

**ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
И РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ
МЕЖДУНАРОДНЫХ МНОГОСТОРОННИХ
ИНСТИТУТОВ**

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
И МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

**ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
И РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ
МЕЖДУНАРОДНЫХ
МНОГОСТОРОННИХ ИНСТИТУТОВ**

Москва 2007

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ВВЕДЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ, ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ДАВЛЕНИЕ НА СУЩЕСТВУЮЩУЮ СИСТЕМУ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТИТУТОВ	8
РАЗДЕЛ 1 ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	12
1.1. ООН. Новый политический и социально-экономический контекст	12
1.2. Задачи реформы в контексте миссии и истории развития организации	16
1.3. Россия в ООН. Роль, задачи, приоритеты России в ООН, возможности различных моделей реформирования	33
1.4. Россия в ООН. Рекомендации по повышению роли и качества участия России в деятельности ООН. Ресурсы России для повышения эффективности института.....	43
1.5. Потенциал различных моделей реформирования для решения проблем глобального управления и глобальной демократии	50
РАЗДЕЛ 2 «ГРУППА ВОСЬМИ»	54
2.1. «Группа восьми» в структуре современной системы международных отношений	54
2.2. Задачи реформы в контексте миссии и исторического развития «Группы восьми».....	64
2.3. Россия в «Группе восьми». Роль, задачи, приоритеты России в «Группе восьми», возможности различных моделей реформирования.....	81
2.4. Россия в «Группе восьми». Рекомендации по повышению роли и качества участия России в «Группе восьми». Ресурсы России для повышения эффективности института	100
2.5. Возможности различных моделей реформирования для повышения эффективности глобального управления	102
РАЗДЕЛ 3 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД И ВСЕМИРНЫЙ БАНК	122
3.1. Усиление взаимозависимости экономических операторов и неуправляемости мировых экономических процессов	122
3.2. Задачи реформы в контексте миссии и истории развития организаций.....	128
3.3. Россия в системе Международного валютного фонда и Всемирного банка. Роль, задачи, приоритеты России в МВФ и ВБ, возможности различных моделей реформирования	151
3.4. Рекомендации по повышению роли и качества участия России в	

МЕЖДУНАРОДНЫХ ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТАХ	166
3.5. Возможности различных моделей реформирования МВФ и ВБ для повышения эффективности глобального управления	172
РАЗДЕЛ 4 МЕЖДУНАРОДНЫЕ ТОРГОВЫЕ РЕЖИМЫ.....	180
4.1. Всемирная торговая организация. Новый политический и экономический контекст	180
4.2. Задачи реформы в контексте миссии и истории развития организации.....	182
4.3. Россия и Всемирная торговая организация. Задачи, приоритеты России, возможности различных форматов участия	192
4.4. Россия в ВТО. Ресурсы России для эффективного членства в организации.....	196
4.5. Прогноз различных моделей развития ВТО и их потенциал для повышения эффективности глобального управления	209
РАЗДЕЛ 5 ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ	213
5.1. Новый политический и социально-экономический контекст деятельности и реформирования ОЭСР.....	213
5.2. Задачи реформы в контексте исторического развития и миссии ОЭСР.....	218
Цели и задачи, сферы деятельности ОЭСР.....	218
5.3. Россия и ОЭСР. Приоритетные направления сотрудничества и перспективы членства России в ОЭСР	237
Эволюция сотрудничества России и ОЭСР	237
5.4. Ресурсная база деятельности России в ОЭСР	251
5.5. Рекомендации для эффективного участия России в деятельности ОЭСР. Прогноз по реализации различных моделей реформирования ОЭСР и их потенциал для повышения эффективности глобального управления	258
ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ МНОГОСТОРОННИХ ИНСТИТУТОВ.....	267

Предисловие

Авторский коллектив представляемой читателю книги излагает свое видение роли и функций ряда многосторонних международных организаций в системе глобального управления. Удачно выбран исследовательский ключ их анализа, который содержит несколько компонентов: новый политический и социально-экономический контекст их функционирования, обоснование необходимости реформ международных организаций применительно к новым условиям, предположения по моделям реформирования. И что еще привлекает в данном анализе, так это рассмотрение этих процессов с точки зрения интересов России, ее участия в международных институтах. Сочетание данных компонентов является несомненным достоинством монографии. Она содержательна, информативна, исследуемая тема раскрыта и в историческом, и в логическом плане.

Заявленная в монографии тематика затрагивает широкий пласт проблем развития современных международных отношений. Например, авторы оперируют понятием «глобальное управление». Система глобального управления берется как нечто данное. Однако вопрос структуры и содержания глобального управления остается до сих пор открытым. В соответствии с поручением Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь ООН учредил в 2003 году группу видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом. В 2004 году эта группа представила соответствующий доклад, в котором фиксируется, что глобальное управление более не является исключительной прерогативой правительств; отмечается, что все чаще многосторонность подразумевает «постоянные процессы публичного обсуждения, диалога по вопросам политики и принятия новаторских мер по решению возникающих проблем». В докладе затрагивается только один из аспектов развития системы современного глобального управления. Ее структура и функциональность остается за скобками. Это и понятно, они — самостоятельная тема. Авторы монографии сосредоточивают свое внимание на функциях многосторонних международных организаций, не затрагивая общих

вопросов глобального управления. Однако его вызревание вряд ли возможно вне контекста и вне увязки с трансформацией современных международных отношений, становлением нового мироустройства.

Еще одно соображение общего порядка. В монографии рассматриваются такие международные институты, как ООН, «Восьмерка», ВТО, МВФ и Всемирный банк, ОЭСР.

Каждая из этих организаций несет неодинаковую нагрузку в общей системе глобального управления. Очевидно, что Организация Объединенных Наций является универсальным институтом. Она должна оставаться системообразующей основой современных международных отношений во всех измерениях. Эта ключевая роль ООН выступает важнейшим условием управляемости международных процессов. И международное сообщество имеет право требовать, чтобы каждая страна, любое правительство следовали кодексу правил ООН, ее Уставу. ООН нуждается также в реформировании. Это безусловно. Но верно и то, что реформы должны повышать потенциал эффективности деятельности ООН как головной межправительственной организации в системе глобального управления.

И тут напрашивается мысль об относительно отделении от ООН экономического блока международных отношений. Финансы, торговля и экономика в целом стали сложными комплексами, оказывающими мощное влияние на международные процессы, стабильное и устойчивое функционирование международных структур. Отсюда необходимость комплексного регулирования указанных сфер. Почему бы эти функции не поручить «Восьмерке», которая все чаще вторгается на политическое поле ООН. Не стоит ли ей вернуть то, чем первоначально занималась «семерка», как неформальный клуб наиболее развитых в промышленном и финансовом отношении стран. Сейчас финансово-экономический расклад в мире меняется. Основные тренды мировой экономики на ближайшие 10-15 лет очевидны. И модернизированная «Восьмерка» могла бы стать своего рода экономическим комитетом ООН, действующим под ее эгидой, Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. Это способствовало бы повышению легитимности акций «Восьмерки+».

Анализируемая в монографии деятельность многосторонних международных организаций показывает, что за исключением ООН и частично ВТО остальные институты представляли и обслуживали интересы определенной группы стран мирового сообщества. Окончание эры противоборства двух социально-экономических систем и военно-политических блоков качественно изменило ситуацию в мире. Адаптация

к ней со стороны международных институтов еще не закончена, нужда в их реформировании сохраняется. Без завершения этих процессов вряд ли можно говорить об эффективной системе глобального управления. Поэтому нужно рассматривать нынешнее состояние многосторонних международных организаций как переходное. Тем ценнее и интереснее читателю позиция авторов монографии по реформированию целого ряда многосторонних международных организаций. Причем излагается несколько версий, моделей реформ, что показывает гибкость авторов в подходах к рассмотрению возможных факторов, так или иначе влияющих на само содержание реформ. Конечно, не все предложенное в книге бесспорно. Это и хорошо: есть основа для дискуссии в среде не только научной общественности, но и специалистов, работающих на ниве международных отношений. Предложенные авторские соображения могли бы также стать исходными для российской политики по реформированию отдельных многосторонних организаций, а также выработки российской позиции по перспективам формирования системы глобального управления.

Л. Клепацкий,
доцент Дипломатической академии МИД РФ,
кафедра внешней политики России и актуальных
международных проблем

Введение

Политический контекст, основные вызовы, оказывающие давление на существующую систему международных институтов¹

«Существует “безнадежная пропасть” между глобальными вызовами, стоящими перед нами, и глобальными институтами, которые должны им противостоять... настал момент для примирения международного сообщества вокруг общей повестки глобального действия»².

Последнее десятилетие характеризуется парадоксальными явлениями. С одной стороны, усиливающаяся взаимозависимость и взаимная уязвимость всех участников глобального международного сообщества, новые вызовы, требующие усиления международной кооперации и выхода на совершенно новое качество сотрудничества. С другой стороны, размывание принципа многосторонности, роли многосторонних международных институтов, действия государств, направленные на защиту своего суверенитета и национальных интересов, фактически подрывающие легитимность и доверие к системе глобального управления.

Международная политика самого мощного государства мира — США, — обладающего уникальным потенциалом для повышения роли и качества многосторонних действий, направлена на продвижение демократии там, где это соответствует его узким интересам и целям, что зачастую свидетельствует о непоследовательности подхода, и создало вакуум лидерства, который необходимо преодолеть для усиления демократических инициатив³.

Необходимость действенной многосторонней системы управления безусловна. Однако политики и эксперты задаются вопросом, способна ли существующая система многосторонних институтов эффективно осуществлять задачи глобального управления на основе принципов

¹ Раздел подготовлен к.ф.н., д.п.н., проректором ГУ-ВШЭ М.В. Ларионовой.

² Blair T. A Global Alliance for Global Values. Tony Blair. Foreign policy center.
<http://fpc.org.uk>

³ Re-Exploring Multilateralism. Discussion paper. Hill&Knowlton. The Foreign Policy center. February. 2007.

представительности, подотчетности и справедливости⁴. Каковы приоритеты создания работающей и эффективной системы многосторонних институтов? Что могут сделать для ее формирования лидеры ведущих держав, их демократические институты, сами многосторонние организации?

Торговля

После пяти лет длительных многосторонних переговоров в рамках Дохийского раунда в июле 2006 года они были заморожены на неопределенный период. Новые попытки достичь согласия между США, ЕС и передовыми развивающимися странами по вопросам сельскохозяйственных субсидий в июне 2007 года также провалились. Переговоры, скорее всего, заморожены до 2009 года, учитывая совокупность факторов, таких как президентские выборы в США 2008 года, возможное возобновление в 2007-м Фермерского законопроекта США, который может установить увеличение субсидий на следующие пять лет⁵, а также результаты президентских выборов во Франции, придерживающейся традиционно протекционистской позиции по общей сельскохозяйственной политике ЕС. Изменение сельскохозяйственной политики не входит в программу реформ правительства нового президента Франции Николя Саркози. В сложившихся условиях наиболее эффективным подходом может стать не дальнейшее продвижение торговых переговоров, а стратегия «поддержания сложившегося режима», рационализация многочисленных многосторонних региональных и двусторонних соглашений, совершенствование процедур разрешения споров⁶.

Ближний Восток

Ошибки США и Великобритании в Ираке привели к усилению региональной нестабильности, угрозе гражданской войны, невозможности восстановления экономики и институтов управления, хотя в последнее время появилась надежда, что включение в диалог Ирана и Сирии позволит преодолеть кризис. Такой диалог является также условием преодоления кризиса в Ливане и напряжения между Ливаном и Израилем.

Афганистан

Кризис в Афганистане является следствием слабости национального правительства, но и результатом неэффективной международной помощи развитию, а также открытой поддержки США и Великобританией

⁴ Dinmore G. A Uniform trend? How democracy worldwide is on the back foot // The Financial Times. 2007. 17 January.

⁵ Re-Exploring Multilateralism. Discussion paper. Hill&Knowlton. The Foreign Policy center. February. 2007.

⁶ Volcker R International institutions in a global economy. Oxonomics 1 (2006) 5-8. The Author. Journal compilation. The Oxonomics Society.

недемократического военного режима в Пакистане, являющегося пристанищем исламского экстремизма, и слабости контингента НАТО в стране.

Судан

Продолжающийся (и расширяющийся) военный конфликт и гуманитарная катастрофа в Судане являются результатом неспособности ООН и международного сообщества согласовать принципы вмешательства для преодоления кризиса, защиты и поддержания мира.

Международные финансовые институты

Всемирный банк и Международный валютный фонд нуждаются в скорейшей реформе, и не только в результате потери авторитета после финансового кризиса 1997 года. Повышение легитимности института требует пересмотра соотношения квот, изменения ситуации, в которой США фактически имеют право вето на любые решения, направленные на реформу. Необходимо изменение ситуации, в которой страны с низкими доходами, составляющие основной контингент заемщиков, фактически обеспечивают доход банка, однако не имеют достаточного веса в принятии решений института⁷. Переход Всемирного банка от системы займов к грантам позволил бы защитить страны с низкими доходами от наращивания долга и в полном объеме реализовать Многостороннюю инициативу по облегчению задолженности в соответствии с обязательствами, принятыми странами — членами «Группы восьми» в Глениглсе, «на основе справедливого разделения финансовой нагрузки и поддержания долгосрочной долговой устойчивости путем реализации программы мер МВФ/ВБ по обеспечению долговой устойчивости для стран с низкими доходами»⁸.

Защита окружающей среды

Изменение климата представляет глобальную угрозу и требует незамедлительных действий. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, подписанный 141 страной, не подписан Индией, Китаем, Бразилией, которые, по оценкам экспертов, к 2030 году удвоят использование энергии и выброс парниковых газов в атмосферу, а также развивающимися странами. США, крупнейший производитель выбросов газов, пока отказывается подписать Протокол и сократить выбросы парниковых газов в атмосферу. Хотя на саммите в Хайлигендамме удалось найти приемлемые для всех стран — членов «Группы восьми», а также динамично

⁷ «EU worries about loss of influence in IMF» EurActiv, August 31 2006
<http://www.euractiv.com/en/euro/eu-worries-loss-influence-imf/article-157354>

⁸ Материалы саммита Глениглс. Африка. <http://www.g8russia.ru/g8/history/gleneagles2005/3/>

развивающихся экономик формулировки решений и зафиксировать в итоговой Декларации⁹ ряд вполне конкретных обязательств. Причем инициатива президента США Дж. Буша, с которой он выступил накануне саммита, начать диалог с крупнейшими развивающимися экономиками — основными эмитентами парниковых газов за рамками Киотского протокола была воспринята не как альтернативное предложение, а как возможность выхода из переговорного тупика. Существует надежда, что позиция США значительно изменится после президентских выборов 2008 года, поскольку программы основных кандидатов включают предложения по ограничению и снижению выбросов парниковых газов в атмосферу в 2008-2012 годы. Однако уже сейчас стоит сложная задача определения и согласования целей следующего этапа, что особенно проблематично для развивающихся стран.

Проблемы безопасности, борьбы с международным терроризмом и нераспространения ядерного оружия; проблемы развития, борьбы с бедностью и инфекционными заболеваниями; реализация задач энергетической безопасности также требуют формирования глобального сообщества, объединения усилий, мобилизации всех ресурсов. Ответственность за эту глобальную повестку дня, инициативу и лидерство в ее реализации несут прежде всего страны «Группы восьми», ЕС, системно значимые страны и международные институты, прежде всего ООН. Для этого необходима реформа многосторонних институтов. Препятствием к реформе являются не сами институты, а страны — члены международных организаций, не желающие передавать больше полномочий, она сажающаяся частичной потери суверенитета, изменения баланса сил в организациях. До тех пор пока наиболее влиятельные державы не выработают общую повестку дня и согласие о реформе институтов, создание эффективной многосторонней системы глобального управления невозможно. Из истории международных отношений известно, что кризисные ситуации часто становятся толчком к преодолению тупиковых ситуаций, формированию консенсуса, поиску и принятию инновационных решений. Однако степень взаимозависимости и уровень глобальных вызовов настолько велики, что последствия новых кризисов могут быть непредсказуемыми. Необходимо опережающее действие со стороны прежде всего стран «Группы восьми», ЕС и стран — членов Совета Безопасности ООН.

⁹ Декларация «Группы восьми» «Рост и ответственность в мировой экономике». <http://www.kremlin.ru/images/Darfu.doc> (официальный вариант на англ. языке: “Growth and responsibility in the World Economy”. G8 Summit in Heiligendamm).
http://www.g-8.de/nsc_true/Content/EN/Artikel/_g8-summit/anlagen/2007-06-07-gipfeldokument-wirtschaft-eng.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/2007-06-07-gipfeldokument-wirtschaft-eng

Раздел 1. Организация Объединенных Наций¹⁰

1.1. ООН. Новый политический и социально-экономический контекст

На рубеже XX-XXI веков ООН приходится функционировать в принципиально новом политическом, экономическом, социальном и экономическом контексте, сталкиваясь с новыми глобальными вызовами, и искать наиболее эффективные ответы на них. Спецификой текущего момента можно считать интенсификацию политических процессов в современном мире, таким образом, время, которым обладают ключевые международные институты для своей адаптации, является жестко ограниченным. С новой остротой встает вопрос полномочий международных организаций и их финансирования. В этой связи кризис ООН не только проблема и индикатор слабости этой конкретной организации, а лишь одно из звеньев цепи, связанное с ломкой старого миропорядка. Ни одна из основных международных организаций, в большинстве своем созданных в период после Второй мировой войны, не способна на текущий момент ответить на качественно новые вызовы и угрозы международной и национальной безопасности.

Разочарование в инструментальных возможностях ООН демонстрируют и Соединенные Штаты, активно проводящие политику силового глобализма, — сокращая свои ассигнования организации, отказываясь признавать легитимность некоторых ее институтов (например, Международного суда в Гааге). Международная система наших дней характеризуется гегемонией США. Такая позиция не соответствует интересам большинства населения Земли. По мнению З. Бжезинского,

¹⁰ Материал подготовлен д.ф.н., профессором, зав. кафедрой сравнительной политологии Российского университета дружбы народов Ю.М. Почтой (с участием к.п.н., ассистента кафедры сравнительной политологии РУДН В.Г. Иванова, к.п.н., старшего преподавателя кафедры сравнительной политологии РУДН Д.Б. Казариновой). В раздел также включены материалы, подготовленные к.и.н., профессором, заместителем декана факультета политологии ГУ-ВШЭ С. А. Медведевым. В тексте данного раздела материалы С.А. Медведева выделены врезками ().

многие государства ряда регионов мира — Восточной Азии, Европы, Латинской Америки — уже стремятся к созданию региональных альянсов, менее привязанных к существующим схемам сотрудничества с США. Геополитическая «отчужденность» в отношении США может превратиться в постоянную и опасную черту будущего мироустройства. США, видимо, уже прошли пик своего лидерства, после которого, следуя рассуждениям мир-системного анализа И. Валлерстайна, идет неминуемый спад и смена мирового лидера-гегемона. Учитывая достаточно непрочные основания американской гегемонии, а также кризисные процессы, описываемые многими исследователями и аналитиками, которые могут поколебать эту гегемонию уже в ближайшие годы, возникает вопрос: эффективно ли для России в такой ситуации двигаться в русле американской политики и приносить значительные экономические и геополитические жертвы (например, поддерживая доллар как мировую резервную валюту, добровольно отдавая часть своего влияния на постсоветском пространстве, заключая соглашение «О ветеринарном контроле» и т. д.) на алтарь поддержки все более неэффективной гегемонии сверхдержавы?

Современная военная доктрина США, обосновывающая агрессивную внешнюю политику и инициирующая новый, не имеющий аналогов в мировой истории виток гонки вооружений, может толкнуть другие крупные державы на путь ожесточенного внешнеполитического противостояния, содержит в себе угрозу неконтролируемой и практически неограниченной гонки вооружений в планетарном масштабе (и в том числе милитаризацию космоса).

Налицо изменение норм внешнеполитического взаимодействия — мировая политика превращается в более или менее открытое столкновение стратегических национальных интересов. Задача ООН как международного форума — сделать это столкновение максимально открытым, прозрачным и подкрепленным нормами международного права.

Насажение повсюду формальной демократии в рамках так называемого режима демократизации может быть чревато серьезными конфликтами, так как в мире не существует однозначной модели демократического устройства и единой концепции прав человека. Более того, особенностью «режима демократизации» является тесное увязывание создания демократических институтов по заданному шаблону с либерализацией экономики и обширной приватизацией. Таким образом, ряд стран может столкнуться с неизбежными экономическими трудностями и социальным расколом при реализации этой политики, что подорвет как основания для консолидации демократии, так и ее авторитет.

Это означает, что выбор в пользу демократии во многих странах может оказаться неокончательным, если они не получат осязаемых дивидендов от процесса глобализации и мировое сообщество оставит их наедине со своими социально-экономическими проблемами.

Еще одной политической тенденцией современности является усиление транснациональных акторов, прежде всего глобальных ТНК, параллельно с имплозией национальных государств. Усиливается влияние глобальной экономики на глобальную политику или геоэкономики на геополитику. Включение новых влиятельных международных акторов, не предусмотренных системой ООН, в систему международных отношений придает ей новые измерения. Появляется необходимость развивать в рамках ООН консультативно-совещательные структуры (ЭКОСОС), придавать им более высокий статус для налаживания конструктивного диалога с глобальными ТНК. В этих условиях стратегической задачей России становится, во-первых, усиление российских ТНК и выведение их на глобальный уровень, а во-вторых, поддержка в рамках ООН процесса институционализации такого диалога.

В настоящий исторический период человечество находится в процессе планетарного демографического перехода. На протяжении последних четырех столетий основные миграционные потоки, оказавшие серьезное влияние на тенденции мирового развития, либо порождались европейской цивилизацией, либо были направлены в главные центры западного мира. Изменение страны пребывания влечет за собой изменение традиционного образа жизни, ухудшение социальной ситуации в обществе, потерю идентичности.

Хотя новые миграционные волны (антропоток, этнопоток) порождаются совсем иными причинами, чем старые, и имеют другой состав, однако общее направление этих потоков сохранилось. Реакция и США, и Европы, и России на существующие миграционные процессы в общем одинакова и сводится в стратегическом плане к одной формуле — легальную миграцию поддерживать, нелегальную пресекать. Однако пути реализации этой задачи существенно различаются на различных локальных участках в силу различных структур как легального, так и нелегального потоков. Неуправляемые миграционные потоки создают новую ситуацию во всех странах — членах ООН. Необходима выработка общих норм миграционной политики ключевых стран.

Изменение демографической структуры в странах членах ООН обуславливается в первую очередь ростом численности населения в развивающихся странах. Демографические центры превращаются в экономические, а затем и в политические центры силы (пример Китая и Индии).

Изменение социальной, этнической и демографической структуры стран — основных игроков ООН ведет к существенной трансформации их национальных интересов в соответствии с изменившимися реалиями.

Современный экономический контекст деятельности международных институтов определяется сложным и противоречивым процессом глобализации мировой экономической и финансовой системы. Глобализация, основанная на достижениях информационной революции, разрушает административные барьеры между странами, придает финансовым потокам, конкуренции, информации и информатизации всемирный характер. Важнейшей чертой глобализации является формирование единого в масштабе всего мира не просто финансового или информационного рынков, но финансово-информационного пространства.

На базе всеобъемлющей коммуникационной интеграции мира сложилась глобальная экономическая система. Она основывается на новой информационной открытости мира, приверженности развитых индустриальных стран либерализации движения товаров и капитала, на основе коммуникационного сближения и т. д. Причем взаимозависимость носит критический характер. Страны взаимосвязаны друг с другом по принципу синергетического «эффекта бабочки». Можно сказать, что глобализация мировой экономики отражает достигнутый критический уровень экономической взаимозависимости, за которым ни одна из стран уже не сможет только собственными силами решать задачи своего социально-экономического развития, что является очередным свидетельством того, что роль государства в современном мире изменилась кардинальным образом. Глобализация мировой экономики определяет взаимозависимость даже не связанных тесно друг с другом частей мирового хозяйства. Как следствие растет значение международных экономических организаций.

В то же время необходимо отметить, что глобализация весьма специфически интегрирует мир. Одни интеграционные усилия ведут к исковому объединительному результату, другие обнажают непримиримые противоречия. Мир вступает в эпоху так называемого постиндустриального развития. Период кризиса мировой капиталистической системы подходит к концу, ожидается новый подъем экономического развития, основанный на готовящейся научно-технической революции (А-фаза цикла Кондратьева). Благополучие и конкурентоспособность стран будет зависеть от того, какое место сейчас они займут на международной экономической и политической арене.

Глобализирующийся мир сегодня сталкивается с вызовами, с которыми не могут справиться отдельные национальные государства. Среди них: экологические, экономические (преодоление негативных последствий глобализации), вызовы глобальной безопасности (в том числе проблемы глобального терроризма и распространения ОМУ) и другие глобальные проблемы человечества, решать которые не в состоянии ни одна другая организация, кроме ООН.

Одним из основных полей деятельности ведущих международных организаций должен стать контроль за состоянием окружающей среды и ресурсами Земли (закрывающийся в том числе и в преодолении возможных политических и военных конфликтов из-за этих ресурсов). Общеизвестно, что антропогенная нагрузка на биосферу приблизилась к некоему критическому уровню. Важнейшая особенность настоящего времени состоит также в следующем: в развитых странах (к которым мы в данном контексте относим и Россию) техносфера радикально изменила природные условия существования человека, вследствие чего население не имеет реальной возможности вернуться в случае социальной катастрофы к доиндустриальному образу жизни из-за риска физического вымирания значительного числа людей. Центры техносферы, наиболее экономически развитые страны, способны сохранить свое могущество и обеспечить существование лишь при условии освоения и использования планетарного пространственно-ресурсного потенциала, подчиняя целям, задачам, процессу этого освоения экономики других стран и регионов.

1.2. Задачи реформы в контексте миссии и истории развития организации

ООН — универсальная международная организация, созданная в целях поддержания мира и международной безопасности и развития сотрудничества между государствами. Устав ООН обязателен для всех государств и его преамбула гласит: «Мы, народы объединенных наций, преисполненные решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны, вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций и создать условия, при которых могут соблюдаться справедливость и уважение к обязательствам, и в этих целях проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи, объединить наши силы для поддержания международного мира и безопасности, обеспечить, чтобы вооруженные

силы применялись не иначе как в общих интересах, решили объединить наши усилия для достижения этих целей».

Система Организации Объединенных Наций (ООН) в ее современном виде складывалась на протяжении длительного времени. В середине XIX столетия появились первые международные межправительственные организации. Начало XX столетия ознаменовало конец спокойного развития многих государств. Первая мировая война не только задержала развитие международных организаций, но и привела к роспуску многих из них. В то же время осознание губительности мировых войн для всей человеческой цивилизации оказало воздействие на появление проектов создания международных организаций политической ориентации в целях предотвращения войн.

Один из таких проектов лег в основу Лиги Наций (1919-1946 гг.) так и не ставшей эффективным инструментом политического и международного сотрудничества.

В целом за время от Первой до Второй мировой войны разработка проблем организации международного мира и безопасности двигалась весьма медленно.

Вторая мировая война дала мощный толчок правительственной и общественной инициативе по организации мира и безопасности. На правительственном уровне вопрос создания организации международной безопасности возник, по сути дела, с первых дней войны.

14 августа 1941 года президент США Франклин Делано Рузвельт и премьер-министр Соединенного Королевства Уинстон Черчилль подписали документ, где обязались «работать вместе с другими свободными народами, как в войне, так и в мире»¹¹. Свод принципов международного сотрудничества в поддержании мира и безопасности получил впоследствии название Атлантической хартии.

Важным этапом на пути создания ООН стала конференция союзных держав в Москве в 1943 году. В декларации от 30 октября 1943 года, подписанной представителями СССР, США, Великобритании и Китая, эти державы провозгласили, что «они признают необходимость учреждения в возможно короткий срок всеобщей международной организации для поддержания международного мира и безопасности, основанной, на принципе суверенного равенства всех миролюбивых государств, членами которой могут быть все такие государства — большие и малые».

Первые контуры ООН были очерчены на конференции в Вашингтоне на заседаниях, проходивших в сентябре-октябре 1944 года, где

¹¹ The Atlantic charter, <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/53.htm>

США, Соединенное Королевство, СССР и Китай договорились о целях, структуре и функциях будущей организации. 25 апреля 1945 года делегаты 50 стран собрались в Сан-Франциско на Совецание Объединенных Наций (название впервые предложено Рузвельтом) и приняли Устав, состоящий из 19 глав и 111 статей. 24 октября Устав был ратифицирован пятью постоянными членами Совета Безопасности, большинством подписавших его государств и вступил в силу. С тех пор 24 октября в международном календаре называется Днем ООН.

Особенностями этой организации следует назвать ярко выраженный политический характер, проявляющийся в ориентации на вопросы мира, безопасности, и предельно широкую компетенцию во всех сферах межгосударственного сотрудничества. Эти характеристики не были свойственны прежним межправительственным организациям.

Дальнейший ход подготовки новой международной межправительственной структуры хорошо известен и подробно описан во многих историко-правовых исследованиях. Важнейшими этапами в создании ООН обоснованно называют конференцию в Думбартон-Оксе (1944 г.), на которой были согласованы основные принципы и параметры механизма деятельности будущей организации. Крымская конференция в Ялте в феврале 1945 года с участием глав трех правительств — советского, британского и американского — обсудила предложенный в ходе конференции в Думбартон-Оксе пакет документов, дополнив его в ряде пунктов, и приняла решение о созыве конференции Объединенных Наций в США в апреле 1945 года.

Это решение реализовалось на конференции в Сан-Франциско, проходившей с 25 апреля по 26 июня 1945 года и завершившейся принятием учредительных документов Организации Объединенных Наций. 24 октября 1945 года, после передачи на хранение пятью постоянными членами Совета Безопасности и большинством других государств ратификационных грамот, Устав ООН вступил в силу.

Появление новой международной организации, с созданием которой связывались ожидания прочного мира, давало надежду и на развитие сотрудничества всех государств в вопросах экономического и социального развития.

Следует отметить, что первоначально представления об объеме компетенции новой межправительственной организации у государств-союзников в значительной мере не совпадали. Советское правительство рассматривало ООН в первую очередь как организацию по поддержанию международного мира и безопасности, призванную уберечь человечество от новой мировой войны. И союзными государствами такая организация

рассматривалась как одна из важнейших, что позволило достаточно бесконфликтно договориться о создании Совета Безопасности — органа широкой компетенции в вопросах мира и безопасности. В то же время советский проект Устава ООН, предложенный в Думбартон-Оксе, предусматривал, что организация должна быть именно организацией безопасности и к ее компетенции не следует относить вопросы экономические, социальные и вообще гуманитарные, для этих вопросов должны быть созданы специальные, особые организации.

Представители западных государств с самого начала рассматривали ООН как организацию с широкой компетенцией, содействующую сотрудничеству государств в области экономики, социального обеспечения, науки, культуры и т. д. Иначе говоря, согласно предложениям союзных государств ООН должна совместить контроль за интеграцией государств-членов как в политических, так и в социально-экономических вопросах. При этом предусматривалось, что компетенция Организации в обеих сферах должна быть равновеликой.

Данное предложение встретило отпор ряда государств. Мотивация отказа от наделения ООН широкими функциями в сфере экономики была различной и наиболее полно выразилась в позициях СССР и Великобритании.

Советские представители высказывали мнение, что регулирование экономических отношений является вопросом сугубо внутригосударственной компетенции. Предложения о международно-правовом регулировании экономических отношений входят в противоречие с принципами уважения государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела государств.

Великобритания выразила позицию тех государств, которые считали, что создание межправительственной организации в сфере экономики не совместимо с принципами рыночного либерализма. В первую очередь это относится к неприкосновенности частной собственности и ограничению вмешательства во внутренние экономические связи государств.

Таким образом, по вопросу компетенции ООН в социально-экономической сфере у государств-учредителей единства не было. Высказывались два диаметрально противоположных подхода — о широкой компетенции Организации в этом вопросе и о неправомочности ее полномочий в сфере межгосударственного социально-экономического развития. В конечном итоге после использования дипломатических мер было принято компромиссное решение о наделении ООН функцией координации межгосударственного социально-экономического сотрудничества.

Задачи координации были сформулированы в общей форме и возложены на Экономический и социальный совет (ЭКОСОС). В отличие от Совета Безопасности ЭКОСОС изначально обладал в своей сфере весьма урезанными полномочиями. Последнее обстоятельство не позволяло ООН стать серьезным центром сотрудничества государств в социально-экономических вопросах. Данная область международных отношений отличалась сложностью и включала поистине необъятное количество межгосударственных взаимосвязей. По этим причинам координация экономического межгосударственного сотрудничества из единого центра представлялась маловероятной. Более реалистичным был назван подход с позиции функциональной децентрализации.

В силу того что структурные параметры самой ООН для этих процессов оказались узки, потребовалось создание системы межправительственных институтов, для которых ООН выступала координационным центром. В эту систему вошли существовавшие и вновь созданные специализированные межправительственные организации.

Опыт Лиги Наций в этом вопросе был учтен в Уставе ООН, который в ст. 57 и 63 декларировал, что специализированные межгосударственные учреждения устанавливают связь с ООН в порядке заключения специальных соглашений с ЭКОСОС ООН. Таким образом, специализированные межгосударственные учреждения оставались самостоятельными межправительственными организациями, их связь с ООН носила характер сотрудничества и координации действий.

В 1946 году под эгиду ООН вошла Международная организация труда (МОТ; Женева, 1919 г.) в 1947 году — старейшая международная организация Международный союз электросвязи (МСЭ; Женева, 1865 г.), в 1948 году — Всемирный почтовый союз (ВПС; Берлин, 1874 г.), в 1961 году — Всемирная метеорологическая организация (ВМО; Женева, 1878 г.).

В эти же годы образуются новые межправительственные структуры. В 1944 году началось создание финансово-экономической группы системы ООН. Начали действовать Международный валютный фонд (МВФ), уставной целью которого было объявлено обеспечение упорядоченных отношений в валютной области, преодоление конкурентного обесценения валют, и Международный банк реконструкции и развития (МБРР), призванный оказать помощь восстановлению и развитию государств-членов. Впоследствии МБРР послужил основой создания группы организаций, составивших Всемирный банк (ВБ). В группу Всемирного банка вошли три структуры, обладающие идентичными механизмами и сходными функциями: сам МБРР; Международная финансовая

корпорация (МФК; 1956 г.), имеющая целью оказание помощи в финансировании частных предприятий; Международная ассоциация развития (МАР; 1960 г.), нацеленная на предоставление помощи развивающимся странам на льготных условиях. ВБ функционирует в тесной связи с МВФ¹², при этом все его организации связаны соглашениями о сотрудничестве в ООН.

В 1946 году были созданы следующие межправительственные организации — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО; Париж), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ; Женева) и Международная организация по делам беженцев ООН (ИРА; прекратила свое существование в 1952 году). В этом же году были установлены контакты ООН с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО; Рим, 1945 г.). В 1947 году статус специализированного учреждения получила Международная организация гражданской авиации (ИКАО; Монреаль, 1944 г.). В последующие годы процесс создания специализированных учреждений шел не столь интенсивно: в 1958 году появилась Международная морская организация (ИМО; Лондон), в 1967 году — Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС; Женева), в 1977 году — Международный фонд сельскохозяйственного развития (ИФАД). Самое молодое специализированное учреждение ООН — Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), созданная в 1966 году как вспомогательный орган ООН. В рамках ЮНИДО еще в 1975 году было принято решение об ее преобразовании в специализированное учреждение ООН, проделана большая работа по выработке учредительного документа — Устава, и после его ратификации 80 государствами — членами ЮНИДО в 1985 году получила этот статус. В ЮНИДО входят 166 государств, в том числе Россия.

В системе ООН известным своеобразием отличается положение двух международных организаций — МАГАТЭ и ГАТТ¹³. Международное агентство по атомной энергии (Вена, 1956 г.) действует под эгидой ООН и связано с ООН не через ЭКОСОС, а через Генеральную Ассамблею. Сложнее связь ООН и Генерального соглашения по тарифам и торговле, которое формально не являлось специализированным учреждением, но было связано с системой ООН через соглашения с Конференцией

¹² Система финансовых организаций детально рассматривается в разделе 3 данной монографии.

¹³ Система торговых соглашений рассматривается в разделе 4 монографии.

по торговле и развитию (ЮНКТАД; 1966 г.) и группой ВБ. После окончания Второй мировой войны по Бреттон-Вудскому соглашению 1944 года намечалось создать три международных экономических организации, которые занимались бы разными аспектами внешнеэкономического сотрудничества. Первые две действительно были созданы Всемирный банк и Международный валютный фонд. В дополнение к ним планировалось создать также Организацию по международной торговле (ОМТ) в виде специализированного агентства при ООН. Таким образом, ГАТТ было задумано как чисто временная договоренность до создания ОМТ, но поскольку ОМТ так и не удалось создать, то ГАТТ оставалось единственным инструментом регулирования международной торговли до того момента, когда в 1995 году была создана специализированная Всемирная торговая организация (ВТО) (в 2006 году — 150 членов). С 1948 по 1994 год ГАТТ выступало главным регулятором правил международной торговли для большинства стран мира, хотя в течение этих 47 лет оно имело статус лишь временно действующего соглашения и организации. Как международная организация ГАТТ больше не существует, но ГАТТ в форме многостороннего соглашения продолжает жить. Старый текст теперь называют ГАТТ 1947, а обновленный вариант — ГАТТ 1994. ВТО имеет юридический статус специализированного учреждения системы ООН. На долю входящих в ВТО стран приходится примерно 95% мирового товарооборота — в сущности, практически весь мировой рынок без России.

В ходе функционирования системы ООН, включавшей уже названные элементы ООН, специализированные учреждения, МАГАТЭ и ГАТТ, появляется необходимость в создании межправительственных институтов особого рода. Создание их было вызвано меняющимися потребностями международного экономического и социального сотрудничества, имеющего тенденцию к углублению и расширению. Кроме того, во второй половине XX столетия на межгосударственное сотрудничество мощное влияние оказало появление проблем, отнесенных к разряду глобальных, — предотвращение ядерной войны, демографическая, продовольственная, энергетическая, экологическая проблемы.

Необходимость решения этих проблем вызвала характерные структурные изменения в системе ООН. Это выразилось прежде всего в том, что в рамках самой ООН появились вспомогательные органы со структурой и функциями межправительственных организаций, обладающие самостоятельными источниками финансирования. К вспомогательным органам ООН, созданным по резолюции Генеральной Ассамблеи, относятся: Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ; 1946 г.), созданный в целях

оказания помощи детям послевоенной Европы, а впоследствии колониальных и постколониальных стран; Конференция по торговле и развитию (ЮНКТАД; 1964 г.), призванная содействовать торговле между странами, находящимися на различном уровне экономического развития; Программа развития ООН (ПРООН; 1965 г.), ставящая своей целью оказание технической и прединвестиционной помощи развивающимся странам.

Система ООН включает в себя главные органы:

- Генеральную Ассамблею ООН,
- Совет Безопасности ООН,
- Экономический и социальный совет ООН,
- Совет по Опеке ООН,
- Международный Суд ООН,
- Секретариат ООН.

В систему также включаются и специализированные учреждения:

- Международный валютный фонд,
- Международный банк реконструкции и развития,
- Международная финансовая корпорация,
- Международная ассоциация развития,
- Международная морская организация,
- Международная организация гражданской авиации,
- Международная организация труда,
- Международный союз электросвязи,
- Всемирный почтовый союз,
- Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры,
 - Всемирная организация здравоохранения,
 - Всемирная организация интеллектуальной собственности,
 - Организация Объединенных Наций по промышленному развитию,
 - Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций,
 - Всемирная метеорологическая организация,
 - Международный фонд сельскохозяйственного развития,
 - Международное агентство по атомной энергии.

ООН является уникальной универсальной организацией, в истории человечества не существовало такого рода дипломатического форума в виде системы организаций, которые рассматривают вопросы и принимают решения в различных областях деятельности. Особенностью ООН является тот факт, что все страны имеют право голоса при принятии важнейших политических решений. ООН располагает самой крупной

сеть представительств в странах для оказания помощи в целях развития. Ее широкий мандат позволяет решать социальные, экономические вопросы, в том числе чрезвычайного характера. Устав ООН является международным договором, в котором изложены основные принципы международных отношений — от суверенного равенства государств до запрещения применения силы в международных отношениях.

Цели ООН (ст. 1 Устава ООН)¹⁴:

- поддерживать международный мир и безопасность и с этой целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии;
- развивать дружественные отношения между нациями на уровне уважения принципа равноправия и самоопределения народов;
- осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии;
- быть центром для согласования действий наций в достижении этих общих целей.

Различные направления деятельности ООН реализуются в большей мере в профильных органах и учреждениях системы. Поэтому следует рассмотреть не направления деятельности ООН в целом, а полномочия и деятельность каждого из них, а также те вопросы, которые относятся к их компетенции, или вопросы, в которых существует ограничения полномочий.

Генеральная Ассамблея ООН обладает широкими полномочиями. В соответствии с Уставом она может обсуждать любые вопросы или дела, в том числе относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов ООН, и, за исключением ст. 12, давать рекомендации членам ООН и (или) Совету Безопасности ООН по любым таким вопросам и делам. Генеральная Ассамблея ООН уполномочена рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания международного мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, и предлагать в отношении этих принципов рекомендации. Она также уполномочена обсуждать любые вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности, поставленные перед нею любыми государствами, в том числе государствами — членами и нечленами ООН, или Советом Безопасности ООН,

¹⁴ <http://www.un.org/russian/documen/basicdoc/charter.htm#chapt1>

и делать в отношении любых таких вопросов рекомендации заинтересованному государству или государствам либо Совету Безопасности до и после обсуждения. Однако любой такой вопрос, по которому необходимо предпринять действие, передается Генеральной Ассамблеей ООН на рассмотрение Совету Безопасности до и после обсуждения.

Генеральная Ассамблея ООН не может выдвигать рекомендации, касающиеся какого-либо спора или ситуации, когда Совет Безопасности выполняет по отношению к ним возложенные на него Уставом ООН функции, если сам Совет Безопасности не попросит об этом. Генеральная Ассамблея ООН организует исследования и составляет рекомендации в целях содействия сотрудничеству в области экономической, социальной, культуры, образования, здравоохранения, содействует осуществлению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Генеральная Ассамблея получает и рассматривает ежегодные и специальные доклады Совета Безопасности, а также доклады других органов ООН, рассматривает и утверждает бюджет ООН. Она имеет право выносить только рекомендации, которые, за исключением решений по вопросам бюджета и процедуры, не имеют обязательной силы для членов ООН. По рекомендации Совета Безопасности она назначает Генерального секретаря ООН, производит прием в ООН новых членов, решает вопросы приостановления осуществления прав и привилегий государств-членов, их исключения из ООН. Генеральная Ассамблея ООН избирает непостоянных членов Совета Безопасности, членов ЭКОСОС, Совета по Опеке, Международного суда ООН.

Совет Безопасности ООН — главный постоянно действующий политический орган ООН, на который согласно Уставу ООН возложена главная ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Совет наделен широкими полномочиями в деле мирного урегулирования международных споров, недопущения военных столкновений между государствами, пресечения актов агрессии и других нарушений мира и восстановления международного мира. Согласно Уставу ООН только Совет Безопасности, и никакой другой орган или должностное лицо ООН, имеет право принимать решения о проведении операций с использованием Вооруженных сил ООН, а равно решать вопросы, связанные с созданием Вооруженных сил ООН, в частности такие как определение задач и функций вооруженных сил, их состава и численности, структуры командования, сроков пребывания в районах операций, а также вопросы руководства операциями и определение порядка их финансирования. Для оказания давления на государство, действия которого создают угрозу международному миру или

представляют собой нарушение мира, Совет может решить и потребовать от членов ООН принятия мер, не связанных с использованием вооруженных сил, например таких как полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио- и других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений. Если такие меры будут сочтены Советом недостаточными, он уполномочен предпринимать действия, связанные с использованием воздушных, морских и сухопутных вооруженных сил. Эти действия могут включать в себя демонстрацию, блокаду, операции вооруженных сил членов ООН.

Совет вносит рекомендации о приеме государств в члены ООН, об исключении членов ООН, систематически нарушающих принципы Устава ООН, о приостановлении осуществления прав и привилегий, принадлежащих члену ООН, если против этого члена он предпринимает действия превентивного или принудительного характера. Совет делает рекомендации Генеральной Ассамблее ООН относительно назначения Генерального секретаря ООН, выбирает вместе с ней членов Международного суда ООН и может принять меры для исполнения решения этого Суда, которое то или иное государство отказалось выполнить. Согласно Уставу Совет может принимать помимо рекомендаций юридически обязательные решения, выполнение которых обеспечивается принудительной силой всех государств — членов ООН. За все время существования ООН не было практически ни одного важного международного события, ставившего под угрозу мир и безопасность народов или вызывающего споры и разногласия между государствами, на которые бы не обращалось внимание Совета, причем значительное число их стало предметом рассмотрения на заседаниях Совета Безопасности.

Экономический и социальный совет ООН (ЭКОСОС) координирует работу 14 специализированных учреждений ООН, 10 функциональных комиссий и пяти региональных комиссий; получает доклады от 11 фондов и программ ООН и дает программные рекомендации организациям системы ООН и государствам-членам. В соответствии с Уставом ООН ЭКОСОС отвечает за содействие повышению уровня жизни, полной занятости населения и экономическому и социальному прогрессу; выявление способов разрешения международных проблем в экономической и социальной областях и в области здравоохранения; содействие международному сотрудничеству в области культуры и образования и поощрение всеобщего уважения прав человека и основных свобод. В распоряжении ЭКОСОС находится более 70% людских и финансовых ресурсов всей системы Организации Объединенных Наций. Он должен

служить центральным форумом для обсуждения международных экономических и социальных проблем глобального и межотраслевого характера и выработки рекомендаций в отношении политики по этим проблемам, контролировать и оценивать осуществление общей стратегии и выполнение первоочередных задач, установленных Генеральной Ассамблеей в указанных областях, обеспечивать общую координацию деятельности организаций системы ООН в таких областях и проводить всесторонние обзоры политики в области оперативной деятельности во всей системе ООН, учитывая при этом необходимость обеспечения равновесия, совместимости и соответствия первоочередным задачам, установленным Генеральной Ассамблеей для системы ООН в целом.

Пятьдесят четыре государства — члена Совета избираются Генеральной Ассамблеей сроком на три года. Места в Совете распределяются на основе принципа географического представительства. Совет активно сотрудничает с неправительственными организациями, проводит консультации с научными кругами, представителями делового мира. В рамках ЭКОСОС ежегодно проходит обсуждение важнейших событий в мировой экономике и перспектив международного экономического сотрудничества с участием Генерального секретаря ООН, руководителей крупнейших ооновских органов и учреждений, международных финансовых институтов — МВФ, Всемирного банка, а также Всемирной торговой организации.

Совет по Опеке ООН действует под руководством Генеральной Ассамблеи ООН и уполномочен рассматривать отчеты, предоставляемые властью, управляющей соответствующей территорией, принимать петиции и рассматривать их, консультируясь с управляющей властью, устраивать периодические посещения соответствующих территорий под опекой в согласованные с управляющей властью сроки и предпринимать упомянутые действия в соответствии с условиями соглашений об опеке. Совет по Опеке приостановил свою работу 1 ноября 1994 года, после того как последняя оставшаяся подопечная территория Организации Объединенных Наций — Палау — обрела 1 октября 1994 года независимость. В его правила процедуры были внесены соответствующие изменения, с тем чтобы он мог проводить свои заседания лишь в тех случаях, когда того могут потребовать обстоятельства.

