягчая обвинения в дефиците «внешней легитимности».

Соглашаясь с точкой зрения, предполагающей повышение статуса «Группы двадцати» как хаба международного экономического управления, стоит упомянуть ряд мнений относительно «Группы двадцати», сформулированных с точки зрения критической политической экономии и сфокусированных на процессах координации политики и выработки консенсуса в структурах Gx («Группа семи», «Группа двадцати»). В частности, С. Гилл [Gill, 1997], Н. Бейн [Bayne, 1995] и Р. Кокс [Cox, 1996] утверждают, что система «Группы семи» / «Группы двадцати» пытается координировать политику стран-членов, что нередко приводит к противоречивым результатам и различным разногласиям и напряженности, в то же время связывая страны и институты во взаимно «переплетенный» набор практик и идеологий. Кокс в развитие этой мысли отмечает, что международные институты, которые выступают в поддержку глобального капитализма, проходят «транснациональный процесс выработки консенсуса между зрителями глобальной экономики», направленный на поддержание стабильности и легитимности глобального капитализма [Cox, 1996, p. 301]. Этот основанный на экономике процесс, стимулируемый Вашингтонским консенсусом, изолирует хаб глобального управления от каких-либо социальных целей. При этом сложно оспорить заявление Кокса в отношении роли неолиберальной и прорыночной гегемонии таких институтов, как «Группа двадцати», в силу недавнего развития форматов аутрич-«двадцатки», которые включают «Экспертную двадцатку» (Think 20), «Профсоюзную двадцатку» (Labour 20), «Деловую двадцатку» (Business 20), «Гражданскую двадцатку» (Civil 20), «Молодежную двадцатку» (Youth 20) и «Женскую двадцатку» (Women 20). Аутрич-взаимодействие «Группы двадцати» как официальная попытка лидеров G20 вовлечь различные социальные группы в процесс выработки решений института, а также повысить его легитимность и влияние [Slaughter, 2015], часто упускается из виду школой критической политической экономии. При этом в силу того, что тема эффективности сотрудничества G20 в формате аутрич очень широкая, автор не планирует рассматривать ее в данной статье.

Механизм глобального управления и его составляющие

Несмотря на множественные вызовы, с которыми «Группа двадцати» сталкивалась в процессе развития, такие как (1) недемократичное поведение некоторых стран – членов «двадцатки»; (2) риск фрагментации внутри клуба; (3) все больше распространяющееся общественное восприятие «Группы двадцати» как «говорильни»; (4) сложности учета интересов ключевых держав (Китая, США, России), государств среднего размера (Республики Корея, Австралии, Канады), растущих держав (Индии, ЮАР, Бразилии, Турции, Мексики), ЕС и других «системно значимых» акторов G20; (5) и наконец, опасения, что значительный отход повестки дня «двадцатки» от экономических вопросов приведет к «эффекту рождественской елки», когда она будет перегружена слишком большим количеством вопросов, стремление «Группы двадцати» играть роль «механизма борьбы с системными рисками» не исчезло. Реформа или даже трансформация группы из антикризисного комитета в многоуровневый институционализированный хаб примечательна. В ходе этого процесса «Группа двадцати» стремится к тесному сотрудничеству с международными организациями, предлагающими экспертизу по тематическим сферам, и использует механизмы правительственной координации, такие как институт шерп или встреч министров по конкретным вопросам, отвечающих за выработку и имплементацию обязательств (рис. 1).

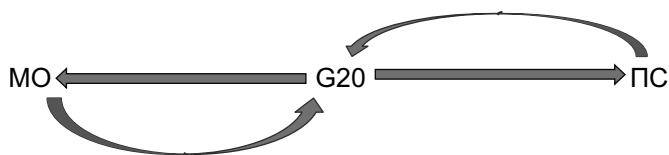


Рис. 1. Социальная структура механизма глобального управления

Источник: составлено автором.

Примечание. МО – международные организации; ПС – правительственные структуры.

Трехакторный подход («Группа двадцати» – международные организации – правительственные структуры) влияет на итерационный процесс, посредством которого лидеры на последующих саммитах смягчают сложные вопросы. В сочетании три элемента формируют социальную структуру, которая придает фактическое содержание механизму глобального управления, реализуемого «двадцаткой».

Международные организации и «Группа двадцати»

Хорошим примером эффективного взаимодействия «Группы двадцати» и международных организаций является сотрудничество «Группы двадцати» и ОЭСР, которое можно описать как «партнерство в целях взаимной выгоды». Исторически обусловленное и набирающее важность партнерство в целях взаимной выгоды между «Группой двадцати» и ОЭСР основывается на особом обмене, когда ОЭСР предлагает свой опыт и знания, а «двадцатка» обеспечивает принятие обязательств по повестке ОЭСР на высоком уровне, тем самым повышая релевантность ОЭСР в архитектуре глобального экономического управления. В основе данного сотрудничества лежит экономическая зависимость ОЭСР от стран – членов «Группы двадцати» (рис. 2).



Рис. 2. Сотрудничество ОЭСР и «Группы двадцати»

Источник: [OECD, 2016; Pal, 2012; Ramos, 2011].

Наличие подобных «семейных уз» неудивительно, поскольку мандат «Группы двадцати», который включает координацию политики и обеспечение гармоничности процессов глобализации и устойчивого развития, совпадает с аналогичным мандатом ОЭСР [Ramos, 2011, p. 334].