Международный суд учрежден Уставом Организации Объединенных Наций в качестве главного судебного органа Объединенных Наций. Этим в основном и определяется сфера деятельности Международного суда. Этот орган имеет множество специфических особенностей, так как в отличие от других международных судов сторонами рассматриваемых

Судом дел могут быть только государства. Обращение к Суду является факультативным, т. е. государства передают спор на его разрешение на основании заключенного ими соглашения-компромисса. Бывший СССР при заключении международных договоров с другими государствами делал оговорки о непризнании юрисдикции Международного суда ООН в качестве обязательной. Суд обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяя при этом международные конвенции, международный обычай, общие принципы права, признанные цивилизованными нациями, а также в качестве вспомогательного средства — судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций. В феврале 2007 года Россия полностью признала юрисдикцию Международного суда ООН. Ратификационный закон «О снятии оговорок к некоторым международным договорам», направленный на признание юрисдикции Международного суда ООН, одобрили Госдума и Совет Федерации. Документ снимает оговорки о непризнании юрисдикции Международного суда ООН в отношении споров между государствами — участниками конвенций, сделанные СССР при ратификации ряда международных антитеррористических конвенций. Снятие оговорок отвечает современным политико-правовым интересам Российской Федерации и позволит использовать механизм одного из главных судебных органов ООН — Международного суда ООН в случае возникновения споров с государствами — участниками перечисленных международных конвенций.

Секретариат ООН — это орган ООН, призванный обслуживать работу других органов ООН и осуществлять их решения и рекомендации. Состоит из Генерального секретаря, который является главным административным должностным лицом ООН, и международного персонала. Персонал Секретариата осуществляет обзор мировых экономических тенденций и проблем; проводит исследования в таких областях, как права человека и устойчивое развитие; организует международные конференции по вопросам, вызывающим озабоченность во всемирном масштабе; контролирует выполнение решений, принятых органами ООН; осуществляет устный перевод выступлений и перевод документов на официальные языки ООН; распространяет сведения о деятельности Организации через средства массовой информации. При найме сотрудников секретариата должно обеспечиваться справедливое географическое распределение постов между государствами — членами ООН с учетом размера взноса в бюджет ООН и численности населения.

Организация Объединенных Наций является центром решения проблем, с которыми сталкивается все человечество. Из дня в день Организация Объединенных Наций и другие организации ее системы ведут работу по содействию соблюдению прав человека, охране окружающей среды, борьбе с болезнями, увеличению объема производства продовольствия и сокращению масштабов нищеты. Учреждения Организации Объединенных Наций разрабатывают нормы и правила безопасного и эффективного воздушного сообщения и способствуют совершенствованию телекоммуникаций и защите интересов потребителей. Организация Объединенных Наций является инициатором международных кампаний по борьбе с оборотом наркотиков и терроризмом. Действуя во всех регионах мира, Организация Объединенных Наций и ее учреждения оказывают помощь беженцам, осуществляют программы разминирования. Одной из главных задач ООН является поддержание мира во всем мире, которое включает создание системы раннего предупреждения возникновения угрозы миру; развертывание сил ООН на территории, где возможен конфликт, до начала военных действий; создание специальных военных миротворческих формирований; активное привлечение региональных организаций к сотрудничеству в превентивной дипломатии, миротворчестве и поддержании мира. Таким образом, для урегулирования конфликтов в ООН существует четыре направления: превентивная дипломатия, миротворчество, поддержание мира и постконфликтное миростроительство, а также управление конфликтами во всех аспектах, особенно в гуманитарном.

В сентябре 2000 года члены Организации Объединенных Наций, включая 147 глав государств или правительств, собрались в Нью-Йорке, чтобы выработать международную повестку дня на начальный период нового столетия. По итогам их встречи была принята Декларация тысячелетия, в которой изложены поддающиеся количественной оценке цели, которых необходимо достичь в семи ключевых областях: мир, безопасность и разоружение; развитие и искоренение нищеты; охрана нашей общей окружающей среды; права человека, демократия и благое управление; защита уязвимых; удовлетворение особых потребностей Африки; укрепление Организации Объединенных Наций.

Система, при которой была создана ООН, заложила структурные особенности Организации, которые в наше время нуждаются в реформировании. В частности, возникает вопрос о том, является ли ООН орудием крупных держав. С одной стороны, ООН — это инструмент всех входящих в нее государств-членов, которые определяют ее политику путем обсуждений и голосования по важным вопросам. В Генеральной

Ассамблее все страны имеют одинаковое право голоса, что обеспечивает ее значение как самого демократического международного органа. Даже в Совете Безопасности Соединенные Штаты и четыре других могущественных члена, имеющих право вето, которые могут не допустить принятия любого решения, с которым они не согласны, должны учитывать мнение других государств и не могут навязывать свою волю.

В последние годы в ООН обсуждается вопрос об изменении членского состава Совета Безопасности, с тем чтобы он отражал современные политические и экономические реалии. С этой целью была создана рабочая группа Генеральной Ассамблеи ООН по реформе Совета Безопасности, состоящая из всех государств-членов, которая рассматривает и прорабатывает все возможные изменения. В настоящее время государства-члены призывают к расширению состава Совета, а также к изменению методов, посредством которых Совет Безопасности осуществляет возложенные на него обязанности. Находящиеся на рассмотрении Генеральной Ассамблеи предложения включают такие вопросы, как увеличение числа постоянных и непостоянных членов, ротацию или совмещение мест в Совете, изменение права вето и совершенствование методов работы Совета.

Реформа ООН должна стать центральным элементом реформирования и демократической перестройки институтов глобального управления. В настоящее время обсуждаются следующие принципы реформирования глобальных институтов:

- институты глобального управления и сама повестка дня должны быть подвергнуты демократическому аудиту; как представляется, при этом вопросы политического управления должны иметь приоритет перед логикой рынка;

- следует стремиться к такой ситуации, при которой население всех стран мира, а не только промышленно развитого «золотого миллиарда», должно иметь равный доступ к механизмам принятия решений и формированию повестки дня;

- основным принципом должен стать равный доступ всех граждан мира к глобальным коллективным благам, таким как мир, безопасность, права человека, начальное образование и базовое здравоохранение, чистые воздух и вода и т. п.;

- принятие решений по глобальным вопросам должно быть демократизировано на всех уровнях власти, при этом важным инструментом может стать создание гражданских «двойников» (советов, форумов, наблюдателей) правительственных и межправительственных организаций.

В практическом смысле обсуждаются следующие шаги по демократизации системы глобального управления:

- приоритизация инструментов глобального управления, при которой на первый план выходят договоры и соглашения по правам человека, окружающей среде, изменению климата, дикой природе и др.;
- большая прозрачность институтов Бреттон-Вудс и ВТО и их подотчетность органам ООН;
- большая координация инструментов «Группы восьми», в особенности в части, касающейся вопросов глобального управления, и программ ООН;
- обеспечение прямого гражданского доступа к международным судебным-правовым инструментам, таким как Международный суд и Международный уголовный суд;
- укрепление и демократизация международных неправительственных организаций, в особенности в том, что касается их прозрачности, подотчетности гражданам и инклюзивности;
- демократизация, де бюрократизация и открытость ООН; усиление роли Генеральной Ассамблеи; реализация ее потенциала как глобального парламента, возможно, создание Народной ассамблеи, представляющей гражданское общество и НПО стран-участников в отличие от Генеральной Ассамблеи, представляющей правительства;
- реформа Совета Безопасности: расширение Совета Безопасности, усиление подотчетности Генеральной Ассамблее и прозрачности принятия решений в Совете Безопасности, возможно, отмена права вето;
- усиление Экономического и социального совета, придание ему роли координатора специализированных учреждений (ФАО, МОТ, ВОЗ, ЮНЕСКО, ЮНКТАД, ПРООН и др.) и более жестких функций надзора над МВФ, Группой Всемирного банка и ВТО.

В течение всего 2006 года шла оживленная дискуссия вокруг путей реформирования системы управления ООН. Речь здесь идет о внесении серьезных изменений в действующие механизмы утверждения расходов на деятельность ООН, схемы ее проверки и отчетности, кадровую политику. Главной целью предпринимаемых на данном управлении усилий является адаптация ООН к современным требованиям, усиление эффективности ее работы в новых условиях, рост ее потенциала реагирования на глобальные вызовы и угрозы. Генеральный секретарь ООН предложил ряд рекомендаций по указанному комплексу вопросов, которые проходят через тщательное экспертное согласование в рамках Генеральной Ассамблеи.

В 2006 году начала свою деятельность Комиссия по миростроительству (КМС). Эта структура, призванная заниматься координацией

международных усилий и выработкой рекомендаций относительно стабилизации, экономического восстановления и развития стран, переживших «горячие» периоды кризисов, может стать важным механизмом постконфликтного урегулирования. В течение всего прошедшего года Россия, вошедшая в Оргкомитет КМС как постоянный член Совета Безопасности, принимала активное участие в налаживании работы этой новой структуры.

В 2006 году начал свою работу еще один новый орган ООН — Совет по правам человека, который призван стать главным инструментом в деле реформирования работы ООН в сфере защиты прав человека. Совет должен избавиться от недостатков своей предшественницы — Комиссии ООН по правам человека, а именно: избирательности, двойных стандартов, политизации, и стать основным звеном в международном механизме защиты прав человека.

Важным событием для Организации стало решение ее членов о назначении бывшего министра иностранных дел и внешней торговли Республики Кореи Пан Ги Муна новым Генеральным секретарем ООН. Россия последовательно поддерживала это назначение, учитывая как высокие деловые и личные качества Пан Ги Муна, так и очередь Азии выставить своего кандидата на должность главного административного лица в Секретариате ООН.

Важным событием уходящего года в ООН стал Диалог высокого уровня Генассамблеи ООН по международной миграции и развитию — фактически первый в истории ООН глобальный международный форум по данному вопросу. Диалог позволил обсудить такие важные вопросы, как организация цивилизованной миграции, создание условий для миграционной привлекательности, меры по противодействию нелегальной миграции.

Что касается реформы Совета Безопасности, несмотря на усилия недавно покинувшего пост Генерального секретаря ООН Кофи Аннана по согласованию положений реформы, ее концептуальном решении, страны, прежде всего страны — члены Совета Безопасности, так и не пришли пока к согласию по данному вопросу. Но понимание необходимости и неизбежности реформы для будущего ООН позволяет надеяться, что новому Генеральному секретарю Пан Ги Муну удастся завершить все процессы согласования и в скором будущем ООН предстанет в обновленном формате.

Россия, являясь одним из государств — основателей ООН, постоянным членом ее Совета Безопасности и одним из основных плательщиков в бюджет Организации, объективно заинтересована в успехе этой реформы. Она исходит из того, что любые преобразования в сфере управления

должны способствовать укреплению контроля государств-членов за использованием финансовых и людских ресурсов ООН.

Можно согласиться с высказыванием министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, сделанным на встрече со студентами факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова 8 декабря 2006 года, о том, что «сейчас и на перспективу ООН остается уникальным по легитимности форумом, вырабатывающим обязательные для исполнения решения актуальных международных проблем. В таком своем качестве ООН обслуживает внешнеполитические интересы всего мирового сообщества. В этом реализуется ее универсальный характер, центральная роль в международной системе коллективной безопасности. Реформирование ООН должно способствовать дальнейшему повышению ее эффективности, осуществляться на основе самого широкого согласия государств-членов».

1.3. Россия в ООН. Роль, задачи, приоритеты России в ООН, возможности различных моделей реформирования

С самого момента основания ООН, будучи одним из учредителей ООН и постоянным членом Совета Безопасности, Россия во многом определяла своей позицией ход решения международных проблем и формирование самого контекста международных отношений. Даже после окончания «холодной войны», в 1990-2000 годы, несмотря на кризис доверия к механизмам ООН, практически все политические вопросы международного значения проходили через формальное либо неформальное согласование в стенах организации.

Безусловно, роль ООН в последние десятилетия подвергается эрозии и оспаривается. Это стало понятно в период двух масштабных кризисов: 1999 года в Югославии и 2003 года в Ираке, когда глобальные проблемы безопасности решались фактически вне ООН. Создаются новые инструменты. Одновременно очевидно, что многие важные вопросы мировой политики не могут решаться без участия России. Это и шестисторонние переговоры по ядерной проблеме Корейского полуострова, и работа «шестерки» по ядерной программе Ирана, и «квартет» международных посредников в ближневосточном урегулировании. Россия активно участвует во всех этих переговорных процессах, продвигая в них свое видение реалистичных решений указанных проблем. Как утверждает С. Лавров, «наступает новый этап в мировом развитии. Многие вещи проясняются, включая пределы возможного в одностороннем реагировании и применении военной силы».

Катализатором перемен стало укрепление России, способной теперь на равных с другими ведущими державами участвовать не только в реализации глобальной повестки дня, но и в ее формировании. Без России и вопреки России не решить ни одной сколь-либо значимой международной проблемы»¹⁵. Российская политическая элита признает, что на новом этапе, мирового развития очевидна тенденция к децентрализации мировой системы, заметно ослабевает значимость прежних громоздких международных союзов с фиксированными обязательствами. Зачастую более эффективными становятся временные целевые альянсы по интересам с изменяемой структурой. Становится актуальной прагматичная «сетевая» дипломатия, позволяющая выстраивать гибкую систему двусторонних отношений и участия в различных многосторонних форматах с учетом интересов основных современных международных акторов, включая Россию, Евросоюз, США, Китай, Индию и Азиатско-Тихоокеанский регион в целом.

Тем не менее ООН как уникальная универсальная организация, вырабатывающая обязательные для исполнения решения актуальных международных проблем, играющая ключевую роль в международной системе коллективной безопасности, сохраняет для России большую значимость в укреплении правовых и коллективных основ жизни мирового сообщества. В период «после окончания холодной войны» ООН остается важным международным институтом, где Россия твердо и последовательно, избегая конфронтации, может отстаивать свои национальные интересы, стараясь показать, что она не отделяет их от интересов мирового сообщества.

РФ, безусловно, имеет большие возможности для артикуляции своей позиции в Совете Безопасности ООН по ряду важных вопросов. Один из наиболее действенных механизмов — это наложение вето при голосовании в СБ ООН. Так как стороны обычно согласуют между собой свои позиции заранее, подобные односторонние действия производят эффект взорвавшейся бомбы. Так, в 2004 году Россия во время голосования в Совете Безопасности ООН неожиданно наложила вето на резолюцию по кипрскому урегулированию. До этого Россия в последний раз пользовалась этим правом в 1994 году при обсуждении резолюции по боснийской проблеме. Россия обещает также наложить вето на неприемлемое для Белграда решение по Косову. По выражению профессора А. Мальгина, «вето — это сигнал бюрократии ООН,

¹⁵ Россия не подходит для управления извне. Выступление С.В. Лаврова на встрече со студентами факультета мировой политики МГУ им. М.В. Ломоносова 11 декабря 2006 года // Независимая газета. 2006. 25 декабря.

что к позиции России надо прислушиваться, а игнорировать ее — опрометчиво»¹⁶. И нужно отметить, что этот сигнал очень действенный. В то же время ввиду высокого конфликтного потенциала подобных односторонних действий они должны использоваться предельно редко. Свою политическую позицию по вопросам, имеющим принципиальное значение, российский МИД должен отчетливо формулировать и последовательно отстаивать.

Однако и без подобных демаршей у РФ есть много возможностей успешно реализовывать свои внешнеполитические интересы в ООН. Так, знаковым было голосование 2004 года по проекту резолюции, внесенной странами ЕС, о нарушении прав человека в Чечне. Против принятия резолюции проголосовало абсолютное большинство. Своеобразный прорыв произошел при рассмотрении вопроса по иранской ядерной проблеме в Совбезе ООН в 2006-2007 годы. В окончательных проектах резолюций были учтены поправки России.

В течение 1990-х годов вследствие сложных внутривнутриполитических процессов и резкого ослабления своего внешнеполитического веса Россия утратила часть реального потенциала влиять на решения, принимаемые в рамках ООН. Тем не менее анализ деятельности российской делегации позволяет утверждать, что Россия последовательно настаивала на важных для страны принципах решения международных вопросов, а именно:

- мирный характер разрешения конфликтов с применением исключительно политических и дипломатических мер;
- соответствие проводимых процедур Уставу ООН.

Сегодня мы можем говорить о том, что данная последовательная позиция предоставляет России определенные преимущества в новых обстоятельствах международной политики.

Во-первых, на примере провалов самой мощной в экономическом, политическом и военном смысле державы — Соединенных Штатов Америки становится совершенно очевидным, что попытки решить серьезные международные проблемы, действуя в одностороннем порядке, обречены на провал. Кроме этого, подмена легитимной и репрезентативной международной повестки дня перечнем внешнеполитических приоритетов отдельной страны привела к огромному числу игнорируемых международных проблем, которым сопутствуют миллионы человеческих жертв, к примеру нерешенный вопрос геноцида

¹⁶ www.opec.ru. 2004. 20 апреля.

в Судане. Россия, в свою очередь, всегда настаивала на путях коллективной выработки решений по международным проблемам.

Во-вторых, столь же очевидно, что применение военной силы для решения международных проблем не только не ведет к успеху в достижении целей, но и создает несоизмеримо большие сложности. Так, попытка США «переделать» политическую ситуацию в Ираке силовым путем повергла страну в состояние анархии и перманентной гражданской войны и вдобавок подтолкнула одну из самых цивилизованных стран региона — Иран к попыткам в кратчайшие сроки завладеть ядерным оружием, что, в свою очередь, поставило под угрозу существование всей международной системы нераспространения. Россия всегда настаивала на поиске мирного выхода из ситуации и теперь, очевидно, была права.

В-третьих, следует отметить традиционно сильное противодействие России Соединенным Штатам, а также НАТО, задействованной в военной операции в Югославии в 1999 году, которая также повлекла за собой массу нерешенных политических проблем (статус Косово) и человеческих жертв. Упомянутая акция и развязывание войны в Ираке были проведены в обход ООН, привели к радикализации политической ситуации в регионе Ближнего Востока.

Перечисленные выше события привели к резкой потере легитимности некоторых действий НАТО и падению популярности США не только среди стран «третьего мира», но и среди европейцев (с некоторыми из которых — Германией и Францией — России удалось согласовать общую позицию в отношении войны США в Ираке). Обнажилась несостоятельность односторонних попыток решить международные вопросы и соответственно возникла необходимость обратиться к более состоятельным и легитимным институтам, ключевым из которых, очевидно, является ООН.

Процессы, подтверждающие возврат международного сообщества в рамки коллективного сотрудничества, налицо: переговоры по решению северокорейского кризиса, обсуждение будущего Ирака, Ирана и Косово в стенах ООН. Эти факты подтверждают начало новой эпохи, нового понимания того, что приносить результаты способна лишь согласованность коллективных действий и легитимность глобальных политических институтов.

Данные аргументы дают возможность утверждать, что ближайшее десятилетие открывает перед Россией, как наиболее последовательным сторонником ООН, постоянным членом Совета Безопасности ООН,

возможность создания более эффективной и справедливой системы международного управления.

В Мюнхенской речи 10 февраля 2007 года В.В. Путин сделал ряд замечаний относительно значимости ООН для России. По его мнению, ООН является центральным звеном в мировой архитектуре глобальной безопасности. Он предложил мировому сообществу отказаться от практики неподконтрольного ООН применения военной силы в международных делах. Он заявил, что ключевые решения, в частности по применению силы, должны приниматься и реализовываться с учетом механизмов ООН. Путин призвал не подменять ООН НАТО или Евросоюзом при принятии решений о применении силы.

Россия заинтересована в использовании имеющихся у ООН возможностей во всех сферах международных отношений:

- в формировании новых региональных политических структур безопасности, а также возможной будущей модели глобальной безопасности на основе сотрудничества;
- в решении проблем разоружения, в том числе ядерного, в возврате к режимам нераспространения и ПРО, которые были фактически разрушены в прошедшее десятилетие;
- в предотвращении и урегулировании региональных конфликтов, в том числе на территории бывшего СССР;
- в развитии международного сотрудничества в экономической, социальной, экологической и других областях, в сглаживании эффектов социально-экономического раскола между Севером и Югом;
- в утверждении примата международного права и обеспечении прав и свобод человека.

Россия исходит из понимания безальтернативности роли ООН как уникального общепланетарного форума и поддерживает устойчивую глобальную тенденцию расширяющегося восприятия ООН как координирующего центра принятия решений по ключевым международным проблемам и все более широкое распространение в международной практике таких принципов внешней политики, как прагматизм, многовекторность, учет национальных интересов, неконфронтационность. Нарращивание коллективного потенциала, в том числе в деле кризисного реагирования, выгодно всем ответственным членам международного сообщества.

Не стоит забывать, что ООН никогда не была самодовлеющей организацией: ее действия так или иначе, прямо или косвенно отражают соотношение сил в мире и в организации, реальное влияние основных

группировок государств и союзов на том или ином историческом отрезке времени. Возможный будущий рост значения ООН необходимо органично сочетать с выходом России на новый уровень международного экономического и политического влияния.

Следует назвать несколько достижений российской дипломатии в ООН в 2006 году результаты которых должны получить закрепление в 2007 году Россия также фокусировала свои усилия на укреплении разнопланового сотрудничества в рамках ООН с партнерами по СНГ, ОДКБ, ШОС, ЕврАзЭС, расширении практического взаимодействия этих организаций с ООН. Была завершена процедура вступления России в Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО). Этот шаг в полной мере отвечает интересам нашей растущей экономики. Благодаря этому новому каналу международного сотрудничества Россия приобрела дополнительные возможности для получения консультаций международных экспертов; обучения специалистов в области сельского и лесного хозяйства, рыболовства; пользования банками данных и рекомендациями по вопросам хранения и переработки продуктов и торговли ими; расширенного участия в проектах по рыболовству, сельскому хозяйству водным ресурсам, а также для выработки международных документов по вопросам безопасности продуктов питания и др.

Участие России в работе ООН на социально-экономическом, природоохранном и гуманитарном направлениях было нацелено в первую очередь на укрепление российских позиций в ООН как страны-донора и одного из ключевых мировых игроков на природоохранной I «области», развитие регионального сотрудничества и интеграционных процессов на пространстве СНГ и в Евроазиатском регионе. В 2006 году, продолжая усилия по наращиванию своего донорского потенциала, Россия увеличила добровольные взносы в бюджеты ряда ключевых программ, фондов и подразделений ООН, включая Программу развития ООН, Детский фонд ООН, Хабитат ООН и Фонд ООН по вопросам народонаселения.

2007 год в Совете Безопасности ООН начался с председательства России. Как отмечается на официальном сайте ООН, в соответствии с принятым в Совбезе принципом ротации в январе главный орган, отвечающий за поддержание мира и безопасности на планете, возглавлял постоянный представитель России при ООН В. Чуркин.

В перспективе на ближайшие десять и более лет существует возможность влияния на процесс реформирования ООН в целях укрепления

безопасности России. Представляются необходимыми следующие направления внешнеполитической деятельности, связанные с реформой ООН:

- необходима дальнейшая пропаганда и отстаивание мирных путей решения международных проблем в сочетании с последовательным подтверждением репутации России как безопасного актора и партнера;

- одновременно России следует настаивать на создании постоянных вооруженных сил ООН на основе ст. 43 Устава ООН путем заключения соответствующих соглашений между отдельными государствами или группами государств, выделяющими свои военные контингенты, и Советом Безопасности ООН. При этом имеется в виду, что распоряжаться этими силами будет только Совет Безопасности ООН. Институционализация военного сотрудничества в рамках ООН отнимет пальму первенства в вопросах миротворчества и урегулирования конфликтов у НАТО, что не может не отвечать непосредственным интересам безопасности России;

- равным образом Россия должна использовать механизмы и инструменты ООН для защиты своих внешнеэкономических интересов;

- и наконец, реформа ООН и укрепление роли ООН в решении проблем международного мира и безопасности позволит России вернуть конкурентные позиции в ряде регионов мира, где она их потеряла в последние 20 лет, развернуть международную ситуацию к модели многополярного мира, укрепить авторитет, привлекательность и имидж России.

Россия способна усилить свою роль в ООН, обратив внимание на широкий спектр международных конфликтов и внутренние проблемы «третьего мира». Так, активизировавшись вне рамок Совета Безопасности и предложив серьезный анализ работы миротворческих миссий ООН и программ экономического развития бедных стран, Россия способна привлечь внимание к широкому спектру проблем и перевести процесс их решения на новый уровень.

В деятельности по укреплению своих позиций в Организации Объединенных Наций России не следует ограничиваться концентрацией усилий в рамках Совета Безопасности, являющегося верхушкой айсберга ООН. Необходимо также систематически работать с международными неправительственными организациями, а через них с международным общественным мнением. Очевидно, что обеспечение такой работы по широкому кругу вопросов является более сложной задачей, чем работа на высшем уровне в Совете Безопасности. Необходимо усиливать влияние России в структурах ООН, а значит, краеугольным камнем этой

работы станет активизация российской деятельности в Экономическом и социальном совете ООН (ЭКОСОС), который является главным уставным органом ООН по осуществлению международного социально-экономического сотрудничества и «непосредственно отвечает за связи всех организаций в рамках ООН и осуществляет координацию их деятельности»¹⁷.

По ряду направлений деятельности ЭКОСОС наблюдается недостаток в предварительной подготовительной работе со стороны России, которой в результате приходится сталкиваться с критикой в уже готовых документах и проводить негласный «размен» резолюций с Соединенными Штатами по важнейшим вопросам мировой политики и международных отношений.

Во избежание такой ситуации необходимы ежедневная кропотливая работа российских чиновников и дипломатов низшего и среднего звена, их высочайшая квалификация и желание бороться за каждую букву, находить компромиссное решение, устраивающее Россию, по каждой формулировке. По мнению ряда экспертов, именно в этом вопросе Россия больше всего проигрывает западному бюрократическому аппарату.

Среди достижений России за время деятельности в ЭКОСОС можно отметить:

- закрепление тематики стран с переходной экономикой в проблематике работы Совета;
- продвижение вперед вопроса о реформировании Совета;
- более тесную увязку повестки дня Совета с актуальными для России вопросами: социально-экономическими последствиями глобализации и управлением этими процессами, предотвращением финансовых кризисов и регулированием рынков, институциональными реформами международных финансовых институтов, гуманитарной помощью в чрезвычайных ситуациях.

В настоящее время Россия держит «курс на укрепление роли ЭКОСОС в качестве основного механизма для общесистемной координации деятельности ООН в экономической и социальной областях, развитие более тесного сотрудничества между ООН и международными финансово-экономическими институтами, частным сектором и гражданским обществом..»¹⁸. Исходя из такого понимания роли этого органа для мировой

¹⁷ Бельчук А.И. ООН: социально-экономические вопросы, работа секретариата // ООН: история и вызовы современности. М., 2005. С. 38.

¹⁸ По сообщению МИД РФ. www.mid.ru, Газета.ТШ

политики и международных отношений, Россия обязана наращивать свой потенциал в структурных подразделениях ЭКОСОС.

Существенный потенциал для России представляет собой участие в других вспомогательных учреждениях и специализированных организациях ООН. Россия, являясь полноправным членом ЕЭК (Европейская экономическая комиссия) и ЭСКАТО (Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана), активно участвует в их работе. Российские министерства и ведомства, участвующие в деятельности ЕЭК, имеют возможность получать информацию о новейших направлениях и тенденциях научно-технической политики, что, по оценкам ЕЭК, дает заинтересованным сторонам ежегодную экономию в десятки миллионов долларов на проведение соответствующих научно-технических разработок и приобретение ноу-хау за рубежом.

В значительной мере плодотворным является участие России в специализированных учреждениях системы ООН. Например, информация, получаемая по линии только Международной океанографической комиссии ЮНЕСКО, помимо других направлений сотрудничества с этой организацией оценивается специалистами в десятки миллионов долларов.

Деятельность ЮНИДО (Организация ООН по промышленному развитию) по целому ряду направлений представляет значительный практический интерес для России. Прежде всего это разработка концепций промышленного развития и международного сотрудничества, передача технологий, промышленная экология, энергетика, конверсия, содействие промышленному инвестированию, свободные экономические зоны, стимулирование сотрудничества на уровне предприятий, промышленный менеджмент, приватизация, помощь малому и среднему бизнесу. Деятельность Российской Федерации в ЮНИДО в последние годы заметно активизировалась. Особое значение приобретает сотрудничество в области привлечения иностранных инвестиций в российскую промышленность.

Как правопреемница СССР в МОТ, Россия ратифицировала 50 конвенций; как самостоятельное государство Российская Федерация ратифицировала две конвенции МОТ (в конце 1997 года — Конвенцию № 156, в марте 1998 года — Конвенцию № 105). В целом становление современной системы трудовых отношений и соответствующего законодательства России осуществляется при широком использовании норм, разработанных в МОТ. Например, в 1993 году МОТ дала экспертную оценку проекта основ законодательства об охране труда и проекта основ законодательства о труде РФ с точки зрения их соответствия нормам МОТ и мировой практике.

Участие России в деятельности Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) обеспечивает нашей стране уникальную возможность широкого использования большого научного, организационно-методологического, учебного, нормотворческого, кадрового и частично финансового потенциала этой международной организации.

Международный союз электросвязи (МСЭ), Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирный почтовый союз (ВПС), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) представляют собой нормотворческие механизмы регулирования многосторонних режимов телекоммуникаций, метеорологических наблюдений, защиты интеллектуальной собственности, почтовых служб, авиационных и морских перевозок, сотрудничества в сельском хозяйстве, без которых сегодня невозможно международное сотрудничество в соответствующих областях.

Участие России в деятельности ВОИС — организации, обеспечивающей защиту интеллектуальной собственности, — создает правовую основу эффективной охраны российских изобретений и товарных знаков за рубежом, содействует развитию экспорта, позволяет оказывать влияние на ход формирования и пересмотра международных соглашений в области охраны интеллектуальной собственности. Для России, понесшей в 1990-е годы убытки в этой сфере в десятки миллиардов долларов и не являющейся членом ВТО, активное участие в деятельности этой организации представляется немаловажным.

Полноправное членство в ФАО может способствовать укреплению российского АПК за счет доступа к уникальным базам данных и международному опыту и экспертизе в сфере сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства, переводу АПК на рыночные рельсы, разработке аграрного законодательства, совершенствованию системы налогообложения и т. д.

Таким образом, можно констатировать, что активное участие России в ООН открывает широкие возможности для реализации национальных интересов в широком спектре областей. Институциональные возможности у России в настоящее время достаточно обширны. В то же время остро стоит вопрос об обеспечении эффективности российского участия в этой организации.

1.4. Россия в ООН. Рекомендации по повышению роли и качества участия России в деятельности ООН. Ресурсы России для повышения эффективности института

Не подлежит сомнению факт, что в последние годы качественно возросли роль и ответственность России в международных делах. Главное достижение последних лет — вновь обретенная внешнеполитическая самостоятельность России. Возросшая ответственность РФ на мировой арене диктуют необходимость наращивания ресурсного обеспечения внешней политики, диверсификации внешнеполитического инструментария сообразно меняющимся реалиям международной жизни.

В своей внешней политике современная Россия делает принципиальный выбор в пользу коллективного образа действий мирового сообщества, заявляет приоритет многосторонней дипломатии и выступает за укрепление центральной роли ООН во всех сферах международной жизни. Для России ООН остается универсальным форумом, наделенным уникальной легитимностью, несущей конструкцией международной системы коллективной безопасности, главным элементом современной многосторонней дипломатии¹⁹.

Роль РФ в Организации Объединенных Наций, несмотря на колебания политической конъюнктуры и утрату ряда прежних позиций, остается значительной. Ключевым фактором, определяющим влияние России в этой организации, является нынешний статус России как постоянного члена Совета, закрепленный в Уставе ООН. Возможность осуществления активной позиции России, направленной на последовательное отстаивание интересов и обеспечение национальной безопасности подкрепляется соответствующей ресурсной базой, частично заложенной еще в советское время. В этой связи актуален вопрос о том, насколько эффективно Россия может использовать имеющуюся ресурсную базу. Во многом это зависит от самой России, точнее, от ее правящей элиты и сотрудников соответствующих министерств, ведомств и организаций.

Ресурсная база РФ в ООН, ее авторитет в данной организации и на международной арене обеспечиваются разными факторами. Одним из наиболее осязаемых являются взносы РФ в консолидированный бюджет ООН, программы этой организации и совместные операции, проводимые

¹⁹ МИД РФ. Об одобрении Президентом России В.В. Путиным Обзора внешней политики Российской Федерации //

http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/690A2BAF968BIFA4C32572B100304A6E

под ее эгидой. Следует отметить, что по сравнению с США финансовый вклад России значительно меньше. Так, Российская Федерация выплатила свой взнос в регулярный бюджет ООН за 2006 год в размере 18 772 580 долл., в бюджет миротворческих операций ООН — 11 032 302 долл. Таким образом, доля России в сумме начисленных взносов в регулярный бюджет ООН составляет лишь 1,1%, а в бюджет миротворческих операций — не более 1,4% и имеет тенденцию к небольшому увеличению. Это меньше доли взноса таких стран, как Испания, Бразилия или Южная Корея, не говоря уже о США и Японии. Совокупная доля этих двух стран составляет 40% общего бюджета ООН. Поэтому членство России в Совбезе ООН с правом вето подвергается критическим нападкам как со стороны Соединенных Штатов, так и со стороны других стран, претендующих занять ее место. Действительно, размер взносов России не вполне соответствует ее возрастающим внешнеполитическим амбициям. В то же время в отличие от ряда более крупных доноров Россия, как правило, выплачивает положенные средства в полном объеме и вовремя, что способствует ее внешнеполитическому имиджу надежного партнера. Продолжая усилия по наращиванию своего донорского потенциала, Россия в 2006 году увеличила добровольные взносы в бюджеты ряда ключевых программ, фондов и подразделений ООН, включая Программу развития ООН, Детский фонд ООН, Хабитат ООН и Фонд ООН по вопросам народонаселения. Таким образом, текущая ситуация с членскими взносами в бюджет ООН представляется близкой к оптимальной и адекватно отражает современное положение страны на международной арене и в мировой экономике. Резко в одностороннем порядке повышать членские взносы с целью роста своего авторитета или положения в организации России нецелесообразно в соответствии с принципом убывающей отдачи. Современное экономическое положение гарантирует способность страны выполнять свои финансовые обязательства перед ООН в полном объеме.

В то же время следует учитывать другие ресурсные возможности России. Опыт участия России в многосторонних усилиях по ликвидации последствий масштабных стихийных бедствий, прежде всего цунами в Индийском океане в конце 2004 — начале 2005 года (общий донорский вклад России составил порядка 30 млн. долл.), демонстрирует имеющийся у нашей страны и признаваемый партнерами значительный потенциал участия в таких операциях, включая возможности наращивания поставок российских товаров и услуг гуманитарного назначения

как по линии международных организаций, так и на двусторонней основе.

Россия активно участвует в миротворческих программах ООН, содействуя наращиванию миротворческого потенциала ООН и поддерживая закрепление положения ООН в качестве глобального центра международных гуманитарных усилий, которые, по выражению В. Чуркина, остаются приоритетом ООН. Россия способствует совершенствованию планирования подготовки и проведения миротворческих операций ООН. Это особенно актуально в условиях резко возросшего спроса на ооновское миротворчество: сегодня в 19 операциях задействовано более 80 тыс. военных и гражданских полицейских. Российские миротворцы принимают непосредственное участие в операциях на Ближнем Востоке и в Гаити, в Африке, Азии и — при политической поддержке ООН — на пространстве СНГ. Россияне работают и несут службу в 13 из 19 текущих ооновских операций по поддержанию мира (ОПМ). В то же время занимаемое нами сегодня 40-е место по количеству миротворцев, участвующих в ОПМ под эгидой ООН, а также доля в бюджете на миротворческие операции (1,4%) не соответствуют роли России в современном мире²⁰. Очевидно, России следует продолжать наращивать усилия в миротворческой сфере ООН. Соответствующие рекомендации зафиксированы в Обзоре МИД о необходимости «продолжать наращивать усилия в миротворческой сфере ООН, а также во взаимодействии с такими региональными организациями, как ОБСЕ, ОДКБ, СНГ, ШОС. В политическом плане увеличение нашей активности в сфере поддержания международного мира и безопасности под эгидой ООН добавило бы аргументов к требованиям, соответствующим и российским национальным интересам, о том, что использование силы в международных отношениях возможно только с санкции Совета Безопасности ООН»²¹.

Россия принимает активное участие и в процессе реформирования ООН. Как заявил министр иностранных дел РФ Сергей Лавров на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, реформирование Организации — не прихоть Генерального секретаря Организации, а решение Генеральной Ассамблеи, и реформа охватывает все виды деятельности ООН. «Создан Совет по миростроительству, повышен статус Совета по правам

человека. ...Механизмы только начали работу, но Россия в этом активно участвует»²².

В реформенной сфере уже имеются конкретные достижения: создана Комиссия по миростроительству, учрежден Совет по правам человека, одобрена Глобальная контртеррористическая стратегия, приняты решения по активизации работы Генассамблеи ООН. Заметный результат 2006 года — начало деятельности Комиссии по миростроительству (КМС). Россия с самого начала поддержала идею создания Комиссии по миростроительству, принимала активное участие в разработке основных положений, определяющих круг ведения КМС, ее состав, взаимоотношения с другими органами ООН. Эта структура, призванная заниматься координацией международных усилий и выработкой рекомендаций относительно стабилизации, экономического восстановления и развития стран, переживших периоды кризисов, должна стать важным механизмом постконфликтного урегулирования. России удалось отстоять положение, согласно которому деятельность Комиссии должна развиваться при активном участии Совета Безопасности. Россия, вошедшая в руководящее ядро КМС — ее Организационный комитет как постоянный член Совета Безопасности, также принимает активное участие в налаживании работы этой новой структуры.

Еще несколько лет назад Россия была слишком ослаблена внутренними противоречиями и стратегической неопределенностью, чтобы стать вдохновительницей позитивных преобразований в рамках ООН. Поэтому вполне закономерно, что тогдашняя позиция МИД РФ по вопросу реформирования СБ была конформистской. Как заявлял С. Лавров, «необходимо достижение широкого согласия между странами — участницами ООН по реформе организации. При достижении такого согласия мы готовы поддержать любой вариант расширения»²³. В 2007 году многое изменилось, значительно упрочилось международное положение России. Сильная, более уверенная в себе Россия стала важной составной частью позитивных перемен в мире. Активное участие в деятельности ООН, в том числе в качестве постоянного члена Совета Безопасности, позволяет России эффективно воздействовать на мировые процессы. В настоящее время ООН переживает в своем развитии сложный момент, связанный с проведением самой крупной за всю ее историю реформой. Россия разделяет идею необходимости реформ ООН,

²² Прайм-ТАСС 22.09.2006. С. Лавров. Россия активно участвует в реформировании ООН.

²³ Совет посторонних // Коммерсант. 2005. № 105. 10 июня.

которые позволили бы Организации продолжать играть роль главного международного механизма обеспечения коллективной безопасности и борьбы с новыми вызовами и угрозами. Главным в этом процессе остается повышение эффективности ООН, подтверждение ее центральной роли в мировых делах при сохранении межгосударственной природы организации. Это возможно только на путях максимально широкого согласия стран-членов по всем реформенным решениям и их активного участия в делах организации. В этом контексте МИД РФ предлагает:

- исходя из закрепленных в Уставе ООН механизмов коллективной безопасности, использовать нашу деятельность в СБ ООН для непосредственного участия в международных усилиях по политическому урегулированию кризисов и конфликтов и поддержанию стабильности в различных регионах мира, а также для борьбы с новыми угрозами и вызовами;

- при рассмотрении вопроса о расширении Совета Безопасности исходить из наших принципиальных подходов: сохранить максимально компактный и работоспособный состав СБ, повысить его представительность, в том числе за счет влиятельных развивающихся стран, и, главное, не допустить нанесения ущерба нынешнему статусу России как постоянного члена Совета, закрепленному в Уставе ООН»²⁴.

В вопросах безопасности Россия выступает за усиление координирующей роли ООН в борьбе с терроризмом, активное вовлечение контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН в решение актуальных задач. РФ связывает эффективную деятельность ООН с обеспечением собственной национальной безопасности, выступает против практики неподконтрольного ООН применения военной силы в международных делах. Эта позиция встречает понимание в мире. Не случайно, для отстаивания своих интересов, своего видения внешнеполитических ситуаций в своих внешнеполитических инициативах Россия предпочитает действовать не в одиночку, а опираясь на коалиции государств с совпадающими интересами. Эти коалиции нередко ситуативны и недолговечны, потому что, как правило, создаются для выражения консолидированной позиции по отдельным и конкретным вопросам внешней политики. Их участники не объединены общими стратегическими интересами, более того, могут осознавать эти интересы предельно расплывчато. Членство в ООН помогает России лавировать

²⁴ МИД РФ. Об одобрении Президентом России В.В: Путиным Обзора внешней политики Российской Федерации // http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/690A2BAF968BIFA4C32572B100304A6E

в гибкой конфигурации альянсов, то двигаясь в русле политики других государств, то выступая с собственными инициативами. Разумеется, наличие четко сформулированной и последовательно реализуемой внешнеполитической линии, неуклонно выполняемой стратегической концепции национальных интересов позволило бы России создавать более долгосрочные и устойчивые коалиции. Активное участие в деятельности ООН дает дополнительные возможности для этого.

Россия медленно, но верно укрепляет свои позиции в организациях и подразделениях ООН. С другой стороны, эффективность самого участия зависит в том числе от мотивации и профессионализма российских представителей в ООН и связанных с ней организациях. Важной задачей российской дипломатии является обеспечение качества нашей представленности в органах, определяющих политику ООН в вопросах управления, бюджетного планирования, финансирования, закупочной деятельности и т.д. Одним из перспективных направлений является активизация участия государственных структур и российского бизнес-сообщества на рынке услуг ООН.

Сравнительно слабым местом позиции России в ООН является кадровый вопрос. Эффективность и мотивация представителей России в ООН и различных ее органах часто вызывает сомнения и не соответствует общепринятым стандартам. В этой связи в последнее время раздаются призывы к возможности перехода в перспективе к общепринятой международной практике кадрового «перелива» между дипломатической службой, с одной стороны, и различными элементами гражданского общества (НПО, политологические центры и корпоративный сектор) — с другой. В перспективе это могло бы решить кадровые проблемы дипслужбы на соответствующих участках и способствовало бы повышению эффективности их работы и консолидации всего внешнеполитического процесса, учитывая необходимость отражения всего спектра мнений и интересов, существующих в российском обществе.

Наконец, ООН является площадкой, с которой российские лидеры могут напрямую обращаться ко всему мировому сообществу и к мировой общественности. В этой связи важные заявления российских лидеров могут быть услышаны и широко растиражированы, более того, роль России в ООН, также как и сам факт обращения с трибуны ООН, придает им особый авторитет. Это особенно актуально в связи с тем, что РФ контролирует лишь 2% мирового информационного пространства и потенциально может оказаться в информационной блокаде, так как риторика западных СМИ носит преимущественно антироссийский

характер. Роль информационной составляющей во внешнеполитической деятельности становится все более существенной. Тональность восприятия итогов переговоров, тех или иных фактов, событий и тенденций в сфере международных отношений во многом формируется не столько принятыми документами, сколько их информационным фоном — комментариями политологического сообщества, экспертными выступлениями, публикациями в СМИ. На наш взгляд, Россия стала более активно использовать эту возможность. Мюнхенская речь В.В. Путина 10 февраля 2007 года стала явным успехом, так как отражала взгляды не только самой России, но и значительной части мирового сообщества.

Прочность международных позиций России (в том числе и ее позиций в ООН) напрямую зависит от положения внутри страны. Внутреннее укрепление России делает нашу внешнюю политику более целенаправленной и результативной, а российскую дипломатию — более востребованной в мировых делах.

Для этого нужна консолидация взглядов основной массы населения в отношении базовых внешнеполитических целей и ценностей, общенациональный консенсус по основным вопросам внешней политики, отражающий преобладающие настроения в обществе. В этой связи следует отметить, что уровень поддержки интенсификации участия России в деятельности ООН в российском обществе значителен. В целом население поддерживает основные инициативы своей страны в ООН. Авторитет ООН среди населения России выше, чем любой другой международной организации²⁵. В то же время раскол общества по базовым вопросам внутренней и внешней политики характерен и здесь. Как показывают социологические опросы, почти половина российских граждан (44%) затрудняется оценить роль ООН в современном мире; остальные значительно чаще признают эту роль положительной (41%), нежели отрицательной (15%). При этом доля оценивающих роль ООН негативно оставалась довольно стабильной и ранее, но в начале десятилетия россияне гораздо чаще, чем сейчас, признавали ее позитивной и реже затруднялись дать ей оценку. Влияние ООН на международную жизнь считают значительным треть опрошенных (33%), незначительным — почти столько же (30%). При этом об усилении ее влияния говорят 23% респондентов, а об ослаблении — 32%.

Вместе с тем только 22% опрошенных полагают, что деятельность ООН в целом отвечает интересам России. Противоположного мнения

²⁵ Фонд «Общественное мнение» 26.10.2006. Григорий Кертман. Отношение к ООН: мониторинг и аналитика.

придерживаются 33% респондентов (остальные затрудняются с ответом на этот вопрос). На вопрос о том, должны ли, по их мнению, государства подчиняться тем решениям ООН, которые они считают неправильными, мнения респондентов разделились примерно поровну.

На наш взгляд, такая амбивалентность объясняется также непоследовательностью российской внешней политики и недостаточным уровнем и непоследовательностью информирования общества о ее целях и приоритетах.

1.5. Потенциал различных моделей реформирования для решения проблем глобального управления и глобальной демократии

Повышение роли и качества участия России в системе ООН, а также повышение эффективности и координации деятельности ООН предполагает реализацию системы мер на национальном, региональном и международном уровне. Разумно было бы уделить первостепенное внимание комплексу мер на национальном уровне. Учитывая, что в международных отношениях доктрина неореализма становится все более востребованной, в настоящее время России требуется однозначно определить свои национальные интересы, отвечающую им внешнеполитическую линию и строго ее придерживаться. Гибкость должна наблюдаться, но в четко очерченных пределах. Западные партнеры РФ привыкли считать ее внешнеполитическую линию предельно лабильной (например, ЕС рассчитывает привязать вопрос о поддержке вступления России в ВТО с «правильным» голосованием России по статусу Косово). Необходимо четко заявить о своих твердых принципах по ряду вопросов и, самое главное, этих принципов придерживаться. Только тогда с позицией России, подкрепленной ее выросшими экономическими возможностями, будут считаться. Для этого нужны и консолидация взглядов основной массы населения в отношении базовых внешнеполитических целей и ценностей, общенациональный консенсус по основным вопросам внешней политики, отражающий преобладающие настроения в обществе.

Россия недостаточно эффективно использует рычаги влияния в ООН. Нередко российский МИД теряет время, необходимое для полномасштабных инициатив в ООН, ограничиваясь участием в малоэффективных акциях и организациях. В результате отдельных внешнеполитических просчетов России образуется кумулятивный эффект,

побуждающий другие страны и международные организации в минимальной степени учитывать международный вес России.

Возможности использования ООН как площадки, с которой российские лидеры могут напрямую обращаться ко всему мировому сообществу и к мировой общественности с заявлениями программного характера, снижаются неустойчивостью внешней политики страны. В этой связи можно согласиться с оценкой Мюнхенской речи В.В. Путина, сделанной А. Баташевым, в том, что в этом важном концептуальном выступлении «векторы внешней политики России пока определены крайне нечетко. В этой связи и ориентиры, заданные президентом, кажутся крайне расплывчатыми. Россия не определилась со своим видением Запада. Черeda всплесков сотрудничества и противостояния — свидетельство бессистемности. Речь В. Путина — одна из попыток добиться понимания зарубежными партнерами. Но оно затруднено, ибо происходящая после распада СССР самоидентификация России как государства и российской внешней политики еще далека от завершения»²⁶.

В настоящее время впервые после окончания «холодной войны» значительно возросла роль российского фактора в международных делах. В основе лежит не только внутреннее укрепление России, но и ориентация на перспективные тенденции современного мирового развития — растущее в мире понимание безальтернативности укрепления коллективных и правовых начал международных отношений. В этих условиях Россия берет на себя все большую ответственность в международных делах. Теперь задача состоит в том, чтобы позицию вновь поверившей в себя России партнеры рассматривали не как вызов, а как возможность для широкого международного сотрудничества. Россия настойчиво предлагает сотрудничать только на основе равноправия, взаимного учета интересов и взаимной выгоды, исходя из того, что вновь обретенный ею суверенитет — безусловный императив. Для многих ведущих стран мира такое скорое восстановление России как одного из ведущих государств мира оказалось неожиданным. Можно согласиться с позицией МИД РФ о том, что вызывает поворотный момент в развитии современных международных отношений и Россия всегда будет на стороне тех сил, которые понимают необходимость обеспечения коллективной безопасности коллективными усилиями на основе международного права, четких и общих для всех правил игры. Добиться

²⁶ Баташев Г.А. Мюнхенская речь Путина: МИД получил сигнал действовать, а Запад задуматься, <http://www.mezhdunarodnik.ru/niagazin/6415.html>

такого позитивного перелома в развитии международной ситуации — важнейшая задача российской дипломатии на ближайший период.

Россия не заинтересована во втягивании себя в новое геополитическое противостояние, помочь избежать этого может активная многовекторная политика, в том числе и проводимая через ООН.

Исходя из закрепленных в Уставе ООН механизмов коллективной безопасности, России следует активнее использовать свою позицию в СБ ООН для непосредственного участия в международных усилиях по политическому урегулированию кризисов и конфликтов и поддержанию стабильности в различных регионах мира, а также для борьбы с новыми угрозами и вызовами. При этом не следует опасаться использовать наше право вето, однако лишь в особых случаях. В политическом плане увеличение нашей активности в сфере поддержания международного мира и безопасности под эгидой ООН добавило бы аргументов к требованиям, соответствующим и российским национальным интересам, о том, что использование силы в международных отношениях возможно только с санкции Совета Безопасности ООН²⁷.

В вопросах применения санкций по линии ООН следует продолжать исходить из того, что различные ограничительные меры могут вводиться исключительно резолюциями Совета Безопасности. Подобные решения должны оставаться крайней мерой, когда другие средства воздействия исчерпаны. Решения о введении санкций должны быть строго адекватны имеющейся угрозе, предусматривать четкие ограничения по их срокам действия, возможность обзора, порядок отмены таких мер, содержать гуманитарные изъятия.

В контексте возможного расширения СБ ООН России важно установить союзнические отношения с крупнейшими региональными державами.

Для России ООН является уникальным инструментом влияния на международной арене даже в условиях относительного упадка Организации. С одной стороны, как один из основоположников ООН, Россия обладает особым статусом и политическим ресурсом, который в основном сохранился после распада СССР. С другой стороны, ООН дает России возможность восстановить утраченные связи с внешним миром за пределами Запада и влиять на Запад извне.

²⁷ МИД РФ. Об одобрении Президентом России В.В. Путиным Обзора внешней политики Российской Федерации //

http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/690A2BAF968BIFA4C32572B100304A6E

Учитывая вероятные долгосрочные тенденции снижения роли Запада в международных делах на протяжении XXI века, России следует обратить особое внимание на ООН и ее возможную роль в процессах глобального управления. Для России развитие ООН как влиятельного и действенного международного института — приоритетное направление на международной арене наряду с развитием своего участия в «Группе восьми».

Раздел 2. «Группа восьми»²⁸

2.1. «Группа восьми» в структуре современной системы международных отношений

Сегодня «Группа восьми» играет ключевую роль в глобальном развитии. Являясь одним из наиболее влиятельных международных институтов, «Группа восьми» занимает центральное место в структуре системы международных отношений. На формирование мировых экономических, социальных и политических процессов оказывают влияние как решения, принятые в рамках саммитов, так и избранные для их осуществления формы и механизмы.

Одновременно условия нового этапа развития: беспрецедентные вызовы безопасности; новый уровень сложности, неопределенности и взаимозависимости вызовов, связанных с глобализацией; новый уровень уязвимости и типов угроз — обуславливают необходимость выбора наиболее эффективной модели работы «Группы восьми». Причем как модели взаимодействия членов Группы внутри самого института, так и его взаимодействия с другими институтами.

Новые условия требуют:

1) включения в деятельность «Группы восьми» новых игроков: лидеров развивающихся стран и новых экономик, многосторонних организаций, гражданского общества. Возникают вопросы: каких? сколько? в каких форматах взаимодействия?

2) укрепления системы институтов «Группы восьми». Новые вопросы: какого конкретно усиления? на каких уровнях? каким образом должно быть организовано взаимодействие между ними и их взаимодействие с другими международными институтами?

3) инновационного подхода в деятельности института для обеспечения его способности гибко реагировать на вновь появляющиеся задачи управления. Еще один блок вопросов: самостоятельно? совместно с другими

²⁸ Материал подготовлен к.ф.н., д.п.н., проректором ГУ-ВШЭ М.В. Ларионовой.

игроками, какое влияние это окажет на идентичность института и системы в целом? как при этом обеспечить слаженность и последовательность в условиях, когда международные организации как автономные акторы конкурируют в системе международных институтов?

В этой связи особую актуальность представляют вопросы возможных путей реформирования института, определения наиболее эффективных моделей его взаимодействия с ключевыми международными организациями, выявления факторов, содействующих реализации обязательств, принимаемых в рамках ежегодных саммитов.

Глобальные вызовы предъявляют все большие требования к программе действий «Группы восьми» и международных многосторонних институтов, что ведет к постоянному расширению повестки дня саммитов, количеству вопросов, включаемых в приоритеты для обсуждения, количеству документов и решений, принимаемых на встречах глав государств и правительств стран — членов форумов. Саммиты шестой и седьмой серий²⁹ демонстрируют устойчивую тенденцию к увеличению числа принимаемых обязательств, далеко не всегда сопровождаемую уровнем исполнения, адекватным поставленным целям (см. табл. 1).

На саммите в Санкт-Петербурге было принято 14 документов, содержащих вместе с Заявлением председателя 317 конкретных обязательств. Таким образом встреча лидеров в 2006 году подтвердила общую тенденцию к увеличению количества принятых решений и стала своеобразным рекордом в истории форума с 1975 года. 216 обязательств относятся к приоритетам председательства России: 52 — к сфере борьбы с инфекционными заболеваниями; 114 — глобальной энергетической безопасности; 50 — образованию для инновационного общества XXI века. Саммит в Хайлигендамме поставил новый рекорд по количеству принятых обязательств, зафиксировав 330 конкретных решений в 12 документах и заявлении председателя.

Однако жизнеспособность решений зависит от коллективной приверженности стран — членов «Восьмерки» их последовательному выполнению в рамках системной стратегии совместных действий. Анализ деятельности стран-членов по исполнению обязательств, принятых в Санкт-Петербурге, показал невысокий общий средний уровень —

²⁹ Таблица оценок сформирована на основе табл. 2.1, 14.1 и 14.2 книги Николаса Бейна (Bayne N. *Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st century*. Ashgate Publishing, 2005). Под циклом (cycle) понимается вся история саммитов с 1975 года до настоящего времени. Ряд (sequence) означает последовательность из 7 (8) саммитов. Серия саммитов (series) включает группу встреч на высшем уровне с общим кругом проблем. Ряд и серия необязательно совпадают, поэтому в таблице обозначено начало каждой серии.

Таблица 1
Результаты саммитов 1998-2007 гг.

Год	Место проведения	Основные вопросы серий и достижения саммитов	Количество документов	Количество обязательств ³⁰	Оценка саммита	Средний уровень исполнения ³¹
Шестая серия. Глобализация и развитие <i>Начало первого цикла и ряда «Группы восьми»</i>						
1998	Бирмингем (первый саммит «Группы восьми»)	Новый формат, борьба с преступностью	7	73	B+	0,45
1999	Кельн	Долги беднейших стран, Косово, финансы	5	46	B+	0,39
2000	Окинава	Расширенный диалог, информационные технологии	10	105	B	0,78
2001	Генуя	Инфекционные заболевания, Африка	8	58	B	0,53
Седьмая серия. Борьба с терроризмом и его причинами						
2002	Кананаскис	Африка, партнерство по уничтожению ОМП	8	187	B+	0,33
<i>Седьмой ряд «Группы семи»</i>						
2003	Эвиан	Расширенный диалог, примирение	15	206	c+	0,51
2004	Си-Айленд	Ближний восток	15	253	c+	0,54

³⁰ Обязательство представляет собой «отдельное, специфичное, выраженное публично и на основании общего согласия заявление намерения, “обещание”, или “обязательство”, членов саммита, что они будут предпринимать действия для достижения или движения к определенной позитивной цели», <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/methodology/g7c2.htm>. Подробнее о методологии оценки обязательств стран «Группы восьми» см.: Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2006. № 6: «Выполнение Россией обязательств, принятых на саммите 2005 г. в Глениглсе».

³¹ Исполнение обязательства оценивается в соответствии с целенаправленными действиями национального правительства по изменению существующих юридических и административных механизмов для достижения заявленного обязательства.

Год	Место проведения	Основные вопросы серий и достижения саммитов	Количество документов	Количество обязательств	Оценка саммита	Средний уровень исполнения
<i>Второй ряд «Группы восьми»</i>						
2005	Глениглс	Изменение климата, Африка	15	212	A-*	0,65
2006	Санкт-Петербург	Энергетическая безопасность, инфекционные заболевания, образование	15	317	B-**	0,47
2007	Хайлигендамм	Условия для глобального роста, изменение климата и энергоэффективность, Африка, развитие и ответственность	13	330	A-***	
2008	Хоккайдо	Изменение климата и устойчивое развитие, этика, Африка				
* Оценка Дж. Киртона на основе методологии Н. Бейна.						
** Оценка Дж. Киртона и М. Ларионовой на основе методологии Н. Бейна.						
*** Предварительная оценка М. Ларионовой на основе методологии Н. Бейна.						

47%³², с заметными различиями по показателям по странам и приоритетам; так, наиболее высокий уровень исполнения страны-члены продемонстрировали по решениям сферы глобальной энергетической безопасности (69%).

³² Качество исполнения обязательств, принятых на саммите той или иной страной — членом «Группы восьми», оценивается по трехуровневой шкале:

- оценка «+1» — полное или практически полное исполнение страной — членом «Группы восьми» принятого на себя обязательства;
- оценка «-1» — полное или практически полное невыполнение страной — членом «Группы восьми» принятого на себя обязательства;
- оценка «0»: (1) невозможность выполнения страной — членом «Группы восьми» принятого на себя обязательства по причине существования факторов, внешних по отношению к исполнительной власти, препятствующих исполнению обязательства; (2) правительством страны — члена «Группы восьми» ведется работа по исполнению принятых на себя обязательств, однако из-за ее незавершенности невозможно судить о результатах исполнения..

Kokotsis E. Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988-1995. New York & London: Garland Publishing, Inc., 1999. P. 18.

Данные исследований исполнения обязательств показывают, что «более высокий уровень обычно наблюдается в случаях, когда страны «Восьмерки», являясь участниками существующих международных режимов (таких, как, например, МВФ или ВБ), оказывают на них политическое влияние и финансовое воздействие, определяя повестки дня и гарантируя согласие по реализации»³³.

Другие факторы, повышающие уровень исполнения решений, включают личное вовлечение лидеров, наличие национальных институциональных структур, увеличивающееся количество рабочих групп и официальных структур различного уровня, связь принятых обязательств с национальными приоритетами стран-членов, а также уровень консенсуса, достигнутого на саммите, по принятым решениям и механизмам их реализации.

Существуют многообразные формы и модели взаимодействия как между самими институтами, так и между «Группой восьми» и международными организациями. Различные авторы и модели выделяют в качестве фактора эффективности разные черты института.

Принято выделять несколько структурных преимуществ, обеспечивающих успех скоординированной мощи наиболее влиятельных держав мира — членов «Группы восьми»: демократическая легитимность (поскольку главы государств зависят от своих электоратов), очевидная способность действовать, ограниченность членства, общие цели.

Некоторые исследователи, СМИ и общественное мнение рассматривают институт как некий исполнительный орган или всемирный комитет (*directoire*), хотя лидеры «Группы восьми» время от времени заявляют, что она таковой не является. Накануне встречи в Глениглсе в 2005 году один из обозревателей отмечал, что восемь глав государств «де-факто являются всемирным исполнительным комитетом» и постоянно действующим политическим механизмом, стремящимся заполнить вакуум, оставшийся от «умирающей и раздираемой скандалами Организации Объединенных Наций», от Европейского союза, который не в состоянии договориться ни о Конституции, ни о бюджете, от ВТО, которая по-прежнему пытается установить жизнеспособную систему мировых торговых отношений»³⁴.

³³ G8 Research Group. Compliance Studies, <http://www.g8.utoronto.ca/compliance>, а также Kokotsis E. Compliance and the G7/G8 Summits: Interim Gleneagles Compliance report // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2006. № 4.

³⁴ Kerevan G. (2005) How UN Failure Cleared the Way for G8 Power // *The Scotsman*. 26. 7 July.

Модель «ведущая роль Америки», разработанная Патнамом и Бейном³⁵, предполагает способность и готовность США принять на себя лидерство при поддержке как минимум одного из лидеров остальных семи стран.

Модель «союз равных» Уоллеса и Киртона исходит из того, что у стран-участниц равные возможности (но что вместе они способны управлять глобальными процессами и противостоять новым вызовам), одинаковая уязвимость к внешним ударам, общие принципы демократии, достаточный контроль и политический капитал в пределах своих стран. Модель также подчеркивает, как преимущество института, ограниченный характер членства в «Группе семи»³⁶.

Модель «ложный новый консенсус» исходит из положения, что общая эффективность «Группы семи» в 1990-х снижалась вследствие того, что все участники прониклись ложным убеждением об общем ослаблении государств в условиях усиливающейся экономической взаимозависимости и взаимной уязвимости³⁷.

Модель «демократический институционализм» рассматривает рост показателей деятельности института как результат эффективности его взаимодействия с многосторонними организациями, контролируемые ею; институционализации самой «Группы семи» на уровне министерств и ведомств; сильного бюрократического аппарата в правительствах стран-членов; приверженности лидеров стран-членов международному сотрудничеству; институтам и решениям «Группы восьми», а также результат народной поддержки глав государств³⁸.

Модель «коллективное управление» связывает повышение эффективности «Группы восьми» с появлением новых глобальных проблем, неадекватностью других мировых институтов новым вызовам, ограничений, накладываемых на деятельность крупнейших держав усиливающейся глобализацией, а также институционализацией форума, сохранением

³⁵ Putnam R.D., Bayne N. (1984) *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*. Harvard University Press, Cambridge, MA.

Putnam R.D., Bayne N. (1987) *Hanging Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, rev. ed. Harvard University Press, Cambridge, MA.

³⁶ New Perspectives on Global Governance. Why America needs the G8. Edited by Michele Fratianni, John Kirton / Alan Rugman, Paolo Savona. Global Governance Series. Ashgate. 2005.

³⁷ Bergsten C.F., Henning C.R. (1996) *Global Economic Leadership and the Group of Seven*. Institute for International Economics, Washington DC.

³⁸ Ikenberry G.J. (1993) Salvaging the G-7 // *Foreign Affairs*. 72:2. 132-39.

формата «вход только для лидеров», повторяемости вопросов и четко сформулированной повесткой дня «Группы восьми»³⁹.

Модель «группа избранных» рассматривает последовательный рост эффективности «Группы восьми» как следствие глобализации финансовых рынков, институт при этом остается узким закрытым клубом, члены которого разделяют общее понимание мировой ситуации⁴⁰.

Модель «групповая гегемония» как модель, обеспечивающая устойчивость либеральных торгово-экономических режимов, пришедшая на смену индивидуальной гегемонии США, связывает неизменно высокую эффективность с высокой концентрацией власти, наличием групповой идентичности, ограниченным членством, позволяющим достигать соглашений, а также сложившейся системой постоянного взаимодействия, обеспечивающей как присутствие «тени будущего», так и доверительные отношения членов клуба⁴¹.

Модель «мета-институт» рассматривает все возрастающую эффективность «Группы восьми» как результат согласованных действий стран-членов в условиях крушения существующих международных организаций⁴².

Концепция «системы сетей» («сети сетей» — network of networks) рассматривает новую архитектуру управления как систему сетей⁴³.

Каждая из этих моделей⁴⁴ вносит многое в понимание того, как работает система. Однако, если в основе моделей «ведущая роль Америки» и «союз равных» лежит взаимоотношение между странами-членами внутри института, модели «ложный новый консенсус», «коллективное

³⁹ Bayne N. (2000) *Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal* Ashgate, Aldershot, The G8 and Global Governance Series.

Bayne N. (2005b) *Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st Century*. Ashgate, Aldershot, UK.

⁴⁰ Hodges M. R. (1999) *The G8 and the New Political Economy // The G8's Role in the New Millennium*, 69-73 / Michael R. Hodges, John J. Kirton, Joseph P. Daniels (eds). Ashgate, Aldershot, UK.

⁴¹ Bailin A. (2005) *From Traditional to Group Hegemony: The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap*. Ashgate, Aldershot, UK.

⁴² Penttila, Risto E. J. (2003) *The Role of the G8 in International Peace and Security*. Adelphi Paper, 355. Oxford University Press for the International Institute of Strategic Studies, Oxford.

⁴³ Slaughter A.-M. (2004) *A New World Order*. Princeton University Press, Princeton; Oxford.

⁴⁴ Модели подробно рассматриваются в недавно опубликованной монографии Питера Хайнелла «Система 'Группы семи/восьми' и "Группы двадцати". Эволюция, роль и документация» (Hajnal P. *The G8 System and the G20. Evolution, Role and the Documentation*. Ashgate, UK, 2007).

управление», «группа избранных», «групповая гегемония», «метаинститут» выделяют в качестве основы различные функции и принципы управления институтом внешней средой. В свою очередь, модели «демократического институционализма» и «системы сетей» выдвигают на первый план аспекты взаимодействия «Группы восьми» с другими институтами, разделения труда в условиях необходимости глобального управления.

В трансформации взаимоотношений «Группы семи» и международных организаций различаются два периода. Для периода 70-80-х годов характерно делегирование «Группой семи» международным организациям ответственности за исполнение принятых на саммите экономических решений, в выработке которых они не принимали участия⁴⁵. В 90-е годы завершение «холодной войны», усиление процессов глобализации, расширение состава международных организаций и круга вопросов повестки дня «Группы семи» привели к необходимости реформы международных институтов, решение о необходимости пересмотра которых было принято на саммите в Неаполе в 1994 году по инициативе Клинтон.

Одновременно трансформация международных организаций привела к изменению характера их взаимодействия с «Восьмеркой», они в значительно большей степени вовлекаются в процесс подготовки решений саммитов, оставаясь важным инструментом выполнения принятых в рамках саммитов обязательств. Особенно интенсивно этот процесс развивался с началом реформы самого института, инициированной Тони Блэром в 1998 году на Бирмингемском саммите, в рамках шестого цикла саммитов, приоритетными темами которого стали глобализация и развитие⁴⁶, совпавшего с началом первого цикла «Группы восьми».

Существуют три конкурирующие академические школы относительно характера взаимодействия «Группы восьми» и других многосторонних институтов, они подробно рассматриваются в работе Джона Киртона⁴⁷. Однако краткий обзор подходов представляется необходимым перед тем, как перейти к изложению гипотезы о роли международных

⁴⁵ Bayne N. *Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st Century*. *G8 and Global Governance Series. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, 2005.

⁴⁶ Шестой цикл включает саммиты 1998, Бирмингем; 1999, Кельн; 2000, Окинава; 2001, Генуя. Bayne N. *Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*. The G8 and Global Governance Series. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, 2000.

⁴⁷ Киртон Дж. Исполнение экономических обязательств «Группы восьми»: роль международных институтов // Актуальные проблемы глобального управления: «Группа восьми» и международные институты (ред.). М.: Логос, 2007.

организаций в осуществлении обязательств «Группы восьми», тенденциях формирования новых моделей партнерства последнего десятилетия, а также о прогнозе развития новых типов партнерства на следующие 10 лет, сформированном на основе полученных в рамках исследования эмпирических данных.

Элла Кокотсис в своей работе 1997 года, посвященной модели демократического институционализма⁴⁸, доказывает, что деятельность многосторонних институтов, контролируемых странами — членами «Группы семи», содействует исполнению обязательств, принятых в рамках саммитов, при условии, что эти организации являются профильными для данных специфических обязательств.

Подход «управление против многосторонних институтов», развиваемый Джоном Киртоном в сопряжении с его моделью внутриинституционального взаимодействия стран — членов «Группы восьми» «союз равных»⁴⁹, предполагает, что Группа движется все далее от усиления и реформирования институтов к замене старых многосторонних организаций на альтернативные и созданию нового порядка с фундаментально отличной от традиционной системы, построенной вокруг «Восьмерки» (G8-centred system of its own). Киртон утверждает, что по широкому кругу проблемных полей международные организации превращаются из союзников в противников «Группы восьми» в ее усилиях обеспечить адекватный ответ глобальным вызовам вследствие их «устарелых и противоположных потребностям (управления) мандатам, системам управления, культуре, истории неудач и негативной репутации, непроницаемости для изменений, инициированных «Группой семи». Провал реформы Устава и Совета Безопасности ООН в сентябре 2005 года, неспособность МВФ и ВБ трансформироваться в соответствии с требованиями XXI века... дают весомые основания для предположения, что в будущем «Группа восьми» в еще меньшей степени сможет полагаться на старые многосторонние институты»⁵⁰.

⁴⁸ Kokotsis E. (1999) Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988-1995 (New York: Garland).

Kokotsis E., Daniels J. (1999) "G8 Summits and Compliance // Hodges M., Kirton J. The G8's Role in the New Millennium (Ashgate: Aldershot). R 75-94.

⁴⁹ Kirton J. (2004) Explaining G8 Effectiveness: A Concert of Vulnerable Equals in a Globalizing World. Paper prepared for the 45th Annual Convention of the International Studies Association. Montreal, March 17-20.

⁵⁰ Kirton J. Implementing G8 Economic Commitments: How International Institutions Help // Global governance issues. G8 and multilateral international institutions. Moscow: Logos, 2007.

Третья модель «управление «Группы восьми» без многосторонних институтов», обоснованная Николасом Бейном⁵¹, исходит из того, что «Группа восьми» и многосторонние институты находятся в отношениях взаимного сосуществования и отстраненности, если их повестки дня различаются, и отношениях напряженности в ситуациях общности повестки.

Рассматривая аргументы конкурирующих академических школ относительно взаимодействия «Группы восьми» и других многосторонних институтов⁵², а именно «управление через многосторонние организации»⁵³, «управление вопреки международным организациям»⁵⁴ и «управление без многосторонних организаций»⁵⁵, данная работа исходит из того, что наиболее рациональным выбором может быть модель «управления в союзе с международными организациями». В основе гипотезы заложено два допущения: позитивистское и конструктивистское.

Во-первых, деятельность «Группы восьми» и многосторонних международных организаций направлена на достижение общих целей — осуществление координации и глобального управления, и несмотря на их многообразие и различия, международные организации и «Группа восьми» должны являться естественными союзниками в достижении этих целей. Во-вторых, учитывая нарастающий объем и разнообразие вызовов глобальному управлению, рациональный выбор стран — членов «Восьмерки» будет сдвигаться в пользу «управления в союзе с международными организациями»⁵⁶, опирающегося на модели демократического

⁵¹ Bayne N. (2000) Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal, (Ashgate: Aldershot).

⁵² Киртон Дж. Исполнение экономических обязательств «Группы восьми»: роль международных институтов // Актуальные проблемы глобального управления: «Группа восьми» и международные институты (ред.). М.: Логос, 2007.

⁵³ Вовлечение МО в процесс легитимизации решений «Группы восьми» и передача им мандата на осуществление принятых в рамках саммитов обязательств.

⁵⁴ Разочарование деятельностью МО, оценка их работы как неэффективной. Формирование новых институтов, в том числе институтов «Группы восьми».

⁵⁵ Сосуществование и невовлеченность в сферы ответственности друг друга в случае их различия; взаимное напряжение при совпадении сфер деятельности.

⁵⁶ Ларионова М.В. Выполнение решений «Группы восьми» в сфере образования: роль международных организаций; а также: Горбунова Е.М., Ларионова М.В. Эволюция проблематики образования в контексте приоритетов и обязательств «Группы восьми» // Актуальные проблемы глобального управления: «Группа восьми» и международные институты (ред.). М.: Логос, 2007.

институционализма⁵⁷ и «системы сетей»⁵⁸. Одновременно, очевидно, наиболее эффективной моделью внутреннего взаимодействия стран — членов «Группы восьми» и наиболее продуктивной, к которой следует двигаться России, является модель «союз равных».

Подробно анализ тенденций формирования новых моделей партнерства последнего десятилетия, а также прогноз развития новых типов партнерства на следующие 10 лет представлен в разделе 2.5.

2.2. Задачи реформы в контексте миссии и исторического развития «Группы восьми»

Первая встреча лидеров «Большой шестерки» (США, Франции, Великобритании, Италии, ФРГ, Японии) состоялась 15-17 ноября 1975 года во французском Рамбуйе⁵⁹. Встреча стала осознанным ответом лидеров наиболее развитых демократических экономик мира на ряд глобальных событий начала 70-х годов:

- кризис Бреттон-Вудской системы;
- первое расширение ЕЭС;
- экономический спад 1974 года в странах — членах ОЭСР (резкий подъем инфляции и безработицы);
- нефтяной кризис;
- неспособность существующих международных институтов справиться с этими вызовами;
- неспособность самих наиболее развитых стран справиться с новыми проблемами без нового многостороннего уровня (механизма) координации.

Интенсивное энергоемкое развитие западного мира после окончания Второй мировой войны сопровождалось ускоренным ростом энергопотребления: с 1954 по 1974 год производство сырой нефти выросло более чем в четыре раза — с 700 млн. до 2,9 млрд. тонн при ежегодном росте на 8%. В дальнейшем в силу спада в

⁵⁷ Kokotsis E. (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988-1995* (New York: Garland).

Kokotsis E., Daniels J. (1999) *G8 Summits and Compliance* // Hodges M., Kirton J. *The G8's Role in the New Millennium* (Ashgate: Aldershot). P. 75-94.

⁵⁸ Slaughter A.-M. (2004) *A New World Order*. Princeton University Press, Princeton; Oxford.

⁵⁹ В «Семерку» этот механизм был преобразован на следующей встрече в Пуэрто-Рико (США) в июне 1976 года, когда при активном лоббировании США, стремящихся ослабить европейское большинство в Клубе, к нему присоединилась Канада.

мировой экономике 1970-х годов и политически мотивированного сокращения добычи странами — членами ОПЕК уровень производства нефти претерпевал серьезные колебания — от максимума в 3,2 млрд. тонн в 1979 году до минимума в 2,8 млрд. тонн в 1983 году. Формальной причиной первого нефтяного кризиса стала арабо-израильская война 1973 года, начавшаяся в иудейский праздник Иом Кипур 6 октября. Спустя 10 дней после начала войны страны — члены ОПЕК по инициативе Саудовской Аравии приняли решение применить «нефтяное оружие» — одновременно повысить цены на сырую нефть на 70%. Уже 17 октября принимается решение о сокращении нефтедобычи на 5% (ряд арабских стран пошли еще дальше, объявив о 10%-ном сокращении добычи) и о последующих ежемесячных ее сокращениях на 5% вплоть до достижения требуемых «политических» результатов. 22 октября по призыву Египта и Сирии арабские страны — производители нефти объявили эмбарго на продажу нефти США в качестве ответной меры на заявленное президентом Р. Никсоном намерение увеличить поставки американского вооружения Израилю. Ведущие нефтяные компании западного мира, в свою очередь, немедленно взвинтили цены на нефть и нефтепродукты. Два месяца спустя ОПЕК принимает решение о повышении цены на нефть еще на 128%, в результате чего ее стоимость превысила 11 долларов за баррель. Нефтяное эмбарго закончилось 18 марта 1974 года и, хотя и было непродолжительным, нанесло серьезный удар по экономикам развитых стран. (По мнению многих аналитиков, нефтяное эмбарго в конечном итоге дало скорее негативный эффект. При том что политические цели достигнуты не были, ОПЕК потеряла значительную часть своего рынка: Европа переориентировалась на нефть Северного моря и других источников, включая СССР; Запад был вынужден развернуть широкомасштабную кампанию по разработке и внедрению энергосберегающих технологий. В совокупности это позволило заметно уменьшить зависимость Запада от нефтяного пресса ОПЕК⁶⁰.)

В условиях энергетического кризиса, который серьезно обострил многие экономические и социальные проблемы, для руководства ведущих стран западного мира стала очевидной необходимость создания инновационных механизмов консультаций, которые бы позволяли оперативно,

⁶⁰ Исаков Ю.Н. Глобальные энергетические проблемы в повестке дня «Большой восьмерки» // Международная жизнь. 2006. № 8. Август.

с должной откровенностью (по выражению президента Франции В. Жискара д'Эстена, в контактах «узкого круга лиц на приватном уровне») проговаривать острые проблемы с целью выхода на согласованные меры по их решению. Фактически речь шла о создании клуба, играющего «системообразующую роль... в мировой экономике»⁶¹. Действительно, деятельность «Библиотечной группы» в условиях экономического кризиса становилась недостаточной, требовался выход на уровень глав государств и правительств, при этом встречи министров финансов оставались важнейшим механизмом «Группы семи» и после 1975 года. 31 июля 1975 года во время ужина в посольстве Великобритании в Хельсинки (Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписание Заключительного акта) премьер-министр Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии Гарольд Вильсон, президент Франции Жискара д'Эстен, канцлер Германии Гельмут Шмидт, президент США Генри Форд обсудили предложение президента Франции и договорились о проведении саммита с целью выработки конкретных шагов для «стабилизации ситуации в мировой экономике».

Принятый по итогам встречи документ — декларация Рамбуэ (приложение 1) — определил миссию, основные цели и задачи встречи на высшем уровне глав государств и правительств шести наиболее развитых демократических экономик мира.

Главы государств и правительств Франции, Федеративной республики Германии, Италии, Японии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатов Америки встретились для координации и выработки политики, направленной на обеспечение экономического роста, преодоление высокой безработицы и продолжающейся инфляции, обеспечение роста национальных экономик адекватными энергетическими ресурсами; максимальной либерализации международной торговли на основе снижения тарифов, их ликвидацию в отдельных областях, значительное расширение торговли сельскохозяйственной продукцией и снижение нетарифных барьеров; восстановление стабильности экономических и финансовых условий в мировой экономике в результате согласованных действий уполномоченных национальных финансовых структур и международных финансовых институтов, завершения реформы международной валютной системы; выработку политики и согласование практических шагов, направленных на поддержку развивающихся стран через МВФ и другие соответствующие международные форумы.

⁶¹ Луков В.Б. «Группа восьми». М., 2004.

В качестве приоритета для обеспечения роста экономик стран «Шестерки» достаточными энергетическими ресурсами было заявлено дальнейшее «продолжение сотрудничества для снижения зависимости от импортируемой энергии через консервацию и развитие альтернативных источников... А также международное сотрудничество между странами-производителями и странами-потребителями, отвечающее долгосрочным интересам обоих» и позволяющее «обеспечить более сбалансированные условия и гармоничное и устойчивое развитие на мировом энергетическом рынке». Таким образом, вопросы энергетической безопасности, снижения энергозависимости, обеспечения прозрачности и устойчивости энергетического рынка с самого начала деятельности форума стали неотъемлемой частью повестки дня форума.

В последующие 30 лет энергетическая тема всегда оставалась в зоне внимания «Семерки/Восьмерки», регулярно всплывая в повестке дня очередных саммитов. Понятно, что ее место и «угол подачи» определились меняющейся ситуацией на мировом энергетическом рынке и главными факторами, воздействующими на ее динамику⁶².

По всем проблемам был принят принцип наращивания усилий, направленных на «более тесное международное сотрудничество и конструктивный диалог между всеми странами, преодолевая различия в уровне экономического развития путем обеспечения ресурсами, и политическими и социальными системами», а также сотрудничество в рамках существующих институтов и во всех соответствующих международных организациях.

Итак, хотя отправной точкой деятельности «Семерки» стал поиск мутей выхода из энергетического и экономического кризиса, с самого начала ее повестка дня стала обретать более широкий, по существу, глобальный формат. Уже в определении основных функций и параметров данного механизма говорилось, по сути дела, об ответственности лидеров этих стран за «процветание всего индустриального мира и развивающихся стран»⁶³. В дальнейшем на протяжении всех лет саммиты не были сугубо экономическими или энергетическими; вопросы политики, проблемы безопасности, весь спектр глобальных проблем приобретали все больший вес в повестке дня. Лидеры сами выбирают ключевые и наиболее острые проблемы, приоритетные как для страны — председателя, стран — участниц «Группы семи», так и для «Группы семи» как института глобального управления.

⁶² Статья посла по особым поручениям МИД России Ю.Н. Исакова «Глобальные энергетические проблемы в повестке дня «Большой восьмерки», опубликованная в журнале «Международная жизнь» № 8, август 2006 года.

⁶³ Rambouillet Summit Declaration.

Основополагающие требования к ставшим ежегодными встречам на высшем уровне сформулированы в высказывании президента Франции Валери Жискара д'Эстена, одного из инициаторов и хозяина первой встречи «Группы шести», 17 мая 1976 года, в ходе обсуждения в Белом доме с президентом Джеральдом Фордом и госсекретарем Генри Киссинджером возможности проведения второго после Рамбуэ саммита: «Я думаю, важно получить результаты, если мы проводим встречу... Мы могли бы обсудить оживление экономики и меры по борьбе с инфляцией. Но я не уверен, что эти вопросы достаточно драматичны»⁶⁴. Встречи должны быть результативными. Повестка дня должна включать важнейшие и наиболее острые **политические и экономические вопросы**.

«Группа семи/Группа восьми» (G7/G8) стала одним из важнейших элементов мирового управления. Она играет все более важную роль, объединяя семь ведущих индустриально развитых демократических стран — Францию, США, Великобританию, Германию, Японию, Италию, Канаду, — а также Европейский союз (с 1978 года) и Россию (с 1998 года) в качестве партнеров. В отличие от структурно оформленных международных организаций, которые основываются на межправительственных соглашениях и имеющих постоянно действующие секретариаты, «Группа восьми» по-прежнему остается относительно неформальным форумом координации и менее отягощена бюрократическим аппаратом, не имеет бюджета, не имеет устава, ее деятельность не регулируется каким-либо межгосударственным соглашением. Время от времени появляющиеся предложения о создании некоего постоянного аппарата встречали резкое противодействие, по крайней мере, нескольких членов. При этом сформирован уникальный механизм для согласования политики и для выработки совместных политических инициатив. Это позволяет главам государств-участников устанавливать хорошие личные взаимоотношения и понимать политические и экономические обстоятельства и ограничения каждой из стран.

Николас Бейн⁶⁵ выделяет три важнейшие цели саммита «Группы семи», каким он замышлялся инициаторами: «политическое лидерство

⁶⁴ Memorandum of Conversation, President Ford, President Valery Giscard d'Estaing, Secretary of state Henry Kissinger, [French] Minister of Foreign Affairs Jean Sauvagnargues, Assistant to the president for national security Affairs Brent Scowcroft, 17 May 1976; Gerald R. Ford Library, Box 19, national Security Adviser, Memoranda of Conversations, 1973-1977. Цитируется по книге Питера Хайнала. Hajnal P. The G7/G8 system and the G20. Evolution, Role and (he) Documentation. Ashgate, 2007.

⁶⁵ Bayne N. (2005) Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st Century. Ashgate, Aldershot, UK.

глав правительств в формулировании новых идей и преодолении тупиковых ситуаций на низовом уровне; ...урегулирование проблем в отдельных странах и на международном уровне... вызванных растущей взаимозависимостью, и... коллективное управление в Европе, Северной Америке и Японии с целью заменить прежнюю гегемонию США». Позднее в перечень задач саммитов вошла четвертая цель — интеграция международной экономики и политики.

Значение личных, конфиденциальных встреч между главами государств высоко оценивается как самими лидерами стран-участниц, так и официальными лицами и исследователями «Группы восьми».

Вот как оценивает результаты встречи в Рамбуйе в своих воспоминаниях Генри Форд: «В середине ноября я жил в Рамбуйе, Франция, где участвовал в конференции международного экономического саммита. Мои личные встречи с президентом Жискаром, канцлером ФРГ Шмидтом, британским премьер-министром Вильсоном и главами других стран были очень продуктивными, и всем нашим странам пошла на пользу наши договоренности относительно денежной политики, торговли и отношений с развивающимся миром»⁶⁶. Преемник Форда — Джимми Картер также высоко оценил значение личных, конфиденциальных встреч между главами государств: «На саммитах была решимость формулировать единое согласованное мнение — в одних случаях искали компромиссы, в других прибегали к более общим выражениям, чтобы не оставалось нерешенных конкретных вопросов. К тому же, когда имеешь возможность лично, без свидетелей обсуждать сложные темы, не зависеть от подчиненных, не будучи обязанным делать дипломатические заявления или общаться с прессой, легче сглаживать многие противоречия. Наконец, нет политического риска в том, чтобы отстаивать точку зрения, противоречащую мнению большинства, если остальные шесть лидеров делают то же самое»⁶⁷.

Бывший премьер-министр Великобритании Маргарет Тэтчер приводит рассуждения канцлера ФРГ Гельмута Шмидта о преимуществах и недостатках встреч лидеров «Семерки»: «Они помогли западным странам избегать политики, которую он называл “разори соседа”: девальвация и протекционизм как орудия конкуренции нанесли столько вреда в экономике и политике в 1930-е годы. С другой стороны, он считал, что участники саммитов слишком часто подвергались искушению пускаться в предприятия, которые не имели реальных перспектив...

⁶⁶ Цитируется по книге Питера Хайнала. Hajnal P. The G7/G8 system and the G20. Involution, Role and the Documentation. Ashgate, 2007.

⁶⁷ Ibid.

Всегда существовало давление, которому некоторые правительства были слишком готовы поддаться, используя такую риторику и давая такие громкие обещания, которые бы все одобрили, но к которым никто бы серьезно не относился»⁶⁸.

Джо Кларк, принимавший участие в саммитах сперва в качестве премьер-министра, а затем в качестве министра иностранных дел Канады, замечает: «Саммиты чрезвычайно конструктивны. Они концентрируют внимание правительств и лидеров и нередко обеспечивают возможность для прорывов, которые бы не произошли в более громоздкой традиционной системе. Ведь главы правительств в наши дни так перегружены работой, что могут оказываться в ловушке привычных схем деятельности — решать только самые неотложные вопросы и только с верными сторонниками. Встречи на высшем уровне **избавляют лидеров от необходимости действовать** в соответствии с такими схемами и позволяют глубже разбираться в международных вопросах, предоставляя возможности для инициативы и сотрудничества. Они избавляют многостороннее взаимодействие от присущих ему бюрократизма и чрезмерной осторожности»⁶⁹.

Бывший официальный представитель канадского правительства участница саммитов Венди Добсон отмечает, что «...участники саммитов довольно быстро оценили преимущества саммитов, которые почти невозможно измерить. Во-первых, замечательное свойство встреч на высшем уровне заключается в возможности участников познакомиться друг с другом и с мнениями собеседников по обсуждаемым вопросам... Во-вторых, приходится решать чрезвычайно сложные и разнообразные вопросы, и саммиты позволяют выделять проблемы, которые можно решать сообща, можно поручить кому-то проанализировать вопрос и отчитаться перед делегатами по результатам такого анализа»⁷⁰.

Действительно, саммиты постепенно из форума для выработки инициатив превращаются в форум для выявления актуальных вопросов и передачи функций. По мнению Джона Дж. Киртона⁷¹, важной чертой саммитов является «создание атмосферы согласия между участниками на самом высоком уровне по самым важным проблемам текущего момента. Этому служат... совещательная функция (сближение политик

⁶⁸ Цитируется по книге Питера Хайнала. Hajnal P. The G7/G8 system and the G20. Evolution, Role and the Documentation. Ashgate, 2007.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Kirton J. J. (1995) The Diplomacy of Concert: Canada, the G7 and the Halifax Summit// *Canadian Foreign Policy*. 3:1. 63-80.

через обмен мнениями); функция целеполагания (составляется повестка дня, устанавливаются приоритеты...; функция принятия решений (координация и сотрудничество в разработке политик...). Позднее Киртон⁷² выделил еще две функции G7/G8: политическое управление в странах — участницах Группы и глобальное управление.

В отличие от Киртона Чезаре Мерлини считает, что «саммит не является форумом принятия решений... Он не играет самостоятельно — он дирижирует оркестром, разъясняет партитуру, распределяет партии инструменталистам, задает тональность»⁷³.

Важной функцией саммита является «установление связей между вопросами политики, экономики и безопасности, которые в противном случае рассматривались бы в сугубо изолированном контексте отдельных ведомств, без какой-либо общей стратегии и постановки задач»⁷⁴.

С годами вокруг ежегодных встреч на высшем уровне, которые по-прежнему остаются стержневым элементом G7/G8, сформировалась сложная система институтов. Для обсуждения и принятия решений по проблемам, связанным с этими саммитами, несколько раз в год проходят различные встречи и консультации разных уровней. Неуклонно расширяющаяся сеть включает шерп, министров (финансов, иностранных дел, энергетики, экономики, занятости, окружающей среды, образования, здравоохранения...), политических директоров, постоянно действующие или специальные рабочие группы, экспертные группы и различные комиссии. Некоторые из них, созданные по инициативе глав «Группы семи/восьми», обретают определенную самостоятельность — содержание их деятельности может выходить за рамки тем, обсуждаемых на саммитах, — или изменяется их структура, а некоторые уже не имеют непосредственных связей с G7/G8.

Особый интерес представляет созданный несколько лет назад форум министров финансов 20 ведущих индустриально развитых стран, который стал моделью для недавно предложенной «Группы двадцати», которая могла бы дополнить либо заменить G7/G8, сосредоточившись на более точно очерченном круге проблем. Те, кто предлагает создание

⁷² Kirton J. J. (2006b) *A Summit of Significant Success: The G8 at St. Petersburg*, G8 Research Group, Toronto, 19 July, www.g8.utoronto.ca/evaluations/2006stpetersburg/kirton_perf_060719.pdf

⁷³ Merlini C. (1994) The G-7 and the Need for Reform // *The Future of the G-7 Summits. The International Spectator*. 29:2, 5-25. April/June, Special Issue. www.library.utoronto.ca/g7/italiano/merlini_i1.html (Italian).

⁷⁴ Silvestri S. (1994) Between Globalism and Regionalism: The Role and Composition of the G-7 // *The Future of the G-7 Summits*. 27-48. *The International Spectator*. 29:2. April/June. Special Issue.

подобной «Группы двадцати» (L20), считают, что такой институт будет более представительным и демократичным благодаря включению в него значимых стран, которые в настоящее время не входят в более закрытый клуб восьми. Однако в рамках расширенного до 20 членов института лидеров вряд ли будет возможно обеспечить согласие по широкому кругу проблем, учитывая, с одной стороны, значительно различающиеся интересы и приоритеты этих 20 стран, с другой стороны, действующий в рамках института принцип принятия решений на основе консенсуса. Очевидно, наиболее плодотворной моделью может стать модель более тесной координации между «Группой восьми» и «Группой двадцати» (возможно, в дальнейшем «Группой тринадцати»).

Ряд ученых подчеркивает уникальность и растущее значение «Группы семи»: «Для конца XX века система институтов G7 — всемирный аналог Союза европейских государств, который с 1818 до 1914 года способствовал миру между великими державами, а в более широком смысле — и процветанию». Киртон утверждает, что «система саммитов “Группы семи” стала эффективным центром мирового управления, сменив порядок, который обеспечивался в 1919-1945 годах [Лигой Наций] и ООН и атлантической системой институтов образца 1947 года, и последовательно создавая условия для согласия и выполнения международных норм своими членами, а также другими государствами и международными институтами»⁷⁵.

Существуют мнения, что G7 «не является международным институтом в общепринятом смысле этого термина... [Она является] квази-институциональной структурой... это отчасти система личных отношений, отчасти — институт»⁷⁶.

Николас Бейн и Роберт Д. Патнам считают, что «саммиты “Группы семи” — институт и в то же время антиинститут. В этом... пожалуй, секрет их жизнеспособности»⁷⁷.

Сложная система институтов, связанных с G7/G8 или созданных по ее инициативе, в процессе работы выработала огромное количество разнообразной, важной документации. Наиболее значимыми являются коммюнике лидеров и заключения Председателя. Однако не менее важными

⁷⁵ Kirton J. J. (1995) *The Diplomacy of Concert: Canada, the G7 and the Halifax Summit// Canadian Foreign Policy*. 3:1. 63-80.

⁷⁶ Merlini C. (1994) *The G-7 and the Need for Reform // The Future of the G-7 Summits. The International Spectator*. 29:2. 5-25. April/June. Special Issue.
www.librai.yutoronto.ca/g7/italiano/merlini_il.html (Italian).

⁷⁷ Bayne N. (2005) *Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st Century*. Ashgate, Aldershot, UK.

являются различные декларации, заявления, программы, планы действий, вырабатываемые в ходе консультаций шерп и других официальных лиц, а также экспертных групп и принимаемые на саммитах. Существенное значение имеют также итоговые документы по результатам министерских встреч.

Страны-члены вкладывают значительные финансовые и политические ресурсы в подготовку и осуществление мероприятий «Группы семи/восьми» и реализацию принятых решений, анализ результатов совместных инициатив. Финансирование мероприятий председательства осуществляется из бюджета страны-председателя. Финансирование мероприятий председательства и реализации принятых обязательств осуществляется из бюджетов стран-участниц в объемах, по которым выработано внутринациональное согласие. Как правило, объем выделяемого из национального бюджета финансирования учитывает приоритеты правительства каждой страны — члена Группы, а также решений конкретного саммита. Например, Великобритания традиционно в качестве приоритетных вопросов выделяет проблемы развития и защиты окружающей среды, соответственно добиваясь, во-первых, включения этих вопросов в повестку дня саммитов; во-вторых, предусматривая значительные объемы финансирования из национального бюджета по принятым обязательствам в этих сферах; в-третьих, выделения средств по согласованным решениям другими странами-членами. Кроме того, особенно важной является работа со странами-донорами — нечленами «Группы восьми», направленная на мобилизацию дополнительных средств для реализации общих приоритетов и координацию использования выделенных ресурсов с целью обеспечения их максимальной эффективности. Критерий объема (обещанного) привлеченного финансирования на осуществление принятых в рамках саммитов обязательств является одним из важных показателей успеха встречи на высшем уровне.

Финансирование может производиться как напрямую, например в виде поддержки программ развития образования (борьбы с инфекционными заболеваниями) развивающихся стран, так и через специальные программы или фонды, учрежденные, как правило, на базе соответствующих уполномоченных организаций, например через Инициативу ускоренного финансирования программы «Образование для всех» на базе Всемирного банка, или Глобальный фонд для борьбы со СПИД/ВИЧ, туберкулезом и малярией на базе ВОЗ.