Первый элемент сопряжения между ОЭСР и «Группой двадцати» обусловлен стремлением «двадцатки» формировать высокопрофессиональные рабочие группы, то есть привлекать экспертное сообщество, способное обеспечить экспертизу и административную поддержку в этой сфере. Следует отметить, что расширяя глобальную повестку после саммита 2008 г. в Вашингтоне «Группа двадцати» стала хабом различных сообществ, рабочих групп и технических комитетов. В ходе саммита в Торонто (2010) «Группа двадцати» договорилась сформировать Рабочую группу по содействию развитию (DWG) и передала ей мандат разработать повестку в области развития и многолетние планы действий для принятия их в ходе саммита в Сеуле. Данная группа, сопредседателями которой выступили Республика Корея и ЮАР, была одобрена лидерами «двадцатки» как часть так называемого Сеульского консенсуса по развитию во имя общего роста и «Многолетнего плана действий», разработанных с целью смягчения разрыва в уровне развития между бедными и богатыми странами, а также сокращения бедности в развивающихся странах. Опираясь на договоренность, достигнутую на саммите в Торонто, лидеры «Группы двадцати» согласились учредить Рабочую группу по противодействию коррупции (ACWG), сопредседателями которой выступили Индонезия и Великобритания [Rewizorski, 2014, p. 104]. Эти примеры показывают вклад ОЭСР, которая как международная организация поддерживает «Группу двадцати» посредством предоставления информации, рекомендаций в сфере политики и технического анализа. ОЭСР вносит вклад на всех этапах подготовки к саммитам лидеров «Группы двадцати». На высшем уровне в саммите лидеров «двадцатки» принимает участие Генеральный секретарь ОЭСР. Подразделение глобального управления под руководством главы аппарата и шерпы ОЭСР в «Группе двадцати» осуществляет координацию сотрудничества с «двадцаткой», которое принимает различные формы в зависимости от результатов и задач, поставленных странами – членами G20.

Взаимоотношения между «Группой двадцати» и ОЭСР не являются односторонними. ОЭСР как международная организация также получает выгоду от участия

в работе G20: оно помогает ей координировать работу института, обеспечивать «двадцатку» средствами для достижения поставленных целей и добавлять политический стимул, необходимый для разрешения безвыходных ситуаций. Следовательно, второй элемент сопряжения между двумя данными институтами выражается в уже упомянутых политических обязательствах, принимаемых «Группой двадцати» в русле повестки ОЭСР, что повышает востребованность ОЭСР в архитектуре глобального экономического управления. Как видно из коммюнике и деклараций «двадцатки», ОЭСР находится среди «элиты» институтов глобального управления наряду с ООН, МВФ, Группой Всемирного банка, ВТО, Международной организацией труда (МОТ), Советом по финансовой стабильности (СФС), Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) и Банком международных расчетов, «за их ценный вклад в работу “Группы двадцати”» [G20, 2015]. Количественный анализ Коммюнике лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Анталье показывает, что ООН (включая Конференцию ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН)) упоминается 10 раз, МВФ – 12, Всемирный банк – 3, ОЭСР – 26, ВТО – 4, МОТ – 2, СФС – 11, ФАТФ – 3, Банк международных расчетов – 1 (рис. 3).

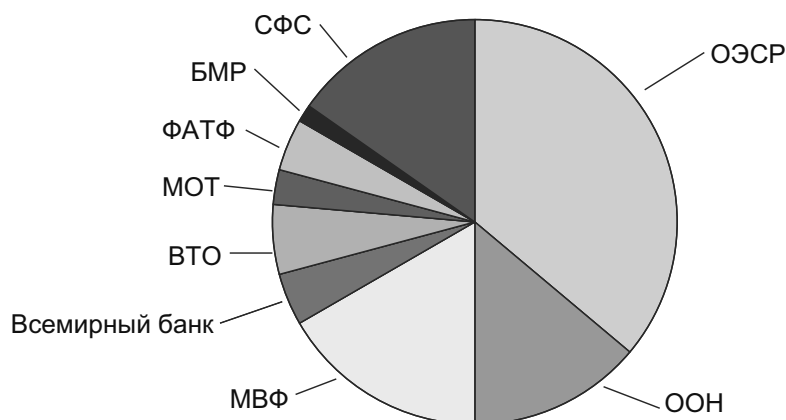


Рис. 3. Упоминания выбранных международных организаций в Коммюнике лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Анталье, 2015 г.

Источник: [G20, 2015].

ОЭСР лидирует по числу упоминаний в приложении к Коммюнике лидеров «Группы двадцати» по итогам саммита в Анталье, представляющем собой список согласованных документов, министерских заявлений, документов рабочих групп, вспомогательных документов и вопросов для будущих действий. Организация помогла «Группе двадцати» подготовить ряд документов по ключевым сферам, а именно: (1) доклад «Группы двадцати» / ОЭСР об инвестиционных стратегиях; (2) Принципы «Группы двадцати» / ОЭСР по корпоративному управлению; (3) Принципы высокого уровня «Группы двадцати» / ОЭСР по финансированию малых и средних предприятий (МСП); (4) количественная оценка выполнения стратегий роста стран «двадцатки» (записка МВФ и ОЭСР); (5) Набор ключевых компетенций ОЭСР / Международной сети по финансовому образованию в сфере повышения финансовой грамотности молодежи; (6) Руководство ОЭСР / Международной сети по финансовому образованию по реа-

лизации национальных стратегий в области финансового образования; (7) Финансовое образование для мигрантов и их семей: анализ политики и практические инструменты реализации, подготовленные ОЭСР / Международной сетью по финансовому образованию; (8) Отчет ОЭСР / Международной сети по финансовому образованию о результатах работы по предоставлению финансового образования микро-, малым и средним предприятиям и потенциальным предпринимателям; (9) Инструмент по расширению доступа к финансированию программ адаптаций для развивающихся стран, уязвимых к негативному воздействию климатических изменений, включая страны с низким уровнем дохода и развивающиеся государства, малые островные развивающиеся страны и африканские государства (ОЭСР совместно с Глобальным экологическим фондом); (10) Обзор существующих климатических фондов; (11) Доклад генерального секретаря ОЭСР лидерам «Группы двадцати»; (12) Эффективные подходы реализации принципов высокого уровня «Группы двадцати» / ОЭСР в отношении долгосрочных институциональных инвесторов; и (13) Доклад генерального секретаря ОЭСР министрам финансов «Группы 20» и его приложения («Отчеты о возможных инициативах по ужесточению мер в отношении стран, не обеспечивающих соответствие стандартам Глобального форума по обмену информацией по требованию (по запросу)» и «Малое и среднее предпринимательство и налогообложение») [G20, 2015, p. 8–11].