В последние годы заметно расширяется спектр проблем, включаемых в повестку дня «Группы восьми». Помимо проблем глобализации

и развития, ставших неотъемлемой частью кооперации стран — членов «Группы восьми», на первый план выдвигаются вопросы политической безопасности (мирного урегулирования, предотвращения и разрешения кризисов, поддержания мира и стабильности), борьбы с международным терроризмом, проблемы нераспространения, здравоохранения. Новое измерение обретают проблемы энергетической безопасности и охраны окружающей. Приоритетными темами пятой серии саммитов (1994-1997 гг.) стали глобализация и реформы институтов; в рамках шестой серии саммитов (1998-2001 гг.) глобализация и развитие остаются приоритетами. В рамках седьмой серии (начавшейся в 2002 году) вопросы глобализации и развития сохраняют свое значение, но после 11 сентября 2001 года проблемы борьбы с терроризмом и его причинами, проблемы политической безопасности стали неотъемлемой частью повестки дня «Группы восьми».

Последовательно увеличивается количество принятых решений. Тенденция к увеличению количества принятых обязательств в целом характерна для начавшегося в 2002 году в Кананаскисе седьмого цикла саммитов, приоритетными темами которого стали борьба с терроризмом и его последствиями⁷⁸. Соответствующим образом увеличивается объем и изменяется структура финансирования. При этом члены «Восьмерки» начинают испытывать некоторую «донорскую усталость», которая накапливалась в течение последних лет начиная с конца 90-х годов. Поэтому все более актуальным становится эффективность использования финансовых ресурсов, в том числе для выполнения уже принятых «Восьмеркой» многочисленных продолжающихся обязательств.

В последнее десятилетие основными и наиболее значимыми внешними факторами, оказавшими влияние на изменения деятельности института, стали: окончание «холодной войны»; расширение состава участников и реформа международных институтов; завершение переговоров Уругвайского раунда и открытие к подписанию Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации; начало и серия провалов Дохийского раунда переговоров по ВТО; финансовый кризис 1998 года и необходимость реформы системы международных финансовых институтов.

⁷⁸ Седьмой цикл включает саммиты 2002, Кананаскис (принято решение о председательстве России в 2006 году); 2003, Эвиан; 2004, Си Айлэнд; 2005, Глениглс; 2006, Санкт-Петербург. Bayne N. Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal. The G8 and Global Governance Series. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, 20Q0.

Внутренние факторы включают значительное усложнение и укрепление сети институтов «Группы восьми», институционализацию форума и его «бюрократизацию», что привело к угрозе потери основных качеств и функций саммита и потребовало реформы самого института, инициированной Тони Блэром в 1998 году на Бирмингемском саммите. Основные элементы реформы заключаются в ограничении участников во встрече только лидерами, а также в сокращении вопросов повестки дня, их точной фокусировке. Расширение института, присоединение России открыло дискуссии о критериях членства, а также о возможности дальнейшего расширения института до «Группы десяти (одиннадцати, двенадцати, тринадцати)» через включение в ее работу Индии, Китая, возможно, Бразилии, Мексики, ЮАР.

Кроме того, расширение спектра проблем и появление новых системно значимых государств привело к последовательному расширению формата диалога и взаимодействия «Группы восьми» с этими ведущими государствами: Бразилией, Индией, Китаем, Мексикой, ЮАР.

Одновременно трансформация международных организаций привела к изменению характера взаимодействия с ними «Восьмерки», они в значительно большей степени вовлекаются в процесс подготовки решений саммитов, оставаясь важным инструментом выполнения принятых в рамках саммитов обязательств. Особенно интенсивно этот процесс развивался в рамках шестой серии саммитов⁷⁹, совпавшей с началом первого ряда «Группы восьми»⁸⁰.

Негосударственные субъекты (гражданское общество, бизнес-структуры) все активнее влияют на повестку дня саммитов и сопровождающих их мероприятий.

Несмотря на существенный вклад в разрешение проблем глобального управления, «Группу восьми» в последнее время все сильнее критикуют за неэффективность, недостаточно широкое представительство, а также за действительный или мнимый недостаток легитимности. Политологи, СМИ, политики высказывают различные предложения о путях реформирования института: полностью распустить, ограничить до «Группы четырех», дополнить, расширить, сократить повестку дня или

⁷⁹ Шестой цикл включает саммиты 1998, Бирмингем; 1999, Кельн; 2000, Окинава; 2001, Генуя. Wayne N. *Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*. The G8 and Global Governance Series. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, 2000.

⁸⁰ Под циклом (cycle) понимается вся история саммитов от 1975 года до настоящего времени. Ряд (sequence) означает последовательность из 7 (8) саммитов. Серия саммитов (series) включает группу встреч на высшем уровне с общим кругом проблем. Ряд и серия не обязательно совпадают.

расширить состав членов организации до «Группы десяти» или «Группы двадцати».

Существует точка зрения, что наиболее реалистичным направлением эволюции института станет постепенный и последовательный процесс расширения повестки дня, который приведет к расширению членства, а также различного рода ассоциированных связей, усложнению «восьмерочного» процесса и ползучей институционализации форума лидеров⁸¹. Позиции о возможном развитии института по пути дальнейшей бюрократизации противостоят мнению о необходимости сохранения статус-кво форума при усилении его взаимодействия с международными организациями (ОЭСР, ВБ, МВФ, ЕБРР)⁸².

Большинство экспертов разделяют мнение, что формат саммита является наиболее реалистичным инструментом управления глобальными процессами и выработки консенсуса по новым направлениям кооперации в постгегемонистической системе международных отношений в XXI веке⁸³.

Некоторые исследователи считают необходимым условием эффективности института усиление роли России⁸⁴.

Одним из адвокатов расширения института и создания «Группы одиннадцати» является Збигнев Бжезински, который считает, что после принятия России основой членства более не являются принципы мощи и общих ценностей и что Китай, Индия и Бразилия имеют такое же право на участие в Группе, как и Россия⁸⁵.

Еще одна возможная модель предполагает выделение ядра — «Группы трех» США, Германии и Японии, — ответственного за осуществление функций лидерства и урегулирования кризисов; среднего круга — «Группы восьми», возможно, с включением Китая, ответственной за решение геополитических вопросов, проблем безопасности и глобальных проблем. Внешний круг, являясь более представительным институтом, должен включать региональные державы, например Бразилию, Индию, Австралию и Южную Африку⁸⁶.

⁸¹ Whyman W. E. (1995) We Can't Go On Meeting Like This: Revitalizing the G-7 Process// *The Washington Quarterly*. 18:3. 149-63.

⁸² Maull H. W. (1994) Germany at the Summit // *The Future of the G-7 Summits*, 112-39 (The International Spectator. 29:2 *Special Issue*).

⁸³ Inoguchi K. (1994) The Changing Significance of the G-7 Summits // *Japan Review of International Affairs*. 8:1. 21-38.

⁸⁴ Lewis F. (1992) The 'G-7S' Directorate // *Foreign Policy*. 85. 25-40.

⁸⁵ Brzezinski Z. (1996) Let's Add to the G-7 // *The New York Times*. 25 June. All.

⁸⁶ Sylvia Ostry (цитируется по книге Питера Хайнала).

Последовательным адвокатом реформы по пути расширения и формирования «Группы двадцати» является бывший канадский премьер-министр Пол Мартин. Канадский Центр по инновациям в международном управлении выделил в качестве позитивных сторон такого развития включение в институт системно значимых государств; усиление легитимности в формировании социально ответственной и ответственной за защиту окружающей среды политики; способность стимулировать более широкую реформу глобального управления. Возможные модальности трансформации включают: резкий переход от «Группы восьми» к «Группе двадцати»; постепенное расширение членства до девяти, десяти, двадцати; создание «Группы двадцати», действующей наряду с «Группой восьми»⁸⁷.

Безусловным аргументом в пользу создания «Группы двадцати» являются структурные изменения в мировой экономике, возрастающий вес и значение Китая, Индии, Мексики, Бразилии, Южной Кореи, а также необходимость усиления легитимности института в новых условиях; включение в работу форума лидеров как развитых, так и развивающихся стран, представляющих 80% населения и 90% экономической деятельности. Рабочая группа высокого уровня ООН, поддерживая данную модель трансформации, предлагает включить в работу «Двадцатки» глав МВФ, ВБ, ВТО, ЕС и Генерального секретаря ООН⁸⁸.

Аргументы против реализации данной модели развития включают размывание критериев членства, трудности выработки консенсуса в условиях расширенного членства, проблемы коллективной идентичности. Кроме того, как подчеркивают многие эксперты, представляющие позиции системно значимых стран, для создания равного общего поля взаимодействия для развивающихся стран ключевое значение имеет принцип реструктуризации финансовой «Двадцатки» в группу лидеров на основе многоуровневых сетей, располагающих общим знанием, и установления связей между локальными, национальными и глобальными уровнями⁸⁹. Вряд ли реализация данного принципа возможна в ближайшие годы, поэтому осторожная позиция стран вполне оправдана.

⁸⁷ *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*. English, et al. (eds). Centre for International Governance Innovation; United Nations University Press, New York; Tokyo. 2005.

⁸⁸ United Nations, High-level Panel on Threats, Challenges and Change (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, United Nations. New York.

⁸⁹ Alagh Y. K. (2005) On Sherpas and Coolies: The L20 and Non-Brahmanical Futures // *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*, 169-86. English, et al. (eds). Centre for International Governance Innovation; United Nations University Press, New York; Tokyo.

Кардинальный подход к реформе института предложен Центром исследования экономической политики и Международным центром валютных и банковских исследований. Авторы предлагают: создать новую структуру — «Группу четырех», включающую США, зону евро, Японию и Китай, для урегулирования проблем колебания валютных курсов; создать Группу «Независимых мудрецов» для пересмотра системы существующих институтов и учредить Совет по международному финансовому и экономическому сотрудничеству с членством, не превышающим 15 участников, который будет определять повестку дня и направлять деятельность международных финансовых и экономических институтов. Совет должен включать системно значимые страны, представленные на уровне министров финансов. Главы ООН, МВФ, ВБ и ВТО будут участвовать во встречах по приглашению⁹⁰.

Аналогичное предложение обосновывает Стивен Роуч, предлагая создать «Группу пяти» как международную организацию, с секретариатом, деятельностью, основанной на хартии, в мандат которой войдет выработка политики по всем аспектам глобальных экономических дисбалансов⁹¹. Однако, как и многие другие предложения, данная модель реформы касается деятельности института только в экономической сфере и является только одним из возможных сценариев развития.

Приложение 1

Декларация Рамбуйе

Ноябрь 17, 1975

Главы государств и правительств Франции, Федеральной Республики Германии, Италии, Японии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатов Америки согласились заявить о следующем:

1. В течение трех дней мы провели активный обмен мнениями о мировой экономической ситуации, экономических проблемах, общих для наших стран, их гуманитарных, социальных и политических последствиях и планах по их разрешению.

2. Мы собрались вместе потому, что мы разделяем общие ценности и ответственность. Каждый из нас ответственен за управление открытым демократическим обществом, приверженным индивидуальной свободе и социальному прогрессу. Наш успех усилит, будет способствовать укреплению и **развитию**

⁹⁰ Кепеп Р. В. et al. (2004) *International Economic and Financial Cooperation: New Issues, New Actors, New Responses*. Centre for Economic Policy Research, London.

⁹¹ Roach S. (2004) How To Fix the World // *Global Economic Forum*. 9-10 December, www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20041217-tri.html#anchor0

демократических обществ в мире. Каждый из нас отвечает за обеспечение процветания крупной индустриальной экономики. Рост и стабильность наших экономик будет способствовать процветанию индустриально развитых и **развивающихся стран.**

3. Для обеспечения успеха в достижении целей, изложенных в данной декларации, в мире, в котором усиливается взаимозависимость, мы планируем полностью исполнить свои задачи и укрепить наши усилия, направленные на более тесное международное сотрудничество и конструктивный диалог между всеми странами, преодолевая различия в уровне экономического развития, обеспечения ресурсами, и политическими и социальными системами.

4. Промышленные демократии намерены преодолеть высокую безработицу, продолжающуюся инфляцию и серьезные энергетические проблемы. Целью нашей встречи было проанализировать прогресс, определить более четко проблемы, которые мы должны преодолеть в будущем, и сформировать курс, которому мы будем следовать в будущем периоде.

5. Наиболее срочная задача — **обеспечить восстановление наших экономик и сократить потери человеческих ресурсов, вызванные безработицей.** В процессе усиления роста экономики важно избежать усиления инфляционных тенденций, которые могут поставить успех восстановления под угрозу. Целью должен быть рост устойчивый и долгосрочный. Это позволит восстановить доверие потребителя и бизнеса.

6. Мы убеждены, что политики, которые мы проводим в настоящее время, совместимы и взаимно дополняют друг друга и что восстановление уже началось. Однако мы признаем необходимость бдительности и адаптивности в наших политиках. Мы не позволим восстановлению сбиться. **Мы не примем еще одного взрыва инфляции.**

7. Мы также сконцентрировали наше внимание на необходимость новых усилий в сфере мировой торговли, финансов и сырья, включая энергию.

8. По мере усиления национальных экономик мы должны стремиться к **восстановлению роста объема мировой торговли. Рост и устойчивость цен могут быть обеспечены через поддержание открытой торговой системы.** В период усиления давления, направленного на восстановление протекционизма, важно, чтобы основные торгующие нации подтвердили приверженность принципам ОЭСР и обещали избегать мер, направленных на разрешение национальных проблем за счет других стран, ведущих к губительным последствиям в экономической, социальной и политической сферах. Все страны, в особенности те, которые имеют сильный платежный баланс, и те, которые демонстрируют текущий дефицит, должны следовать политике, направленной на расширение взаимовыгодной мировой торговли.

9. Мы уверены, что необходимо **ускорить многосторонние торговые переговоры.** В соответствии с принципами, согласованными в Токийской декларации, они должны быть направлены на **существенное снижение тарифов, их ликвидацию в отдельных областях, значительное расширение торговли сельскохозяйственной продукцией и снижение нетарифных барьеров. Они должны**

быть направлены на достижение максимально возможного уровня либерализации торговли. Мы предлагаем в качестве цели завершения переговоров 1977 год.

10. Мы надеемся на последовательное и результативное развитие наших экономических отношений с социалистическими странами как важного элемента разрядки и мирового экономического роста. Мы также усилим работу по скорейшему завершению соглашения переговоров, касающихся экспортных кредитов.

11. В отношении финансовых проблем мы подтверждаем наше намерение работать совместно для обеспечения большей стабильности. Это включает усилия по восстановлению стабильности экономических и финансовых условий в мировой экономике. Одновременно наши уполномоченные финансовые структуры предпримут меры по преодолению необузданных рыночных условий или неопределенных тенденций изменения валютных курсов. Мы приветствуем соглашение, достигнутое по просьбе многих государств, между США и Францией о необходимости стабильности посредством проведения реформ международной валютной системы. Это согласие должно позволить достичь соглашения через МВФ на следующей сессии на Ямайке по нерешенным вопросам реформы международной валютной системы.

12. Отношения сотрудничества и лучшее взаимопонимание между развивающимися странами и индустриальным миром является фундаментальным условием процветания всех. Устойчивый рост наших экономик необходим для роста в развивающихся странах; и их рост вносит существенный вклад в благополучие наших собственных экономик. Текущий значительный дефицит в балансах развивающихся стран представляет критическую проблему для них, но также и для остального мира. Эта проблема должна преодолеваться через ряд дополняющих друг друга мер. Недавние предложения в рамках серии международных встреч уже позволили улучшить атмосферу обсуждений между развитыми и развивающимися странами. Но необходимы скорейшие практические шаги, направленные на поддержку развивающихся стран. Соответственно мы будем осуществлять наши задачи через МВФ и другие релевантные международные форумы для скорейшего улучшения международных режимов с целью стабилизации экспортной выручки развивающихся стран, а также осуществления мер по покрытию их дефицитов. В этом контексте приоритетом должны быть наиболе беднейшие развивающиеся страны.

13. Рост мировой экономики четко связан с увеличением доступных энергетических ресурсов. Мы намерены обеспечить необходимые для роста наших экономик энергетические ресурсы. Наши общие интересы требуют продолжения сотрудничества для снижения зависимости от импортируемой энергии через консервацию и развитие альтернативных источников. Эти меры, а также международное сотрудничество между странами-производителями и странами-потребителями, отвечающее долгосрочным интересам обоих, обеспечат более сбалансированные условия и гармоничное и устойчивое развитие на мировом энергетическом рынке.

14. Мы приветствуем созыв Конференции по международному экономическому сотрудничеству 16 декабря. Мы будем вести диалог в позитивном духе, чтобы обеспечить защиту и продвижение интересов всех вовлеченных сторон. Мы убеждены, что и промышленно развитые, и развивающиеся страны заинтересованы в будущих успехах мировой экономики и кооперативных политических отношениях, на которых они основаны.

15. Мы намерены усиливать наше сотрудничество по всем этим проблемам в рамках существующих институтов, а также всех соответствующих международных организациях.

2.3. Россия в «Группе восьми». Роль, задачи, приоритеты России в «Группе восьми», возможности различных моделей реформирования

История отношений России с «Группой восьми» насчитывает 17 лет. «14 июля 1989 года Президент Советского Союза Михаил Горбачев направил письмо президенту Франции Миттерану, выразившее желание СССР участвовать в саммитах. Хотя присоединение не произошло немедленно, Россия с тех пор играет все более значимую, хотя и вызывающую полемику, роль»⁹². Пятнадцать лет назад, в 1991 году, состоялся первый исторический визит Горбачева на саммит в Лондоне. В 1994 году в Неаполе Россия впервые приняла участие в политических дискуссиях как полноправный участник, в рамках так называемой политической «Группы восьми». Эту часть саммитов стали называть встречами «Политической восьмерки» (P8).

Этапным с точки зрения признания роли России в «Семерке» в целом, а также в плане выдвижения темы ядерной безопасности в число приоритетов Клуба стал инициированный Президентом России Московский саммит по данной проблематике, проведенный под совместным председательством французской и российской сторон в апреле 1996 года (очередной саммит в формате «Семерка» плюс Россия прошел позднее в том же году в Лионе). Московский саммит вышел за рамки специфической проблематики ядерной безопасности. Помимо итоговых документов по десятилетию Чернобыльской аварии и нераспространению ядерных материалов были приняты заявления лидеров по региональным вопросам (по Ливану и Ближнему Востоку).

Встречи министров энергетики стран — членов «Восьмерки», первая из которых состоялась в Москве 31 марта — 1 апреля 1998 года (решение о ее проведении было принято на саммите в Денвере в

⁹² Hajnal P. The G7/G8 system and the G20. Evolution, Role and the Documntation. Chapter 14. Conclusion. Ashgate, 2007.

1997 году), стала новым механизмом взаимодействия по энергетической повестке дня. В ходе Московской встречи были поставлены глобальные проблемы развития мировой энергетики в XXI веке. В связи с тем что страны «Восьмерки» являются ключевыми игроками в производстве и торговле энергоресурсами⁹³, была подчеркнута необходимость их коллективных действий в этой сфере для обеспечения глобального устойчивого развития. Кроме того, обсуждались вопросы ядерной безопасности, транспортировки энергоносителей, а также воздействия энергетической отрасли на окружающую среду (к тому моменту все страны «Восьмерки» поддержали подписанный в 1997 году Киотский протокол по сокращению выбросов парниковых газов, однако впоследствии США от ратификации Киотского протокола).

В рамках встречи было проведено консультативное совещание международных деловых и экспертных кругов по вопросам мировой энергетики. На нем прозвучали идеи, идущие в направлении большей прозрачности и открытости статистики рынков нефти, которые получили дальнейшее развитие, в частности в Совместной инициативе по созданию нефтяного банка данных — Joint Oil Data Initiative (JODI). В этой связи на совещании было признано необходимым приступить к созданию «стабильных, прозрачных и недискриминационных юридических, финансовых и регулятивных структур, способствующих формированию благоприятного инвестиционного климата».

Характерно, что санкт-петербургский план действий по глобальной энергетической безопасности подтвердил обязательства по совместной инициативе по созданию нефтяного банка данных (JODI) и необходимость предпринимать дальнейшие действия по совершенствованию и распространению всеми странами статистических данных о состоянии рынков нефти и других энергоресурсов, в том числе за счет разработки единых стандартов отчетности о запасах нефти и других энергоносителей.

Хотя по итогам Московской встречи не было принято решения о придании мероприятиям такого формата регулярного характера, была подтверждена готовность министров продолжать консультации по данным проблемам как в двустороннем формате, так и в рамках соответствующих международных механизмов, основываясь на принципах Договора об Энергетической хартии.

Рекомендации, выработанные в ходе министерского диалога, были одобрены саммитом «Восьмерки» в Бирмингеме в 1998 году. Ссылки

⁹³ На долю стран — членов «Группы восьми» приходится 39% мирового производства и 48% потребления первичных топливно-энергетических ресурсов, а также значительная часть международной торговли топливно-энергетическим сырьем.

на договоренности Московской встречи содержатся в документах последующих саммитов — в Кельне (1999 г.) и на Окинаве (2000 г.).

В Денвере в 1997 году Россия присоединилась к работе саммита почти полностью, за исключением обсуждения некоторых финансовых и экономических вопросов. Президент Клинтон заявил: «Мы верим, что мы стали сильнее, потому что Россия является теперь нашим партнером»⁹⁴.

В 1997 году уровень российского участия в саммитах «Семерки» повысился, и встречу назвали саммитом «Восьмерки»; только финансовые и некоторые другие экономические вопросы обсуждались представителями семи основных стран.

В 1998 году на встрече в Бирмингеме «Группа семи» официально стала «Группой восьми». Премьер-министр Блэйр отметил, что «вклад России в работу «Группы восьми» уже очевиден... Мы хорошо понимаем, что без голоса России нам было бы намного сложнее справляться с серьезными международными вызовами, стоящими перед нами»⁹⁵.

В 1998 году в Бирмингеме после признания России полным членом организации «Группа семи» стала официально именоваться «Группой восьми», при этом еще в течение ряда лет параллельно с «Восьмеркой» не только продолжал существовать, но и успешно развивался прежний формат «Группы семи», в котором страны-участницы рассматривали преимущественно финансовые и другие экономические проблемы (в 2006 году министры финансов по-прежнему встречались всемером).

В 2002 году в Кананаскисе принято решение о председательстве России в 2006 году. Первое председательство России в «Группе восьми» закрепило статус России как полноправного члена форума.

Первое председательство России в «Группе восьми» стало важнейшим внешнеполитическим событием 2006 года. Накануне и в период председательства России в 2006 году усилилось внимание к роли России в «Восьмерке», появились многочисленные работы по оценке роли, права на участие в форуме. Сенаторы Конгресса США Джо Либерман и Джон Мак-Кейн призывали к приостановлению членства России в «Группе восьми».

⁹⁴ Press conference of the President, 22 June, Denver, www.g8.utoronto.ca/1997denver/clint22.htm. US White House, Office of the Press Secretary (1997).

⁹⁵ Press Conference Given by the Prime Minister, Birmingham, 17 May. www.g8.utoronto.ca/summit/1998birmingham/blairb.html. United Kingdom, Prime Minister's office (1998).

Лондонский центр международной политики представил «карту балльных оценок» (score card)⁹⁶, анализ соответствия России основным критериям членства «Группы восьми». Согласно анализу Центра параметров карты уровень соответствия России критериям достаточно низкий: открытость и свобода слова — 5; качество политического управления — 4; верховенство права — 4; гражданское общество — 4; экономический вес в мире — 3; инфляция — 3; экономическая стабильность и платежеспособность; уровень безработицы — 4; объем торговли-3; протекционизм — 4; условия энергетического рынка — 5; позиция по ключевым вопросам — 4.

Вашингтонский институт мировой экономики подготовил специальный анализ председательства России в «Группе восьми». Рекомендации доклада включали в том числе варианты полного или частичного бойкота саммита в Санкт-Петербурге; сокращения повестки дня до вопросов энергетической безопасности; проведения накануне саммита мини-встречи в одной из Балтийских стран; приглашения Китая, Индии, Бразилии и Южной Африки в качестве полных членов «Группы».

Многочисленные доклады, предостережения, предложения не помешали странам — членам «Восьмерки» и России в качестве председателя ответственно и последовательно подойти к подготовке саммита, согласованию его повестки и проектов коллективных документов по приоритетным вопросам, а также выработать согласованную позицию относительно ливано-израильского конфликта.

Кроме того, важным достижением стало обеспечение преемственности повестки дня саммитов Гленеглса, Санкт-Петербурга и Хайлигендамма по таким проблемам, как борьба с бедностью, развитие, энергетика, нераспространение.

Результаты Санкт-Петербургского саммита получили позитивную оценку не только представителей официальных российских политических институтов, но и лидеров стран — членов клуба, а также экспертного сообщества. Кризисная ситуация на Ближнем Востоке не разрушила повестку дня. Безусловным успехом саммита стал высокий уровень демократизации и информационной открытости, отмеченный и экспертами, и представителями СМИ и неправительственных организаций.

⁹⁶ Оценка производится по пятибалльной шкале. 1 означает полное соответствие; 2 — умеренное соответствие; 3 — спорадическое соответствие; 4 — недостаточное соответствие; 5 — полное несоответствие. Для формирования оценки используются данные Международного валютного фонда, Всемирного банка, Всемирной организации здравоохранения, официальная статистика, данные различных аналитических центров, включая сам центр: Barnes H., Owen J., compilers. Russian in the Spotlight: G8 Scorecard. London: Foreign Policy center, 2006: 1-8. <http://fpc.org.uk/fsblob/686.pdf>.

Согласно независимым экспертным оценкам, встреча лидеров «Группы восьми» в 2006 году в Санкт-Петербурге стала саммитом «значительных достижений». В целом была реализована амбициозная и инновационная повестка дня по приоритетам в сфере энергетики, здравоохранения и образования; согласован эффективный ответ на разразившийся кризис в Ливане... Возможно наиболее крупным и долгосрочным результатом Санкт-Петербургского саммита стало углубление демократии в России, впервые председательствующей в «Группе восьми»⁹⁷.

Несмотря на различия в подходах относительно мер по урегулированию кризиса, лидеры выработали согласованные решения, направленные на достижение устойчивого мира в регионе. Короткое Заявление по Ближнему Востоку отражает консенсус относительно того, что общая первоочередная задача заключается в создании надежных условий для прекращения насилия, которые заложат основу для поиска более постоянного решения, а также фиксирует обязательство «стремиться удовлетворять экономические и гуманитарные нужды ливанского народа, включая своевременный созыв конференции доноров»⁹⁸. Заявление по Ближнему Востоку зафиксировало принципиально важное положение о том, что первопричиной проблем этого региона является отсутствие всеобъемлющего урегулирования арабско-израильского конфликта. В целом достигнутые в Санкт-Петербурге договоренности позволили впоследствии выйти на принятие резолюции 1701 СБ ООН, положившей конец кровопролитию.

На своей заключительной пресс-конференции президент Путин сказал, что на саммите удалось решить все поставленные вопросы, и это — главное достижение встречи в Санкт-Петербурге. На итоговых пресс-конференциях саммита ветераны «Группы восьми» Буш, Ширак, Блэйр, Проди также высоко оценили как уровень организации, так и результаты, достигнутые в рамках саммита.

Подводя итоги работы «Группы восьми» под председательством России, министр иностранных дел Российской Федерации С. Лавров отметил: «Саммит в Санкт-Петербурге подтвердил роль «Группы восьми» как одного из важнейших форумов согласования и принятия коллективных решений по наиболее актуальным мировым проблемам. Мы полностью удовлетворены его результатами»⁹⁹.

⁹⁷ Kirton J. A Summit of Significant Success: The G8 at St. Petersburg 2006. G8 Research Group, July 19, 2006.

⁹⁸ Заявление по Ближнему Востоку. 16 июля 2006 г. <http://G8Russia.ru>

⁹⁹ Тезисы к интервью РИА «Новости», 3 октября 2006 года.

Санкт-Петербургский саммит «Группы восьми» стал рекордным в тридцатилетней истории института по количеству принятых обязательств. Всего в 14 коллективных документах лидеров и Заявлении Председателя¹⁰⁰ содержится 317 обязательств.

Российская инициатива по международной энергобезопасности стала, с одной стороны, логическим развитием традиционно приоритетной для «Группы восьми» проблематики; с другой стороны, — попыткой согласовать общие подходы и план объединения коллективных усилий «Восьмерки» и мирового сообщества для ответа на глобальный характер вызовов в области энергетики и растущую взаимозависимость между производителями, потребителями и транзитными странами, требующими более тесного партнерства между ними в целях укрепления глобальной энергетической безопасности. В рамках дан

¹⁰⁰ Документы саммита 17 июля 2006 года

Заявление Председателя

Совместное заявление глав государств — участников «Группы восьми», Бразилии, Индии, Китая, Мексики, Южной Африки, Председателя Совета глав государств СНГ, Председателя Африканского союза и руководителей международных организаций

16 июля 2006 года

Глобальная энергетическая безопасность Образование для инновационных обществ в XXI веке

Борьба с инфекционными болезнями

Торговля

Борьба с интеллектуальным пиратством и контрафактной продукцией

Борьба с коррупцией на высоком уровне

О работе с Африкой

Декларация саммита «Группы восьми» о борьбе с терроризмом

Заявление «Группы восьми» об укреплении программы ООН по борьбе с терроризмом

Декларация «Группы восьми» о сотрудничестве и будущих действиях по стабилизации и восстановлению

Заявление по вопросам нераспространения Ближний Восток

Доклад о глобальном партнерстве «Группы восьми» (Приложение А)

Доклад Группы по ядерной и физической безопасности

15 июля 2006 года

Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В. Путина и премьер-министра Канады С.Харпера о российско-канадском сотрудничестве в области энергетики

Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В. Путина и премьер-министра Канады С.Харпера о российско-канадских отношениях

Совместная фактологическая справка

Совместное заявление Президента В.В. Путина и президента Дж.Буша

Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В. Путина и президента Соединенных Штатов Америки Дж.Буша о Глобальной инициативе по борьбе с актами ядерного терроризма

ной инициативы российская сторона пыталась реализовать всеобъемлющий подход, предложив решения трех взаимосвязанных задач — энергетической безопасности, экономического роста и экологии («3 Э»).

Особая роль России в «Восьмерке» как лидера в производстве энергии, одновременно ее потребителя и транзитера, определила расширительное определение энергобезопасности, отражающее приоритетные задачи снижения рисков как потребителей, так и производителей. Вопросы снижения рисков производителей на основе диверсификации спроса, использования долгосрочных контрактов, а также совершенствования инвестиционного климата и создания возможностей для взаимопроникновения капиталов стали предметом достаточно острых дискуссий. В результате были выработаны компромиссные формулировки, однако, по оценке результатов саммита министром иностранных дел России С. Лавровым, Совместное заявление и План действий по энергобезопасности стали существенным достижением и представляют собой согласованную стратегию по устойчивому развитию мировой энергетической системы. Впервые в практике «Восьмерки» в этих документах прописан принцип взаимной ответственности производителей и потребителей за стабильное и устойчивое развитие мировой энергетики, в том числе на основе обеспечения безопасности спроса и предложения, а также тезис о важности обмена активами во всех звеньях энергетической цепочки. Есть основания полагать, что после Санкт-Петербурга «Группа восьми» и мировое сообщество существенно продвинулись вперед в понимании энергобезопасности как результата совместных усилий энергопотребляющих и энергопроизводящих стран на основе баланса их интересов в целях надежного обеспечения всех государств разнообразными видами энергии по приемлемым ценам и с минимальным ущербом для окружающей среды¹⁰¹.

Кроме того, в Плате предложен комплекс мер по поощрению энергоэффективности и энергосбережения, диверсификации видов энергии, обеспечению физической безопасности жизненно важной энергетической инфраструктуры, а также по улучшению инвестиционного климата в энергетическом секторе и повышению прозрачности, предсказуемости и стабильности энергетических рынков.

Несмотря на разногласия (с Германией¹⁰²) по вопросу о ядерной энергии, подтверждена роль атомной энергетики в качестве экономически

¹⁰¹ Лавров С. Россия в «Большой восьмерке»: итоги первого председательства.

¹⁰² Вопросы ядерной энергетики не стали значимой частью повестки дня председательства Германии в «Группе восьми», отказавшейся и от продолжения обсуждения проблем энергетической безопасности. Основные вопросы энергетической составляющей

эффективного и экологически безопасного источника энергии при неукоснительном соблюдении принципов нераспространения¹⁰³. В этом контексте важное значение имеет российская инициатива (равно как и предложения США и МАГАТЭ в данной сфере) по обеспечению равного доступа всех заинтересованных стран к благам мирного атома через предоставление услуг ядерного топливного цикла. Серьезное внимание уделено развитию международного сотрудничества в сфере внедрения возобновляемых источников энергии, в том числе солнечной, ветровой, гидроэнергии, биомассы.

Отдельный раздел Плана действий посвящен наращиванию коллективных усилий мирового сообщества в преодолении энергетической бедности и улучшении доступа к энергоуслугам беднейших слоев населения.

Подтверждены договоренности предыдущего саммита в Глениглсе по совместной работе, связанной с изменениями глобального климата, в том числе приверженность целям Рамочной конвенции ООН по изменению климата, включая обязательства по сокращению выбросов парниковых газов.

В одобренном лидерами документе «Образование для инновационного общества XXI века» отмечено особое значение соответствия качества профессионального образования требованиям инновационной экономики; необходимости интенсифицировать усилия по интеграции исследований, профессионального образования и внедрения инноваций, что помимо прочего потребует более активной кооперации всех

председательства Германии включают вопросы защиты окружающей среды, повышения энергоэффективности на основе инновационных технологий и международного энергетического сотрудничества. Однако в декларации «Группы восемь» «Рост и ответственность в мировой экономике» была подтверждена «приверженность принципам глобальной энергетической безопасности, включая российское обязательство расширять диалог соответствующих заинтересованных сторон по вопросам растущей взаимозависимости, обеспечения безопасности поставок и спроса, диверсификации различных видов контрактов, включая долгосрочные рыночные контракты и контракты с немедленной оплатой и поставкой, содействовать инвестициям в добывающие и перерабатывающие мощности во всем мире, поддерживать принципы Энергетической хартии и усилия участвующих стран, направленные на улучшение международного сотрудничества в области энергетики».

¹⁰³ Важным результатом саммита стала выдвинутая президентами России и США совместная **Глобальная инициатива по борьбе с актами ядерного терроризма** (Совместное заявление Президента В.В. Путина и президента Дж.Буша), подтвердившая, что «Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки считают, что укрепление их сотрудничества в области гражданской ядерной энергетики отвечает стратегическим интересам наших двух стран. Оно послужит дополнительной гарантией доступа других государств к экономически и экологически безопасной мирной ядерной энергетике».

партнеров — научно-исследовательских центров, университетов и бизнеса. Кроме того, отмечена важность взаимопризнания и прозрачности профессиональных квалификаций, поддержки мобильности преподавателей и студентов. Подтверждена приверженность поддержке развивающихся стран в рамках программы «Образование для всех». По чувствительному для большинства стран «Группы восьми» вопросу повышения эффективности миграционной политики и стабильности рынков труда стран «Восьмерки» решено создавать специальные образовательные программы, позволяющие оптимизировать социально-культурную и профессиональную адаптацию мигрантов и наладить обмен опытом и лучшими практиками в этой важной и деликатной сфере.

В документе **о борьбе с инфекционными заболеваниями** сформулирована глобальная стратегия противодействия эпидемиям, в том числе новым, таким как грипп птиц, и уже известным, включая ВИЧ/ СПИД, туберкулез и малярию, за счет раннего выявления и предотвращения распространения новых инфекций; формирования соответствующих эффективных инфраструктур, особенно в развивающихся странах; усиления профилактического компонента; полноценной реализации уже запущенных международных программ: по искоренению полиомиелита и борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией и др. Реализация стратегии не возможна без адекватного ресурсного обеспечения. Россией принято решение о возмещении Глобальному фонду по борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией в 2007-2010 годы средств, выделенных на российские проекты. Тем самым в распоряжение Глобального фонда дополнительно поступят 217 млн. долл. Подчеркнута необходимость координации усилий для проведения противозидемиологической работы в рамках предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф. В документе зафиксирована также нацеленность «Восьмерки» на обеспечение средствами профилактики и лечения инфекционных болезней всех нуждающихся, в том числе путем разработок новых вакцин и препаратов, снижения их стоимости и развития систем здравоохранения.

Значительное внимание на саммите было уделено **проблематике международной безопасности**, особенно вопросам, связанным с укреплением режимов нераспространения оружия массового уничтожения, включая ядерные программы Ирана и Северной Кореи. В итоге удалось закрепить общий подход «Группы восьми» к политико-дипломатическим инструментам решения этих проблем. Подтверждена необходимость развития позитивных стимулов в соблюдении нераспространенческих норм. В частности, речь идет о формировании таких

политических и экономических условий, при которых неядерные государства, добровольно соблюдающие свои нераспространенческие обязательства, не стремились бы к обладанию ядерными технологиями, чувствительными с точки зрения распространения ОМУ, и при этом имели гарантированный доступ к услугам по обогащению топлива для развития атомной энергетики.

В Заявлении по нераспространению подтверждается приверженность «Группы восьми» наращивать усилия по укреплению таких международно-правовых инструментов, как Договор о нераспространении ядерного оружия, Конвенция о запрещении химического и бактериологического оружия. Подтверждена поддержка деятельности МАГАТЭ, усилий по универсализации Дополнительного протокола к соглашению о гарантиях с Агентством.

В ходе обсуждения реализации Инициативы партнерства с регионом Ближнего Востока и Северной Африки (РБВСА), запущенной на саммите «Восьмерки» на Си-Айленде (США) в 2004 году, российская сторона подтвердила свою позицию относительно того, что процессы демократизации не должны искусственно форсироваться и меры по их поддержке следует осуществлять на основе уважения традиций, истории, национальных особенностей каждой страны. Этот подход получает возрастающую поддержку, как показали итоги состоявшейся в конце ноября — начале декабря 2006 года в Аммане министерской встречи «Форума для будущего» в рамках РБВСА.

Принятые в Санкт-Петербурге **Декларация о борьбе с терроризмом и Заявление об укреплении соответствующей программы ООН** подтвердили приоритетность этого направления работы «Группы восьми». Зафиксирована важность противодействия террористическим актам и иным преступным посягательствам на ключевые объекты энергетической инфраструктуры; совершенствования международноправовой базы борьбы с терроризмом; пресечения попыток террористов получить доступ к оружию массового уничтожения и связанным с ним материалам; противодействия финансированию терроризма и террористической пропаганде; обеспечения неотвратимости ответственности как самих террористов, так и их спонсоров, вдохновителей. Подтверждена уникальная роль ООН в консолидации международных усилий в антитерроре, намечены конкретные пути повышения ее эффективности на этом направлении, включая содействие в наращивании антитеррористического потенциала третьих стран.

По американской инициативе принята Декларация по постконфликтной стабилизации и восстановлению, ориентирующая на повышение

эффективности этой работы, опираясь на возможности ООН, других международных и региональных организаций.

Помимо глобальных приоритетных тем и политических вопросов лидеры «Группы восьми» обсудили задачи укрепления многосторонней торговой системы, развития процесса многосторонних торговых переговоров в рамках Дохийского раунда, высказались за скорейшее вступление России в ВТО на стандартных условиях. Была подтверждена готовность «Группы восьми» пресекать торговлю пиратской и контрафактной продукцией и правонарушения в сфере интеллектуальной собственности.

Лидеры подтвердили приверженность реализации обязательств по проблемам развития, принятых в рамках саммита 2005 года в Глениглсе. В специальном заявлении по Африке сформулированы ориентиры дальнейшей работы в рамках программы «Новое партнерство для развития Африки» (НЕПАД): борьба с инфекционными заболеваниями и энергобедностью, укрепление систем образования, содействие в создании Африканских сил постоянной готовности, укрепление торгового потенциала африканских стран, выполнение обязательств по предоставлению помощи и повышению ее эффективности, списанию долгов. В этом контексте подчеркивается важность сочетания повышения результативности внешней поддержки в пользу континента с действенными мерами самих африканских государств.

Таким образом, председательство вывело участие России в «Восьмерке» на качественно новый уровень: «саммит в Санкт-Петербурге позволил России наиболее полно реализовать возможности, предоставляемые участием нашей страны в этом многостороннем механизме как для продвижения российских интересов и подходов к ряду приоритетных глобальных проблем, так и для более энергичного разворота самой “Восьмерки” к их решению»¹⁰⁴. Россия не только закрепила статус полноправного участника форума, но и фактически обеспечила признание за ней новаторской роли в совершенствовании работы Клуба¹⁰⁵.

На основе методологии, разработанной Робертом Путманом и Николасом Бейном¹⁰⁶, результаты саммита получили достаточно высокую оценку (В+). Методология основана на шести критериях анализа коллективных достижений встреч на высшем уровне: лидерство, эффективность, солидарность, устойчивость, приемлемость и последовательность.

¹⁰⁴ Обзор внешней политики Российской Федерации, mid.ru. 27 марта 2007 года.

¹⁰⁵ Россия в «Большой восьмерке». Итоги Председательства, mid.ru

¹⁰⁶ Bayne N. Staying Together: The g8 Summit Confronts the 21st century. Ashgate Publishing, 2005.

Лидерство рассматривается как способность «Группы восьми» применить свое политическое влияние для разрешения критических или тупиковых вопросов, согласование которых оказалось невозможно на других уровнях.

Эффективность оценивается как способность участников встречи устранять разногласия, возникающие в результате различий в векторах давления на правительства на национальном уровне, а также урегулировать противоречия между национальными и международными вызовами; интегрировать политические и экономические измерения международной политики.

Солидарность как степень согласия и приверженности всех глав государств и правительств принятым решениям является необходимым условием для осуществления цели саммита коллективного управления.

Устойчивость является показателем долгосрочности решения и учитывает, что саммит не представляет собой изолированного события, поэтому приоритетные вопросы могут требовать возвращения к их обсуждению в рамках нескольких встреч на высшем уровне.

Приемлемость решений, принятых на саммите, отражает растущее количество и влияние участников международных процессов как следствие глобализации. Решения «Группы восьми» должны быть приемлемы не только для их национальных правительств, но и для международных институтов, негосударственных организаций, бизнеса, гражданского общества.

Последовательность означает совместимость решений, принятых в рамках саммитов по вопросам, относящимся к различным сферам, например к торговле, развитию, здравоохранению.

Первые три критерия Николас Бейн характеризует как соответствующие изначальным целям саммитов и достаточные для их оценки с точки зрения значимости для стран — членов «Группы восьми». Необходимость дополнения системы оценки тремя последними критериями связана с потребностью анализа воздействия решений саммитов на решение глобальных проблем.

Результаты саммитов оцениваются по шкале от А (самая высокая оценка) до Е (наиболее низкий показатель) (ABCDE).

Лидерство. На саммите удалось принять совместное заявление лидеров «Восьмерки» по энергобезопасности, определяющее направления работы не только «Группы восьми», но и профильных многосторонних структур и механизмов на долгосрочную перспективу. Заявление представляет собой согласованную стратегию «Восьмерки» по устойчивому развитию мировой энергетической системы, а также конкретный план действий по ее реализации, включая меры по повышению

прозрачности, предсказуемости и стабильности энергетических рынков, улучшению инвестиционного климата в энергетическом секторе, поощрению энергоэффективности и энергосбережения, диверсификации видов энергии, обеспечению физической безопасности жизненно важной энергетической инфраструктуры, борьбе с энергетической бедностью и решению проблем изменения климата и устойчивого развития. Согласован принцип взаимной ответственности производителей и потребителей энергии. Предусматривается развитие международных механизмов сотрудничества в области энергетики для реализации плана через взаимодействие с Международным энергетическим форумом (МЭФ), ОПЕК и Международным энергетическим агентством.

Впервые за историю существования группы лидеры ведущих мировых держав обнародовали комплексную, рассчитанную на долгосрочную перспективу стратегию глобальных действий по борьбе с инфекционными заболеваниями, поддержанную Всемирной организацией здравоохранения.

Предложения по Ближнему Востоку, направленные на преодоление ливано-израильского конфликта, стали существенным вкладом саммита в создание условий для восстановления мирного процесса в регионе, продемонстрировав способность глав государств и правительств стран — членов «Группы восьми» к коллективному лидерству.

Эффективность. В ходе подготовки к саммиту на основе широких консультаций министерств и ведомств, экспертных групп удалось преодолеть разногласия и подготовить проект коллективных документов по энергетике, здравоохранению и образованию, вопросам безопасности и развития, принятых лидерами. Менее эффективными стали решения саммита для урегулирования вопросов международной торговли.

Солидарность. Особенно важно, что солидарность была продемонстрирована по вопросам политической повестки дня, включая согласие в отношении того, что ядерные проблемы Ирана и Северной Кореи необходимо решать исключительно мирным, дипломатическим путем, имея в виду главную задачу — предотвращение распространения ядерного оружия.

Единодушную поддержку нашла выдвинутая президентами России и США совместная Глобальная инициатива по борьбе с актами ядерного терроризма. Несмотря на различия в подходах к использованию ядерной энергии, лидеры выразили готовность работать сообща по уточнению и развитию инициативы, направленной на расширение мирного использования атомной энергии, которую выдвинули Россия и США. В ходе состоявшейся в октябре 2006 года в Рабате первой встречи первоначальных партнеров Инициативы на уровне заместителей министров

иностранных дел согласованы Заявление о принципах Инициативы и Положения по ее реализации и оценке, определяющие основные направления практической работы на данном направлении.

Устойчивость. Принципиальное значение имеет включение приоритетных вопросов повестки дня саммита в программу председательства Германии, прежде всего вопросов защиты окружающей среды, энергоэффективности и здравоохранения¹⁰⁷. В свою очередь, Санкт-Петербургский саммит подтвердил обязательства по Африке, продолжение работы по реализации задач Глобального партнерства.

Приемлемость. Решения саммита формировались в рамках широких консультаций с международными организациями, странами-партнерами, прежде всего с Бразилией, Индией, Китаем, Мексикой, ЮАР, представителями гражданского общества и профессиональных сообществ. В числе 314 обязательств, сформулированных в документах саммита, 90 предусматривают совместные согласованные действия с многосторонними международными организациями, что является важным фактором и показателем приемлемости принятых решений.

Последовательность. По данному критерию не очевидно, насколько сочетаются решения принятые по различным сферам. Однако важно, что все обязательства, и проблемы энергетики, и вопросы борьбы с инфекционными заболеваниями, задачи обеспечения всеобщности и качества образования, а также решения по нераспространению ядерного оружия, борьбе с терроризмом, преодолению региональных кризисов направлены на обеспечение глобальной безопасности и устойчивого развития.

Итоговый доклад об исполнении странами — членами «Группы восьми» обязательств, принятых в рамках саммита 2006 г. в Санкт-Петербурге¹⁰⁸, был опубликован Исследовательским центром «Группы восьми» университета Торонто и Институтом международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета — Высшей школы экономики 1 июня 2007 года¹⁰⁹. Данный доклад за 2006—

¹⁰⁷ Growth and Responsibility — Leitmotif for Germany's G8 Presidency. Highlights of German Presidency Agenda. <http://www.g-8.de/Webs/G8/EN/Agenda/agenda.html>. 28.03.07.

¹⁰⁸ Состав Исследовательской группы «Группы восьми» ГУ-ВШЭ: научный руководитель — М.В. Ларионова, руководитель — Е.М. Горбунова, аналитики: Е. Былина, Д. Горбатенко, Т.О. Зайцев, М. Калошкина, Т. Ланьшина, И. Чуркин, Н. Чуркина, А. Шадрихова.

¹⁰⁹ Исследовательская группа Государственного университета — Высшей школы экономики принимает участие в подготовке докладов об исполнении обязательств стран — членов «Группы восьми» с марта 2006 года.

2007 годы охватывает 20 ключевых обязательств, включая три приоритетные сферы: борьбу с инфекционными заболеваниями, образование для инновационных обществ в XXI веке и глобальную энергетическую безопасность. В докладе рассматриваются усилия стран — членов «Группы восьми» по исполнению принятых решений за период после саммита 2006 года по 15 мая 2007 года.

Наивысший уровень исполнения обязательств демонстрируют Великобритания, США и Канада (по 60%), далее следуют Германия (55%), Россия (45%) и Франция (40%). Страны — члены ЕС также продолжают показывать высокий уровень исполнения обязательств — 58%. Для Великобритании и Канады это традиционно высокий уровень, тогда как США продолжают повышать уровень исполнения обязательств «Группы восьми». Германия, принявшая председательство в январе 2007 года, занимает 5-е место с уровнем исполнения обязательств 55%. Оценка немного ниже по сравнению с высоким уровнем реализации решений саммита в Глениглсе, где Германия была третьей.

Далее с уровнем 45% исполненных обязательств следует Россия, занявшая шестое место. Уровень исполнения обязательств Россией с начала ее участия в «Группе восьми» на саммите 1998 года в Бирмингеме варьировался от 34% — наивысшего показателя в 1998 году до нулевого уровня в 2002 году. В 2007 году исполнение Россией обязательств «Группы восьми» достигло максимального уровня за всю историю ее участия в форуме. Седьмое место в рейтинге занимают Франция и Япония, исполнившие обязательства на 40%. Для Франции период высокого исполнения обязательств начался с саммита в Окинаве (2000 г.) и продлился до саммита в Эвиане (2003 г.). Однако затем этот уровень значительно снизился. Уровень исполнения обязательств у Японии остается довольно низким.

При подготовке отчетов об исполнении обязательств «Группы восьми», принятых на саммите 2006 года в Санкт-Петербурге, аналитики ГУ-ВШЭ осуществляли мониторинг усилий, предпринимаемых Россией как председателем «Восьмерки» в 2006 году и Германией — председателем-преемником. По согласованию с экспертами университета Торонто ответственность за итоговый доклад и оценки по России несут аналитики ГУ-ВШЭ, и именно эти оценки включаются в итоговый общий доклад. Ответственность за итоговые оценки по Германии несут аналитики Исследовательского центра Университета Торонто. При этом как в случае с Россией, так и в случае с Германией между двумя группами аналитиков происходит постоянный обмен информацией и итоговые оценки и текст доклада являются результатом обсуждения и консультаций.

Такое сотрудничество позволяет дать более полный и объективный анализ деятельности стран по исполнению принятых обязательств, а также снять часть методологических ограничений, существенно расширив спектр источников информации и включив в исследование дополнительные данные.

Италия находится позади остальных стран «Восьмерки», исполнив только 5% обязательств, тем самым еще раз подтвердив свой достаточно низкий уровень исполнения обязательств «Группы восьми».

Несмотря на не очень высокие средние показатели уровня исполнения обязательств по всем странам — членам «Восьмерки», США, Россия и Германия значительно превосходят свои средние оценки за предшествующие годы.

Уровень исполнения обязательств значительно различается по сферам. Из 20 оцененных приоритетных обязательств только обязательства по Инициативе создания нефтяного банка данных и помощи Ливану достигли максимально высокого уровня исполнения — 100%.

Исполнение шести следующих обязательств странами — членами «Группы восьми» зафиксировано на уровне выше 50%:

- развитие возобновляемых источников энергии в развивающихся странах (89%),
- снижение долгового бремени стран Африки (89%),
- контроль за изменением климата — реализация целей по сокращению выбросов парниковых газов (78%),
- охрана важнейших объектов мировой энергетической инфраструктуры (56%),
- поддержка глобального партнерства по нераспространению (56%),
- поддержка Глобального фонда для борьбы со СПИД/ВИЧ, туберкулезом и малярией (56%).

Обязательства, характеризующиеся наиболее низким уровнем исполнения, следующие:

- ликвидация гендерного неравенства в системе начального и среднего образования в развивающихся странах (22%),
- поддержка Глобального плана по борьбе с туберкулезом (22%),
- снижение субсидирования экспорта и внутренней поддержки сельского хозяйства (11%),
- поддержка проведения реформ ООН с целью повышения эффективности миротворческих операций (0%),
- борьба с транснациональной преступностью и коррупцией (0%).

Для трех приоритетных направлений, определенных в рамках российского председательства — энергетической безопасности, инфекционных заболеваний и образования — средний уровень исполнения существенно различается. Среднее исполнение странами — членами «Группы восьми» решений в сфере энергетической безопасности составляет 69%, в сфере образования — 41%, в сфере борьбы с инфекционными заболеваниями — 33%.

Положительная средняя оценка уровня исполнения странами — членами «Группы восьми» принятых на саммите в Санкт-Петербурге обязательств (47%) ясно свидетельствует о приверженности стран широкому спектру коллективных решений, тем самым еще раз подтверждая успех саммита 2006 года.

Приложение 2

Оценки исполнения странами — членами «Группы восьми» обязательств, принятых на саммите 2006 года в Санкт-Петербурге¹¹⁰

Обязательства	Канада	Франция	Германия	Италия	Япония	Россия	Великобритания	США	ЕС	Среднее
Здоровье (глобальный фонд)	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0,56
Здоровье (туберкулез)	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0,22
Здоровье (полиомиелит)	1	0	1	-1	0	1	1	1	0	0,44
Энергетика (совместная инициатива по созданию банка данных)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
Энергоэффективность	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0,33
Транспортировка по суше	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0,44
Возобновляемые источники энергии	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0,89
Изменение климата и устойчивое развитие	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0,78
Образование (академическая мобильность)	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0,44

¹¹⁰ Серым цветом в таблице выделены оценки, повысившиеся по сравнению с результатами промежуточной оценки исполнения; черным — понизившиеся оценки.

Обязательства	Канада	Франция	Германия	Италия	Япония	Россия	Великобритания	США	ЕС	Среднее
Образование (квалификационные системы)	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0,33
Образование (гендерное неравенство)	1	1	0	-1	0	0	1	0	0	0,22
Африка (безопасность)	1	1	0	0	0	0	0	1	1	0,44
Африка (снижение долгового бремени)	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0,89
Международная преступность и коррупция	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Права интеллектуальной собственности	0	0	0	0	0	0	1	0	N/A	0,13
Торговля (экспортные субсидии, сельское хозяйство)	0	-1	1	-1	1	0	1	0	0	0,11
Борьба с терроризмом (энергетика)	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0,56
Стабилизация и восстановление (ООН)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,00
Глобальное партнерство (нераспространение)	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0,56
Ближний Восток (Ливан)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,00
Средняя оценка по стране	0,60	0,40	0,55	0,05	0,40	0,45	0,60	0,60	0,58	
Среднее по всем странам										0,47
Среднее по всем темам										0,47
Промежуточная средняя оценка за 2006 год	0,45	0,25	0,45	-0,10	0,30	0,25	0,55	0,35	0,53	0,34
Итоговая средняя оценка за 2005 год	0,81	0,57	0,88	0,29	0,52	0,14	0,81	0,95	0,89	0,65
Промежуточная средняя оценка за 2005 год	0,52	0,48	0,33	0,43	0,52	-0,14	0,71	0,67	0,75	0,47

Приложение 3
Исполнение приоритетных обязательств

Сфера	Канада	Франция	Германия	Италия	Япония	Россия	Великобритания	США	ЕС	Среднее
<i>Здравоохранение (инфекционные заболевания)</i>										
Здоровье (Глобальный фонд)	1	1	0	0	1	1	0	1	0	0,56
Здоровье (туберкулез)	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0,22
Здоровье (полиомиелит)	1	0	1	-1	0	1	1	1	0	0,44
Средний уровень исполнения в 2006 году										0,41
<i>Энергетическая безопасность</i>										
Энергетика (JODI)	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1,0
Энергоэффективность	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0,33
Транспортировка по суше	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0,44
Возобновляемые источники энергии	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0,89
Изменение климата и устойчивое развитие	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0,78
Средний уровень исполнения обязательств по энергетической безопасности в 2006 году										0,69
<i>Образование</i>										
Образование (академическая мобильность)	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0,44
Образование (квалификационные системы)	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0,33
Образование (гендерное неравенство)	1	1	0	-1	0	0	1	0	0	0,22
Средний уровень исполнения в 2006 году										0,33

2.4. Россия в «Группе восьми». Рекомендации по повышению роли и качества участия России в «Группе восьми». Ресурсы России для повышения эффективности института

В 2006 году Россия продемонстрировала максимально высокий уровень исполнения обязательств «Группы восьми» за всю историю участия в форуме. Возможно, это связано с председательством РФ в «Восьмерке». Однако есть основания полагать, что это является отражением аккумулированной способности России выступать в качестве ответственного члена «Группы восьми», приверженного исполнению международных обязательств, а также того, что Россия принадлежит к ряду стран — членов «Группы восьми», обеспечивающих стабильное выполнение принятых решений, место которое она и должна занимать в системе мирового порядка, основанного на эффективном многостороннем сотрудничестве.

Наращивание успеха России в «Группе восьми» потребует усиления системного взаимодействия с партнерами, а также скоординированной работы всех федеральных органов исполнительной власти при поддержке профильных экспертных институтов.

Значение «Группы восьми» как механизма коллективного лидерства для реализации «стратегического курса России на укрепление многосторонних начал в международных отношениях, ускорение интеграции в мировую экономику, создание благоприятных внешних условий для социально-экономического подъема страны и укрепления ее государственности и демократических институтов»¹¹¹ будет усиливаться. Реализации российских приоритетов в рамках «Группы восьми» будет зависеть от способности обеспечить их организационное, финансовое, ресурсное, экспертное и информационное сопровождение.

Вопрос о финансовой и политической цене участия России в деятельности «Группы восьми» является одним из основных вопросов. Три основных вида ресурсов, которые могут и должны быть оценены и использованы Россией для обеспечения качественного участия страны в форуме:

- финансовые ресурсы;
- политические ресурсы в широком смысле (политический авторитет, влияние, реализация интересов, роль в региональной и мировой системе экономических отношений, вопросы коллективной безопасности и т. д.);

¹¹¹ Обзор внешней политики Российской Федерации, mid.ru. 27 марта 2007 года.

- человеческие ресурсы — экспертный уровень государственных кадров РФ, которые должны обеспечивать подготовку, организацию участия или проведение саммита, исполнение принятых решений.

В настоящее время финансовые расходы на участие России в «Группе восьми» складываются прежде всего из следующих категорий:

1) расходов, связанных с подготовкой и согласованием позиций и документов саммитов;

2) расходов, связанных с участием в ежегодных саммитах и организацией саммита раз в восемь лет;

3) расходов, связанных с обеспечением выполнения принятых Российской Федерацией как члена «Группы восьми» в рамках саммитов обязательств по все более широкому спектру вопросов — от облегчения долгового бремени беднейших стран и содействия реализации Целей развития тысячелетия до осуществления задач Глобального партнерства (ГП) против распространения оружия и материалов массового уничтожения и энергетической безопасности.

Кроме того, отдельными направлениями работы должны стать информационное и аналитическое сопровождение деятельности Российской Федерации в форуме: как 4) широкое и объективное освещение ее участия в России и за рубежом, так и 5) экспертная поддержка участия российских ведомств в работе с коллегами из стран — членов «Восьмерки» по широкому кругу областей сотрудничества.

Расходы 1-й и 2-й категорий являются вполне предсказуемыми на основе накопленного опыта участия; расходы 4-й и 5-й категорий также можно просчитать на основе опыта внешнеполитического ведомства и с учетом специфики конкретных министерств, а также межведомственных потребностей. Расходы 3-й категории в меньшей степени поддаются прогнозированию и неуклонно возрастают, однако и здесь вполне реально обеспечить примерные расчеты с учетом преемственности целого ряда вопросов повестки дня «Группы восьми».

Безусловно, это весьма существенные затраты, однако они неизбежны, кроме того, политические выгоды участия России в «Восьмерке» и усиления ее влияния на других аренах как члена «Группы восьми», повышение международного авторитета и престижа нашей страны, повышение уровня политического диалога значительно превосходят инвестиции. Участие России в «Восьмерке» повышает уровень ее влияния на формирование новых многосторонних режимов и расширяет возможности продвижения своих интересов в стратегически важных областях, что уже подтвердил саммит в Санкт-Петербурге.

Роль Российской Федерации и уровень ее влияния отличается в различных международных институтах, так же как и уровень влияния самих

многосторонних организаций на процессы глобального управления. Следовательно, вкладывать ресурсы (интеллектуальные, инфраструктурные, финансовые) следует, во-первых, в те организации, уровень влияния которых достаточно велик и оправдывает произведенные затраты; во-вторых, в те, в которых Россия может определять правила игры и эффективно использовать их потенциал для реализации своих интересов. В этом смысле приоритетом для участия являются организации, удовлетворяющие обоим критериям, приоритетом номер два — организации, удовлетворяющие одному из критериев. «Группа восьми», безусловно, относится к приоритету номер один.

В этой связи важно обеспечить прогноз затрат и их планирование, поскольку риски потерь от неэффективного участия и неисполнения обязательств, как репутационные, так и политические, весьма велики. Ведь, несмотря на значительную степень политической свободы, связанной с особой природой института «Группы восьми», участие в форуме требует высокой политической ответственности, накладывая значительные дополнительные экономические и политические обязательства.

Качество профессиональных кадров, которые обеспечивают участие страны в деятельности «Группы восьми», является чрезвычайно важным и часто недооцениваемым фактором эффективности участия России в форуме, в том числе для реализации задач развития Российской Федерации. Несмотря на то что с 1998 года накоплен позитивный опыт сотрудничества, он прежде всего концентрируется на высоком официальном уровне и уровне МИДа и Минфина России. На уровне официальных ведомств, экспертного сообщества, СМИ качество экспертного и информационного сопровождения участия России в «Восьмерке» пока недостаточно. Чрезвычайно важно уделить внимание формированию пула высокопрофессиональных специалистов, которые будут участвовать в этой работе, представляя профильные органы российской исполнительной власти, экспертные институты и СМИ.

2.5. Возможности различных моделей реформирования для повышения эффективности глобального управления

Несмотря на способность института к самореформированию, очевидно, в ближайшее десятилетие, по крайней мере, в текущем и следующем ряду до 2014 года, не стоит ожидать кардинальной реформы института. Как в силу аргументов, изложенных в разделе 2.2, так и с учетом того, что смена лидеров (в Японии и Канаде в 2006 году, во

Франции и Великобритании в 2007 году), индивидуальные позиции которых, а также отношения внутри «Восьмерки» будут влиять на точку зрения в данном вопросе. Германия в 2007 году перегружена задачами совмещенного председательства в «Группе восьми» и ЕС. Тем не менее безусловным достижением председательства и саммита стал так называемый Хайлигендаммский процесс¹¹², выводящий диалог «Группы восьми» с крупнейшими странами с формирующейся рыночной экономикой (Бразилией, Китаем, Индией, Мексикой и ЮАР) на новый уровень партнерства. В качестве отправной точки для этого диалога избраны ключевые вопросы председательства:

- поощрение и защита инноваций;
- обеспечение свободы капиталовложений и сопоставимых инвестиционных условий в государствах — членах «Восьмерки» и крупнейших странах с формирующейся рыночной экономикой, а также наращивание социальной ответственности бизнеса;
- определение сферы совместной ответственности в вопросах развития, особенно применительно к Африке;
- обмен знаниями о повышении энергоэффективности и техническое сотрудничество с целью способствовать снижению выбросов CO₂ в соответствии с глениглским диалогом по изменению климата, чистой энергетике и устойчивому развитию и санкт-петербургским планом действий по глобальной энергетической безопасности.

Платформу для этого нового диалога, который начнется во второй половине 2007 года, будет обеспечивать ОЭСР при поддержке Международного энергетического агентства. В 2008 году на саммите «Группы восьми» в Японии¹¹³ будет представлен промежуточный доклад о достигнутых результатах, а на саммите в Италии в 2009 году — окончательный доклад об итогах диалога. Можно ожидать, что по итогам нового партнерства будут выработаны решения о возможных форматах дальнейшего расширения «Группы восьми». На этой основе Канада в 2010 году может вернуться к проблеме реформы и расширения. Однако процесс расширения требует не только приверженности страны-председателя, но и внутриинституционального согласия, а также некоторого подготовительного периода для присоединяющихся стран. Даже если

¹¹² Joint Statement by the German G8 Presidency and the Heads of State and/or Government of Brazil, China, India, Mexico and South Africa on the occasion of the G8 Summit in Heiligendamm, Germany, 8 June 2007.

¹¹³ Япония, председательствующая в 2008 году, в силу проблем двусторонних отношений с Китаем, а также внутринациональных озабоченностей усилением соседа вряд ли будет поднимать данный вопрос.

рассматривать встречи в расширенном формате, ставшие практикой в последние годы, и Хайлигендамский процесс как квазиподготовительный процесс, маловероятно осуществление прорыва в 2010 и 2011 годах. К тому же 2010 год станет для стран — членов ЕС этапным годом подведения итогов Лиссабонской стратегии и многочисленных связанных с ней программ, поэтому для стран — членов ЕС внутриевропейские задачи будут доминирующими. Что касается наращивания усилий в следующем, 2011 году, во время председательства Франции, президент Франции Саркози в четвертый год своего президентства, скорее всего, будет сконцентрирован на внутринациональных и внутриевропейских вопросах, чем на глобальных проблемах.

Можно прогнозировать возвращение к вопросам расширения и реформы в 2012 и 2013 годах в рамках председательства США и Великобритании соответственно. Особенно если Гордон Браун останется премьер-министром Великобритании на второй срок. Россия, председательствующая в 2014 году, также имеет все шансы внести свой вклад в реформу и расширение института и принять Китай в качестве полноправного члена на саммите в 2014 году. Очевидно, модель расширения до «Группы десяти» к 2014 году будет наиболее реалистичной. Хотя нельзя исключать и сохранения текущего состава института при дальнейшем усилении его диалога с группой пяти системно значимых стран, то есть своего рода реализации модели формирования двух кругов внутреннего ядра — «Восьмерки», и внешнего — «Тринадцати». Трансформация финансовой «Группы двадцати» в «Группу двадцати лидеров» маловероятна, однако вероятно усиление тенденции взаимодействия.

Кроме того, можно прогнозировать, что новые вызовы и задачи и дальнейшее расширение сферы управления «Группы восьми» в ближайшее десятилетие наряду с выравниванием возможностей стран-членов внутри Группы и усилением их уязвимости внешним вызовам потребует от стран-членов рационального выбора в пользу внутриинституциональных отношений по модели «союз равных».

Что касается кооперации с другими международными институтами, наиболее эффективным выбором может стать подход сознательного перехода к формирующейся модели многоуровневого управления на основе синтеза моделей «демократического институционализма» и «системы сетей».

Модель «управления «Группой восьми» в союзе с международными организациями» характеризуется несколькими ключевыми параметрами:

1. Роль многосторонних международных организаций в реализации задач коллективного управления и согласования национальных и международных интересов возрастает, для осуществления других задач самитов роль международных организаций незначительна.

2. Влияние многосторонних международных организаций на этапе подготовки решений продолжает увеличиваться, что связано, с одной стороны, со стремлением международных организаций к расширению своего мандата и полномочий, «освященных» обязательствами «Группы восьми»; с другой стороны, с конструктивным подходом «Группы восьми» к использованию расширяющегося потенциала международных организаций и возможностей его использования на этапах подготовки, выработки и согласования решений, а также их исполнения.

3. Инструменты взаимодействия многосторонних международных организаций можно классифицировать как общие для всех международных организаций и специфические, отражающие цели и функции конкретных организаций.

4. Комплексный характер решений по приоритетам обуславливает включение в их реализацию нескольких международных организаций.

5. Совокупность инструментов взаимодействия «Группы восьми» с международными организациями, по сути, составляет модель многоуровневого управления (multi-level governance), содержащего элементы открытого метода координации (open method of coordination) и элементы многоуровневого мониторинга (multilateral surveillance).

6. Эффективность применения модели многоуровневого управления и метода зависит от архитектуры и потенциала организационной сети, вернее, организационных сетей¹¹⁴. Международные организации способны выполнять функции, обеспечивающие когнитивные процессы и поиск наиболее эффективных решений общих политических проблем. Однако анализ опыта других государств, возможности для взаимного обучения зависят от сферы политики, в рамках которой применяются открытый метод координации и инструменты многоуровневого мониторинга, и ограничены политическим характером контекста применения метода¹¹⁵, поэтому эффективность использования модели различается для различных сфер сотрудничества.

¹¹⁴ Radaelli M. Claudio. Who Learns what? Policy Learning and the Open Method of Coordination. ESRC Seminar series: Implementing the Lisbon Strategy. Policy Learning and the Open Method of Coordination ERI University of Birmingham. November 2004.

¹¹⁵ Lodge M. Comparing New Modes of Governance in Action: the Open Method of Coordination in Pension and Information Society. ESRC Seminar series: Implementing the Lisbon Strategy. Policy Learning and the Open Method of Coordination. London School of economics and Political Science.

7. Бюрократизация аппарата «Группы восьми» может обеспечить повышение эффективности взаимодействия с международными организациями на основе их вовлечения на ранних этапах подготовки решений, координации и использования их потенциала с учетом специфики миссии, целей и мандатов. Однако может привести и к снижению эффективности, если взаимное разочарование и напряжение усилят тенденции снижения доверия, дистанцирования и самодостаточности.

8. Учитывая, что эффективное использование потенциала МО для глобального управления и реализации приоритетов «Группы восьми» зависит в том числе от опыта кооперации с ними, накопленного в аппарате «Группы восьми» стран-членов (аппарат шерпы, со-шерп, политических директоров, министерства иностранных дел, министерства финансов и других министерств, занятых в подготовке саммитов и реализации принятых в рамках саммитов решений), а также опыта и знания процессов, связанных с деятельностью «Группы восьми», персонала международных организаций, для стран-членов важно формирование и последовательная реализация политики образования и подготовки в этой сфере.

9. Создание соответствующего кадрового и экспертного потенциала особенно важно для России, не являющейся членом ОЭСР, ВТО, относительно недавно присоединившейся к «Восьмерке» и не накопившей пока достаточного опыта участия и влияния в этих международных организациях. В конечном итоге такой подход обеспечит повышение возможности эффективного использования потенциала ОЭСР и ВТО для «Группы восьми» после присоединения России к этим организациям, а также повышение эффективности участия России в ОЭСР, ВТО, «Группе восьми» для реализации целей развития Российской Федерации.

Модель «управления «Группой восьми» в союзе учитывает также, что:

- интенсивность взаимодействия «Группы восьми» и многосторонних институтов неуклонно возрастает;
- модели, описанные выше, не являются взаимно исключающими, они сосуществуют, выбор странами — членами «Восьмерки» модели взаимодействия с многосторонними институтами зависит от проблемного поля и института;
- управление через и управление в союзе с многосторонними институтами являются двумя доминирующими моделями, в то время как модели управления через и управления без многосторонних организаций избираются странами-членами значительно реже;

- степень интенсивности взаимодействия «Группы восьми» и многосторонних институтов зависит от сферы деятельности: по проблемам безопасности и развития она значительно выше, чем по другим сферам сотрудничества;

- предпочтения стран — членов «Группы восьми» влияют на выбор модели и степень интенсивности взаимодействия «Группы восьми» и многосторонних институтов в рамках конкретных председательств и саммитов.

Для верификации гипотезы о сдвиге рационального выбора стран — членов «Восьмерки» в пользу «управления в союзе с международными организациями» была разработана аналитическая рамка исследования, включающая несколько измерений.

Лонгитюдный количественный и качественный анализ документов саммитов, выявляющий количество и тип упоминаний международных организаций, указанную модель взаимодействия. **Контент анализ документов саммитов** включал все документы, в том числе заявления председателя, но не включал двусторонние заявления и документы расширенных встреч (приложение 4 содержит список всех документов, включенных в анализ).

Период исследования включает шестую и седьмую серии (с 1998 по 2007 год), совпадающие с началом первого цикла и ряда «Группы восьми».

Сферы, избранные для анализа, являлись приоритетными для ряда данных саммитов, некоторые из них относятся к традиционным приоритетам института, другие к новым, или приоритетным сферам, приобретающим новые качества, реагируя на новые вызовы и условия:

- энергетика;
- развитие;
- образование;
- безопасность (в широком значении, включая вопросы борьбы с терроризмом, транснациональной преступностью, ядерной безопасности, нераспространения, предотвращения и разрешения региональных конфликтов (Афганистан, Ливан-Израиль-Палестина, Судан, Ирак);
- информационно-коммуникационные технологии (с 2000 года);
- инновации (2007 г.);
- другие вопросы.

Термин «международные многосторонние институты» включает основные глобальные и региональные, с которыми «Группа восьми» имеет системные отношения (учредитель, член управляющего совета, спонсор). В методологии используется широкое понимание

концепции институтов, которое включает неформализованные многосторонние процессы, инициативы, конференции.

В ходе анализа был сформирован список **вербальных маркеров** для кодировки типа модели взаимодействия. Кодировки использовались в качестве формализованного индикатора при классификации упоминаний (приложение 5 содержит список маркеров).

Методика подсчета упоминаний. При подсчете несколько упоминаний международной организации учитываются как одно, если они относятся к заявлению по одному обязательству (в приложении 6 представлен список организаций и сокращений). Упоминания нескольких организаций в заявлении по одному обязательству учитываются индивидуально. При подсчете учитывались только явные упоминания организаций.

В анализе рассматривались как тенденции, выраженные в абсолютных количествах, так и тенденции, выраженные в относительных показателях, например в процентном соотношении использования той или иной модели к общему числу обращений для конкретных саммитов и сфер сотрудничества.

Только явно выраженные упоминания новых конкретных инициатив, программ, специальных и рабочих групп «Группы восьми» учитывались как действие «Группы восьми» вопреки или без многосторонних институтов. Безусловно, многочисленные действия стран — членов «Восьмерки», осуществляемые ими «в индивидуальном и коллективном качестве»¹¹⁶, не учитывались, если не сопровождалась упоминанием коллективного механизма действия.

Диаграммы, представляющие распределение упоминаний соответствующих моделей как процента от общего количества, отражают тенденции в выборе «Группы восьми» моделей взаимодействия как в целом, по всему спектру вопросов, так и по конкретным сферам. Диаграммы также включают данные о среднем показателе периода для каждой модели, что позволяет высветить предпочтения конкретных саммитов, представляющих выборы по конкретным сферам сотрудничества относительно средний показатель на кривой.

При подсчете определенные подструктуры ряда организаций были объединены как целое; так, в системе **Организации Объединенных Наций** упоминания Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи, вспомогательных структур ООН учитывались как ООН.

¹¹⁶ Фраза является одним из маркеров действия «Группы восьми» без многосторонних организаций, наиболее часто используемых в документах саммитов.

В программы и фонды ООН входят упоминания Конференции ООН по торговле и развитию, Центра международной торговли, Программы контроля за наркотиками ООН, Программы ООН по окружающей среде, Детского фонда ООН, Программы ООН по развитию, Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев, Всемирной продовольственной программы, Агентства ООН по оказанию помощи и организации работ для палестинских беженцев на Ближнем Востоке, Программы ООН по населенным пунктам.

Упоминания специализированных агентств ООН рассматриваются и учитываются отдельно: Международная организация труда, Продовольственная и сельскохозяйственная организация, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Всемирная организация здравоохранения, Международная организация гражданской авиации, Всемирная организация интеллектуальной собственности, Международный фонд сельскохозяйственного развития, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию, Всемирная организация по туризму, Всемирная метеорологическая организация.

Ряд департаментов и управлений Секретариата ООН, наиболее часто упоминаемых в документах «Группы восьми», в рамках анализа также рассматривались и учитывались отдельно: Департамент по разоружению, Департамент операций по поддержанию мира, Управление по координации гуманитарной деятельности, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Департамент ООН по наркотикам и преступности.

Упоминания Международного валютного фонда и Всемирного банка рассматривались отдельно; последний включает также упоминания структур Группы Всемирного банка (Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития, Международная финансовая корпорация, Многостороннее агентство по гарантированию капиталовложений, Международный центр по урегулированию инвестиционных споров).

Упоминания организаций, связанных с системой ООН, Всемирной торговой организации, Всемирной таможенной организации, Международного агентства по атомной энергии, Организации по запрещению химического оружия, также учитывались и анализировались отдельно.

Все упоминания других структур ООН считались как упоминания ООН.

Другие организации, структуры, программы и инициативы:

- Организация экономического сотрудничества и развития.
- Европейский союз и Европейская комиссия. Хотя ЕС является коллективным членом «Группы восьми» и не представляет собой международную организацию, он рассматривался в качестве таковой в тех случаях, когда был упомянут в документах «Восьмерки» наряду с другими международными организациями, а не странами-членами. Безусловно, анализ роли ЕС в «Группе восьми» — это предмет отдельного исследования.
- Региональные организации:
 - Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество;
 - Форум по сотрудничеству с Африкой;
 - Африканский союз;
 - Совет Европы;
 - Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе;
- Финансовые институты и инструменты:
 - Экономическое сообщество западноафриканских государств;
 - Европейский банк реконструкции и развития;
 - Целевая группа по финансовым мероприятиям, касающимся от-мывания денег;
 - Форум по финансовой стабильности;
 - Инициатива по бедным странам с крупной задолженностью;
 - Многосторонние банки развития (включая региональные банки развития);
- Образовательные инструменты и программы:
 - Образование для всех;
 - Инициатива ускоренного финансирования;
- Инициативы, программы и инструменты содействия развитию:
 - Цели развития тысячелетия;
 - Новое партнерство для развития Африки;
- Здоровоохранение:
 - Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией;
 - Глобальная инициатива по искоренению полиомиелита;
 - Глобальный план по борьбе с туберкулезом;
 - Программа ООН по ВИЧ/СПИДу;
- Энергетика:
 - Инициатива по обеспечению транспарентности в добывающих отраслях промышленности;
 - Международное энергетическое агентство;

- Климат (защита окружающей среды):
- Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Киотский протокол;
- Безопасность
- Договор о нераспространении ядерного оружия;
- Глобальное партнерство.

Распределение в документах «Группы восьми» упоминаний международных организаций, их интенсивность и характер взаимодействия демонстрируют важные тенденции в развитии моделей сотрудничества «Группы восьми» и международных институтов в период с 1998 по 2007 год.

Полученные данные подтвердили гипотезу о формировании тенденции выбора странами — членами «Группы восьми» модели союза с многосторонними международными организациями. Анализ высветил также общее устойчивое повышение интенсивности взаимодействия «Восьмерки» с международными организациями. Эмпирические данные показывают, что доминирующей моделью остается управление через многосторонние институты, составляющей 56% от общего числа действий, направленных на выполнение решений «Группы восьми». Интенсивность действий «Группы восьми» в союзе с многосторонними институтами усиливается и составляет в среднем 32%, одновременно страны — члены «Восьмерки» используют модели управления без и управления вопреки международным институтам, но менее интенсивно, совокупное количество упоминаний обеих моделей составляет 12%.

Модели сосуществуют, и их выбор, как показывают представленные ниже таблицы и диаграммы распределения упоминаний, существенно зависит от сферы сотрудничества и института. На некоторых саммитах наблюдается сближение четырех моделей, как, например, в Кельне в 1999 году для сфер образования и энергетики; имеют место также ситуации пиков двух доминантных моделей, как в Глениглсе для сфер энергетики и развития и в Санкт-Петербурге для сфер образования и здравоохранения.

Одновременно в период с 1998 по 2007 год продолжает расти общее количество инициатив, направленных на выполнение решений «Группы восьми» без (115) и вопреки (134) многосторонним институтам. Нет явно выраженной зависимости выбора моделей управления от предпочтений страны-председателя, принимающей саммит. Однако характерно, что на встрече лидеров в Бирмингеме, на которой была инициирована реформа института, наблюдалось наибольшее число

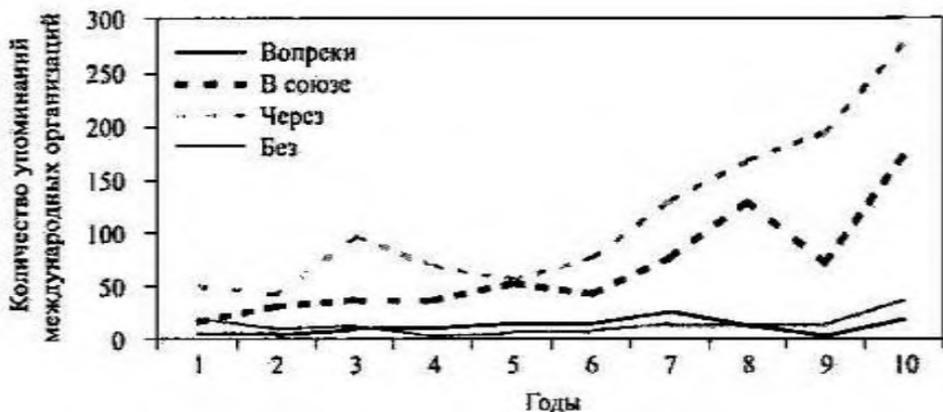


Диаграмма 1. «Группа восьми» и многосторонние институты» представляет распределение упоминаний четырех моделей в абсолютных числах по всем сферам, отражая тенденции выбора стран — членов «Восьмерки» в период с 1998 по 2007 год

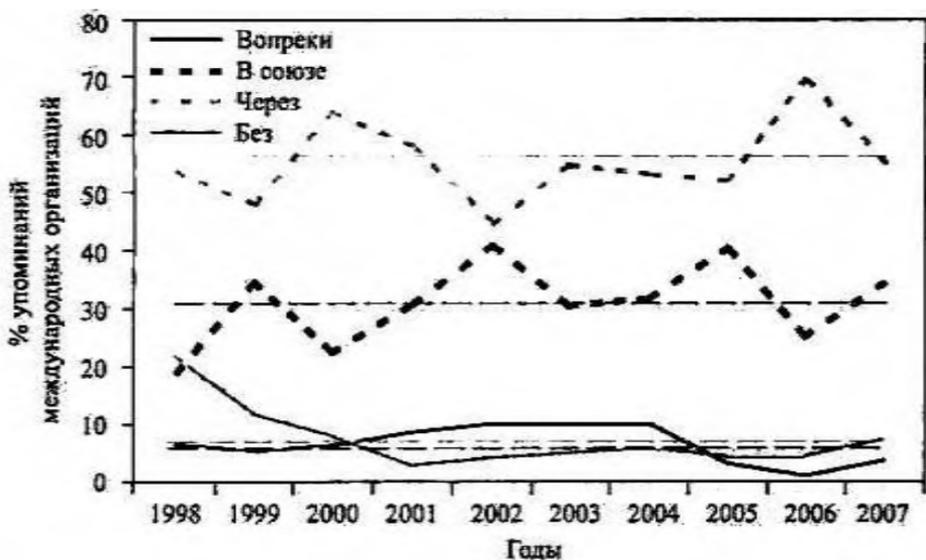


Диаграмма 2. «Группа восьми» и многосторонние институты» представляет распределение упоминаний четырех моделей в процентном соотношении по всем сферам, отражая тенденции выбора стран — членов «Восьмерки» в период с 1998 по 2007 год, а также колебания выборов конкретных саммитов на кривой относительно среднего показателя

действий «Группы восьми» без и вопреки многосторонним институтам, составившее 28% от общего количества. В следующем году в Кельне оно заметно снизилось до 17% и в дальнейшем устанавливается на среднем уровне 14%, кроме саммитов в Глениглсе и Санкт-Петербурге с 8 и 5% соответственно, но в силу разных причин, как следует из дальнейшего анализа.

Пики в 41 и 40% в пользу модели управления «Группой восьми» в союзе с многосторонними институтами наблюдаются в 2002 и 2005 годы и отражают приоритеты повестки дня этих встреч на высшем уровне, связанные с Африкой и развитием.

Интенсивность, а также выбор модели взаимодействия «Группы восьми» с многосторонними институтами зависят от сферы деятельности, так, для сфер безопасности и развития интенсивность значительно выше, чем для других сфер, включенных в исследование. Для обоих приоритетов особенно характерно преимущественное использование двух доминирующих моделей. В то же время в сфере здравоохранения особенно выражена тенденция к выбору странами — членами «Группы восьми» модели действия в союзе с международными институтами, прежде всего с Всемирной организацией здравоохранения, Всемирным банком, Детским фондом Организации Объединенных Наций, Программой ООН по ВИЧ/СПИД, глобальными фондами и региональными инициативами¹¹⁷.

В период с 1998 по 2007 год устойчиво увеличивается количество действий, предпринимаемых странами — членами «Группы восьми» в союзе с многосторонними международными институтами (32%). Эта тенденция особенно выражена в сферах развития, безопасности и здравоохранения. Одновременно наиболее часто используемой моделью управления остается управление через международные институты (56%).

Наиболее активно «Группа восьми» сотрудничает с организациями системы ООН, следующей по интенсивности взаимодействия с «Восьмеркой» организацией является ОЭСР. Комплексный подход к решению задач по приоритетным сферам управления определяет усиление интегрированного характера взаимодействия «Группы восьми» с международными институтами, включающего ряд организаций в исполнение принятых странами-членами обязательств.

¹¹⁷ Более подробно о результатах исследования по сферам см.: Формирование новых типов партнерства. «Группа восьми» и международные организации // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2007. № 3.

Таблица 2
Распределение упоминаний в абсолютных цифрах и
процентном соотношении по приоритетным сферам

Сфера	Вопреки		В союзе		Через		Без		Всего
	Число упоминаний	% от общего числа							
Развитие	27	4	232	38	332	54	23	4	614
Безопасность	40	6	196	29	375	55	68	10	679
Энергетика	17	8	51	24	128	61	15	7	211
Здравоохранение	5	3	94	47	91	46	10	5	200
Образование	2	2	19	21	64	72	4	4	89
ИКТ	11	33	4	12	18	55	0	0	33
Инновации	3	13	10	42	10	42	1	4	24
Другие	10	4	56	24	152	66	13	6	231

Страны — члены «Восьмерки» продолжают действовать самостоятельно без международных институтов (в среднем 6% от общего количества согласованных действий), хотя тенденция к понижению выбора этой модели очевидна. От 22% в Бирмингеме и 12% в Кельне к 4% в Глениглсе и Санкт-Петербурге и 7% в Хайлигендамме. Выбор стран — членов «Группы восьми» в пользу модели действий по типу управления вопреки международным институтам достиг пика в 10% в 2002–2004 годах и затем заметно снизился, упав до 4% в 2007 году.

На выбор модели действий и интенсивности взаимодействия «Группы восьми» с международными институтами влияют предпочтения страны — председателя, принимающей саммит.

Очевидно, что эти тенденции сохраняются в текущем и следующем ряду саммитов до 2014 года.

Представляется, что данные выводы имеют некоторые практические следствия.

Поскольку роль, влияние и вовлечение многосторонних международных институтов в повестке дня управления «Группы восьми» возрастает, одновременно комплексный характер обязательств «Восьмерки» определяет необходимость координации действий нескольких институтов, задачи реформирования международных институтов и повышения их эффективности становятся особенно важными. Страны-

члены «Группы восьми» должны инвестировать значительно больше усилий в реформирование институтов для обеспечения их потенциала как партнеров в процессе глобального управления.

Кроме того, для повышения эффективности включения международных институтов в процессы глобального управления страны — члены «Группы восьми» должны обеспечить их раннее вовлечение (на начальных этапах выработки повестки дня и решений) и координацию, что, в свою очередь, влечет необходимость формирования соответствующего потенциала аппаратов стран — членов «Группы восьми» (G8 subsummit apparatus), с тем чтобы предупредить или смягчить возможное взаимное разочарование и напряжение, избежать отчуждения и нескоординированных действий отдельных институтов.

Наращивание соответствующего опыта и потенциала взаимодействия как стран — членов «Восьмерки», так и международных институтов предполагает формирование и реализацию странами — членами «Группы восьми» последовательной политики по обучению и подготовке кадров в данной сфере. России, не являющейся членом ВТО и ОЭСР, относительно недавно присоединившейся к «Восьмерке» и пока не располагающей значительным опытом в этой сфере, такой подход поможет обеспечить эффективность ее участия в этих организациях после присоединения, использования их потенциала для решения проблем глобального управления в рамках «Группы восьми», участия России в этих организациях для реализации задач развития Российской Федерации.

Приложение 4

Список документов «Группы восьми», проанализированных в рамках исследования

Бирмингем, Великобритания, 15-17 мая 1998 года

Communique, May 17, 1998

Drugs and International Crime, May 16, 1998

Statement on Northern Ireland, May 16, 1998

Political Statement — Regional Issues, May 15, 1998

G7 Chairman's Statement, May 15, 1998

G7 Leaders Statement on the World Economy, October 30, 1998

Кельн, Германия, 18-20 июня 1999 года

Communique (Final), June 20, 1999

G8-Statement on Regional Issues, June 20, 1999

G7 Statement, June 18, 1999

Окинава, Япония, 21-23 июля 2000 года

G8 Communique Okinawa 2000, July 23, 2000
Okinawa Charter on Global Information Society, July 22, 2000
G8 Statement on Regional Issues, July 21, 2000
Finance Ministers' Meeting, Fukuoka, Japan, July 8, 2000

Генуя, Италия, 20-22 июля 2001 года

Final Communique, July 22, 2001
Genoa Plan For Africa, July 21, 2001
G8 Statement on Regional Issues, July 21, 2001
G7 Statement, July 20, 2001
Digital Opportunities for All: Meeting the Challenge Report of the Digital Opportunity Task Force (DOT Force) including a proposal for a Genoa Plan of Action, 11 May 2001
Italian Presidency Document (Beyond Debt Relief)
Conflict Prevention: Fact file
Statement by the G8 Leaders (Death in Genoa), July 21, 2001

Кананаскис, Канада, 26-27 июня 2002 года

The Kananaskis Summit Chair's Summary, June 27
Statement by G8 Leaders: The G8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction, June 27
G8 Africa Action Plan, June 27
A New Focus on Education for All, June 26
Cooperative G8 Action on Transport Security, June 26
Statement of G7 Finance Ministers, November 2, 2001
Statement of G7 Finance Ministers, September 25, 2001
Statement of G7 Finance Ministers, June 15, 2002 June 14-15, 2002 Halifax, Nova Scotia

Эвиан, Франция, 1-3 июня 2003 года

Chair's Summary June 3, 2003
Implementation Report by Africa Personal Representatives to Leaders on the G8 Africa Action Plan June 1, 2003
June 2, 2003
Water — a G8 Action Plan
Health — a G8 Action Plan
Action Against Famine Especially in Africa — a G8 Action Plan
Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction — a G8 Action Plan
Building International Political Will and Capacity to Combat Terrorism — a G8 Action Plan
Marine Environment and Tanker Safety: A G8 Action Plan
Science and Technology for Sustainable Development: A G8 Action Plan

Enhance Transport Security and Control of Man-Portable Air Defence Systems (MANPADS):
A G8 Action Plan
Non-proliferation of Weapons of Mass Destruction: A G8 Declaration
Non-proliferation of Weapons of Mass Destruction Securing Radioactive Sources: A G8
Statement
Fostering Growth and Promoting a Responsible Market Economy
Fighting Corruption and Improving Transparency: A G8 Declaration
Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction — G8
Senior Officials Group — Annual Report
Non-proliferation of Weapons of Mass Destruction Securing Radioactive Sources: A G8
Statement
Co-operative G8 Action on Trade

Си-Айленд, США, 8-10 июня 2004 года

June 10, 2004 Chair's Summary

Science and Technology for Sustainable Development: «3R» Action Plan and Progress on
Implementation

Debt Sustainability for the Poorest
G8 Commitment to Help Stop Polio Forever
G8 Action Plan: Expanding Global Capability for Peace Support Operations
G8 Action to Endorse and Establish a Global HIV Vaccine Enterprise
G8 Statement on Sudan
G8 Statement: Fighting Corruption and Improving Transparency
G8 Statement: Gaza Withdrawal and the Road Ahead to Mideast Peace
June 9, 2004
G8 Secure and Facilitated International Travel Initiative (SAFTI)
G8 Action Plan on Nonproliferation
G8 Plan of Support for Reform
G8 Leaders' Statement on Trade
G8 Action Plan: Applying the Power of Entrepreneurship to the Eradication of Poverty
Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East
and North Africa
Partnership for Progress and a Common Future with the Region of the Broader Middle East
and North Africa
Briefing on Africa, Savannah
G8 Global Partnership Consolidated Report

Глениглс, Великобритания, 6-8 июля 2005 года

July 8, 2005

Chair's Summary (final press conference)

Gleneagles Plan of Action: Climate Change, Clean Energy and Sustainable Development
Global Economy and Oil

Reducing IPR [Intellectual Property Rights] Piracy and Counterfeiting through more Effective
Enforcement

G8 Statement on Nonproliferation

Iraq

Secure and Facilitated International Travel Initiative (SAFTI) Summit Progress Report

Statement by the G8 and African Union: Sudan

G8 Response to the Indian Ocean Disaster, and Future Action on Disaster Risk Reduction

Partnership for Progress and a Common Future with the Broader Middle East and North Africa

Region (BMENA)

G8 Statement on Counter-Terrorism

Africa

Highlights of the G8 Communiquon on Africa

Санкт-Петербург, 15-17 июля 2006 года

July 16, 2006

Fight against Infectious Diseases

Global Energy Security

Education for Innovative Society in the 21st Century

Update on Africa

G8 Summit Declaration on Counter-Terrorism

Combating IPR Piracy and Counterfeiting

Statement on Non-Proliferation

July 17, 2006

Chair's Summary

Report on the G8 Global Partnership

Report of the Nuclear Safety and Security Group, July 17, 2006

Хайлигендамм, Германия, 6-8 июля 2007 года

July 7, 2007

Growth and responsibility in the world economy

July 8, 2007

Chair's summary Declaration on Trade

Heiligendamm Statement on Non Proliferation

Statement on Counterterrorism

G8 Summit Statement on Sudan/Darfur

Declaration Growth and Responsibility in Africa

Приложение 5
Слова-маркеры типа взаимодействия «Группы восьми» и
международных организаций

<p>Управление вопреки МО</p>	<p>Управление в союзе с МО</p>
<p>Мы организуем Мы созываем (конференцию) Мы решили начать новое сотрудничество Мы создали</p> <p>Управление через МО</p> <p>Мы приветствуем Мы настоятельно призываем Мы призываем Мы поддерживаем, приветствуем, поощряем Мы придаем большое значение Мы с одобрением отмечаем Мы отмечаем Используя Мы приглашаем Мы одобряем (рекомендуем) МО должна Мы рассчитываем на Мы рекомендуем Мы будем выполнять ... через Мы движемся вперед Через Мы отмечаем Мы поддерживаем</p> <p>Управление без МО</p> <p>Мы просим министров наших стран Мы сами своими собственными и коллективными усилиями</p>	<p>Мы должны вовлечь (вовлечем) Мы заинтересованы (вовлечены) Мы обязуемся С нашими партнерами Совместно с Партнерство Мы будем работать с</p> <p>Проводя консультации с Мы будем сотрудничать Мы должны обеспечить (реализацию), мы будем реализовывать (инициативу МО) Включение в ... Мы приветствуем одобрение Мы приветствуем Мы поддерживаем (на постоянной основе) Мы подтверждаем нашу поддержку Мы обеспечим нашу поддержку Мы обещаем нашу поддержку Мы предоставим содействие В тесном сотрудничестве с Мы приложим усилия совместно с нашими партнерами Подписать и ратифицировать Мы встретились с Мы обязуемся Обеспечить (техническое и финансовое) содействие Усиление и содействие Мы остаемся верными Мы согласовываем <свои действия> с Мы подтверждаем вновь наше обязательство Мы обеспечиваем финансирование Реализация В союзе с Мы обеспечили вступление в силу Работая под эгидой Мы работаем для (реализации) Финансовые вложения Работая в поддержку</p>

Список международных организаций, наиболее часто употребляемых в документах саммитов «Группы восьми»

- Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество
- Африканский союз
- Всемирный банк
- Всемирная таможенная организация
- Всемирная торговая организация
 - Глобальная инициатива по искоренению полиомиелита
 - Глобальный план по борьбе с туберкулезом
 - Глобальный фонд борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией
 - Глобальный экологический фонд
 - Договор о нераспространении ядерного оружия
 - Европейская комиссия
 - Европейский союз
 - Европейский экономический и валютный союз
 - Европейское сообщество по атомной энергетике
 - Инициатива по бедным странам с крупной задолженностью
 - Инициатива по обеспечению транспарентности в добывающих отраслях промышленности
- Консультативная группа в поддержку международных сельскохозяйственных исследований
 - Многосторонние банки развития (включая региональные банки развития)
 - Международное агентство по атомной энергии
 - Международное энергетическое агентство
 - Международные финансовые институты
 - Международный валютный фонд
 - Новое партнерство для развития Африки
- Образование для всех, Инициатива ускоренного финансирования
- Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
- Организация экономического сотрудничества и развития Совет Европы
- Форум по сотрудничеству с Африкой
- Форум по финансовой стабильности
 - Целевая группа по финансовым мероприятиям, касающимся отмывания денег
 - Цели развития тысячелетия
 - Экономическое сообщество западноафриканских государств
 - Организация Объединенных Наций
 - Всемирная организация здравоохранения
 - Всемирная организация интеллектуальной собственности
 - Всемирная метеорологическая организация
 - Департамент операций по поддержанию мира
 - Комиссия ООН по миротворчеству

Международная морская организация
Международная организация гражданской авиации
Международная организация труда
Международный союз электросвязи
Программа ООН по ВИЧ/СПИДу
Продовольственная и сельскохозяйственная организация
Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Киотский протокол Организация
Объединенных Наций по промышленному развитию
Экономический и социальный совет

Раздел 3.