Третий значительный стимул к наращиванию сотрудничества проистекает от зависимости ОЭСР от стран – членов «Группы двадцати» в части формирования бюджета (табл. 1).

Таблица 1. Доля стран – членов «Группы двадцати» в бюджете ОЭСР, 2015 г.

Страны – члены «Группы двадцати» и страны – члены ОЭСР из ЕС	Доля в бюджете ОЭСР, % (383 млн евро = 100%)
США	21,07
Япония	11,92
Германия	7,57
Франция	5,53
Великобритания	5,21
Италия	4,35
Канада	3,87
Австралия	3,28
Республика Корея	2,82
Мексика	2,71
Турция	1,79
Остальные европейские страны – члены ОЭСР*	21,69

Примечание. Страны – члены ОЭСР, также являющиеся членами ЕС, не входящие в Е4 (Германия, Франция, Великобритания и Италия), включают: Испанию (3,11%), Нидерланды (2,18%), Бельгию (1,56%), Швецию (1,55%), Эстонию (1,43%), Польшу (1,43%), Словению (1,43%), Австрию (1,36%), Данию (1,21%), Финляндию (1,08%), Грецию (1,06%), Португалию (0,99%), Чехию (0,96%), Ирландию (0,95%), Венгрию (0,81%), Словакию (0,58%).

Источник: [OECD, 2016].

Вклад стран – членов «Группы двадцати» в бюджет ОЭСР (383 млн евро), включая страны Е4 (Германия, Франция, Великобритания и Италия), в 2015 г. составлял 70,12%. Однако при подсчете вклада не входящих в Е4 европейских стран – членов ОЭСР (21,69%) он достигает 91,81% (351,6 млн евро). Высокая степень финансовой зависимости от стран – членов «Группы двадцати» (даже напрямую не представленных в форуме) может свидетельствовать о том, что ОЭСР предлагает свою поддержку по модели «оплата по факту использования», что объясняет, почему ее внимание преимущественно сфокусировано на Европе.

Тесные взаимоотношения между ОЭСР и «Группой двадцати», описанные выше, позволяют сделать вывод о том, что международные организации наднационального охвата (такие как МВФ, ОЭСР, СФС, Всемирный банк, ФАТФ, Банк международных расчетов, Группа 24, Группа 77, АСЕАН+3), часто обеспечивающие техническую помощь «двадцатке», занимают заметное место во «вселенной» «Группы двадцати». В качестве стабилизирующего фактора данной «вселенной» выступает не только участие международных организаций в работе G20, но и быстрая институционализация «двадцатки», которая освобождает путь для многосторонних неформальных институтов к преобладанию над старыми многосторонними организациями. Данная тенденция отмечена в работе исследователей Дж. Киртона, М.В. Ларионовой и П. Савоны [Kirtton, Lariņonova, Savona, 2010], которые отмечали, что для обеспечения международных организаций ресурсами и реформами в процессе их сотрудничества с институтами Gx усилий государств недостаточно. В ходе работы институтов Gx были созданы новые международные организации, такие как СФС, отдельный от МВФ орган, представляющий собой многосторонний формат для решения конкретных задач. В то время как такие структуры, как ОЭСР и МВФ, начали играть роль «помощников» по решению приоритетных задач повестки дня «Группы двадцати» (а также «Группы семи»), многосторонние системные институты сфокусировались на обеспечении обязательств по реализации политики высокого уровня в русле повестки дня международных организаций, тем самым повышая их релевантность в архитектуре глобального экономического управления.

«Группа двадцати» и представители органов власти

С традиционной точки зрения представителей государств в международных структурах можно разделить на три группы: лидеры, обладающие политической властью, обычно главы государств и правительств, министры иностранных дел, а также иные представители органов власти (например, парламентарии); послы и другие представители, направляемые за рубеж по принципу двустороннего обмена; и участники специальных миссий [Hardy, 1969]. Политические фигуры из первой группы могут в рамках конституций принимать ряд обязательств от лица государства, а представители второй группы должны согласовывать свои действия, однако они имеют право представительства, а именно право представлять государство во всех аспектах международных отношений. С другой стороны, специальные миссии, хотя и имеют статус официальных, могут выполнять только конкретные задачи, определенные двумя государствами, и не имеют более широких полномочий по всем сферам.

«Группа двадцати», являясь клубом международного сотрудничества, отходит от строгой первоначальной дипломатии в сфере международных отношений. В зависимости от формата (министры финансов или лидеры двадцатки) группа извлекает преимущества из работы трека министров финансов и глав центральных банков, министерских встреч, а также встреч экспертных групп и иных структур. Большая часть

подготовительной работы в преддверии саммитов G20 поручена шерпам и личным представителям лидеров⁴. Обычно личные представители назначаются на период более 12 месяцев, им поручается широкий круг задач, включая проведение консультаций в преддверии саммитов, ведение переговоров по вопросам повестки дня, представление национальных позиций, достижение соглашений по наиболее важным вопросам, оказание помощи и консультирование страны-председателя. Подготовительный процесс также включает консультации шерп с неправительственными стейкхолдерами, такими как бизнес, экспертное сообщество и группы гражданского общества. Для некоторых стран – членов «двадцатки», входящих в G20, характерно назначение одного шерпы для обоих институтов. Шерпам помогают заместители министров финансов.