Международные финансовые организации. Международный валютный фонд и Всемирный банк¹¹⁸

3.1. Усиление взаимозависимости экономических операторов и неуправляемости мировых экономических процессов

Глобализация — важнейшая характеристика условий, в которых развивается мировая экономика в настоящее время. Эксперты МВФ трактуют глобализацию как «растущую взаимозависимость стран всего мира в результате возрастающего объема и разнообразия трансграничных перемещений товаров, услуг и международных потоков капитала, а также более широкой диффузии технологий».

Причем усиление взаимозависимости идет как по линии развивающиеся страны — развитые, так и наоборот. Первым ярким примером усилившейся взаимозависимости стран, причем развитых от развивающихся, стали нефтяные шоки 1970-х годов. В мировой экономической литературе не зря для описания резкого увеличения цен на нефть используется слово «шок». Шоком было не столько влияние роста цен на экономику развитых стран, сколько осознание своей практически полной беспомощности перед этим явлением.

Взаимозависимость — многомерное понятие, имеющее политическое, социальное и экономическое измерение. Однако, когда мы говорим о взаимозависимости, мы должны понимать, что степень зависимости стран друг от друга разная. То есть можно сказать, что в мировой экономике сформировалась модель асимметричной взаимозависимости.

Большинство западных аналитиков рассматривают современную международную систему в рамках концепции «центр — периферия»,

¹¹⁸ Материал подготовлен к.э.н., доцентом, зав. кафедрой международных экономических отношений РУДН И.В. Андроновой и к.э.н., профессором, зав. кафедрой международного экономического регулирования и интеграции В.Н. Зуевым. Материалы, подготовленные В.Н. Зуевым, выделены в данном разделе врезками ().

в которой «центр», или «ядро», — промышленно развитые страны противопоставляются странам с переходной экономикой и развивающимся странам. Такая концепция предполагает, что «ядро» создает и распространяет на «периферию» основные ценности, политические и экономические институты, научно-технические инновации. Тем самым «ядро» в рамках этой концепции, становится единственным реальным субъектом мирового развития, а «периферии» отводится роль объекта воздействия.

Данную концепцию можно представить в виде атома и выглядеть она будет следующим образом: вокруг центрального ядра, которое составляют промышленно развитые страны, формируется сеть асимметричных и поляризованных отношений обмена, охватывающая весь мир. В центральном ядре сконцентрирована основная масса международной торговли, инвестиций и т.д. По мере распространения «концентрических кругов» отношений от центра к периферии удельный вес внутризонального обмена уменьшается. Одновременно возрастает асимметрия потоков товаров, капиталов, рабочей силы; усиливается специализация стран и все сильнее проявляются нарушения равновесия в обмене.

На практике зависимость или асимметричная взаимозависимость выражается в конкретных показателях, тенденциях и способах разрешения национальных экономических проблем и характере взаимодействия с внешним миром. Для большинства развивающихся стран зависимость от внешних связей с развитыми странами охватывает все сферы жизни. Она предопределяется размерами и уровнем развития государства, обеспеченностью факторами производства, политическим прошлым и проявляется в структуре, объемах и условиях международного трансферта товаров и технологий, в растущей долговой зависимости, в усилении разрыва между богатыми и бедными как на национальном уровне, так и в международном масштабе, в неспособности самостоятельно отстаивать свои интересы на международной арене.

То есть глобализацию можно рассматривать как новую стадию интернационализации экономической жизни, ведущую к принципиально иному качеству взаимосвязи и взаимозависимости национальных экономик. При этом надо отметить, что в финансовой сфере глобализация протекает максимально интенсивно, опережая по темпам развития другие сферы мирохозяйственных связей. Это происходит благодаря ускорению процесса либерализации финансового сектора, который характеризуется дерегулированием банковской деятельности, снятием преград на пути международных финансовых потоков, открытием для нерезидентов фондовых рынков, быстрым переходом от фиксированных

к плавающим валютным курсам. О размахе валютной либерализации говорит следующий факт: в 1976 году обязательства по ст. VIII Устава МВФ (она запрещает ограничения по текущим платежам, дискриминационные валютные режимы и барьеры на пути репатриации средств иностранных инвесторов) выполняла 41 страна, в 2002 году — 152. Сравнительно недавно даже самые развитые страны Запада имели множество валютных ограничений. Так, например, в Англии до середины 1970-х резидентам запрещалось приобретать наличную иностранную валюту сверх установленного крайне низкого лимита, а во Франции в 1983 году были введены жесткие правила репатриации экспортной выручки, покупки валюты для импорта, покрытия валютных сделок на срок финансирования инвестиций за границей.

Однако наряду с процессами глобализации характерной чертой мировой экономики стали финансовые кризисы. Кризисы стали гораздо более частыми и масштабными, они поражают как развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, так и промышленно развитые страны практически во всех регионах мира. Согласно исследованию МВФ в период с 1980 по 1996 год почти три четверти стран — участниц фонда (133 из 181) столкнулись с серьезными финансовыми проблемами, 36 стран достигли кризисного состояния. В конце 90-х годов кризисом были охвачены страны Юго-Восточной Азии и Россия. В настоящее время финансовые кризисы с определенной периодичностью возникают в странах Латинской Америки, Азии и др.

При этом издержки кризисов выше в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, нежели в развитых, то же самое касается и частоты кризисов. Однако возрастающая роль развивающихся экономик в мире повысила риск того, что их финансовые проблемы будут иметь увеличивающиеся негативные последствия для всех стран, включая развитые.

Следовательно, бурное развитие финансового сектора должно сопровождаться адекватным развитием международного финансового регулирования. Однако Бреттон-Вудские институты, которые создавались в отличных от сегодняшних условиях развития мировой экономики, не успевают реформировать свою деятельность таким образом, чтобы она отвечала современным вызовам. Поэтому сегодня на повестке дня стоит главный вопрос о том, что международные финансовые организации должны не бороться с последствиями кризисов, а своими действиями должны препятствовать их возникновению и распространению. Работа в этом направлении ведется уже более 10 лет, и о ее результатах будет сказано позже.

В целом надо отметить, что, несмотря на критику, обрушившуюся на международные финансовые организации в последнее время, нужно сказать, что альтернативы им в настоящее время пока нет. Ни одно государство не обладает столь мощными финансовыми ресурсами, которые можно использовать для поддержания международной финансовой стабильности и помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой. Не случайно международные финансовые организации наряду с суверенными государствами и транснациональными корпорациями стали выделять в самостоятельный субъект мирового хозяйства, который непосредственно влияет на направление и интенсивность развития мировой экономики.

Капитал международных финансовых организаций по своей природе является официальным — это в значительной степени повышает его роль в борьбе с еще одной глобальной проблемой человечества — бедностью.

Усиление разрыва между промышленно развитыми и развивающимися странами — это еще одна угроза благополучию всех субъектов мировой экономики, наряду с финансовыми кризисами. Так как пока существует бедность и нищета в глобальном масштабе, мировому сообществу не справиться с проблемами терроризма, ВИЧ и т. д. По данным Всемирного банка, 3 млрд. человек — почти половина населения земного шара — живут менее чем на 2 доллара в день, из них 1,3 млрд. человек живут в крайней нищете — менее чем на 1 доллар в день. 14% населения Земли не получают необходимого минимума продуктов и почти 0,5 млрд. человек хронически недоедают, 1,3 млрд. человек не имеют источников чистой питьевой воды, 2 млрд. проживают в антисанитарных условиях и 2 млрд. — без электричества¹¹⁹.

Тревога за сохраняющуюся несбалансированность мировой экономики, нерешенность глобальных экологических, продовольственных, энергетических, демографических и социальных проблем является общей для всех стран мира. «Мы являемся свидетелями беспрецедентной экономической глобализации. Революция в информатике, биотехнологии и других технологиях, либерализация рынков капитала и последующая интеграция торговых и финансовых механизмов — вот лишь некоторые примеры этого. Правительствам грозит опасность потери контроля. Национальные правительства все больше не в состоянии справиться с ситуацией глобальной взаимозависимости. Перед нами

¹¹⁹ www.worldbank.org

стоит реальная возможность создания глобальной экономики, одновременно являющейся несбалансированной, разрозненной и взаимозависимой», — заявила в своем выступлении на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН премьер-министр Норвегии Г. Бруналанд¹²⁰.

Решить эти проблемы можно только совместными усилиями развивающихся стран и стран с переходной экономикой и международными финансовыми организациями, так как опыт последних десятилетий вызывает серьезные сомнения в способности международных частных рынков капитала обеспечить финансирование развития, состоящего в наращивании производственного, социального и человеческого капитала. Поскольку создание такой инфраструктуры необходимо для привлечения продуктивного частного капитала и мобилизации собственных финансовых ресурсов, официальное финансирование развивающихся стран сохраняет решающее значение для обеспечения соответствующего уровня структурных преобразований и создания благоприятной обстановки. Так как официальное финансирование может быть более устойчивым, чем чисто рыночные частные инвестиции, оно продолжает играть решающую роль для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, которые в наименьшей степени способны скомпенсировать колебания при финансировании своего развития.

Таким образом, в условиях глобализации роль международных финансовых организаций будет повышаться по мере дальнейшего усиления взаимозависимости стран. Однако для повышения эффективности работы организаций необходимо с учетом принципиально новой политической, экономической и социальной ситуации провести реформу всей системы международных финансовых организаций.

Для прогнозирования деятельности международных финансовых институтов важно установить основные параметры международной валютно-финансовой системы 2017 года.

Наиболее значимым изменением предстоящего десятилетия станет снижение роли доллара США как резервной валюты и валюты международных расчетов. С достаточной уверенностью можно прогнозировать дальнейшее возрастание роли евро как второй мировой валюты. Кроме того, будет повышаться роль валют динамично развивающихся и значимых экономик современного мира — Китая, Индии, России, Бразилии. Однако валюты последних в предстоящее десятилетие скорее будут иметь весомый региональный статус, нежели приобретут новое качество широко используемых мировых валют.

Доля доллара США в общемировых валютных резервах уже сократилась с примерно 80% в начале 1990-х годов на 10% за 10 лет и еще на 10% к 2007 году. Евро опережает доллар как валюта для долгосрочных вложений, а также на международных рынках долговых обязательств и производных валютных инструментов. Многие страны (например, Китай и Россия) повышают долю евро за счет доллара в своих резервах и внешних расчетах. Доля евро в валютных резервах РФ достигла 40% (доллар — 50%, другие валюты — 10%). Средства Стабилизационного фонда РФ на 45% состоят из евро (45% — в долларах США, 10% — в фунтах стерлингов).

Мы являемся свидетелями существенной трансформации мировой валютно-финансовой системы и перехода от системы доминирования американского доллара к бивалютной мировой системе, в которой евро займет в предстоящее десятилетие не менее значимое место, чем доллар. Это не может не сказаться на трансформации внутренней организации и роли международных финансовых институтов.

В соответствии с изменением ситуации меняется и стратегия поведения ведущих международных экономических организаций.

Европейский союз во многом сам является причиной появления качественно нового измерения в международных валютно-финансовых отношениях. Строгая бюджетная дисциплина, установление довольно жестких параметров соответствия критериям вхождения в Европейский валютный союз способствовали успешному старту новой единой валюты евро и широкому использованию ее другими странами мира.

МВФ и Всемирный банк более традиционные и неповоротливые структуры. Быстрое реагирование на изменения в мировой экономике даются этим институтам гораздо труднее.

За последние 50 лет по линии Мирового банка была оказана помощь в размере около 500 млрд. долл. США. Объемы этой помощи колоссальны, но многие критики деятельности банка отмечают весьма низкую эффективность этой помощи. Однако весьма трудно определить, каково реальное влияние этой помощи и сколь существенную роль она сыграла в выведении из глубокого системного кризиса таких стран, как Китай, Индия, Индонезия или Россия. Но важно заметить, что определенное влияние оказано было. Важно также и то, что деятельность банка в этом направлении будет продолжена и что другого более влиятельного мирового института подобной поддержки стран в мировом масштабе не существует. Очевидно и то,

что альтернативы этой организации в ближайшие 10 лет не предвидится. А ее деятельность будет продолжена. Поэтому России следует определиться, насколько она хочет оказывать подобную поддержку странам мира, нуждающимся в ней, и сколь активным игроком в определении параметров этого процесса она хочет быть. Финансовые возможности играть более активную роль у России существуют.

Деятельность МВФ может быть в сжатом виде сведена к трем основным видам. Его функции наблюдения проявляются в мониторинге развития экономической и финансовой ситуации в различных странах, на основе которого впоследствии формулируются рекомендации по проведению национальной политики. Они направлены в первую очередь на недопущение возникновения или преодоление уже возникших кризисных ситуаций в экономике. Во-вторых, МВФ оказывает финансовую поддержку странам с проблемными платежными балансами. Временное финансирование осуществляется при поддержке тех направлений политики, которые направлены на преодоление первопричин возникших экономических трудностей. Предоставление кредитов странам с низким уровнем доходов имеет также целью смягчение проблем бедности и выведение их на путь самостоятельного преодоления этих проблем. Наконец, в-третьих, МВФ оказывает техническое содействие и развертывает программы обучения специалистов в пределах своей компетенции и накопленного опыта, опираясь на отличную научную и статистическую базу.

Реакция МВФ на происходящие в мировой экономике изменения выражалась в принятии специальных мер повышения транспарентности его программ, объявленных 2001 году и внедряемых в текущем десятилетии. Анализируя эти и другие меры Фонда в свете новых явлений мирового экономического развития, следует признать недостаточную адаптацию политики Фонда к новым экономическим вызовам времени.

3.2. Задачи реформы в контексте миссии и истории развития организаций

Система международных финансовых организаций на современном этапе представляет собой тесно связанные между собой и дополняющие друг друга в своей деятельности, но при этом имеющие ярко выраженное разделение труда организации:

1. Международный валютный фонд (МВФ) — международная организация, предназначенная для регулирования валютно-кредитных отношений между государствами-членами и оказания им финансовой помощи при валютных затруднениях, вызываемых дефицитом платежного баланса, путем предоставления кратко- и среднесрочных кредитов в иностранной валюте. Фонд имеет статус специализированного учреждения ООН. Практически он служит институциональной основой мировой валютной системы.

2. Всемирный банк (ВБ) — это многостороннее кредитное учреждение, состоящее из тесно связанных между собой организаций, входящих в систему ООН, общей целью которых является оказание финансовой помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой для проведения структурных преобразований.

3. Региональные банки развития (Межамериканский банк развития, Азиатский банк развития, Африканский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития и др.) — специализированные учреждения ООН, действующие в соответствующих регионах и преследующие цели, вытекающие из потребностей стран-членов. Они призваны осуществлять долгосрочные кредитования проектов развития региона; уделять особое внимание региональному сотрудничеству и кредитованию региональных объединений; разрабатывать стратегию развития с учетом региональной специфики.

Система международных финансовых организаций в том виде, которая существует сейчас и в чьих руках сосредоточены ключевые функции по регулированию и мониторингу важнейших процессов международной экономики, начала формироваться в 40-х годах прошлого века.

Потрясения начала XX века — Первая мировая война, Великая депрессия, а затем и Вторая мировая война — во многом предопределили структуру и функции нынешних организаций.

Уже после Первой мировой войны ставился вопрос о необходимости многостороннего межгосударственного регулирования международных экономических отношений. С этой целью были созваны Брюссельская 1921 года и Генуэзская 1922 года конференции по экономическим проблемам, которые признали необходимость создания специального органа, который бы содействовал экономическому сотрудничеству между странами. Однако ни одна конференция не дала ожидаемых результатов.

На протяжении 30-х годов собиралось несколько международных конференций для решения вопроса о мировых валютах и международных экономических отношениях, которые также не увенчались успехом.

Страны — участницы конференций были не готовы к появлению какого-либо межгосударственного органа, который бы был наделен правом вмешиваться в их экономическую политику.

И только Вторая мировая война, которая привела к глубочайшему кризису международных валютных и кредитных отношений, к физическому разрушению экономик в прошлом передовых стран, не говоря уже о менее слабых субъектах мировой экономики, способствовала возобновлению диалога о необходимости создания международных механизмов, регулирующих важнейшие международные режимы.

В условиях, когда Европа была почти полностью оккупирована Германией, Франция пала, Британская империя отчаянно боролась за свое существование, а СССР вел ожесточенные бои под Москвой, роль лидера в разработке нового мирового порядка взяла на себя страна, имеющая на тот момент быстро растущую экономику и самые сильные вооруженные силы, — Соединенные Штаты, которые и заложили основу всей системы международных финансовых организаций, построив ее таким образом, чтобы, не вызывая раздражения у союзников, она отвечала их интересам. Учредив в 1944 году на конференции в Бреттон-Вудсе Международный валютный фонд (для помощи странам в борьбе с внешнеторговым дефицитом) и Международный банк реконструкции и развития (для предоставления кредитов на послевоенное восстановление). Благодаря прописанному в уставе принципу принятия решения на основе «взвешенного количества» голосов, который увязывал количество голосов страны в организации с ее вступительным взносом и вкладом в мировую экономику, Соединенные Штаты претендовали на 30% всех голосов в Фонде и Банке, что автоматически делало их главным распорядителем ресурсов этих организаций.

СССР принял участие в Бреттон-Вудской конференции и даже подписал учредительные документы о создании этих организаций. Но система распределения голосов в Фонде и Банке не отвечала интересам Советского Союза, экономика которого была подорвана Второй мировой войной. Советская делегация предлагала распределить голоса организаций таким образом, чтобы у СССР и США было приблизительно равное количество голосов независимо от вступительного взноса, который страна, понесшая самые большие потери в войне, не могла себе позволить без значительного ухудшения внутриэкономической ситуации. Кроме того, советская делегация выражала озабоченность тем, что условия предоставления кредитов МВФ, по сути, являются прямым вмешательством во внутренние дела принимающих стран. Это стало причиной

того, что в итоге Советский Союз отказался ратифицировать договор об учреждении МВФ, что автоматически означало невозможность стать членом МБРР. Так как согласно Уставу МБРР членами Банка могут быть только страны — члены МВФ, исключение или выход страны из МВФ означает автоматическое исключение ее из Банка¹²¹. Таким образом, Советский Союз оказался вне системы международных финансовых организаций, членом которой в 1992 году стало уже другое государство — преемник СССР — Российская Федерация.

Первые десятилетия своего существования МВФ и МБРР кредитовали исключительно развитые страны. Распад колониальной системы в 1960-х годах и выход на арену мировой экономики большого числа новых независимых государств со своими специфическими проблемами и острой нехваткой финансовых ресурсов для решения этих проблем способствовали возникновению нового элемента в системе международных финансовых организаций — региональных банков развития. В течение 1960-х годов на трех континентах были созданы региональные банки развития — Межамериканский (МаБР), Азиатский (АзБР) и Африканский (АфБР).

Главной особенностью региональных банков стало то, что они были призваны осуществлять долгосрочное кредитование проектов развития региона, уделять особое внимание региональному сотрудничеству и кредитованию региональных объединений, разрабатывать стратегию развития с учетом региональной специфики.

Таким образом, к началу 1970-х годов сформировалась система международных финансовых организаций, которая затем по мере развития мировой экономики дополнялась; так, МБРР перерос в Группу Всемирного банка, которая объединяет на сегодняшний день пять организаций:

1. Международный банк реконструкции и развития (МБРР) — предоставляет займы или гарантии суверенным заемщикам;
2. Международная финансовая корпорация (МФК) — создана в 1956 году, осуществляет финансирование проектов частного сектора;
3. Международная ассоциация развития (МАР) — основана в 1960 году, предоставляет беспроцентные льготные кредиты наиболее бедным странам;

¹²¹ По неофициальной договоренности, достигнутой при создании бреттон-вудских институтов, президент МБРР должен быть американцем, а директор-распорядитель МВФ — европейцем. Согласно традиции кандидатуру президента Банка определяет исполнительный директор от США. Поэтому все президенты Банка были гражданами США, хотя формально национальность президента не зафиксирована в учредительных документах.

4. Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (МАГИ) — основано в 1988 году, основной задачей является предоставление гарантий зарубежным инвесторам от некоммерческих политических рисков;

5. Международный центр урегулирования инвестиционных споров (МЦУИС) — основан в 1966 году, призван обеспечивать урегулирование и арбитраж споров между иностранными инвесторами и правительствами стран-заемщиц.

Ряды региональных банков развития дополнили Арабо-африканский международный банк, Арабский банк экономического развития Африки, Банк развития государств Центральной Африки, Восточноафриканский банк развития, Западноафриканский банк развития, Карибский банк развития, Латиноамериканский экспортный банк, Центральноамериканский банк экономической интеграции и др.

Распад блока социалистических стран и необходимость проведения в них ширококомасштабных экономических реформ привели в 1990 году к созданию Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР). Основной целью ЕБРР является содействие переходу европейских пост-социалистических стран к открытой, ориентированной на рынок экономике, а также развитию частной и предпринимательской инициативы посредством предоставления кредитов частным фирмам, приватизируемым государственным предприятиям, а также вновь создаваемым компаниям, включая совместные предприятия с международными инвестициями.

Таким образом, можно сказать, что система международных организаций функционирует уже более 60 лет, она расширяется, дополняясь новыми региональными и субрегиональными организациями, но основу ее по-прежнему составляет Международный валютный фонд и Всемирный банк, которые все чаще подвергаются критике как со стороны научного мира, так и со стороны развитых и развивающихся стран. Суть претензий к организациям можно разделить на две составляющие:

1. Система принятия решений в организациях не отвечает современной расстановки сил в мире.

2. Кредитная политика не всегда учитывает интересы принимающей стороны и превращает финансовые организации в проводников интересов развитых стран.

Что касается первой претензии, то, несмотря на существование достаточно большого количества финансовых организаций, система управления и принятия решений у них одна. Вес страны в организации определяется количеством голосов, которыми она обладает.

В МВФ каждое государство-член имеет 250 базовых голосов независимо от величины его взноса в капитал и дополнительно по одному голосу за каждые 100 тыс. СДР (специальные права заимствования) суммы этого взноса. Однако это не значит, что Россия, обладая на сегодняшний день огромным стабилизационным фондом и золотовалютными резервами, может купить в Фонде столько голосов, сколько ей необходимо для увеличения своего влияния на принимаемые в организации решения. Дополнительные голоса страна может купить только в рамках своей квоты, которая рассчитывается исходя из вклада страны в мировую экономику.

Такой порядок обеспечивает решающее большинство голосов наиболее крупным государствам. Самым большим количеством голосов в МВФ обладают: США — 16,83%; Германия — 5,9%; Япония — 6,04%; Великобритания — 4,87%; Франция — 4,87%; Саудовская Аравия — 3,17%; Италия — 3,21%; Россия — 2,7%. Доля 27 стран — участниц ЕС — 28,62%, 29 промышленно развитых государств (страны — члены Организации экономического сотрудничества и развития, ОЭСР) имеют в совокупности 62,52% голосов в МВФ. На долю остальных стран, составляющих свыше 84% количества членов Фонда, приходится лишь 37,48% голосов¹²².

Крупнейшим акционером ВБ также являются США — 16,41%, за ними следуют Япония — 7,78%; Германия — 4,49%; Соединенное Королевство — 4,31 % и Франция 4,31%. Россия имеет порядка 2,7%¹²³.

Характерно, что, несмотря на название, у региональных банков развития примерно 1/3 членов — промышленно развитые страны. Любое решение МАБР может быть заблокировано США, которые имеют 30% голосов, АзБР — Японией (16%) и США (6%), имеющими вместе 1/3 голосов. Первоначально по уставу членами АфБР могли быть только страны Африканского континента, но в связи с нехваткой ресурсов АфБР был вынужден создать своеобразный филиал — Африканский фонд развития (АФР; 1972 г.) с участием 23 нерегиональных стран-доноров, а с 1982 года в члены банка также стали приниматься нерегиональные члены. Таким образом, в АфБР, так же как и в других банках, решающую роль в принятии решений играют развитые страны.

В соответствие со ст. 3 Устава членами ЕБРР могут быть европейские страны и неевропейские страны — члены МВФ. Кроме суверенных государств членами ЕБРР являются Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейский инвестиционный банк (ЕИБ).

¹²² www.imf.org

¹²³ www.worldbank.org

Страны ЕС совместно с ЕЭС и ЕИБ имеют 51% голосов, причем это положение закреплено в Уставе. Законодательное закрепление этого положения объясняется стремлением европейских стран не допустить доминирующей роли США, которые имеют 10% голосов в банке.

На долю Советского Союза приходилось 6% акций. После распада СССР бывшие республики — страны СНГ получили по 2% голосов, Россия — 4%, страны Балтии — по 0,1%.

Таким образом, вся система международных финансовых организаций фактически подконтрольна развитым странам, имеющим в каждой организации большинство голосов, и направлена на продвижение идей свободной торговли, свободного движения капитала и т. д. Такое распределение голосов было актуально на момент их создания. Однако сейчас она не отвечает современным реалиям и роли и месту в мировой экономике и политике таких стран, как Россия, Китай, Индия, Бразилия. Представители именно этих стран все чаще ставят вопрос об изменении самого принципа распределения голосов, который бы учитывал современную расстановку сил на мировой политической и экономической арене.

Необходимо учитывать еще то, что верхушка международной финансовой системы, ее ключевые организации МВФ и ВБ тесно связаны между собой не только положением Устава о членстве, но и непосредственной географической близостью. Здания МВФ и ВБ находятся через дорогу друг от друга в Вашингтоне. Это значительно облегчает общение персонала и проведение совместных исследований и других работ. Что естественно сказывается на согласованности действий и формировании общего видения проблем. С одной стороны, такая согласованная работа двух организаций — это хорошо, однако, с другой — это приводит к однобокому видению картины экономического развития, чаще всего с точки зрения интересов развитых стран.

В связи с тем что организации занимаются мониторингом и оценкой экономической политики развивающихся стран и стран с переходной экономикой, очевидно, необходимо расширить штат собственных экспертов представителями этих стран и вести более активную работу с отечественными экономистами и научными школами. Именно тот факт, что экономическую политику развивающихся стран и стран с переходной экономикой определяют специалисты, хорошо подкованные теоретически, но плохо представляющие себе на практике специфические проблемы, с которыми сталкивается конкретная страна, предопределил во многом результаты проводимых под эгидой этих организаций реформ, что и вызвало волну недовольства кредитной политикой.

Кредитная политика МВФ и ВБ формировалась постепенно. Надо отметить, что в первые десятилетия существования МВФ как кредитор играл довольно скромную роль, так как основной целью его учреждения было создание расчетного центра международных валютно-кредитных отношений, главной задачей которого было выравнивание платежных балансов, то есть предоставление поддерживающих кредитов странам с отрицательными платежными балансами. МБРР играл более важную роль, так как осуществлял финансирование реального сектора экономики западноевропейских стран (главным заемщиком в этот период времени была Великобритания). Однако по мере восстановления разрушенной войной экономик западноевропейских стран и появления большого числа развивающихся стран Бреттон-Вудские институты начинают перераспределять свои ресурсы в пользу молодых развивающихся стран.

Однако окончательное распределение ролей между МВФ и МБРР произошло после мирового долгового кризиса 1982 года. Именно после него, Фонд занял главное место в системе международных финансовых организаций. И стал не столько донором для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, испытывающих острые финансовые проблемы, сколько главным теоретиком их экономической политики.

Кризис 1982 года поставил под удар не только экономики развивающихся стран, но и крупнейшие западные банки и саму систему международного кредита в целом, поэтому для недопущения повторения подобного кризиса развитые страны совместно с МВФ, Всемирным банком, а также крупнейшими коммерческими банками Запада стали разрабатывать новую концепцию предоставления средств.

Прежде всего было установлено, что никакие организации, включая Лондонский и Парижский клубы, другие банковские консорциумы, не могли заключать соглашения с должниками без санкции МВФ, который стал координатором процесса кредитования и рефинансирования долга.

Для пересмотра задолженности и предоставления новых кредитов стало обязательным принятие странами-должниками индивидуальных программ стабилизации. При разработке этих программ страны-должники должны учитывать и использовать так называемые универсальные рекомендации МВФ. К ним относятся: соблюдение фискальной дисциплины (первичный дефицит госбюджета — не более 2%); последовательное сокращение государственных расходов на содержание госаппарата, оборону, субсидирование предприятий; перераспределение госрасходов в сферы, обеспечивающие высокую экономическую отдачу

либо выравнивание доходов (здравоохранение, образование, инфраструктура); проведение налоговой реформы; либерализация финансовой системы; упорядочение валютных курсов; либерализация внешней торговли; снятие барьеров на пути движения иностранного капитала; приватизация; дерегулирование и законодательное закрепление прав собственности.

Подобный порядок получил название обусловленности кредитов и был обоснован необходимостью — быть уверенными в том, что страны-заемщицы будут в состоянии погашать свои долги, обеспечивая бесперебойный кругооборот ресурсов фонда.

Такая практика превратила МВФ в «стража» мирового экономического порядка. МВФ стал не только непосредственно кредитовать страны-члены, но и помогать им получить кредиты у правительств промышленно развитых стран, центральных банков, Группы Всемирного банка, Банка международных расчетов, а также у частных коммерческих банков. Кредиты МВФ стали своего рода международной оценкой кредитоспособности страны-заемщицы и облегчать ей доступ на частный мировой рынок ссудных капиталов. И наоборот, отказ МВФ оказать стране кредитную поддержку закрывал ей доступ на рынок капиталов. Подобная ситуация сохраняется и в настоящее время.

Окончательно концепция экономической политики, которая составляла вплоть до конца 1990-х годов содержание выдвигаемых Фондом условий для получения кредитов, сформировалась в конце 1980-х годов в работах американского Института мировой экономики и получила название «Вашингтонский консенсус» (ВК). Основным разработчиком концепции считается сотрудник этого института американский экономист Дж. Вильямсон. Она предполагает, с одной стороны осуществление изменений структурного характера, включающих приватизацию предприятий, обеспечение рыночного ценообразования, либерализацию внешнеэкономической деятельности, а с другой — достижение макроэкономической и финансовой стабилизации. В этой связи предусматривается набор макроэкономических мер, которые, по мнению МВФ, должны обеспечить восстановление равновесия платежного баланса страны-заемщицы, преодоление инфляции и тем самым гарантировать своевременное погашение долга Фонду. Дж. Вильямсон сформулировал 10 рекомендаций, которые и составили основу Вашингтонского консенсуса:

1) бюджетная дисциплина (крупный и устойчивый бюджетный дефицит способствует инфляции и бегству капитала; следовательно, правительства должны удерживать его на минимальном уровне);

2) приоритеты общественным расходам (субсидии должны быть сокращены или отменены вовсе; правительственные затраты должны быть перенаправлены на образование, здравоохранение и развитие инфраструктуры);

3) налоговая реформа (база налогообложения должна быть широкой и предельные ставки налогов должны быть умеренными);

4) процентные ставки (внутренние финансовые рынки должны определять размеры процентных ставок данной страны; позитивные реальные ставки процента препятствуют бегству капитала и увеличивают накопления);

5) обменные курсы валют (развивающиеся страны должны принять конкурентные обменные курсы, которые будут стимулировать экспорт);

6) либерализация торговли (тарифы должны быть минимизированы и никогда не должны применяться по отношению к промежуточным товарам, необходимым для производства экспорта);

7) прямые иностранные инвестиции (зарубежные капиталовложения могут принести необходимый капитал и квалификацию и потому должны поощряться);

8) приватизация (частная промышленность функционирует более эффективно, поскольку управляющие или имеют прямую личную долю в прибылях предприятия, или подотчетны тем, кто ее имеет; государственные предприятия следует приватизировать);

9) дерегулирование (избыточное правительственное регулирование может способствовать коррупции и дискриминации более мелких предприятий, не располагающих широким доступом к высшим эшелонам бюрократии; правительства должны дерегулировать экономику);

10) права собственности (права собственности должны быть укреплены; слабые законы и плохая правовая система снижают стимулы к накоплению и аккумулированию богатства)¹²⁴.

Эти 10 положений, составляющие суть Вашингтонского консенсуса, стали теоретической основой для разработки индивидуальных планов стабилизации. По мнению МВФ, такие меры необходимы для достижения устойчивого равновесия между спросом на ресурсы и их наличием, которое, в свою очередь, должно привести со временем к стабильному экономическому росту и повышению уровня занятости. Степень детализации условий, предъявляемых фондом странам — получателям кредитов, могла быть различна — от принятия общих обязательств

¹²⁴ What Washington Means by Policy Reform // Williamson J. Ed. Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.

сотрудничать с фондом в выработке экономической политики до определения мер финансовой политики, предусматривающих конкретные экономические показатели.

В официальных докладах МВФ все время подчеркивалось, что Фонд занимает «прагматичные позиции, признавая, что было бы не верно применять какую-либо универсальную модель ко всем странам»¹²⁵. Однако на деле, вплоть до мирового кризиса 1997 года, стабилизационные программы МВФ носили исключительно дефляционный характер, были обязательны для исполнения страной-заемщицей, несмотря на высокие социальные издержки, которые по замыслу разработчиков Вашингтонского консенсуса должны были финансироваться из средств Международного банка реконструкции и развития.

Было установлено, что МБРР в своей кредитной деятельности работает в тесном сотрудничестве с МВФ и получение страной-реципиентом кредитов МВФ влечет за собой получение адаптационных кредитов МБРР, которые, идя следом за кредитами МВФ, должны были нейтрализовать или хотя бы сгладить негативные последствия структурной адаптации в странах-заемщиках. В МБРР, так же как и в МВФ, действует принцип обусловленности кредитов. Но специфика его заключается в том, что суммы кредита не переводятся непосредственно заемщику, а поступают на специальный, автономный счет кредитования. С этого счета средства расходуются заемщиком на оплату только тех товаров и услуг, которые строго соответствуют технико-экономическим обоснованиям финансируемых объектов. При этом товары и услуги могут приобретаться только в странах — членах Всемирного банка и в Швейцарии. Страна-заемщица имеет право заключать контракты с подрядчиками только после выделения кредита МБРР. Условия выбора подрядчика также четко регламентируются Банком. Основные направления кредитов: сельское хозяйство, электроэнергетика, транспорт, образование, здравоохранение, финансы, управление госсектором, борьба с бедностью, охрана окружающей среды.

Реабилитационные займы странам с переходной экономикой выделяются только в случае предоставления страной-реципиентом заявления о намерении твердо следовать программе стабилизации и выдержать ее временной график. В соглашении о кредитах МБРР оговариваются цели и методы проведения стабилизационных реформ, проведение регулярных консультаций с представителями Банка, предоставление аудиторских отчетов. Если, по мнению экспертов МБРР, выделенные средства

¹²⁵ IMF Survey. Supplement. Vol. 27. 1998. Sept. P. 14-15.

используются малоэффективно, Банк оставляет за собой право приостановить финансирование.

Региональные банки развития разрабатывали альтернативные Вашингтонскому консенсусу региональные концепции. Они выступали против единой стратегии развития, полагая, что она должна разрабатываться для каждой страны отдельно в соответствии с ее уровнем развития и структурой экономики. Однако в условиях усугубившейся долговой ситуации и возросшей зависимости от внешнего финансирования странам региона было крайне трудно отстаивать собственные программы развития или пакеты антикризисных мер, которые расходились с универсальными рекомендациями МВФ. Поэтому большинство развивающихся стран приняли программы финансовой стабилизации.

В защиту данной концепции надо сказать, что на определенный период времени предложенные МВФ реформы и инструменты их проведения оказались пригодными для возобновления и повышения динамики экономического роста стран Латинской Америки и Карибского бассейна, позволили этим странам продвинуться в урегулировании проблемы внешнего долга. Однако они не смогли стать долгосрочной основой для устойчивого развития этих стран.

Оборотной стороной этих программ стали спад производства, массовые банкротства мелкого и среднего бизнеса, крах системы здравоохранения и социального обеспечения, рост безработицы, сокращение импорта, сужение внутреннего спроса, падение жизненного уровня, рост социальной и политической напряженности. 1980-е и 1990-е годы в Латинской Америке получили название «потерянные для развития десятилетия».

Финансовый кризис в Юго-Восточной Азии заставил мировое общество осознать узость рамок Вашингтонского консенсуса. Так как до кризиса страны региона не испытывали тех проблем, которые были характерны для стран Латинской Америки и Карибского бассейна. Напротив, страны Юго-Восточной Азии имели профицит государственного бюджета, инфляция была низкой и до девальвации снижалась во многих странах. В Таиланде, Малайзии, Индонезии темпы экономического роста до 1996 года составляли 7-8% в год.

Одной из фундаментальных причин кризиса стало как раз то, к чему согласно постулатам Вашингтонского консенсуса должны стремиться развивающиеся страны, а именно либерализация экономики. В странах Юго-Восточной Азии произошло нарушение оптимального баланса между степенью внутренней либерализации экономик, с одной стороны,

и степенью их открытости для краткосрочных иностранных инвестиций — с другой. Контроль за допуском в экономику иностранного спекулятивного капитала ослаблялся быстрее, чем позволяли объективные внутренние условия.

Предложенный МВФ комплекс мер по преодолению финансового кризиса был разработан в духе постулатов Вашингтонского консенсуса. Разработчики данных мер не приняли во внимание специфики данных стран, не учли социально-экономических и политических последствий жесткой монетарной политики. В результате в Индонезии в мае 1998 года начались массовые беспорядки после отмены в соответствии с требованиями МВФ государственных субсидий на энергоносители, что повлекло за собой резкий скачок потребительских цен. Все это в итоге привело к отставке президента. В Таиланде в 1997 году кризис привел к отставке кабинета министров. В Южной Корее недовольство избирателей политикой бывшего президента Ким Ен Сана стало одним из факторов победы на президентских выборах в декабре 1997 года оппозиционера Ким Дэ Чжуна. В сентябре 1998 года ушел в отставку из-за разногласий с премьером бывший вице-премьер.

Кроме того, финансовая задолженность стран, воспользовавшихся помощью МВФ, оказалась настолько велика, что стала представлять угрозу их экономической безопасности: Корея — 139 097 млн. долл., Индонезия — 150 875 млн. долл., Таиланд — 86 172 млн. долл.¹²⁶

Впервые за всю историю существования Фонда одна из стран, охваченная кризисом, отказалась от его помощи. «МВФ настаивал, чтобы мы открыли свою страну, а затем они (западные корпорации) пришли и скупили бы все наши компании по бросовым ценам. Так что мы решили позаботиться о себе сами, поскольку не могли ждать, когда же мировое сообщество сделает для нас хоть что-нибудь»¹²⁷, — так сформулировал свою позицию бессменный (с 1981 по 2003 год) премьер-министр Малайзии доктор Махатхир бин Мохамад, инициатор политики, положенной в основу практической деятельности правительства по преодолению кризиса и его негативных последствий. Многие малайзийские политики и иностранные наблюдатели констатировали, что вмешательство МВФ в экономическую ситуацию в стране только ухудшило положение дел. «Немногим более чем через год после экономического спада мы уже должны были благодарить себя за то, что

¹²⁶ Доклад о мировом развитии 2000-2001. Наступление на бедность. М.: Весь мир, Всемирный банк, 2001. С. 336.

¹²⁷ Malaysian Prime Minister: We Had To Decide Things for Ourselves // EIR. February 19. 1999. P. 8.

прекратили взывать к помощи МВФ», — писал Тан Шри Рамон Наваратнам, вице-президент Малайзийского делового совета при правительстве страны и, что особенно интересно, бывший вице-директор Совета директоров Всемирного банка¹²⁸.

После мирового финансового кризиса 1997-1998 годов деятельность международных финансовых институтов и в особенности МВФ, как разработчика и координатора финансирования проведения неолиберальных реформ, оказалась под ударом жесткой критики. Фонд обвиняли в том, что он оказался неспособным предсказать и предотвратить азиатский финансовый кризис и его распространение на другие регионы мира. Действительно, еще в мае 1997 года МВФ в своем традиционном издании «World Economic Outlook» дал достаточно оптимистический прогноз развития азиатских государств, вскоре оказавшихся в кризисе. И только в октябре, в разгар кризиса, все эти прогнозы были существенно пересмотрены¹²⁹.

Кроме того, Фонд, а вместе с ним и Всемирный банк обвиняли в том, что их жесткие рекомендации и требования, построенные по типовым схемам без учета национальной специфики, не только не принесли финансового и экономического оздоровления, но в ряде случаев и значительно усугубили ситуацию в социально-экономической сфере пострадавших стран, а главное, не смогли остановить дальнейшее нарастание кризисных явлений. В целом критика со стороны как правительств разных стран, так и крупнейших финансовых компаний фокусируется на следующих аспектах деятельности МВФ: недооценка возможности быстрого распространения кризиса с одних стран на другие; неэффективность рекомендованных МВФ программ преодоления кризиса; отсутствие пакета мер, который позволил предотвратить особо разрушительные последствия кризиса; отрицание необходимости принятия немедленных мер для приостановки оттока капитала и начала переговоров по реструктуризации долга в момент кризиса; растущая политизация МВФ.

Критика действий МВФ и серьезные просчеты в разрешении кризиса свидетельствовали о необходимости изменения подходов Фонда к оказанию помощи странам с развивающейся и переходной экономикой. Тем более что за последние 10 лет потребность во внешнем финансировании экономического роста в этих странах в силу различных факторов увеличилась. Среди этих факторов: быстрая либерализация

торговли без расширения доступа на рынки промышленных товаров в тех областях, где они обладают сравнительными преимуществами; нестабильность и неудачная адаптация валютных курсов; медленный рост мировой экономики и неблагоприятные тенденции в изменении условий торговли и др.

Кроме того, опыт последних десятилетий вызывает серьезные сомнения в способности международных частных рынков капитала обеспечить финансирование развития, состоящего в наращивании производственного, социального и человеческого капитала. Поскольку создание такой инфраструктуры необходимо для привлечения продуктивного частного капитала и мобилизации собственных финансовых ресурсов, официальное финансирование развивающимся странам сохраняет решающее значение для обеспечения соответствующего уровня структурных преобразований и создания благоприятной обстановки. Учитывая, что официальное финансирование может быть более устойчивым, чем чисто рыночные частные инвестиции, оно играет решающую роль для развивающихся стран и стран с переходной экономикой, которые в наименьшей степени способны компенсировать колебания при финансировании своего развития.

Однако, несмотря на всевозрастающую роль официального капитала, решающий фактор, который будет определять его эффективность, — это условия международных финансовых организаций и главного разработчика стабилизационных программ — МВФ. Поэтому в настоящее время первоочередной задачей становятся пересмотр принципов Вашингтонского консенсуса и разработка такой концепции внешнего финансирования, которая бы отвечала современным представлениям о развитии.

Дискуссии и консультации на эту тему ведутся уже почти 10 лет между ведущими мировыми экономистами, правительствами заинтересованных стран и международными финансовыми организациями.

Началом скоординированных коллективных усилий по реформе международной финансовой системы стало создание в апреле 1998 года по инициативе Казначейства США Временной рабочей группы министров финансов и председателей центральных банков 22 крупнейших развитых и развивающихся стран («Группа 22»). На двух совещаниях Группы впервые были приняты общие рекомендации по направлениям реформы. В целях расширения круга стран, участвующих в обсуждении новой финансовой архитектуры, в марте и апреле 1999 года состоялись заседания «Группы 33». В дальнейшем на базе этих объединений была сформирована «Группа 20», объединившая министров финансов

и председателей центральных банков 19 стран, Европейского союза и президентов Бреттон-Вудских институтов. Членами «Группы 20» являются Аргентина, Австралия, Бразилия, Канада, Китай, Франция, Германия, Индия, Индонезия, Италия, Япония, Мексика, Россия, Саудовская Аравия, Южная Африка, Южная Корея, Турция, Великобритания, США, Европейский союз. Помимо этих главных форумов работа по созданию новой международной финансовой архитектуры ведется в рамках семи ведущих промышленно развитых государств, региональных экономических блоков и международных финансовых организаций. Специальные группы по данным вопросам были созданы при правительствах ряда развитых и развивающихся стран.

Одним из этапов работы данной группы стала Международная конференция по финансированию развития, которая прошла в марте 2002 года в Монтеррее и завершилась принятием Монтеррейского консенсуса, в котором прописаны новые обязанности получателей официального многостороннего финансирования: создать благоприятный климат для инвестиций; проводить здоровую бюджетную и монетарную политику; гарантировать верховенство закона во всех областях жизни; обеспечить демократию, свободу и т. д. Если страна не удовлетворяет этим критериям, ей могут отказать в финансировании. Таким образом, на МВФ и другие международные организации опять возлагается задача управления политикой стран-реципиентов. В Монтеррейском консенсусе не определены инструменты достижения поставленных перед странами-реципиентами целей, хотя направление реформ четко определено и оно отражает усилия развитых стран по дальнейшей либерализации экономик стран-реципиентов. Работа над концепцией продолжилась на Саммите по устойчивому развитию в 2003 году в Йоханнесбурге, но, так как от решения данной проблемы зависит не только развитие национальных экономик принимающих стран, но и мировой экономики в целом, на саммите не было принято какого-либо окончательного решения.

Нарастающая критика неолиберального проекта не оставила равнодушным самого автора Вашингтонского консенсуса, предложившего внести в него определенные коррективы. Дж. Вильямсон в своем новом варианте Вашингтонского консенсуса предложил дальнейшее усиление макроэкономических рычагов стабилизации за счет укрепления бюджетной дисциплины и роста на этой основе сбережений, продолжения налоговой реформы, и в частности введения налога за пользование землей (учитывающего экологические аспекты), переориентации государственных расходов на хорошо разработанные социальные ре

формы, поддержания конкурентоспособного валютного курса и возврата к плавающим курсам или использования их в качестве «номинального якоря». В области внутренних структурных преобразований он видит в качестве стратегической цели создание конкурентоспособной рыночной экономики путем дальнейшей приватизации и либерализации, в частности рынка труда; в сфере внешнеэкономических преобразований — продолжение либерализации внутрирегиональной торговли.