Таблица 2. График встреч шерп и министерских встреч по подготовке к саммиту в Санкт-Петербурге

Дата	Уровень встречи
5–6 сентября 2013 г.	Саммит лидеров «Группы двадцати»
5–6 сентября 2013 г.	Шерпы «Группы двадцати» и заместители министров финансов
5–6 сентября 2013 г.	Заместители министров финансов стран – членов «Группы двадцати»
25–26 июля 2013 г.	Шерпы «Группы двадцати»
19–20 июля 2013 г.	Министры финансов и главы центральных банков «Группы двадцати»
18–19 июля 2013 г.	Министры финансов и министры труда и занятости «Группы двадцати»
18 июля 2013 г.	Министры труда и занятости «Группы двадцати»
18 июля 2013 г.	Министры труда и социальные партнеры
17 июля 2013 г.	Целевая группа по занятости
17 июля 2013 г.	Социальные партнеры («Деловая двадцатка» (B20) и «Профсоюзная двадцатка» (L20))
9–10 июля 2013 г.	Рабочая группа по энергетической устойчивости (ESWG)
8–10 июля 2013 г.	Рабочая группа по содействию развитию (DWG)
3–4 июля 2013 г.	Рабочая группа по реализации Рамочного соглашения по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного роста
20–21 июня 2013 г.	Саммит «Деловой двадцатки» (B20)
18–21 июня 2013 г.	Саммит «Молодежной двадцатки» (Y20)
13–14 июня 2013 г.	Саммит «Гражданской двадцатки» (C20)
6–7 июня 2013 г.	Заместители министров финансов и глав центральных банков «Группы двадцати»

⁴ Термин «шерпа» происходит из тибетского языка и означает шер – восток + па – люди. Так называют народность в Непале, ее представители нанимались в проводники для экспедиций в Гималаи. С течением времени слово стало использоваться для обозначения всех помощников/проводников.

Дата	Уровень встречи
6–7 июня 2013 г.	Рабочая группа по противодействию коррупции (ACWG)
5 июня 2013 г.	Целевая группа по занятости и заместители министров финансов стран – членов «Группы двадцати»
3–4 июня 2013 г.	Целевая группа по занятости
11–12 мая 2013 г.	Шерпы «Группы двадцати», Санкт-Петербург
18–19 апреля 2013 г.	Министры финансов и главы центральных банков «Группы двадцати», Вашингтон
15–16 февраля 2013 г.	Министры финансов и главы центральных банков «Группы двадцати»
4–5 ноября 2012 г.	Министры финансов и главы центральных банков «Группы двадцати»
29–30 октября 2012 г.	Шерпы «Группы двадцати»
4–5 октября 2012 г.	Рабочая группа по содействию развитию (DWG)
4–5 октября 2012 г.	Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции
1–2 октября 2012 г.	Целевая группа по занятости
24–25 сентября 2012 г.	Министры финансов и главы центральных банков «Группы двадцати», Мехико

Источник: [Rewizorski, 2014].

Шерпы с учетом постепенного расширения повестки дня «Группы двадцати» получают больше компетенций, в результате на них возлагается больше обязанностей. Шерпы встречаются 3–4 раза в год и обычно хорошо справляются с поставленными задачами, так как занимают важные посты в правительствах. В табл. 3 представлены должности в правительствах шерп стран – членов «Группы двадцати».

Таблица 3. Шерпы стран – членов «Группы двадцати» по состоянию на январь 2014 г.

Страна	Позиция шерпы
Аргентина	Сесилия Нахон, посол Аргентины в США
Австралия	Дэвид Груен, заместитель руководителя секретариата премьер-министра и кабинета (PM&C)
Бразилия	Энио Кордейро, посол, заместитель министра по вопросам экономики и финансов, Министерство иностранных дел
Великобритания	Том Сколар, второй постоянный секретарь, советник премьер-министра по вопросам Европы
Германия	Ларс-Хендрик Роллер, советник канцлера по экономической и финансовой политике, шерпа Германии в «Группе семи» и «Группе двадцати»
ЕС	Ричард Шостак, шерпа ЕС в «Группе двадцати», дипломатический советник президента Европейской комиссии Ж.-К. Юнкера

Страна	Позиция шерпы
Индия	Суреш Прабхакар Прабху, министр по вопросам железных дорог и шерпа Индии в «Группе двадцати», правительство Индии
Индонезия	Ризал Аффанди Лукман, заместитель министра по вопросам международного экономического сотрудничества, Министерство экономики Республики Индонезия
Италия	Армандо Варричио, посол, дипломатический советник премьер-министра и шерпа Италии в «Группе семи» и «Группе двадцати», Офис премьер-министра Италии
Канада	Винсент Ригби, шерпа Канады в «Группе двадцати», помощник заместителя министра и су-шерпа в «Группе семи» по иностранным делам
Китай	Ли Баодун, шерпа Китая в «Группе двадцати» и заместитель министра иностранных дел
Мексика	Карлос де Икаса, заместитель министра иностранных дел Мексики, шерпа Мексики в «Группе двадцати», Министерство иностранных дел Мексики
Республика Корея	Хе Мин Ли, посол по международным экономическим вопросам, шерпа Республики Корея в «Группе двадцати»
Россия	Светлана Лукаш, шерпа России в «Группе двадцати», заместитель начальника Экспертного управления Президента Российской Федерации
Саудовская Аравия	Хамад Албазаи, заместитель министра финансов
США	Кэролайн Аткинсон, заместитель помощника президента и заместитель советника по вопросам национальной безопасности и международным экономическим вопросам
Турция	Айше Синирлиоглу, посол, помощник заместителя министра по экономическим вопросам, шерпа Турции в «Группе двадцати», Министерство иностранных дел
Франция	Лоренс Бун, шерпа Франции в «Группе двадцати»
ЮАР	Посол Джерри Матджила, генеральный директор, Департамент международных отношений и сотрудничества
Япония	Ясумаса Нагамине, заместитель министра иностранных дел Японии

Источник: G20 Sherpa list. Режим доступа: <http://www.g20civil.com/sherpateam/sherpa-list.php> (дата обращения: 17.08.2017).

Примечательно, что шерпы стран – членов «Группы двадцати» назначаются в основном из экономического и финансового блока. Они осуществляют сотрудничество с министрами и главами центральных банков, поддержку которым оказывает большое число экспертных и рабочих групп. Как правило, сопредседателями данных групп выступает одна развитая и одна развивающаяся страна – член «Группы двадцати» [Найнал, 2014, р. 41]. Немецкое председательство в «двадцатке» запланировало проведение шести министерских встреч, включая встречу министров финансов и глав центральных банков. В преддверии саммита «двадцатки» Германия провела ряд подобных встреч (табл. 4).