Однако, по мнению автора, новая концепция, которая в научных кругах получила название «Поствашингтонский консенсус»¹³⁰, должна исходить из более широкого понимания целей развития и необходимости применения разнообразного набора инструментов для их достижения. Не отрицая цели достижения экономического роста, проект Поствашингтонского консенсуса добавляет к ней повышение уровня жизни, включая улучшение здравоохранения и образования, сохранение окружающей среды, более равномерное распределение доходов и демократизацию общества для создания системы участия населения в принятии решений. В этих целях предлагается не ограничиваться традиционными инструментами Вашингтонского консенсуса и активно использовать финансовое регулирование, поощрение конкуренции, инвестиции в человеческий капитал и развитие технологий.

Усилия подобного рода созвучны концепции экономики предложения и нацелены на укрепление производственной базы национальных экономик. Выдвигаемые фондом условия для получения кредитов должны включать меры, направленные на улучшение управления в частном и государственном секторах, усиление эффективности финансовых структур, противодействие коррупции. Фонд должен уделять внимание социальным аспектам проводимых при его поддержке реформ, заниматься выработкой рекомендаций странам-членам относительно структуры систем социальной защиты, проблем качества жизни.

Несмотря на шквал критики, обрушившейся на МВФ после азиатского кризиса, нельзя не отметить готовность Фонда корректировать свои программы и реформировать свою деятельность. Уже в разгар кризиса МВФ шел на уступки пострадавшим странам. Так, в Индонезии в ответ на коллапс потребительского рынка было снято требование об отмене субсидий на товары первой необходимости или в Южной Корее, когда МВФ все же пошел на уменьшение ставки рефинансирования. В 2001 году МВФ совместно с группой Всемирного банка выступил с новой стратегической инициативой в области борьбы с бедностью,

¹³⁰ Стиглиц Дж. Многообразные инструменты, шире цели: движение к поствашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. 1998. № 8. С. 12.

направленной на увязывание финансовой поддержки с национальной политикой потенциальной страны-реципиента в области сокращения масштабов бедности. МВФ и Всемирный банк увязывают теперь предоставление финансовой помощи на льготных условиях и сокращение внешней задолженности с целями стратегии снижения уровня бедности, разработанными правительствами в процессе консультаций с представителями организаций гражданского общества, частного сектора и донорами. Эту инициативу поддержали региональные банки развития, которые в настоящее время работают над аналогичными инициативами.

Нельзя согласиться с высказывавшимися в экономической литературе идеями об упразднении МВФ как не справившейся со своими задачами организации. Трудно согласиться и с теми, кто рекомендует свести роль Фонда лишь до роли последнего бастиона обороны для слабых и попавших в беду экономик. Нельзя забывать, что бреттон-вудские институты, изначально созданные для поддержания стабильности мировой валютно-финансовой системы, на современном этапе столкнулись с резко усложнившимися и значительно более масштабными задачами, вызванными новой ступенью глобализации мирохозяйственных процессов. Это прежде всего задачи предоставления крупных объемов чрезвычайного буферного финансирования, а также разработки рекомендаций по глубокому реформированию всей существующей мировой валютно-финансовой системы. В рамках этого МВФ может стать базой для предлагаемого к созданию международного центра регулирования мировой экономики. Для этого, очевидно, необходимо внести некоторые изменения в функции данной организации.

Необходимо, чтобы МВФ взял на себя функцию по контролю над потоками спекулятивного капитала и при сотрудничестве стран предупредил проблемные экономики о надвигающейся опасности. В этой связи совершенно неожиданно выглядит предложение одного из крупнейших финансистов Джорджа Сороса, который высказался за введение специального налога на движение финансового спекулятивного капитала. Собранные суммы, которые могут достигать в год нескольких миллиардов долларов, он предложил направлять на кредитование экономик беднейших стран.

В дальнейшем МВФ, мог бы стать центром по разработке и координации осуществления мировой и региональной социально-экономической стратегии развития; осуществлять свои программы помощи и координации с анализом и учетом социального и политического факторов развития стран; изменить кадровую политику подбора экспертов Фонда, усилив его штат за счет специалистов по политико-экономическим

аспектам развития из стран с переходной и развивающейся экономикой.

В случае увеличения своих финансовых возможностей¹³¹ МВФ смог бы сыграть роль «последнего рубежа обороны» для стран, попадающих в финансовые трудности, таким образом, чтобы не заставлять их завышать процентные ставки ради остановки падения национальной валюты и тем самым обрекать спасаемые страны на долгие годы экономического спада и депрессии, а осуществлять менее болезненные программы помощи за счет больших финансовых вливаний на более проработанных условиях.

Позиция развивающихся стран в отношении формирования новой глобальной финансовой системы предусматривает необходимость пересмотра существующего мирового финансового правопорядка. По замыслу специалистов из этих стран новая финансовая система должна обеспечить контроль государств за перемещениями капиталов, особенно краткосрочного характера, большую транспарентность при проведении обменных операций, создание механизмов раннего предупреждения кризисных проявлений и учет социальных последствий. Предлагается также создание сети социальной защиты и страхования, которые могли бы финансироваться за счет средств региональных фондов развития.

Дополнительные меры могли бы также предусматривать обеспечение достаточной ликвидности в период кризиса и предоставление дополнительных финансовых ресурсов со стороны МВФ для чрезвычайной поддержки подвергшихся кризису стран. Такого рода превентивные меры должны проводиться совместно с ООН, более активное участие в антикризисных мероприятиях должны принимать региональные финансовые учреждения, включая региональные аналоги МВФ.

Первым таким аналогом стал Азиатский валютный фонд, решение о создании которого было подписано 12 мая 2007 года на встрече министров финансов 13 азиатских стран. В рамках Фонда предлагается создать механизм быстрого выделения требуемых средств, чтобы пополнить резервы стран, затронутых кризисом, и воспрепятствовать его распространению. Двусторонние соглашения о такой взаимопомощи страны региона начали заключать сразу после азиатского финансового кризиса 1997-1998 годов. Однако реализация этой идеи была заблокирована Вашингтоном, который предположил, что создание такой структуры может ослабить престиж Международного валютного фонда. Тем

¹³¹ Первым важным шагом в этом направлении стало решение «Большой восьмерки» об увеличении капитала МВФ на 90 млрд. долл.

не менее такие региональные фонды (в Латинской Америке, Африке) могли бы стать источниками дополнительных ликвидных средств помимо тех, которые в настоящее время предоставляются МВФ.

Данные предложения представителей развивающегося мира свидетельствуют о том, что они, по существу, отказались от провозглашенных ранее радикальных подходов к кардинальной реформе международной финансовой системы и склоняются к совершенствованию существующих финансовых механизмов в сторону большей транспарентности и укрепления их потенциала в деле предотвращения кризисов.

Таким образом, если подытожить требования, которые предъявляются к новой концепции внешнего финансирования развития, можно сказать, что она должна, не отрицая цели достижения экономического роста, включать в себя меры по улучшению здравоохранения и образования, сохранение окружающей среды, более равномерное распределение доходов, активно использовать финансовое регулирование, поощрение конкуренции, инвестиции в человеческий капитал и в развитие технологий. А самое главное — учитывать социально-экономические условия принимающей страны.

Несмотря на то, что в структуре международных финансовых организаций есть региональные банки развития, основная задача которых как раз заключается в осуществлении долгосрочного кредитования исходя из реальных специфических нужд и потребностей стран региона, их кредитная политика также нуждается в серьезной корректировке, так как предпочтение отдается не наиболее нуждающимся, а наиболее надежным (с коммерческой точки зрения) заемщикам, имеющим открытый доступ к обычным фондам банков. В связи с этим основными заемщиками банков выступают наиболее благополучные страны региона. Значительный объем кредитов МАБР предоставил «большой тройке» (Аргентине, Бразилии, Мексике); АЗБР — пяти странам (Индонезии, Южной Корее, Филиппинам, Пакистану, Таиланду); АфБР — Марокко, Заиру, Кении, Тунису, т. е. наиболее платежеспособным клиентам.

Можно предвидеть несколько вариантов разрешения проблемы управляемости в предстоящее десятилетие.

Во-первых, проблема повышения управляемости будет решаться созданием параллельных структур различной геометрии. Весьма характерна ситуация для региональных межгосударственных объединений. Вместо неэффективных или параллельно с ними создаются другие. Показательный и близкий нам пример — это создание такого

объединения, как ЕврАзЭС наряду с сохранением СНГ, но в несколько отличном составе стран, для более эффективного решения иных проблем взаимного сотрудничества. Практика покажет, какое объединение будет более жизнеспособным. Похожая ситуация возникла, когда параллельно с формированием Европейских сообществ страны, выбравшие мягкий вариант интеграции, сформировали Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ). В дальнейшем большинство из них присоединилось к Европейским сообществам, которые оказались более жизнеспособной и успешной формой межгосударственного взаимодействия в Европе.

Другим примером подобного рода из области международных экономических организаций является создание параллельно функционирующему МВФ «Группы 20» из представителей управляющих центральными банками и министров финансов наиболее значимых на мировых финансовых рынках стран. По признанию многих экспертов, деятельность Группы дублирует во многих аспектах деятельность МВФ. Однако МВФ в составе 185 стран-участниц не в состоянии также быстро реагировать на ускоряющийся ритм изменений на мировых финансовых и валютных рынках, как это делает более компактная и менее формализованная «Группа 20». Она действует при «Восьмерке», которая, в свою очередь, оказалась в последнее время более оперативным и более эффективным инструментом управления сложными международными процессами, чем многие авторитетные международные организации. Сама «Восьмерка» во многом параллельная структура ООН. Ее повестка часто дублирует глобальный список проблем, обсуждаемых в Совете Безопасности ООН. Но преимуществом «Группы восьми» оказался ее неформальный статус и структура, которая позволила в ряде случаев более оперативно и более эффективно добиваться решения проблем управляемости мировой экономикой.

Вообще неформальные объединения и международные форумы становятся важным дополнительным инструментом повышения взаимной осведомленности мирового сообщества об актуальных проблемах современности и как следствие в конечном итоге повышения управляемости общемировыми процессами. Типичным примером подобного рода является международный экономический форум в Давосе, ставший важной площадкой не только обсуждения проблем мировой экономики, но и выработки совместных подходов к решению многих проблем, связанных с мировым экономическим развитием.

Во-вторых, повышение управляемости мировой экономической системы имеет еще один существенный ресурс. В принятии наиболее важных и злободневных решений страны мира в рамках некоторых международных структур могут пойти по пути использования метода различных скоростей, проверенного и активно применяемого в практике европейской интеграции. То есть страны, поддерживающие определенное решение, будут его исполнять вопреки мнению других стран. Другим же странам будет предоставлено право принять программу на более позднем этапе ее реализации. В истории европейской интеграции, используемой для сопоставлений в силу успешного примера взаимодействия государств, такие ситуации неоднократно возникали. Достаточно вспомнить Европейскую валютную змею или тот же Европейский валютный союз как опыт удачного применения метода различных скоростей подключения к совместным программам.

В современной мировой практике можно привести пример подписания Киотского протокола о регулировании выброса парниковых газов в атмосферу Земли к Рамочной конвенции ООН об изменении климата с целью недопущения глобального потепления и борьбы с общим загрязнением окружающей среды. Хотя один из главных загрязнителей планеты США не присоединились к протоколу, тем не менее это не помешало 141 стране начать реализацию этого масштабного проекта. Важным принципом применения метода разных скоростей является формирование критической массы для начала совместных действий. Применительно к протоколу, присоединение к нему России позволило преодолеть порог, за которым стало целесообразно реализовывать всю программу действий. Такая же схема может найти широкое применение в деятельности международных организаций в предстоящее десятилетие, поскольку договориться со всеми странами в различных сферах взаимодействия реалистично лишь в областях, не накладывающих конкретных и серьезных обязательств на эти государства. Если же решение проблемы не требует отлагательства, как считают многие эксперты, в случае с парниковыми газами, то мировому сообществу придется принимать ответственные решения в составе тех стран, которые к этому моменту окажутся готовыми нести эту ответственность перед своими народами и перед человечеством в целом.

В-третьих, проблема повышения управляемости международной системы может и, скорее всего, будет решаться путем внутренней

реорганизации механизмов управления ведущих международных экономических организаций.

Есть основания предположить, что в предстоящее десятилетие под давлением необходимости принятия безотлагательных решений государства вынуждены будут пойти на некоторые уступки в пользу наделения большим объемом компетенций международных структур для повышения управляемости мировой экономикой. Отдельные государства не в состоянии справиться с глобальными проблемами, выходящими за пределы их юрисдикции. Ущерб от негативных последствий неуправляемых мировых экономических процессов превысит выгоды самостоятельного независимого статуса стран в этих международных структурах. В этом отношении до некоторой степени можно прогнозировать развитие международных экономических организаций по пути наиболее продвинувшегося в области совместного регулирования экономики объединения — Европейского союза. То есть по пути передачи строго дозированной части национальных суверенных компетенций в пользу международных экономических организаций в строго оговоренных случаях и при четко обозначенных лимитах применения этих компетенций. Причем начало развития этой тенденции возможно прогнозировать именно применительно к международным экономическим организациям, а не к военно-политическим или иным подобным структурам.

В свете этих общих замечаний практически все основные международные экономические организации нуждаются в реформах в предстоящее десятилетие.

Не является исключением Европейский союз. Главная проблема внутренних преобразований в ЕС заключается в незавершенной институциональной реформе на фоне состоявшегося расширения состава участников объединения с 15 до 27 членов. Вопросы, которые еще можно было решать, хотя и с известными трудностями, в составе 15 стран, теперь в новом составе, да еще и более разнородных по своим интересам стран, будет разрешить гораздо сложнее. Проведение реформы тесно связано с принятием Европейской Конституции. Есть основания полагать, что в предстоящее десятилетие новая Конституция будет принята, а институциональная реформа завершена. Проведение реформы позволит ЕС еще больше укрепить свои позиции в мире. Это обстоятельство, безусловно, необходимо учитывать руководству РФ при проведении переговоров о подписании нового соглашения с ЕС.

Всемирный банк и Международный валютный фонд также нуждаются в реформе. В первую очередь это касается изменения роли и представительства различных стран в деятельности институтов. Пересмотр соотношения квот и понижение роли США — реально прогнозируемые события предстоящего десятилетия. Поскольку слишком много стран, влияние которых в мировых делах возрастает, заинтересованы в реформе, вряд ли США могли и дальше препятствовать ей. Многие эксперты считают необходимым значительно увеличить роль стран-должников. Однако изменение положения, при котором страны с низкими доходами, составляющие основной контингент заемщиков и обеспечивающие значительную часть поступлений банка, не имеют достаточного веса в принятии решений института, вряд ли возможно. Представить ситуацию, в которой заемщики получают возможность определять политику кредитно-финансового института и проводить решения вопреки воле основных кредиторов, вряд ли возможно, да и вряд ли соответствует логике предназначения и деятельности международных финансовых организаций. К тому же изменения в этом направлении не будут соответствовать и национальным внешнеэкономическим интересам России, которая превратилась из страны должника в страну — потенциально значимого кредитора.

3.3. Россия в системе Международного валютного фонда и Всемирного банка. Роль, задачи, приоритеты России в МВФ и ВБ, возможности различных моделей реформирования

В 1990 году Россия определила в качестве одной из своих важнейших внешнеэкономических задач активное участие в международном финансово-кредитном сотрудничестве, вхождение в систему международных финансовых организаций и мировую финансовую систему в целом. После проведения либерализации внешнеэкономических связей, ликвидации государственной внешнеторговой и валютной монополии, создания системы контроля и регулирования валютных операций, введения внутренней конвертируемости рубля и т. д. Россия в 1992 году при западной поддержке стала членом основных международных финансовых организаций — МВФ, МБРР, МФК. К России перешло место Советского Союза в Европейском банке реконструкции и развития. США ликвидировали многолетние кредитные ограничения времен «холодной войны». На Россию были переоформлены некоторые кредитные линии, предоставленные СССР и неиспользованные. Значительные

размеры приняло кредитование поставок в Россию зерна и ряда других товаров, по которым у Запада существовали проблемы сбыта, а в России ощущалась острая нехватка. 1 апреля 1992 года президент США Дж. Буш-старший обнародовал первую международную программу помощи России, финансовые параметры которой оценивались в 24 млрд. долл. и состояли из нескольких разнородных компонентов.

Согласно этой программе Россия должна была получить 3 млрд. долл. в виде резервного кредита «стенд-бай». Кроме того, в рамках МВФ предлагалось учредить фонд стабилизации российского рубля в сумме 6 млрд. долл. Назначение фонда стабилизации рубля — поддержание рыночного обменного курса и механизма конвертируемости данной денежной единицы с помощью валютных интервенций на валютном рынке России и в границах существовавшей в то время рублевой зоны.

Со стороны ВБ предполагалось предоставление 1,5 млрд. долл. кредитов МБРР с участием ЕБРР для «максимально быстрого перехода к рыночному финансированию путем расширения роли частного сектора, укрепления через правовые, институциональные и финансовые реформы институтов государственного сектора, а также для содействия привлечению частных инвестиций в российскую экономику»¹³². Эти средства предполагалось использовать по четырем направлениям: жизненно необходимый импорт; структурные преобразования; инвестиционные проекты; укрепление институциональной базы финансовой инфраструктуры.

Кроме того, Россия должна была получить: 11 млрд. долл. от правительств промышленно развитых стран для импорта необходимого продовольствия, оборудования и сырья; 2,6 млрд. долл. в виде отсрочки уплаты процентов по кредитам бывшего СССР Парижскому клубу.

5 августа 1992 года МВФ предоставил России в рамках договоренности о кредите «стенд-бай» валютные средства в счет первой кредитной доли, при использовании которой он требует от страны-заемщицы выполнения сравнительно мягких условий: удержания дефицита государственного бюджета в рамках до 5%, контроля за приростом денежной массы, темпов инфляции — менее 10% в месяц. Основанием для предоставления этого кредитного транша послужило соглашение между российским правительством и МВФ, достигнутое 5 июля 1992 года и получившее одобрение «Семерки» на саммите в Мюнхене 6-8 июля

¹³² Сотрудничество. Информационный бюллетень представительства Всемирного банка в России. 1997. № 1-2. Ноябрь. МБРР / Всемирный Банк, Россия. С. 2.

1992 года. Кредитная линия была открыта на сумму 719 млн. СДР (1,04 млрд. долл.) из 7,5% годовых со сроком расходования на протяжении пяти месяцев. Срок погашения — пять лет с отсрочкой платежа на три года и три месяца. Соответствующие средства использовались для пополнения валютных резервов, осуществления платежей по внешнему долгу и интервенций на валютном рынке. Однако последующие транши резервного кредита Россия в 1992 году не получила. Не были выделены и средства (6 млрд. долл.), предназначенные для фонда стабилизации рубля. Таким образом, наиболее ценный компонент пакета финансовой помощи — несвязанные валютные средства, которые власти могли бы свободно использовать для проведения экономических реформ и макроэкономического регулирования, — остался практически нереализованным.

МВФ объяснил отказ предоставить России в 1992 году обещанный резервный кредит тем, что российское правительство уклонилось от выполнения согласованной с ним стабилизационной программы. Политика властей привела к срыву достигнутого в июле 1992 года соглашения: объем ВВП уменьшился в 1992 году на 14,5%; дефицит федерального бюджета вместо запланированного уровня в 5% ВВП достиг (по методологии МВФ) 22,4%; темп инфляции возрос, составив в 1992 году в среднем 20,5% в месяц. Основную причину роста инфляции МВФ видел в расширении кредитов Центрального банка, возраставших на 20% ежемесячно. По словам М. Камдессю, «вместо того чтобы продолжить жесткую, ограничительную денежную политику, ориентированную на развитие рыночных отношений, власти обратились к совершенно иному варианту, который оказался ориентированным на инфляцию»¹³³.

Вся история отношений России с МВФ складывалась примерно по одной и той же схеме. МВФ открывал России кредитную линию, Россия при этом брала на себя обязательства, которые в принципе в сложившейся экономической ситуации не могла выполнить и не выполняла. На это МВФ либо отказывал ей в предоставлении второго транша, либо предоставлял его с существенной задержкой, снижая таким образом его эффективность.

Что касается МБРР, то с ним было подписано три соглашения на сумму 803 млн. долл. Таким образом, финансовая поддержка России со стороны МВФ и МБРР, вместе взятых, составила в 1992 году лишь немногим более 1 млрд. долл., что в 4 раза меньше обещанной суммы

¹³³ Известия. 1993. 4 февраля. С. 1,3.

в 4,5 млрд. долл. Страны «Семерки» выделили России 12,2 млрд. долл., однако это были связанные с покупкой у этих стран продовольствия и сырья кредиты. Таким образом, помощь в 24 млрд. долл. так и осталась невыполненным обещанием.

В 1993 году в Токио на встрече министров иностранных дел и финансов «Большой семерки» был утвержден второй пакет помощи России объемом 43,4 млрд. долл.

Токийский пакет предусматривал предоставление средств на первоочередные стабилизационные меры в размере 4,1 млрд. долл., в том числе 3 млрд. долл. — кредит в рамках «механизма финансирования системных преобразований» МВФ. На основе принципа обусловленности кредитов российская сторона разработала стабилизационную программу и получила первую половину кредита в рамках «механизма финансирования системных преобразований» в размере 1078,3 млн. СДР (1,5 млрд. долл.) была предоставлена России 6 июля 1993 года. Срок погашения — 10 лет с отсрочкой погашения 4,5 года. Условия договоренности: сокращение дефицита государственного бюджета наполовину — до 10% ВВП; контроль за приростом денежной массы, однако в существенно смягченном по сравнению с предыдущим кредитом варианте; ежемесячные темпы инфляции — не выше 7-9%. После выделения первого транша директор-распорядитель МВФ М. Камдессю в одном из своих интервью сказал следующее: «Мне бы хотелось, чтобы для поддержания имиджа вашей страны ее следующая программа строго соблюдалась. Мир не поймет, если вы два раза подряд будете брать на себя обязательства и не выполнять»¹³⁴.

Выполнение некоторых из условий оказалось не под силу России в то время. По этой причине вторая половина данного кредита в 1993 году не была получена. Причиной этому послужила неудовлетворенность руководства МВФ результатами проводившейся финансовой стабилизации, ходом выполнения российскими властями их очередных обещаний, а также итогами парламентских выборов в декабре 1993 года и последовавшими за этими переменами в составе правительства.

С начала февраля 1994 года в России в течение нескольких недель находилась делегация МВФ, а 17-22 марта этого же года Москву посетил М. Камдессю. Его переговоры с российскими руководителями привели к новому соглашению, основные положения которого были зафиксированы в подписанном 8 апреля 1994 года совместном Меморандуме правительства и Центрального банка об экономической

¹³⁴ Известия. 1993. 4 февраля. С. 1.

политике в 1994 году. Достигнутое с МВФ соглашение позволило России получить второй транш кредита в поддержку системных преобразований. Это произошло 26 апреля 1994 года, т. е. спустя почти год после выделения первого транша, хотя обычно промежуток между предоставлением двух порций кредита составлял не более шести месяцев.

В рамках второго пакета помощи России планировалось осуществление «полной стабилизационной программы» за счет резервного кредита МВФ величиной 4,1 млрд. долл. и фонда стабилизации рубля на сумму 6 млрд. долл., всего — 10,1 млрд. долл. Обе эти позиции содержались и в пакете помощи 1992 года, но не были реализованы. Резервный кредит частично предполагалось использовать для выкупа на вторичном рынке долговых обязательств бывшего СССР по отношению к иностранным частным коммерческим банкам. Однако, поскольку Россия и на этот раз оказалась не в состоянии выполнять жесткие условия кредитов «стенд-бай», предоставление такого кредита вновь отодвинулось на более поздние сроки.

В рамках Токийского пакета в 1993 году Россия смогла реально использовать кредиты МБРР и ЕБРР на сумму 0,5 млрд. долл. Кроме этого, под эгидой ЕБРР в октябре 1993 года был создан Фонд для поддержки малого и среднего бизнеса в России величиной 300 млн. долл. Также в Токийский пакет вошли 4,5 млрд. долл., предоставленных США; 1,8 млрд. долл. — ЕС; 1,82 млрд. долл. — Японией.

При всей значимости данного финансирования для России надо отметить, что в целом Токийский пакет составил 0,35% совокупного ВВП стран «Семерки», для сравнения: сумма расходов по плану Маршалла составляла 1,5% величины ВВП в тот период¹³⁵. Кроме того, около 60% общей суммы составляли гарантии экспортных кредитов, которые имеют важное значение для смягчения текущих хозяйственных трудностей, но не могут быть инвестированы в экономику с целью содействия структурной перестройке и придания ей необходимой динамики. Такие расходы содействуют сбыту продукции стран-доноров и поэтому в известном смысле они являются для Запада помощью самим себе.

На протяжении последующих лет внешнее финансирование России стало осуществляться в подавляющей части с помощью кредитов международных валютно-финансовых организаций. Никакие новые комплексные программы международной помощи с участием национальных государственных органов стран Запада больше не формировались.

¹³⁵ Сотрудничество. Информационный бюллетень представительства Всемирного банка в России. 1994. № 5-6. Январь. МБРР / Всемирный банк, Россия. С. 8.

После валютных потрясений осени 1994 года, кульминацией которых стал «черный вторник» (11 октября 1994 года), руководство России взяло курс на резкое ужесточение финансовой и денежно-кредитной политики, на подавление инфляции в качестве главной макроэкономической цели, на улучшение сбора налогов, на сокращение государственных расходов и дефицита бюджета. Для сокращения дефицита бюджета предполагался переход на его финансирование за счет так называемых неинфляционных источников, то есть внешних и внутренних займов, тем более что на тот момент государственный внешний долг, не считая долгов бывшего СССР, составлял 15% ВВП. В валютной сфере это выразилось в установлении с 6 июля 1995 года так называемого валютного коридора.

Таким образом, предполагалось, что если расходы по обслуживанию долга не выйдут за пределы лимитов, то можно уменьшить инфляцию, стабилизировать рубль, снизить процентные ставки. Вследствие этого начнутся развязка неплатежей, рост кредитных вложений, оживление производства. В дальнейшем увеличение налоговых поступлений даст возможность рассчитаться по долгам и снизить налоги, что, в свою очередь, придаст импульс инвестициям и реструктуризации экономики.

Названная выше смена концептуальных приоритетов встретила поддержку со стороны МВФ. Результатом этого стало предоставление Фондом России 11 апреля 1995 года первого стандартного полномасштабного кредита «стенд-бай» в объеме квоты страны в МВФ — 6,8 млрд. долл. На срок 12 месяцев. Однако параметры макроэкономической политики были существенно детализированы и ужесточены: сокращение почти вдвое дефицита государственного бюджета (с 11% ВВП в 1994 году до 6%); уменьшение объема чистого кредита органов денежно-кредитного регулирования «расширенному правительству» (федеральное правительство, местные органы управления, внебюджетные фонды) с 8% ВВП в 1994 году до менее 3% в 1995 году; снижение инфляции до среднемесячного уровня в 1% во второй половине года. Кроме того, России было поставлено условие — прекратить финансирование бюджетного дефицита за счет прямых кредитов Центрального банка. В области внешнеэкономической деятельности правительство РФ взяло на себя обязательства по устранению внешнеторговых льгот, окончательной ликвидации количественных ограничений в отношении экспорта и импорта, а также ограничений на участие во внешнеэкономической деятельности, по либерализации нефтяного экспорта и отмене до 1 января 1996 года всех экспортных пошлин. Было поставлено также условие

о ежемесячном мониторинге выполнения Россией своих обязательств.

МВФ в целом выражал удовлетворение результатами реализации программы финансовой стабилизации России в 1995 году. Однако при этом высказывались критические замечания в отношении хода структурных преобразований (приватизации, модернизации банковского сектора, земельной реформы). Тем не менее 26 марта 1996 года Фондом была одобрена договоренность о предоставлении России нового кредита — на этот раз через посредство механизма расширенного кредитования. Этот кредит, величина которого составила 10,1 млрд. долл., подлежал использованию в течение трех лет. Сумма кредита соответствовала 160% российской квоты; предполагалось, что распределение фактически предоставляемых средств по годам не будет равномерным, а именно: в первом году 65% квоты, во втором — 55% и в третьем — 40%. На протяжении первого года действия кредитной линии валюта поступала в виде ежемесячных, а в последующие два года квартальных траншей. Срок погашения — 10 лет с отсрочкой платежа в течение 4,5 года по каждому отдельному траншу.

Для получения этого кредита Россия опять приняла на себя достаточно жесткие обязательства перед МВФ. Как видно, постепенно МВФ становится для России главным кредитором. Состояние же российской экономики столь плачевно, что внешний долг, несмотря на предоставленные отсрочки, приходится оплачивать за счет привлечения новых кредитов. Кроме того, столь жесткие условия МВФ, за выполнением которых бдительно следят чиновники Фонда, получающие ежемесячно от правительства информацию, не всегда доступную для российской деловой и научной общественности, практически лишают заемщика инициативы и самостоятельности во многих сферах экономической жизни. Особенно если учесть, что кредиты МВФ и связанных с ним организаций используются для покрытия дефицита федерального бюджета. Зависимость же российского бюджета от внешних источников еще более усилилась, когда власти в широких масштабах прибегли к заимствованиям у зарубежных кредиторов путем продажи нерезидентам внутренних долговых обязательств — ГКО и ОФЗ.

В середине 1990-х годов существенно активизировал свое взаимодействие с Россией и Всемирный банк. Наиболее крупными кредитами, по которым МБРР взял на себя обязательства перед Россией на протяжении 1995-1998 финансовых годов, являлись: второй реабилитационный заем в размере 600 млн. долл. (1995 г.); заем на осуществление жилищного проекта на сумму 400 млн. долл. (1995 г.); два займа

на структурную перестройку угольной промышленности (500 млн. долл. в 1996 году и 800 млн. долл. в 1998 году); три займа на структурную перестройку экономики (1997 год — 600 млн. долл.; 1998 год — 800 млн. долл. и 1500 млн. долл.); заем на структурную перестройку системы социальной защиты (1997 год — 800 млн. долл.)¹³⁶.

В июне 1997 года Всемирный банк одобрил новую стратегию содействия России, которая предусматривала значительное увеличение объемов кредитования для поддержки реализуемой в стране программы экономических преобразований. «Перед нами открыты широкие возможности для оказания содействия России в деле экономического возрождения этой страны», — заявил вице-президент Банка по региону Европы и Центральной Азии Й. Линн. В этой связи он отметил ряд положительных сдвигов в осуществлении проектов МБРР в России: доля проектов, имеющих удовлетворительный рейтинг реализации, увеличилась с 39 до 65%, объемы расходования средств по инвестиционным проектам выросли в три раза — с 294 млн. долл. в январе 1996 года до 1027 млн. долл. по состоянию на март 1997 года¹³⁷.

МБРР предоставил России ряд новых структурных и инвестиционных кредитов. Так, 18 декабря 1997 года были одобрены два займа на сумму 800 млн. долл. каждый. Один из них предназначался для структурной перестройки экономики, в частности для реструктурирования естественных монополий в области электроэнергетики, газовой промышленности и железнодорожного транспорта. Второй заем был призван содействовать преобразованию угледобычи — ликвидации компании «Росуголь», приватизации жизнеспособных угольных предприятий и закрытию нерентабельных шахт.

Однако, несмотря на все вливания в российскую экономику, в 1997 году начали возникать сбои в ходе выполнения Россией стабилизационной программы. Это произошло в связи с тем, что за годы реформ российскому правительству так и не удалось преодолеть структурный дисбаланс народного хозяйства. В импорте России по-прежнему преобладали продовольствие и товары массового спроса, основными экспортными товарами оставалось сырье и энергоносители, на которые и были ориентированы платежный баланс и валютные резервы. Размеры валютных и бюджетных доходов страны, таким образом, в очень большой степени зависят от конъюнктуры внешних рынков, в первую очередь

¹³⁶ Сотрудничество. Информационный бюллетень представительства Всемирного банка в России. 1997. № 1-2. Ноябрь. МБРР / Всемирный банк, Россия. С. 18.

¹³⁷ Там же.

рынков нефти и нефтепродуктов, отличающихся большой нестабильностью.

После 1994 года мировые цены на нефть устойчиво поднимались, достигнув в IV квартале 1996 года максимума — 23 долл. за баррель (почти 160 долл. за тонну). Однако затем нефтяная конъюнктура резко изменилась, и цены пошли вниз. В октябре 1997 года средняя мировая цена сырой нефти составляла около 20 долл. за баррель, а к августу 1998 года она опустилась примерно до 12 долл. за баррель, т. е. снизилась против максимального уровня 1996 года почти вдвое. Масштабы ущерба очевидны, тем более что вслед за нефтью стали снижаться цены на газ и металлы.

Таким образом, условия, под которые России был выдан стабилизационный кредит МВФ, оказались практически невыполнимыми. В связи с этим перевод очередных траншей стал откладываться и затягиваться. Недовольство фонда в особенности вызвало состояние дел с государственным бюджетом, дефицит которого вместо планировавшихся 3% ВВП достиг 6,9%, а также то, что в 1997 году поступления от федеральных налогов составляли менее 4 млрд. долл. в месяц, что соответствовало только 9,7% ВВП.

При таких обстоятельствах российское правительство было вынуждено увеличивать выпуск ГКО-ОФЗ и расширить доступ на него нерезидентов. К середине лета 1997 года доля нерезидентов на рынке ГКО достигла 30%.

К 1998 году внешняя задолженность России составляла, по разным оценкам, от 123,5 до 127,4 млрд. долл., причем из них долг бывшего Советского Союза составлял примерно 102,3 млрд. долл., долг РФ — соответственно 25,1 млрд. долл. Непосредственная помощь Запада проведению российских реформ за шесть лет составила, таким образом, всего 25,1 млрд. долл., из них 15,8 млрд. долл. — кредиты международных финансовых организаций; 9 млрд. долл. — кредиты иностранных государств; 0,3 млрд. долл. — кредиты иностранных коммерческих банков и фирм. Много это или мало, можно судить по тому, что США за этот период ассигновали РФ около 7 млрд. долл. — это составляет менее одной десятой части ресурсов, направленных США в 1947 году в рамках программы восстановления и развития Европы — плана Маршалла. Несмотря на столь незначительный по мировым меркам вклад, экономическая политика России начиная с 1992 года подчинялась требованиям МВФ.

В 1998 году экономическая ситуация в России резко ухудшилась. За годы реформ России не удалось выработать и начать реализовывать

четкую промышленную политику, зависимость страны от цен на мировых рынках энергоносителей, в первую очередь на нефть и газ, а также на сырье и продукцию первичного передела только увеличивалась. К августу 1998 года цены на нефть снизились до 12 долл. за баррель, т. е. снизились против максимального уровня 1996 года практически вдвое. Как было сказано выше, непрерывное падение цен на нефть началось осенью 1997 года, однако параметры федерального бюджета на 1998 год формировали исходя из предполагаемой мировой цены 18-20 долл. за баррель. В результате этого платежный баланс по счету текущих операций превратился в первом полугодии 1998 года из активного, каким он был все предыдущие годы, в пассивный с дефицитом в размере 5,1 млрд. долл.

Резко обострившиеся бюджетные проблемы правительство попыталось решить путем масштабного привлечения дорогих краткосрочных кредитов. Одновременно для получения необходимой международной помощи была подготовлена антикризисная программа, которую одобрили специалисты Фонда, но при этом они настаивали на том, чтобы жесткие меры, предпринимаемые для преодоления кризиса, были как знак национального согласия одобрены парламентом. Однако последний отверг почти все законопроектыв правительства РФ, особенно налоговые.

13 июля 1998 года было объявлено о достижении соглашения с МВФ. При этом правительство РФ брало на себя обязательства по осуществлению антикризисной программы, которая предусматривала: проведение финансовой и денежной политики, направленной на ускоренное достижение финансовой стабильности; сокращение дефицита федерального бюджета с 5,6% ВВП в 1998 году до 2,8% ВВП в 1999 году; увеличение доходов бюджета с 10,7% ВВП в 1998 году до 13% в 1998 году; перестройка налоговой системы и улучшение механизма сбора налогов.

Денежная и валютная политика согласно антикризисной программе должна была быть направленной на снижение инфляции. Кроме того, программа предполагала проведение структурной реформы, направленной на: решение проблемы неплатежей и содействие развитию частного сектора; осуществление мер по реструктурированию банковской системы, включающие совершенствование законодательства, выяснение ситуации со слабыми и неплатежеспособными банками, улучшение банковской отчетности, усиление контроля над деятельностью банков.

В совокупности объем западной помощи должен был составить 22,6 млрд. долл. Основной пакет приходился на кредиты МВФ. Предполагалось,

что вновь предоставленные фондом кредиты составят 2 млрд. долл. во втором полугодии 1998 года и 0,4 млрд. долл. В году. Кроме того, российское правительство намеревалось договориться с МВФ о новой кредитной линии расширенного кредитования в течение следующего трехлетнего периода (1999-2001 гг.) в размере приблизительно 2,6 млрд. долл. в год, т. е. в итоге около 8 млрд. долл.

Договоренность о кредитном пакете МВФ предусматривала, что вся сумма, включая неиспользованные средства кредита 1996-1999 годов, будет предоставлена России четырьмя траншами — 20 июля, 15 сентября, 15 декабря 1998 года и 15 февраля 1999 года. Первый транш должен был составить 5,6 млрд. долл. Однако в связи с тем, что Государственная Дума не приняла к тому моменту часть предусмотренных антикризисной программой законодательных актов, этот транш был уменьшен на 800 млн. долл. и перечислен в размере 4,8 млрд. долл. При этом предполагалось, что в случае реализации всех согласованных с Фондом мер задержанная сумма будет добавлена к следующему, сентябрьскому траншу.

МБРР в рамках пакета экстраординарной финансовой помощи 7 августа 1998 года одобрил предоставление России займа на цели структурной перестройки экономики на сумму 1,5 млрд. долл. сроком на семь лет. Это был самый крупный за всю историю отношений России с МБРР заем. 300 млн. были перечислены немедленно, остальные средства планировалось перечислить в последующие 18 месяцев.

Однако предоставленные в срочном порядке кредиты МВФ и МБРР уже не смогли спасти положения ни на рынке государственных ценных бумаг, ни на валютном рынке. В результате 17 августа 1998 года российские власти вынуждены были принять решение о фактическом объявлении дефолта по внутреннему государственному долгу. В связи с этим решением весь пакет иностранной помощи России был заморожен, а действовавшие на тот момент соответствующие договоренности практически утратили силу.

Уже в сентябре 1998 года Россия приступила к переговорам с МВФ о согласовании программы экономической политики на 1999 год и возобновлении кредитования. После многочисленных переговоров 28 апреля 1999 года М. Камдессю объявил о согласовании экономической программы с российским руководством и о своем намерении рекомендовать Исполнительному совету предоставление нового кредита России.

Однако его получение ставилось в зависимость от осуществления ряда мер в бюджетной, банковской и структурной областях, а также от

принятия Федеральным Собранием пакета налоговых и иных законодательных актов (о несостоятельности и банкротстве кредитных организаций, о реструктуризации банковской системы и других). Кроме того, МВФ потребовал предоставить ему полную информацию о том, как Центральный банк управлял золотовалютными резервами и как использовались кредиты, полученные Россией от Фонда на протяжении нескольких последних лет.

Договоренность России с МВФ была поддержана руководителями стран «Восьмерки». На своей встрече в Кельне 18-20 июня 1999 года они заявили: «Мы приветствуем соглашения, достигнутые недавно Россией с МВФ и Всемирным банком, и ожидаем их скорого осуществления в качестве дальнейшего важного шага на пути выполнения российской программы реформ»¹³⁸.

В результате этого 28 июля МВФ утвердил договоренность о кредите «стенд-бай» России на сумму 3,3 млрд. СДР, или около 4,5 млрд. долл., сроком на 17 месяцев. Было установлено, что средства будут предоставляться семью равными долями в размере 471,4 млн. СДР (640 млн. долл.), первая из которых поступила на счет Минфина России 1 августа, т. е. практически сразу же после одобрения договоренности. Предоставление последующих траншей зависело от ежеквартальных проверок хода реализации экономической программы, главное внимание в которой должно было быть уделено укреплению бюджета и ускорению структурных реформ.

Соглашения с МВФ имело своим следствием размораживание оставшихся неизрасходованными частей одобренных в 1997-1998 годы бюджетозамещающих займов Всемирного банка. До конца 2000 года он должен был предоставить такого рода средства на общую сумму 1,85 млрд. долл., в том числе: в рамках третьего займа на структурную перестройку российской экономики — 1,2 млрд. долл. (первые 300 млн. долл. из этого займа в размере 1,5 млрд. долл. были получены в августе 1998 года); по второму займу на структурную перестройку угольной промышленности — 400 млн. долл.; остаток займа на структурную перестройку системы социальной защиты — 250 млн. долл. Кроме того, Япония за тот же период должна была предоставить через Экспортно-импортный банк 1,1 млрд. долл. из выделенного в 1998 году кредита в объеме 1,5 млрд. долл. (первые 400 млн. долл. Россия получила в июле 1998 года).

¹³⁸ Смыслов Д.В. Международный валютный фонд на рубеже столетий // Деньги и кредит. 1999. № 11. С. 34.

Еще более важное значение договоренности России с МВФ имели в плане облегчения проблемы ее внешней задолженности. Именно договоренности с МВФ позволили ей достичь соглашений с кредиторами в рамках Парижского и Лондонского клубов.

Предоставление второго транша (640 млн. долл.) кредита МВФ России было запланировано на сентябрь. Однако этому помешала начатая на Западе массивная кампания обвинений российских руководителей и представителей деловых кругов в коррупции, в частности скандал вокруг Банка Нью-Йорка, в котором, по сведениям чиновников Фонда, отмывались деньги российской мафии, незаконно переводившиеся за границу, включая в той или иной мере кредиты МВФ. А поскольку, как говорилось выше, кредитный транш, полученный в июле 1998 года,

о котором, собственно, и шла в первую очередь речь, поступил в распоряжение Банка России, то подозрение пало и на него. Министр финансов США Л. Саммерс в первых числах сентября заявил, что администрация США не намерена участвовать в предоставлении России очередного транша кредита МВФ до тех пор, пока расследование по фактам отмывания средств российской мафии не будет доведено до конца.

Многочисленные проверки Центрального банка Российской Федерации западными аудиторскими компаниями и самим МВФ не выявили каких-либо нарушений в использовании кредитов Фонда. Что же касается согласованной Россией с МВФ экономической программы, то он неоднократно выражал удовлетворение ходом ее выполнения. Тем не менее в обстановке нагнетания кампании против «российской коррупции» МВФ не считал возможным внести в сентябре вопрос о предоставлении очередного транша в повестку дня заседания Исполнительного Совета. Непосредственным поводом для этого послужило то, что компания PriceWaterhouseCoopers не завершила к тому времени аудиторскую проверку операций Банка России с пятью росзагранбанками, а Правительство РФ не подготовило техническое задание на обещанный Фонду аудит Сбербанка России.

Более того, министры финансов и руководители центральных банков стран «Семерки» на своем заседании в Вашингтоне 27 сентября потребовали от руководства российского Центрального банка «принятия дополнительных мер по улучшению системы внутреннего контроля и проведения ежеквартальных аудитов практики управления золотовалютными резервами страны». Со своей стороны МВФ помимо условий о проведении ежеквартального мониторинга Центрального банка выдвинул и ряд новых требований к России — присоединиться к

Кодексу надлежащей практики применительно к прозрачности в налогово-бюджетной сфере; перевести Центральный банк и коммерческие банки на систему бухгалтерского учета, соответствующую международным стандартам; обеспечить вывод средств Центрального банка из капиталов росзагранбанков.

В это же время появился еще один повод для недовольства Фонда действиями России, а именно рост военных расходов в связи с операциями вооруженных сил на Северном Кавказе. В этой связи М. Камдессю 13 октября заявил: «Если я увижу, что бюджет России выходит из-под контроля из-за неразумного увеличения военных расходов, то мы приостановим нашу поддержку»¹³⁹.

Подобного рода заявления можно вполне расценить как вмешательство во внутренние дела страны. Первый вице-премьер правительства так оценил сложившуюся обстановку: «К сожалению, в последнее время политические факторы в отношении МВФ к России стали ключевыми»¹⁴⁰.

Ситуация усугублялась тем, что на конец 1998 года задолженность России МВФ составила 19,3 млрд. долл., что соответствует 318,4% ее квоты в Фонде. В конце 1998 года Россия была самым крупным заемщиком Фонда. На начало января 1999 года доля МВФ в объеме государственного внешнего долга непосредственно России (42,9%) приближалась к половине величины этого долга. Кроме того, на Россию приходилось 20,56% общей суммы использования странами-членами ресурсов. В этих условиях Фонд имел уже достаточно серьезные рычаги давления на российское правительство.

Несмотря на серию переговоров в январе-феврале, мае и июле 2000 года договоренность о кредите «стенд-бай» от 28 июля 1999 года (4,5 млрд. долл.), кроме первого транша, так и не была реализована. В ноябре 2000 года не был одобрен и так называемый профилактический кредит, или кредит предосторожности, который давал бы возможность России получать фактический доступ к ресурсам МВФ в течение согласованного срока только в экстренных случаях, то есть при резком ухудшении платежного баланса. Фонд по-прежнему выражал неудовлетворение ходом российских реформ. Ситуация коренным образом изменилась в связи с изменением конъюнктуры на мировых рынках энергоносителей. В условиях роста цен на нефть Россия перестала нуждаться в ресурсах МВФ, более того, в 2005 году она окончательно

¹³⁹ Известия. 1999. 14 октября. С. 3.

¹⁴⁰ Коммерсант — Власть. 1999. № 48. 7 декабря. С. 22.

расплатилась по своим обязательствам. Одновременно уменьшается задолженность перед ВБ и ЕБРР. Это вызвало огромную волну критики в адрес Фонда со стороны развитых стран. Так как с потерей МВФ статуса главного кредитора был потерян проверенный и очень эффективный механизм воздействия на экономическую политику России.

Для России же закончился этап зависимого развития и, не умоляя значимости международных финансовых организаций для развития мировой экономики, сегодня встает вопрос о повышении роли и качества участия РФ в этих организациях.

Положение России по отношению к международным экономическим организациям на рубеже веков кардинальным образом трансформируется. Из страны, нуждающейся в кредитах, ссудах и финансовых вливаниях, техническом содействии, гуманитарной и продовольственной помощи, товарах и технологиях, экспертах и квалифицированных менеджерах, Россия превращается в страну с мощным экономическим и финансовым потенциалом, которая должна сыграть в иную игру. Из роли просителя и нуждающегося в помощи Россия переходит в статус равноправного партнера и активного игрока.

Изменился характер взаимодействия, повысился уровень и планка обсуждаемой проблематики. В настоящее время на повестке дня стоят такие вопросы, как полноценное включение в систему глобального лидерства России в рамках «Восьмерки», развитие российской экономики как фактора укрепления стабильности в масштабах глобальной экономики.

Новые вызовы возникают для России в связи с развитием тенденции транснационализации капитала и новой ролью региональных экономических объединений в этих процессах. Из развития этих тенденций вытекает важное следствие: конкурентное присутствие на мировых рынках сегодня для России означает, что компании — национальные лидеры должны быть ориентированы на заметное международное присутствие для обеспечения масштабов производства, сопоставимых с мировыми лидерами.