Таблица 4. Тематические встречи в рамках работы «Группы двадцати» в 2017 г.

Министерство	Место проведения	Дата
Встреча министров сельского хозяйства	Берлин	22 января 2017 г.
Встреча министров иностранных дел	Бонн	16–17 февраля 2017 г.
Встреча министров финансов и глав центральных банков	Баден-Баден	17–18 марта 2017 г.
Встреча министров по вопросам цифровой экономики	Дюссельдорф	6–7 апреля 2017 г.
Встреча министров труда	Бад-Нойенар	18–19 мая 2017 г.
Встреча министров здравоохранения	Берлин	19–20 мая 2017 г.

Источник: German G20 Presidency. Ministers meetings and workings groups. Режим доступа: https://www.g20.org/webs/g20/en/g20/meeting_ministers/meetings_ministers_node.html (дата обращения: 17.08.2017).

Встреча министров сельского хозяйства стран – членов «Группы двадцати» в Берлине, в ходе которой участники одобрили декларацию и план действий, была сфокусирована на устойчивом использовании воды, возможностях цифровой экономики и т.д. Участники встречи обязались выработать дорожную карту по прекращению использования антибиотиков в сельском хозяйстве для стимулирования роста [G20, 2017]. Анализ текста декларации показывает наличие механизма глобального управления в сельском хозяйстве, который основан на взаимодействии по линии «Группа двадцати» – международные организации – представители органов власти. Министры сельского хозяйства стран – членов «Группы двадцати» подтвердили свою поддержку реализации Повестки дня в области устойчивого развития до 2030 г. (под руководством ООН)⁵⁴, Парижского соглашения по борьбе с изменением климата (под руководством РКИК ООН), борьбы с резистентностью бактерий и реализации подхода, согласно которому здоровье людей, животных и окружающих их экосистем взаимосвязаны, используемому ОЭСР, ВОЗ и ФАО, а также развитию Системы информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (AMIS), решение о создании которой было принято министрами сельского хозяйства стран – членов «Группы двадцати» в 2011 г.⁶⁵

⁵ В частности, применительно к ЦУР 6, которая направлена, среди прочего, на повышение эффективности использования водных ресурсов, обеспечение устойчивости систем водоснабжения, улучшение качества воды и применение интегрированного управления водными ресурсами.

⁶ Система информационного обеспечения рынков сельскохозяйственной продукции (AMIS) была создана для того, чтобы «стимулировать ключевых игроков на агропродовольственных рынках обмениваться данными, расширять существующие информационные системы, способствовать формированию общего понимания динамики цен на сельскохозяйственные товары, а также дальнейшему политическому диалогу и сотрудничеству» [G20, 2011, р. 7]. AMIS была призвана стать системой раннего предупреждения, отслеживающей потенциальные продовольственные кризисы за счет мониторинга цен, торговли, объема производства и запасов ключевых сырьевых товаров, таких как пшеница, рис, соевые бобы и маис [AMIS, 2014]. Система предлагает участникам (странам – членам «Группы двадцати», Испании и семи крупным странам-производителям, потребителям и экспортерам сельскохозяйственных сырьевых товаров, входящим в AMIS, – Египту, Казахстану, Нигерии, Республике Филиппины, Таиланду, Украине и Вьетнаму) дополнительный анализ выбранных сельскохозяйственных продуктов в сфере спроса и предложения, зерновых, международных цен, изменений политики и доступа на рынки.

Короткая декларация изобилует призывами использовать экспертизу различных рабочих групп по сельскохозяйственным вопросам, вопросам охраны окружающей среды или здравоохранения, таких как инициатива по Глобальному сельскохозяйственному мониторингу ГЕО (ГЕОГЛАМ), которая присоединилась к AMIS в 2016 г.

Заключение

Новый механизм глобального управления основан на трехакторном подходе, в соответствии с которым: (1) «Группа двадцати» действует как хаб многоуровневого сотрудничества и ключевой механизм борьбы с системными рисками; (2) международные организации предлагают экспертизу по конкретным тематическим сферам; (3) представители правительств, шерпы или министры обеспечивают выработку согласованных подходов, благодаря которым лидеры на саммитах смягчают сложные вопросы. Эта новая практически ориентированная система глобального управления была создана для достижения следующих целей: (1) ответ на кризисы и устранение разрывов в системе глобального управления; (2) наращивание международного сотрудничества; и (3) формирование потенциала для инноваций в системе международных отношений. Что касается первой цели, «Группа двадцати» как «рулевой» несет ответственность за выработку механизмов ответа на кризисы и устранения разрывов в глобальном управлении. Этим отчасти объясняется ежегодное расширение повестки саммитов. Достаточно сказать, что в отличие от первого саммита «Группы двадцати», когда число принятых обязательств не превышало 100, в последующие саммиты число принятых обязательств существенно возросло и составляет в среднем от 150 до 300. Несмотря на то что в центре внимания «двадцатки» сохранились ключевые вопросы (макроэкономическая политика, финансовое регулирование, торговля и инвестиции, реформирование глобальных финансовых институтов), ее повестка постепенно расширилась, что иногда подвергается критике за «эффект рождественской елки». Действительно, доклад ОЭСР 2016 г. «Вклад в работу “Группы двадцати”» содержит 16 ключевых сфер, которые обсуждаются на каждом саммите и на постоянной основе появляются в коммюнике, декларациях и планах действий. Их можно объединить в следующие группы:

- глобальное экономическое управление: (1) Рамочное соглашение по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного роста; (2) МСП и корпоративное управление; (3) финансовое образование и защита потребителей финансовых услуг; (4) налогообложение; (5) международная финансовая архитектура и долгосрочные инвестиции; (6) инвестиции и торговля;
- глобальное управление в сфере устойчивого развития: (7) управление рисками катастроф; (8) структура энергетики, энергоэффективность и ископаемое топливо; (9) «зеленый» рост; (10) «зеленое» финансирование; (11) финансирование борьбы с изменением климата; (12) продовольственная безопасность и сельское хозяйство; (13) развитие; (14) занятость и социальная политика;
- глобальное управление в сфере безопасности: (15) борьба с коррупцией; (16) сотрудничество с международными организациями.

Список по-прежнему открыт, особенно с учетом того, что внимание «двадцатки» на саммитах нередко привлекают текущие политические вопросы, в частности Россия и восточнукраинский вопрос, международный терроризм, Брексит или миграционный кризис в Европе. Ответ на подобные кризисы и устранение пробелов в системе глобального управления как задача нового механизма, с одной стороны, стимулирует создание антикризисных механизмов с более равным участием и возможностями для

незападных держав, однако в то же время подрывается за счет политической волатильности и различных воздействующих факторов. В качестве примера можно привести реформу Бреттон-Вудских институтов и введение глобального налога на финансовые сделки. В первом случае, несмотря на жесткую оппозицию США, реформа, одобренная в декабре 2010 г. советом управляющих МВФ, в 2015 г. была возобновлена после того, как Конгресс США одобрил вступление ее в силу в январе 2016 г. Также 1 октября 2016 г. китайский юань был включен в корзину оценки стоимости специальных прав заимствования (СДР). Таким образом, «Группа двадцати» использовала, возможно, последний шанс, чтобы успешно внести вклад в развитие международного экономического управления. Этот факт также является положительным примером устранения разрыва в управлении. Во втором случае идея цивилизования глобального финансового сектора и снятия нагрузки за антикризисные меры с налогоплательщиков посредством введения глобального налога на финансовые сделки, несмотря на инициирование ее «двадцаткой» в 2008 г., оказалась нежизнеспособной. Снова барьером стала оппозиция со стороны США, где против выступили влиятельные лоббистские группы инвесторов, банкиров, хедж-фондов и службы идентификации рисков. Несмотря на то что эта идея потерпела неудачу в рамках «двадцатки», к ней можно вернуться, как показывает предложение министра финансов ФРГ Вольфганга Шойбле, сделанное в середине 2016 г., о включении вопроса о глобальном налоге на финансовые сделки в повестку дня «Группы двадцати». Безусловно, стимулом к этому стали опасения европейских партнеров в отношении Брексита (политический вопрос) в сочетании с провалившимися планами введения подобного налога в 28 странах – членах ЕС.

Вторая и третья задачи нового механизма глобального управления заключаются в наращивании международного сотрудничества и формировании потенциала для инноваций в системе международных отношений. По второму блоку «Группа двадцати» получает поддержку со стороны международных организаций. В официальных документах, принятых на саммитах лидеров «Группы двадцати», содержатся упоминания, выражающие поддержку продолжению этой работы, рекомендации и инициативы в сферах, релевантных для данных организаций. Как показывают коммюнике и декларации «Группы двадцати», «элитные» институты глобального управления задействованы в конкретной воспроизводящейся системе. По оценке методологии Группы по исследованиям «двадцатки», упоминания международных организаций можно описать как «развитие глобального управления». Однако достижение этой цели посредством использования механизма глобального управления имеет свои слабые стороны. ОЭСР, а также другие глобальные институты, такие как Международное энергетическое агентство или МВФ, все еще рассматриваются Китаем и другими экономиками – участницами БРИКС как «оплот Запада», не отражающий текущую экономическую многополярность. Учитывая узкий состав членов или относительно слабое право голоса незападных участников, эффективность этих ключевых международных организаций имеет пределы. Наконец, третья цель нового механизма глобального управления заключается в формировании потенциала для инноваций в системе международных отношений на различных уровнях. Хорошим примером может служить Инициатива «Группы двадцати» по развитию и сотрудничеству в области цифровой экономики, одобренная в ходе саммита в Ханчжоу. Целью Инициативы является обеспечение доступом к Интернету 1,5 млрд человек к 2020 г. Цель соответствует инициативе Европейской комиссии «Европа с широкополосным доступом в Интернет», принятой в сентябре 2016 г. и направленной на обеспечение каждого европейца персональным доступом в Интернет на скорости более 30 мегабит в секунду и половины всех домохозяйств доступом в 100 мегабит в секунду к 2020 г. Очевидно, что реализация амбици-

озной повестки дня «двадцатки» в сфере цифровой экономики будет невозможна без активного участия представителей правительств.

Вышеупомянутые аспекты механизма глобального управления взаимосвязаны. Трехакторный подход к сотрудничеству направлен на формирование механизма, в центре которого лежит достижение трех основных целей. Однако стабильность механизма в целом зависит от: (1) открытости к коллективному решению проблем; (2) усовершенствования сотрудничества «Группы двадцати» с другими многосторонними системно значимыми институтами («Группа семи/восемь и БРИКС») и ООН как политическим центром глобального управления; (3) повышения легитимности и эффективности за счет максимально полного исполнения обязательств, принятых в рамках саммитов и тесного сотрудничества с организациями гражданского общества; и, наконец, (4) для обеспечения устойчивости механизма «двадцатки» требуется включение Китая и других развивающихся стран в глобальный процесс принятия решений. Представленный в данной статье механизм все еще находится на ранней стадии развития.

Трехакторный подход, несмотря на важность для понимания эффективности «Группы двадцати» как ключевого форума глобального управления, имеет свои ограничения. Его удобно применять для исследования взаимосвязей между многосторонними институтами высшего уровня («Группа семи», «Группа двадцати», БРИКС) и международными организациями надрегионального охвата, часто оказывающими техническую помощь и тем самым занимающими важное место в их пространстве работы. Однако в качестве исследовательского инструмента подход слишком узок, чтобы проанализировать многоаспектные взаимоотношения между «Группой двадцати» и ООН, характеризующиеся постоянным движением и изменениями. В настоящее время вопрос об этих взаимоотношениях рассматривается различными школами, которые, несмотря на определенный полезный вклад, являются в большей степени нормативными и директивными, нежели аналитическими и эмпирическими. Автор статьи не ставил перед собой задачу всеобъемлющего, современного и систематического исследования, а хотел представить аналитический взгляд на глобальное управление и его архитектуру.

Литература

- AMIS (2014) Crop Monitor. Режим доступа: <http://www.amis-outlook.org/amis-monitoring/crop-monitor/overview/en/> (дата обращения: 10.02.2017).
- Bayne N. (1995) The G7 Summit and the Reform of Global Institutions // *Government and Opposition*. Vol. 30. No. 4. P. 492–509.
- Cooper A.F., Subacchi P. (2010) Overview // *International Affairs*. Vol. 86. No. 3.
- Cooper A.F., Thakur R. (2013) *The Group of Twenty (G20)*. N.Y.: Routledge.
- Cox R. (1996) *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Debaere P., Orbie J. (2013) The European Union in the Gx System // *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power* / K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen (eds). L.: Routledge.
- Dingwerth K., Pattberg P. (2006) Global Governance as a Perspective on World Politics // *Global Governance*. Vol. 12. No. 2.
- Finkelstein L. (1995) What is Global Governance // *Global Governance*. Vol. 1. No. 1.
- G20 (2009) G20 Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit, Pittsburgh. 25 November. Режим доступа: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html> (дата обращения: 10.02.2017).

- G20 (2011) Ministerial Declaration: Action Plan on Food Price and Volatility and Agriculture. Meeting of G20 Agriculture Ministers. Paris, 22 and 23 June.
- G20 (2015) G20 Leaders' Communiqué. Antalya Summit, 15–16 November.
- G20 (2017) Ministers Meetings and Workings Groups. Режим доступа: https://www.g20.org/Webs/G20/EN/G20/meeting_ministers/meetings_ministers_node.html (дата обращения: 10.02.2017).
- Gill S. (1997) *Global Structural Change and Multilateralism // Globalisation, Democratisation and Multilateralism* / S. Gill (ed.). Basingstoke: Macmillan.
- Hajnal P.I. (2014) *The G20. Evolution, Interrelationships, Documentation*. Routledge.
- Hardy M. (1969) *The Diplomatic Activities of International Organizations: The United Nations and the European Communities Contrasted // Revue Beige de Droit International*. No. 2.
- Inayatullah S. (2010) *Deconstructing and Reconstructing the Global Financial Crisis // Experiments with peace: celebrating peace on Johan Galtung's 80th birthday* / J. Johansen, J.Y. Jones (eds). Cape Town: Pam-bazuka Press.
- Keohane R., Nye Jr.J. (2011) *Power and Independence. World Politics in Transition*. Fourth Edition. N.Y.: Longman.
- Kirton J., Larionova M., Savona P. (eds) (2010) *Making Global Economic Governance Effective: Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World*. Farnham, U.K.: Ashgate.
- Kirton J. (2011) *The Group of Twenty // Handbook of Transnational Governance Innovation* / T. Hale, D. Held (eds). L.: Polity Press.
- Kirton J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Lesage D. (2007) *Is the World Imaginable Without the G8? // Internationale Politik und Gesellschaft*. Vol. 4. Режим доступа: http://www.fes.de/ipg/2007/4/09_Lesage_US.pdf (дата обращения: 10.02.2017).
- Martin P. (2011) *The G20: From Global Crisis Responder to Global Steering Committee // Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive* / C.I. Bradford, W.H. Lim (eds). Washington, DC: Brookings Institution Press with Korean Development Institute.
- Myung-bak L. (2010) *Seoul G20 Summit: Priorities and Challenges*. Davos, Switzerland, 28 January.
- OECD (2016) *Member Countries' Budget Contributions, Budget*. Режим доступа: www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm (дата обращения: 10.02.2017).
- Pal L.A. (2012) *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ramos G.I. (2011) *The OECD in the G20: A Natural Partner in Global Governance // The George Washington International Law Review*. Vol. 43. No. 2. P. 325–343.
- Rewizorski M. (2014) *From Washington to St. Petersburg. Development of the G20 as a New Centre of Global Governance*. Berlin: Logos Verlag.
- Rosenau J., Czempel E.-O. (eds) (1992) *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosenau J.N. (1995) *Governance in the Twenty-first Century // Global Governance*. Vol. 1. No. 1.
- Schumpeter J. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. N. Y.: Harper & Bros.
- Sinclair J. (2009) *The New Global Governance: Time for a Great Leap Forward // Options Politiques*, Novembre.
- Slaughter S. (2015) *Building G20 Outreach: The Role of Transnational Policy Networks in Sustaining Effective and Legitimate Summitry // Global Summitry*. Vol. 1. Iss. 2. P. 171–186.
- Stoker G. (1998) *Governance as Theory: Five Propositions // International Social Science Journal*. Vol. 50. Iss. 155.
- Wade R., Vestergaard J. (2012) *The G20 has Served its Purpose and Should be Replaced // Journal of Globalization and Development*. Vol. 2. No. 2.

G20 and the Development of a New Global Governance Mechanism¹

M. Rewizorski

Marek Rewizorski – Dr., Associate Professor in the Institute of Political Science, Faculty of Social Science, University of Gdańsk; 78-100 Kolobrzeg, ul. Wielkopolska 2C/15, Poland; E-mail: marek.rewizorski@ug.edu.pl

Abstract

The main objective of this article is to analyse the new global governance mechanism developed at the G20 forum by nineteen individual countries, along with the European Union (represented by the European Commission and the European Council), cooperating with international organizations (IOs) and government officials (GOs). In the subsequent sections, I argue that the new mechanistic and praxis-oriented mechanism of global governance is built on the nexus between (1) the G20 acting as a hub of multi-level cooperation and as an apex systemic risk manager; (2) IOs offering expertise on specific issue areas; and (3) GOs as sherpas, or ministers responsible for specific subjects, who are able to meet before and after commitments, and are endorsed by and influence the iteration leaders use at subsequent summits to soften difficult issues. The mechanism represents a departure from the Schumpeterian “creative destruction” process, understood in broader terms as not restricted solely to the role of entrepreneurs and innovations, but extended also towards global politics and institutions (norms, systems, and organizations). As shown in G20 communiqués and declarations, the elite global governance institutions are providing valuable input to the G20 process. A good example of the G20 and IOs’ effective synergy is the relationship between the G20 and the OECD, which can be described as a “partnership of convenience”. The activity of sherpas, finance ministers, central bank governors, expert groups and similar sub-summit entities are also an essential component of the global governance mechanism. They are all responsible for major preparatory work before G20 summits. In conclusion, I argue that the successful spreading of this mechanism makes it possible to achieve ambitious objectives, such as (1) crisis response and closing global governance gaps, (2) enhancing international cooperation, and (3) building a capacity for international innovation.

Key words: G20; global governance; international organizations; government officials

For citation: Rewizorski M. (2017) G20 and the Development of a New Global Governance Mechanism. *International Organisations Research Journal*, vol. 12, no 3, pp. 32–52 (in Russian and English). DOI: 10.17323/1996-7845-2017-03-32

References

- AMIS (2014) *Crop Monitor*. Available at: <http://www.amis-outlook.org/amis-monitoring/crop-monitor/overview/en/> (accessed 10 February 2017).
- Bayne N. (1995) The G7 Summit and the Reform of Global Institutions. *Government and Opposition*, vol. 30, no 4, pp. 492–509.
- Cooper A.F., Subacchi P. (2010) Overview. *International Affairs*, vol. 86, no 3.
- Cooper A.F., Thakur R. (2013) *The Group of Twenty (G20)*. New York: Routledge.
- Cox R. (1996) *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Debaere P., Orbie J. (2013) The European Union in the Gx System. *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions: Performance, Policy, Power* (K.E. Jørgensen, K.V. Laatikainen (eds)). London: Routledge.

¹ This article is part of the “Global Economic Governance – Actors, Areas of Influence, Interactions” research project (OPUS, 2016/23/B/HS5/00118) funded by the National Science Centre, Poland.

- Dingwerth K., Pattberg P. (2006) Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, vol. 12, no 2.
- Finkelstein L. (1995) What is Global Governance. *Global Governance*, vol. 1, no 1.
- G20 (2009) *G20 Leaders' Statement: The Pittsburgh Summit*, Pittsburgh, 25 November. Available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communiqu0925.html> (accessed 10 February 2017).
- G20 (2011) *Ministerial Declaration: Action Plan on Food Price and Volatility and Agriculture*. Meeting of G20 Agriculture Ministers, Paris, 22 and 23 June.
- G20 (2015) *G20 Leaders' Communiqué*, Antalya Summit, 15–16 November.
- G20 (2017) Ministers Meetings and Workings Groups. Available at: https://www.g20.org/Webs/G20/EN/G20/meeting_ministers/meetings_ministers_node.html (accessed 10 February 2017).
- Gill S. (1997) Global Structural Change and Multilateralism. *Globalisation, Democratisation and Multilateralism* (S. Gill (ed.)). Basingstoke: Macmillan.
- Hajnal P.I. (2014) *The G20. Evolution, Interrelationships, Documentation*. Routledge.
- Hardy M. (1969) The Diplomatic Activities of International Organizations: The United Nations and the European Communities Contrasted. *Revue Beige de Droit International*, no 2.
- Inayatullah S. (2010) Deconstructing and Reconstructing the Global Financial Crisis. *Experiments with peace: celebrating peace on Johan Galtung's 80th birthday* (J. Johansen, J. Y. Jones (eds)). Cape Town: Pambazuka Press.
- Keohane R., Nye Jr J. (2011) *Power and Independence. World Politics in Transition*. Fourth Edition. Longman, New York.
- Kirton J., Larionova M., Savona P. (eds) (2010) *Making Global Economic Governance Effective: Hard and Soft Law Institutions in a Crowded World*. Farnham, U.K.: Ashgate.
- Kirton J. (2011) The Group of Twenty. *Handbook of Transnational Governance Innovation* (T. Hale, D. Held (eds)). London: Polity Press.
- Kirton J. (2013) *G20 Governance for a Globalized World*. Farnham: Ashgate.
- Lesage D. (2007) Is the World Imaginable Without the G8? *Internationale Politik und Gesellschaft*, vol. 4. Available at: http://www.fes.de/ipg/2007/4/09_Lesage_US.pdf (accessed 10 February 2017).
- Martin P. (2011) The G20: From Global Crisis Responder to Global Steering Committee. *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive* (C.I. Bradford, W.H. Lim (eds)). Washington, DC: Brookings Institution Press with Korean Development Institute.
- Myung-bak L. (2010) *Seoul G20 Summit: Priorities and Challenges*. Davos, Switzerland, 28 January.
- OECD (2016) *Member Countries' Budget Contributions, Budget*. Available at: www.oecd.org/about/budget/member-countries-budget-contributions.htm (accessed 10 February 2017).
- Pal L.A. (2012) *Frontiers of Governance: The OECD and Global Public Management Reform*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ramos G.I. (2011) The OECD in the G20: A Natural Partner in Global Governance. *The George Washington International Law Review*, vol. 43, no 2, pp. 325–343.
- Rewizorski M. (2014) *From Washington to St. Petersburg. Development of the G20 as a New Centre of Global Governance*. Berlin: Logos Verlag.
- Rosenau J., Czempel E.-O. (eds) (1992) *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Rosenau J.N. (1995) Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, vol. 1, no 1.
- Schumpeter J. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Bros.
- Sinclair J. (2009) The New Global Governance: Time for a Great Leap Forward. *Options Politiques*. November.
- Slaughter S. (2015) Building G20 Outreach: The Role of Transnational Policy Networks in Sustaining Effective and Legitimate Summitry. *Global Summitry*, vol. 1, iss. 2, pp. 171–186.
- Stoker G. (1998) Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, vol. 50, iss. 155.
- Wade R., Vestergaard J. (2012) The G20 has Served its Purpose and Should be Replaced. *Journal of Globalization and Development*, vol. 2, no 2.