Глобальная экспансия российских компаний уже интенсивно происходит. В 2006 году Россия стала третьей среди развивающихся экономик мира по объему зарубежных прямых инвестиций, превзойдя в четыре раза Китай¹⁴¹. Это путь укрепления, а не ослабления как было принято считать, конкурентных позиций страны. Однако

¹⁴¹ Эксперт. 2006. № 47.

одновременно происходит наращивание внешних заимствований российских компаний на внешних рынках. Размер задолженности российских компаний зарубежным кредиторам практически сравнялся с размерами пиковой задолженности России (СССР) международным финансовым организациям. Урегулирование проблем задолженности российских ТНК перед международными финансовыми структурами станет одним из существенных вопросов повестки отношений России и международных экономических организаций предстоящего десятилетия.

Со стороны международных экономических организаций можно ожидать усиления давления на Россию выступать гарантом и приступить к реальному исполнению долговых обязательств, взятых на себя предприятиями частного, государственного и смешанного типа. С высокой долей вероятности можно предположить, что далеко не все из них смогут оптимально эффективно распорядиться взятыми кредитными средствами. Значительная часть этих средств будет использована непроизводительно, подобно тому, как это произошло с заемными средствами бывшего СССР.

Расплатиться с долгами СССР России позволила исключительно благоприятная ситуация на рынке энергоносителей. Каким образом будет решаться проблема долгов компаний преимущественно нефтегазового сектора? Вряд ли можно ожидать прорыва в освоении результатов НТП по сравнению с ведущими развитыми странами мира. Об этом аспекте возможной проблемы предстоящего десятилетия необходимо подумать уже сейчас, поскольку доля государства в капитале многих компаний заемщиков велика.

3.4. Рекомендации по повышению роли и качества участия России в международных финансовых институтах

История взаимоотношений России с ключевыми международными финансовыми организациями (МВФ и ВБ) насчитывает всего 15 лет. Однако за это время Россия прошла путь от крупнейшего заемщика до полного погашения своей задолженности перед МВФ и значительного ее сокращения перед ВБ. Круг замкнулся. И сейчас, оглядываясь назад, России необходимо сделать для себя определенные выводы и определить новую стратегию взаимоотношений с международными финансовыми организациями.

В целом надо отметить, что изначально согласие МВФ и ВБ на вступление России и других стран с переходной экономикой, которое

было невозможно без одобрения США, располагающих фактически правом на решение по данному вопросу, отвечало интересам США не столько экономическим, сколько глобальным геополитическим соображениям. Вступление этих стран произошло, несмотря на то что принятие в организации новых стран — членов означало дополнительную нагрузку на национальные бюджеты развитых стран, но этот факт компенсировался тем, что через механизм этих организация Соединенные Штаты и их партнеры получали возможность контроля над направлением и реализацией российских реформ. Ценность этого намного превышала материальные издержки.

Однако данный факт не был учтен в 1992 году в России. Страна испытывала острый структурный кризис, для преодоления которого необходимы были деньги, по оценкам как западных, так и российских экономистов, порядка 20-30 млрд. долл. ежегодно в течение пяти лет¹⁴². Вступление в МВФ и ВБ открывало доступ стране к официальным ресурсам международных организаций, с одной стороны, и облегчало выход на рынок частного капитала, с другой. Однако основным аргументом в пользу вступления было то, что в условиях глобализации и усиления взаимозависимости стран, Российская Федерация не могла оставаться без ущерба для своих интересов в положении наблюдателя за трансформацией международного валютно-финансового механизма. Однако данный аргумент имеет существенный изъян. Так как страна, став членом МВФ и ВБ, получила лишь 2,91% голосов, это дало ей возможность лишь высказывать свою точку зрения, но реально повлиять на деятельность организаций с таким количеством голосов невозможно.

В связи с этим интересны аргументы, которые выдвигались в ноте, подписанной первым заместителем председателя Совета Народных Комиссаров В.М. Молотовым, врученной в конце 1945 года посольству США в СССР для передачи американскому правительству, обосновывавшие невозможность участия страны в МВФ. В ней, в частности, говорилось: «...сообщаю вам, что Советское правительство не считает возможным в настоящее время подписать проекты соглашения, составленные в Бреттон-Вудсе, о создании Международного валютного фонда и о Международном валютном банке для реконструкции и развития. Советское правительство находит необходимым подвергнуть вопросы, затронутые этими проектами, дальнейшему изучению в свете

¹⁴² The Financial Times. 1990. July 11. P. 20; Известия. 1991. 6 июня. С. 6; Правда. 1992. 28 апреля. С. 3; Известия. 1992. 22 сентября. С. 4.

тех новых условий экономического развития мира, которые складываются в послевоенный период»¹⁴³. Таким образом, советское правительство в условиях послевоенной разрухи и острой нехватки финансовых ресурсов отказалось от участия в международных организациях, хотя возможности влияния на деятельность организаций ему предоставлялось значительно больше, чем России в 1992 году. Советскому Союзу было предложено количество голосов, которое уступало лишь Соединенным Штатам и Великобритании. Но советское правительство прекрасно понимало, что эти две страны являются союзниками и, следовательно, в совокупности их голоса станут решающими при принятии решений. То есть влияние в организациях предлагалось минимальное, не соответствующее положению страны — победительницы во Второй мировой войне.

Более того, еще в 1945 году советским специалистам, участвовавшим в обсуждении проблемы вступления страны в МВФ и МБРР, было понятно, что принцип обусловленности кредитов, который кроме общепризнанных процентной ставки, графика выплат и т. д. содержит и определенные требования к экономической политике страны-реципиента, не отвечает национальным интересам Советского Союза и практически вмешивается в их внутренние дела.

Данное положение полностью подтвердилось после мирового долгового кризиса 1982 года, когда страны Латинской Америки стали одна за другой принимать программы структурной адаптации, разработанные по рецептам МВФ. Первые итоги такого плотного сотрудничества стран Латинской Америки с МФО можно было подвести к 1992 году и исходя из мирового опыта разработать собственную стратегию взаимодействия с данными организациями исходя из национальных интересов страны.

К сожалению, этого сделано не было. И с 1992 года страна начала отсчет своего полностью зависимого от МВФ развития. Причем надо отметить, что если в первые годы реформ Россия действительно не могла обойтись без значительных государственных внешних заимствований¹⁴⁴, то в дальнейшем власти перешли разумный временной предел. Стала складываться ситуация инерционного привыкания к такому финансированию, практически встраивания его в качестве постоянного компонента в механизмы макроэкономической политики.

¹⁴³ Деловой мир. 1990. №*012. Октябрь.

¹⁴⁴ The Financial Times. 1990. July 11. P. 20; Известия. 1991. 6 июня. С. 6; Правда. 1992. 28 апреля. С. 3; Известия. 1992. 22 сентября. С. 4.

Тогда как необходимо было сделать упор не на бюджетозамещающие займы МВФ, а на займы на структурную перестройку МБРР и ЕБРР, которые бы помогли преодолеть структурный кризис, создать новейшие отрасли и предприятия, экспортная продукция которых пополнила бы российский бюджет. Однако этого не произошло, и МВФ стал крупнейшим кредитором страны.

В целом анализу последствий нелиберальных реформ в России посвящено достаточно большое количество научных работ и нет необходимости озвучивать их еще раз. Но, на наш взгляд, было бы неправильным обвинять МВФ во всех бедах и провалах российской экономики. Так как, во-первых, кредиты МВФ — это дело добровольное, а во-вторых, МВФ — это организация, которая отражает интересы своих ведущих акционеров — промышленно развитых стран, в чьих интересах проводилось вскрытие российского рынка. Так что с точки зрения отстаивания национальных интересов своих крупнейших акционеров фонд показал себя достаточно эффективной организацией.

Российская Федерация, в свою очередь, не смогла воспользоваться преимуществами включения в систему международных финансовых организаций и создать жесткую систему контроля за поступающими в страну средствами. Мировой опыт показывает, что отдельные страны для облегчения себе доступа к другим источникам финансирования, может быть, более дорогим, но менее обусловленным, активно сотрудничают с МВФ, добиваясь лишь присвоения им высокого странового рейтинга без фактических заимствований.

Наиболее эффективный капитал для решения проблем структурной перестройки — капитал МБРР и ЕБРР. Однако капитал этих организаций эффективен только тогда, когда страна имеет четкое представление о приоритетах развития своей промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг, т. е. всего комплекса национальных интересов в области экономики.

Поэтому для повышения качества дальнейшего сотрудничества с МБРР и ЕБРР необходима четкая стратегия промышленного развития, которая бы определила основные приоритеты и болевые точки этого развития. А также необходимо создать жесткую систему контроля за использованием ресурсов.

Однако на повестке дня отношений России с международными финансовыми организациями остро стоит вопрос не о предоставлении финансовых ресурсов, так как Россия находится сейчас в уникальном положении, когда в принципе с учетом высоких цен на нефть,

золотовалютных резервов 317 млрд. долл. и стабилизационного фонда 103,55 млрд. долл. страна не нуждается в официальном капитале¹⁴⁵.

В изменившейся на мировой арене расстановке сил России необходимо занять достойное место в системе международных финансовых организациях. Однако сделать это будет достаточно сложно, так как в отличие от больше политических, чем экономических, организаций типа «Большой восьмерки» вес в МВФ и МБРР зависит от вполне конкретного расчетного показателя — удельного веса страны в мировой экономике и торговле. Несмотря на некоторые экономические успехи страны, они представляются недостаточными, чтобы при очередном пересмотре квот это значительно отразилось на позиции Российской Федерации в МВФ и ВБ.

Однако очевидно, что с возрастанием экономической и политической роли России в мировой экономике и с учетом появления все большего числа развивающихся стран, недовольных политикой организаций, у России появляется возможность совместно с ними влиять на деятельность организаций.

Кроме того, необходимо не упускать из виду, что участие России в МБ и ЕБРР может способствовать продвижению российского промышленного экспорта в развивающиеся страны через механизм связанных кредитов. В данном контексте заслуживает внимания идея о вступлении России в региональные банки развития — АзБР, МаБР и АфБР.

Таким образом, основной вывод заключается в следующем: в настоящее время у России нет реальной возможности влиять на решение организаций через повышение доли своего участия в голосах Фонда. Однако укрепление экономического и политического положения страны, повышение роли в таких международных институтах, как ООН и «Группа восьми», опосредованно повлияют на возможность России более конструктивно участвовать и предлагать свои варианты реформирования ключевых международных организаций.

Председательство РФ в «Группе восьми» продемонстрировало новые возможности для продвижения интересов России в мире. Новым серьезным шагом в этом направлении может стать проведение саммита 21 страны АТЭС в 2012 году в России.

Совершенно очевидной стратегической линией в международной политике России на перспективу до 2017 года должна стать активная позиция по защите своих национальных интересов в мировой политике и мировой экономике через разветвленную сеть и с

помощью существующих механизмов международных экономических организаций.

России следует определиться, насколько она хочет оказывать поддержку в системной трансформации странам мира, нуждающимся в ней, и сколь активным игроком в определении параметров этого процесса она хочет быть. Финансовые возможности играть более активную роль у России существуют. Эти финансовые возможности могут подкрепляться институциональными механизмами через систему международных экономических организаций.

В зависимости от стратегического выбора в отношении целей внешнеэкономической стратегии следует определить степень и характер участия в международных финансовых организациях. Любая держава, включая Россию, если она предполагает оказывать влияние на ход мировой истории, на процессы регионального развития, на направления и характер изменений в отдельных странах и в мире в целом, не может оставаться в стороне от активного участия в ведущих международных экономических организациях.

Деятельность ведущих международных экономических организаций, таких как Всемирный банк и МВФ, по содействию в трансформации экономических систем многих государств мира будет продолжена. В настоящее время вырабатываются новые приоритеты этой деятельности. Она будет развиваться и совершенствоваться в направлении повышения ее результативности и эффективности. Других более влиятельных мировых институтов оказания подобной поддержки странам в международном масштабе не существует и еще долгое время не будет существовать. Альтернативы этим организациям, по крайней мере, в ближайшие 10 лет, не предвидится.

Исходя из этого, Россия могла бы взять на себя роль значимого участника в деятельности этих международных структур, формировать коалиции государств, заинтересованных в реформах, и направлять изменения, происходящие в деятельности международных организаций, в отвечающее национальным интересам русло. Очевидно, что организации, существовавшие в течение длительного времени без участия России, пока учитывают ее интересы в меньшей степени, как страны, присоединившейся позднее других, либо не занимавшей конструктивную позицию по наполнению сотрудничества новым содержанием.

Поиск новых ответов на новые вызовы обострения конкурентной борьбы выдвигает в качестве одного из возможных путей для России расширение экспансии российских компаний за рубеж. Без

опоры на государственный ресурс в современных условиях острой глобальной конкуренции эта задача трудновыполнима. Для помощи российским компаниям требуется внешнеэкономическая политика страны нового качества — облегчающая доступ национальных компаний в зарубежные экономики, используя для этого среди прочих инструментов и инструментарий международных экономических организаций и взаимодействие с региональными экономическими объединениями, в первую очередь с Европейским союзом. Взаимодействие с международными экономическими организациями по данной проблематике должно стать новым значимым сюжетом международного экономического взаимодействия для России.

3.5. Возможности различных моделей реформирования МВФ и ВБ для повышения эффективности глобального управления

Под влиянием кризисов последних десятилетий усилилась критика в адрес международных финансовых организаций как со стороны правительств разных стран, так и со стороны крупнейших финансовых компаний. Обвиняют организации и в чрезмерной политизации и идеологизации. Недооценка возможных негативных последствий либерализации экономики привела к тому, что Международным валютным фондом не были учтены риски, связанные с переходом на новую модель развития, и необходимость серьезной адаптации к этой модели реально существующих экономических систем. В политике международных финансовых организаций акцент был смещен с поддержания стабильности мировой финансовой системы на приспособление ее к либеральной макроэкономической концепции.

Так, например, комиссия, образованная в 2001 году Конгрессом США для оценки результатов деятельности международных финансовых организаций, пришла к выводу, что 60% проектов Всемирного банка завершилось неудачно.

Группа видных американских и европейских экономистов опубликовала сборник статей с показательным названием «Изобрести Всемирный банк заново». В нем, в частности, отмечается, что Всемирный банк одинаково активно критикуют «слева» — за обслуживание большого бизнеса и богатых государств — и «справа» — за социалистические методы принятия решений и неэффективность работы.

Нгайре Вудс, автор книги «Глобализаторы: МВФ, Всемирный банк и их Заемщики», пишет, что как бы ни относиться к деятельности Всемирного банка и МВФ, эти структуры сыграли важнейшую роль в процессе

глобализации: страны, становившиеся их клиентами, открывались для глобальной торговли и инвестиций. При этом во многих случаях игра не стоила свеч: негативные последствия глобализации перевешивали позитивные.

Исследовательский центр Heritage Foundation, проанализировав влияние кредитов МВФ и Всемирного банка, пришел к выводу, что за период с 1980 по 2003 год кредиты получили 105 развивающихся стран и стран с переходной экономикой, в 39 странах валовой внутренний продукт уменьшился, в 17 странах рост был минимальным (1%), в 33 странах — умеренным (1-4%) и лишь в 12 странах темпы экономического развития существенно увеличились. Известный ученый, уволенный с поста главного экономиста Всемирного банка, Джозеф Стиглиц также подверг публичной критике деятельность международных финансовых организаций, обвиняя их в политической ангажированности и непрофессионализме.

Критику в адрес организаций можно разделить на две составляющие. Первая — это недовольство стран-членов системой организации принятия решений, а именно распределением голосов.

Вторая составляющая, которая во многом является следствием первой — недовольство кредитной политикой организаций, шаблонностью предлагаемых реформ и как следствие высокими социальными издержками.

Напомним, что распределение голосов в международных финансовых организациях происходит исходя из вклада страны в мировую экономику и определяется по следующей формуле:

$$(0,01Y + 0,025R + 0,05P + 0,2276VC) \times (1 + C/Y),$$

где Y — ВВП страны на определенную дату;

R — среднемесячные резервы на определенную дату;

P — среднегодовые текущие платежи за границу за установленный период;

C — среднегодовые текущие поступления из-за границы за установленный период;

VC — изменчивость (вариативность) объема текущих поступлений, определяемое как одно стандартное отклонение от пятилетнего скользящего среднего значения на определенную дату.

Специалисты МВФ в 2005 году предложили провести корректировку системы распределения голосов и предоставить голоса на основе средневзвешенного показателя ВВП, рассчитанного по паритету покупательной способности. Рассчитанные таким образом результаты, по

мнению сотрудников Фонда, надлежащим образом отразили бы вес развивающихся стран в мировой экономике без отмены права вето США. Доля развитых стран сократилась бы до 51%, а число голосов стран Азии и Латинской Америки увеличилось бы. Число голосов стран Ближнего Востока, за исключением Саудовской Аравии, которая является донором, практически не изменилось бы. Доля голосов малых европейских государств значительно сократилась бы, но ЕС сохранил бы право вето.

Такой вариант в принципе устраивал развивающиеся страны, но главные акционеры были против. В итоге было выработано компромиссное решение — провести реформу квот в два этапа. На первом этапе увеличить долю наиболее недопредставленных стран. Очевидными кандидатами на увеличение квот были Китай (2,98%) и Южная Корея (0,77%). Вслед за ними на повышение своей доли имели право рассчитывать все крупные развивающиеся страны — Индия (1,95%), Бразилия (1,42%), Мексика (1,21%), Аргентина (0,99%), Турция (0,45%) и др.

Однако и руководство Фонда, и крупнейшие акционеры, от которых зависит окончательное решение, были согласны в том, что речь должна идти об узком круге стран, т. е. буквально четырех-пяти. Следует обратить внимание, что вопрос о пересмотре российской квоты вообще не ставился.

В итоге выбор был остановлен на Китае, Корее, Мексике и Турции. Глава МВФ подчеркнул, что именно эти четыре страны недопредставлены в Фонде по всем критериям, на основе которых планируется разработать новую формулу. Разработку этой формулы он предложил завершить через год и рассчитать по ней квоты членов МВФ не позднее чем к годовому собранию 2008 года.

Однако это вызвало недовольство таких развивающихся стран, как Индия, Бразилия, Аргентина и Египет. Эти страны выпустили совместное заявление, в котором обратили внимание, что и второй этап предложенной реформы не сделает голос развивающихся стран громче. Более того, развивающиеся страны опасаются, что, когда капитал Фонда после первого этапа увеличения квот возрастает лишь на 1,8%, доли акционеров размоются на незаметные величины. На втором этапе пересмотр формулы неизбежно приведет к тому, что страны Азии и других развивающихся рынков серьезно потеснят европейцев. А нынешний вес последних в Фонде позволит им без проблем заблокировать такое решение.

Таким образом, проблема распределения голосов в настоящий момент стоит очень остро. Все страны-члены признают, что она давно не

отвечает современным реалиям. Однако позиции развитых стран, развивающихся и стран с переходной экономикой значительно различаются. Развитые страны не готовы потерять в лице МВФ и Всемирного банка одних из главных проводников своих идей и интересов, так как в конечном итоге именно распределение голосов является главным фактором при определении кредитной политики организаций.

Если представить систему международных финансовых организаций в виде пирамиды, то на вершине ее будет МВФ — как организация, задающая тон не только своей кредитной политике, но кредитной политике Всемирного банка и региональных банков развития. Именно в такой последовательности мы рассмотрим возможности и основные направления реформ этих организаций.

Главными на сегодняшний день направлениями МВФ кроме пересмотра системы распределения голосов являются:

1. Укрепление ресурсной базы. На сегодняшний день капитал, которым располагает МВФ, слишком мал в сравнении с мировым ВВП, объемом международной торговли, международными потоками капитала. Увеличение ресурсной базы Фонда необходимо потому, что на рынке частного капитала доминирует достаточно небольшое в мировом масштабе количество крупных участников, поведение которых во время кризиса обычно однонаправленное, что в значительной степени повышает риск обострения и углубления кризисных явлений. В этих условиях МВФ должен быть уравновешивающей силой и иметь возможность действовать быстро.

2. Для того чтобы стать реальной уравновешивающей силой кроме увеличения ресурсной базы необходим пересмотр финансовых инструментов с точки зрения цен и условий. В отношении ценовой политики ведущие промышленно развитые страны считают, что она должна создавать четкие стимулы к достижению поставленных тем или иным инструментом целей, содействовать уменьшению сроков использования кредитов и ограничивать рост задолженности перед Фондом. Для этого они предлагают связать размер процентной ставки со сроком использования кредитов, а также ввести надбавку к ставкам при росте задолженности сверх установленных лимитов. Кроме того, для стран, постоянно использующих кредиты МВФ, предлагается максимально ужесточить условия и количественные ограничения на доступ к ресурсам.

Такая позиция промышленно развитых стран вызывает недовольство и критику остальных участников рынка официального многостороннего финансирования. Действительно, условия кредитования Фонда никогда нельзя было назвать по-настоящему льготными. Процентные

ставки по предоставляемым кредитам были существенно ниже, чем на рынке частного капитала, но частные кредиторы никогда не предъявляют требований, касающихся изменения экономической политики страны. Повышение стоимости кредитов в сочетании с политико-экономической обусловленностью кредитов усложнит сотрудничество стран с МВФ, что в конечном итоге может снизить его эффективность и подорвать стабильность международной финансовой системы. Напротив, следует значительно упростить доступ стран-членов к инструментам, предназначенным для быстрого и адекватного реагирования на системные кризисы. При этом ставки по таким кредитам должны быть минимальными, чтобы страны, воспользовавшиеся ими, после решения одних финансовых проблем не оказались в условиях кризиса внешней задолженности. То же касается и других инструментов, предназначенных для поддержки макроэкономической стабильности в беднейших странах; для преодоления временных трудностей с платежным балансом и проведения структурных реформ.

3. В настоящее время доступ к кредитам организации определяется потребностью в финансировании соответствующего государства. Данная оценка находится в компетенции Совета директоров, в результате чего она во многом зависит от политической конъюнктуры и конкретных интересов отдельных стран. Это еще один аргумент в пользу пересмотра системы распределения голосов в Фонде.

4. В связи с тем, что одной из проблем развивающихся стран и стран с переходной экономикой является коррупция, необходимо ужесточить контроль над использованием этими странами ресурсов Фонда и предоставлением ими достоверной отчетности. С этой целью Совет директоров МВФ обязал страны — получатели ресурсов ежегодно публиковать финансовые отчеты центральных банков, заверенные независимыми аудиторами. Также необходимо разработать систему оценочных показателей эффективности работы самого Фонда, повысить его открытость и ответственность, создать систему независимой оценки деятельности Фонда. Такая система уже существует в МБРР. Здесь независимый от руководства Банка Департамент оценки операций, подчиненный непосредственно Совету директоров, проводит работу по оценке всех аспектов деятельности Банка с точки зрения содействия его операций ускорению развития стран — получателей помощи.

Деятельность Всемирного банка всегда дополняла деятельность МВФ. В этом и заключается изначально проблема двух ведущих международных организаций, а также региональных банков развития.

Поэтому проблемы, связанные с управлением Всемирным банком и региональными банками развития, практически повторяют проблемы

МВФ. Это и система распределения голосов, и кредитная политика, работающая в интересах ведущих инвесторов. Между организациями существует четкое разделение труда: МВФ предоставляет краткосрочные и среднесрочные кредиты на урегулирование платежного баланса и на решение макроэкономических финансовых проблем, Всемирный банк кредитует долгосрочные проекты и отрасли для экономического развития стран. Причем обе организации кредитуют только суверенных заемщиков. Региональные банки развития занимаются поддержкой не столько правительств, сколько конкретных предприятий в форме кредитования отдельных проектов. При этом гарантии правительств не требуется.

Условия предоставления кредитов Всемирного банка и региональных банков развития не повторяют условия МВФ, но являются их продолжением.

Всемирный банк и региональные банки развития ставят предоставление кредитов в зависимость от рекомендаций по развитию соответствующей кредитруемой отрасли, от проведения реформ, одобренных МВФ. Кроме того, большинство кредитов этих организаций являются связанными, т. е. в них заложено условие при реализации проекта пользоваться услугами тех компаний — партнеров банков, которые «выиграли» тендер. По подсчетам различных экспертов, корпорации и финансовые институты, которые прямо или косвенно принимали участие в освоении кредитов Всемирного банка (например, за счет поставок техники, закупок продукции и пр.) заработали намного больше, чем сами государства-заемщики, не говоря уже о наиболее малообеспеченных слоях населения. В частности, Министерство финансов США в 2002 году рассчитало, что на каждый доллар, который США передают в пользование Всемирного банка и региональных банков развития, американские компании-экспортеры получают на два доллара заказов, финансируемых за счет грантов и кредитов, выделяемых теми же международными финансовыми организациями.

Таким образом, международные организации фактически формируют рынок для западных поставщиков. Непосредственно внутри организации это увеличивает опасность коррупции и лоббирования, принятия решений, не отвечающих интересам стран-заемщиц. Данное обстоятельство крайне негативно сказывается на настроении развивающихся стран, очевидно, необходимо уйти от практики связанных кредитов и поставить условие о максимально возможном использовании местных ресурсов и производителей, в случае их отсутствия или нехватки — ресурсов и производителей из развивающихся стран и стран с

переходной экономикой, и только в последнюю очередь ресурсов транснациональных корпораций. Таким образом, наряду с развитием одной отрасли дается существенный стимул для развития смежных отраслей национального хозяйства.

Всемирный банк и региональные банки развития должны ориентироваться на предоставление кроме кредитных ресурсов также технической помощи, которая включает две категории: инженерно-консультационную, в том числе проведение анализа технической осуществимости проекта, проектирование и руководство строительными работами, и административно-организационную помощь, в том числе оценку принятой политики и анализ организационной структуры, содействие в руководстве, техническую подготовку.

Вызывает также серьезную озабоченность географическое распределение кредитов. Значительный объем кредитов МАБР предоставил «большой тройке» (Аргентине, Бразилии, Мексике); АЗБР — пяти странам (Индонезии, Южной Корее, Филиппинам, Пакистану, Таиланду); АФБР — наиболее платежеспособным клиентам (Марокко, Заиру, Кении, Тунису), т.е. наиболее успешным в экономическом плане странам региона.

Географическое распределение кредитов Всемирного банка объясняется не столько платежеспособностью стран, сколько политическими и экономическими интересами стран-доноров. Основным получателем кредитов Всемирного банка в 2005 году стали охваченный войной нефтедобывающий Ирак — 21,6 млрд. долл., где необходимо наладить мирную жизнь, чтобы американские войска смогли вернуться домой; Нигерия — 6,4 млрд. долл., политический кризис в которой влияет на конъюнктуру мирового рынка нефти; Афганистан, который занимает особое место в геополитических планах США в Центральной Азии, — 2,7 млрд. долл.; далее следуют наиболее динамично развивающиеся страны: Китай — 1,75 млрд., Индия — 1,72 млрд. долл. Наименее же развитые страны в 2005 году получили: Ангола — 0,4 млрд. долл., Гаити — 0,5 млрд. долл., Лаос — 0,2 млрд. долл., Йемен — 0,3 млрд. долл.

Таким образом, в условиях усиливающейся взаимозависимости стран и глобализации для повышения эффективности глобального управления развитием назрела необходимость в реформировании международных финансовых организаций в сторону их большей открытости проблемам развивающихся стран. Расслоение между странами и внутри самих стран по уровню развития является прямой угрозой стабильности мировой экономики. Решать эти проблемы должны совместно все страны, как развитые, так и развивающиеся и страны с переходной

экономикой. И если от первых требуется пересмотр своего отношения к проблемам развивающихся стран, а главное, к методам их решения, которые проводятся через международные финансовые организации, то от развивающихся стран и стран с переходной экономикой требуется четкое понимание проводимой ими социально-экономической политики и более аккуратного заимствования у международных финансовых организаций, создания эффективной системы использования этих привлеченных ресурсов. Только совместными усилиями станет возможно повысить эффективность глобального управления мировой экономикой.

Раздел 4.

Международные торговые режимы¹⁴⁶

4.1. Всемирная торговая организация. Новый политический и экономический контекст

Нормативно-правовая база ВТО в том виде, в котором она существует в настоящий момент, была сформирована по итогам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров (1986-1994 годы). Со времени учреждения ВТО в 1995 году не заключались принципиально новые соглашения и не вносились изменения в ранее принятые соглашения, составляющие нормативно-правовую базу ВТО, а следовательно, цели и функции организации оставались неизменными.

К числу основных факторов, оказывающих влияние на функционирование многосторонней торговой системы ВТО с середины 1990-х годов, можно отнести:

1. Проведение нового Доха-раунда многосторонних торговых переговоров (с 2001 года по настоящее время). В программу переговоров были включены следующие вопросы¹⁴⁷: совершенствование механизмов обеспечения надлежащего практического применения норм и принципов ВТО; совершенствование международного регулирования торговли сельскохозяйственными товарами, несельскохозяйственными товарами, торговли услугами, объектами интеллектуальной собственности, совершенствование международного регулирования инвестиционной деятельности, т. е. совершенствование международного регулирования в тех областях, которые и ранее входили в компетенцию ВТО, совершенствование международного регулирования отдельных инструментов торговой политики, включая государственные закупки, предоставление субсидий и применение компенсационных мер, создание

¹⁴⁶ Материалы подразделов 4.1-4.3 подготовлены д.э.н., профессором, директором Института торговой политики ГУ-ВШЭ В.В. Данильцевым, материалы подразделов 4.4-4.5 подготовлены В.М. Шумиловым, д.ю.н., зав. кафедрой публичного права Всероссийской академии внешней торговли.

¹⁴⁷ Ministerial Declaration Adopted on 14 November 2001, WT/MIN(01)DEC/1

региональных интеграционных объединений, применение процедур таможенного регулирования, разрешение торговых споров (ранее полностью или частично подпадали под действие соглашений ВТО), а также изучение возможностей совершенствования международного регулирования за счет новых инструментов, ранее не входивших в сферу компетенции ВТО, в том числе антимонопольное регулирование, охрана окружающей среды, электронная торговля; поиск возможностей более полного учета интересов отдельных категорий стран, включая малые страны, развивающиеся и наименее развитые страны, а также поиск возможностей содействия социально-экономическому развитию посредством передачи технологий, оказания технического содействия, смягчения проблемы внешней задолженности.

По результатам текущего раунда многосторонних торговых переговоров можно ожидать пересмотра отдельных положений действующих соглашений системы ВТО, а также заключения принципиально новых соглашений (аналогично тому, как это было по окончании Уругвайского раунда). Однако ввиду существенных разногласий между государствами — участниками ВТО, главным образом между промышленно развитыми странами, с одной стороны, и развивающимися странами — с другой, по ряду чувствительных вопросов переговоры Доха-раунда затягиваются, возникают определенные сомнения в возможности достижения взаимоприемлемой договоренности по ключевым вопросам.

2. Присоединение к ВТО Китая в конце 2001 года, одного из немногих крупных государств (за исключением России), оставшихся после создания ВТО за пределами многосторонней торговой системы (по состоянию на 2005 г. Китай был третьим государством по объемам экспорта и импорта товаров после США и Германии). Таким образом, Китай получил возможность влиять на развитие многосторонней торговой системы и является активным участником текущего раунда переговоров, выступая чаще всего с позиций, которые похожи на позиции других стран Юго-Восточной Азии с невысокими доходами и динамичной экономикой экспортно-ориентированного типа. В то же время Китай пока не стал таким же активным и существенным фактором развития механизмов регулирования, системы обязательств и принятия решений, как США, ЕС, Канада.

3. Развитие системы региональных интеграционных объединений. Создание интеграционных объединений допускается соглашениями ВТО при условии соблюдения определенных норм и принципов. Последнее десятилетие наблюдается особенно бурное развитие региональных интеграционных объединений — с 44 нотифицированных в 1994 году до 194 по состоянию на март 2007 года¹⁴⁸. С одной стороны, за счет избирательной либерализации торговли это благоприятствует развитию международной

интеграционных объединений — с 44 нотифицированных в 1994 году до 194 по состоянию на март 2007 года¹⁴⁸. С одной стороны, за счет избирательной либерализации торговли это благоприятствует развитию международной торговли, главным образом между участниками интеграционных объединений, и тем самым способствует социально-экономическому развитию соответствующих стран; с другой стороны, предполагает применение изъятий из системы универсальных норм и правил, системы индивидуальных обязательств участников ВТО. Таким образом, этот процесс в целом соответствует ключевым целям и задачам многосторонней системы. Однако, дополняя механизмы ВТО, этот процесс в известной степени размывает многостороннюю торговую систему из-за усложнения общего комплекса обязательств, повышения риска применения мер дискриминационного характера и конфликтов обязательств.

4.2. Задачи реформы в контексте миссии и истории развития организации

В конце XIX — начале XX века торговая политика формировалась в рамках национальных приоритетов и в некоторой степени двусторонних торговых соглашений. Двусторонние соглашения впервые создали системы взаимных обязательств, которые давали возможность уравнивания практики применения торговых ограничений. Двусторонние договоры могли создать достаточно хорошую базу для внешнеторгового обмена между одним или несколькими торговыми партнерами. Однако они не могли решить задачу максимизации выгод от международного разделения труда за счет обеспечения благоприятных условий для развития свободной конкуренции на мировом рынке.

В то же время уже до Второй мировой войны начинает ощущаться потребность в упорядочении взаимодействия механизмов регулирования и юридических инструментов их реализации. Расширение внешнеторгового обмена потребовало развития торговли вне зависимости от сфер политического, и в том числе силового (военного), влияния, и особенно активизации торговли между самими крупнейшими мировыми державами. Другим важным фактором, который делал систему двусторонних договорных отношений недостаточной, было развитие международного движения капиталов. Это требовало значительной стабильности и сбалансированности системы торговых ограничений

¹⁴⁸ Regional Trade Agreement Notification Summary.

и обеспечения совместимости систем регулирования. Практическое создание международной многосторонней системы регулирования внешней торговли связано с подписанием в 1947 году Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), которое получило название ГАТТ 1947. Первоначально его участниками стали 23 государства.

В период своего существования с 1947 по 1994 год система ГАТТ стала наиболее важным и эффективным механизмом многостороннего регулирования международной торговли. Во многом благодаря деятельности ГАТТ были достигнуты значительные успехи в области либерализации международной торговли и унификации правил и механизмов применения торгово-политических инструментов.

Практически соглашения не предусматривали создания жестких административных структур или механизмов для обеспечения выполнения обязательств. Соглашения ГАТТ не предполагали создания международной организации в обычном смысле, т.е. как юридически оформленного субъекта. Вся система функционировала только как комплекс соглашений между участниками. При этом были созданы организационные механизмы, которые обеспечивали техническую сторону взаимоотношений участников в ходе переговорного процесса и разрешения споров.

Очень большое значение имело и то, что соглашение заложило основы дальнейшего сотрудничества в области либерализации международной торговли. В рамках системы ГАТТ страны-участники создали механизм регулярных глобальных многосторонних переговоров, на которых обсуждались наиболее важные вопросы многостороннего регулирования мировой торговли. Особенностью ГАТТ стало также то, что вплоть до вступления в силу соглашений Уругвайского раунда положения ГАТТ действовали только в отношении торговли товарами, и то за исключением сельскохозяйственной продукции. В 80-е и 90-е годы стали проявляться существенные ограничения в возможностях этих соглашений. Выход международных экономических обменов за рамки традиционной торговли товарами потребовало создание более универсальных механизмов многостороннего регулирования и, самое главное, увязки их с существующими нормами и практикой в области торговли товарами. Вся система обязательств характеризовалась довольно высокой степенью аморфности. С юридической точки зрения соглашения носили довольно размытый характер и отличались отсутствием четких норм в отношении организационной стороны применения соглашений.

Начало переговорам Уругвайского раунда было положено принятием декларации министров стран — участников ГАТТ по вопросу об Уругвайском раунде в сентябре 1986 года. Переговоры Уругвайского раунда официально завершились подписанием 15 апреля 1994 года в г. Маракеше (Марокко) Заключительного акта и открытием к подписанию Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации (ВТО). Эти соглашения вступили в силу с 1 января 1995 года (в пакет соглашений по ВТО посредством ссылки полностью включены соглашения ГАТТ 1947). Принято большое количество более подробных правил, регулирующих применение мер торговой политики. Действие многосторонних соглашений распространено на новые сферы — торговлю объектами интеллектуальной собственности, торговлю услугами, некоторые вопросы международных инвестиций. Достигнуто увеличение общего объема многосторонних обязательств, которые при этом стали более определенными и подробными. Система обязательств стала гораздо более целостной и гармоничной. Участники соглашения добились более четкой взаимной увязки обязательств и повышения степени их юридической проработки и определенности (часто говорят, что соглашения ГАТТ 1947 создавали только экономисты, а соглашения ВТО — это результат работы юристов). Была усовершенствована и система разрешения споров, которая была приведена в соответствие с новым характером обязательств участников. Соглашения ВТО ознаменовали переход от унификации мер только традиционного внешнеторгового регулирования государств-участников к унификации всей системы государственного регулирования в области международных экономических отношений.

Соглашения в рамках ВТО являются гораздо более жесткими и развитыми с юридической точки зрения. Гораздо более широкой в рамках ВТО стала и сфера применения соглашений. Однако при этом общая структура обязательств и их основные элементы у обеих систем соглашений сходные.

Основные смысловые элементы соглашений сводятся к нескольким важнейшим блокам.

1. Основные принципы системы многостороннего регулирования и многосторонних торговых соглашений и механизмы их обеспечения.

2. Индивидуальные обязательства стран-участниц в области торговых ограничений (таможенных тарифов в ГАТТ, таможенных тарифов и субсидий в торговле товарами и мер регулирования доступа на рынок в области торговли услугами в ВТО).

3. Основные правила применения торговых ограничений и других мер регулирования (в значительной мере это случаи исключений из основных принципов и правила применения таких исключений).

4. Механизмы разрешения споров.

Вся структура ГАТТ рассматривалась как соглашения стран-участниц о взаимных обязательствах в области мер регулирования международной торговли. В целом они были направлены на упорядочение ограничительных мер в рамках национальных систем регулирования.

В рамках соглашений и процессе их реализации складывались практика взаимодействия конкурирующих на мировом рынке государств и система принятия решений, в основы которой был положен принцип консенсуса. При этом важнейшей особенностью практики отношений стала гибкость договорных норм и практики их применения. В значительной мере такая гибкость и сделала возможным достижение соглашений и поддержание их жизнеспособности в течение почти 45 лет.

Практически соглашения не предусматривали создания жестких административных структур или механизмов для обеспечения выполнения обязательств. Соблюдение достигнутых соглашений обеспечивалось благодаря механизмам, которые давали возможность участникам предъявлять претензии в связи с нарушением тех или иных положений соглашений и применять те или иные ответные меры. Иными словами, основное значение имело разрешение конфликтов, которые реально возникали между участниками соглашения.

Основные принципы многосторонней системы

Основные принципы функционирования многосторонней системы — недискриминация и транспарентность — стали основой формирования взаимоотношений государств в области внешней торговли. В дальнейшем уже в рамках ВТО начинается процесс их юридического оформления и в отношении других форм международных экономических отношений, в частности торговли услугами и обеспечения прав владельцев объектов интеллектуальной собственности.

При этом независимо от юридических норм и обязательств эти принципы являются важнейшей предпосылкой успешного развития международных экономических отношений и возможности создать условия для оптимизации участия всех стран в международных экономических отношениях с точки зрения использования конкурентных преимуществ и ресурсов каждой страны.

Другим важнейшим элементом многосторонних соглашений стали индивидуальные обязательства отдельных стран в области применения мер регулирования.

Эти обязательства в рамках ГАТТ включали обязательства в области таможенных тарифов — тарифные уступки. В ВТО — это также тарифные уступки, а кроме того, в области субсидирования сельскохозяйственного производства и торговли сельскохозяйственными товарами — обязательства по мерам внутренней поддержки и предоставлению экспортных субсидий, а в области торговли услугами — перечни специфических обязательств.

Список обязательств (уступок) каждой страны является предметом многостороннего консенсуса всех участников соглашения.

В частности, в отношении импортных тарифов это обязательства о так называемом связывании ставок тарифов по согласованной номенклатуре товаров. Связывание означает обязательство не применять более высоких ставок таможенных пошлин на данные товары по сравнению с уровнем, согласованным в списке уступок (при этом фактически применяемые ставки могут быть ниже связанного уровня).

Структура и содержание соглашений о создании ВТО

Соглашения о ВТО имеют довольно сложную структуру и базируются на нескольких элементах, которые объединены в неразрывный пакет соглашений: ранее существовавшие соглашения и договоренности в рамках ГАТТ 1947 (за исключением некоторых из них, которые касаются режима временного применения ГАТТ) и договоренностей Токио-раунда; новых договоренностей, касающихся толкования существовавших ранее статей ГАТТ; новых соглашений, достигнутых в ходе Уругвайского раунда (соглашения, которые регулируют вопросы, которые ранее не рассматривались ГАТТ), как в отношении традиционной сферы — торговли товарами, так и в отношении новых сфер — торговли услугами и вопросов, связанных с правами интеллектуальной собственности.

Весь пакет Уругвайского раунда включает соглашение о создании ВТО с приложениями, заявления и решения на уровне министров и договоренности об обязательствах в области финансовых услуг. Наибольшее значение имеет соглашение, которое собственно и составляет основу обязательств участников ВТО.

В преамбуле в значительной мере повторены положения ГАТТ 1947 в новой редакции и сформулированы общие декларации, а в 16 статьях соглашения определены основные организационные положения, касающиеся деятельности ВТО, в частности определены ее функции, структура, статус, механизм принятия решений, порядок вступления в силу, присоединение к соглашению, выход из соглашения. Важным элементом соглашения является ссылка на соглашения ГАТТ 1947, которые таким образом инкорпорируются в соглашения в рамках ВТО.

Таким образом, само соглашение практически не несет содержательной нагрузки в отношении правил применения мер государственного регулирования, а только устанавливает общие юридические и организационные рамки для применения таких правил и обязательств, которые содержатся в соответствующих приложениях.

Основную содержательную нагрузку несут четыре приложения, которые составляют неотъемлемую часть соглашения. Структура приложений соответствует сферам применения соглашений ВТО. Кроме того, практически в соглашении содержится ряд изъятий в отношении сферы применения. Они касаются, как правило, областей, которые связаны с военной деятельностью, обеспечением безопасности и выполнением государственных функций. Например, положения ВТО не распространяются на рынки военной техники, услуги государственных органов, связанные с выполнением законодательства. Также, как правило, исключаются проблемы, которые касаются выполнения социальных обязательств государства перед физическими лицами (на практике это касается в основном вопросов субсидирования и некоторых услуг).

Соглашение о создании ВТО составляет обязательную часть пакета соглашений. Все эти соглашения должны быть приняты каждым участником в полном объеме, а освобождение от обязательств возможно только в случаях, когда это прямо предусмотрено соглашениями.

Участие в многосторонних торговых соглашениях с ограниченным числом участников с юридической точки зрения не является обязательным для страны — члена ВТО. Присоединение к ним зависит от его желания и согласования условий присоединения.

Основные функции ВТО. Соглашения ВТО подтверждают цели, которые ставились перед ГАТТ, — повышение уровня жизни и доходов, обеспечение занятости развития производства и оптимального использования ресурсов. Кроме того, соглашение провозгласило в качестве новой цели достижение разумного развития за счет оптимального использования мировых ресурсов и сохранения окружающей среды.

Основные функции ВТО определены ст. III соглашения об учреждении ВТО: обеспечение применения и достижения целей многосторонних соглашений Уругвайского раунда; работа в качестве форума для переговоров участников по вопросам, которые касаются многосторонних торговых отношений и являются предметом регулирования соглашениями о ВТО и дальнейших переговоров по многосторонним торговым отношениям; организация процесса разрешения споров в рамках договоренностей в этой области; организация работы механизма обзора

торговой политики в соответствии с положениями соглашения; повышение степени координации экономической политики и развитие сотрудничества с Международным валютным фондом (МВФ) и Международным банком реконструкции и развития (МБРР).

Структура ВТО:

- Конференция министров (министерская конференция) состоит из представителей всех стран-участников, собирается не реже одного раза в два года. Она ответственна за достижение целей ВТО и может принимать любые необходимые решения.

- Генеральный совет состоит из представителей всех стран-участников. Он собирается по мере необходимости и в перерывах между заседаниями конференции министров выполняет ее функции. Он также принимает правила и процедуры работы других органов.

- Органы по разрешению реализации механизмов разрешения споров и обзору торговой политики.

- Орган по разрешению споров подчиняется Генеральному совету, который делегирует ему свои полномочия в данной области.

- Органы по реализации основных соглашений в области торговли товарами, торговли услугами и правам интеллектуальной собственности, связанным с торговлей.

- Совет по торговле товарами, Совет по торговле услугами, Совет по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности создаются для обеспечения выполнения соответствующих соглашений. Они устанавливают собственные правила и процедуры и выполняют функции в соответствии с положениями соглашений. Членство в этих органах открыто для всех участников соглашения. Их заседания проводятся по мере необходимости. Они могут также создавать подчиненные им органы и структуры, которые определяют собственные процедурные правила.

- Комитет по торговле и развитию, Комитет по ограничениям, связанным с состоянием платежного баланса, Комитет по бюджету и финансам. Эти комитеты создаются Конференцией министров и обеспечивают выполнение соответствующих положений соглашений. Членство в них открыто для всех участников.

- Важным элементом структуры является *секретариат*, который представляет собой Секретариат ГАТТ, преобразованный в Секретариат ВТО. В своей деятельности он должен в максимальной степени руководствоваться практикой ГАТТ. Секретариат возглавляет Генеральный директор.

ВТО закрепило за собой статус юридического лица и привилегии, которыми пользуются обычно международные организации (ГАТТ не

имело такого статуса и вся система существовала только на основе договоренностей участников).

ВТО продолжает практику использования принципа консенсуса как главного способа принятия решений, которой придерживались участники ГАТТ. Решение считается принятым на базе консенсуса, если при решении вопроса отсутствуют официальные возражения кого-либо из участников. В том случае, если решение не удастся принять на основе консенсуса, предусмотрена возможность голосования на основе принципа «одна страна — один голос». Решение принимается большинством в три четверти голосов, если речь идет об интерпретации положений соглашения или предоставлении участнику изъятий, и простым большинством голосов в остальных случаях, за исключением вопросов, связанных с внесением изменений в соглашения. Соглашение предусматривает внутренние процедуры (например, в некоторых случаях Конференция министров может принять решение только на основе рекомендации соответствующего Совета) и сроки принятия решений. Для принятия решений об освобождении участника от обязательств требуется рассмотрение вопроса соответствующим советом. При этом такое решение должно оговариваться конкретными условиями и иметь временный характер (содержать дату прекращения действия). Если же просьба об освобождении от обязательства исходит от участника, который не смог ранее выполнить условия о поэтапном применении этих обязательств, то решение принимается только на основе консенсуса.

Процедуры принятия решений, которые связаны с внесением изменений в соглашения, зависят от характера изменений. При этом требуются рассмотрение их Конференцией министров и последующее принятие участниками соглашения (в отдельных специально указанных случаях принятия не требуется). Инициатива изменений может принадлежать любому участнику. Предложения рассматриваются Конференцией министров и в случае достижения консенсуса передаются для принятия (т. е. рассмотрения каждой страной-участником и одобрения в соответствии с процедурами, которые применяются в отношении международных соглашений). Если консенсус отсутствует, то Конференция большинством в две трети голосов принимает решение о целесообразности передачи для принятия изменения участниками.

Изменения в статьи, в которых даны общие формулировки принципа РНБ, могут быть внесены только после принятия их всеми участниками. Изменения, которые затрагивают права и обязательства участников, должны быть приняты двумя третями участников и начинают

действовать для данных участников. В то же время Конференция большинством в три четверти голосов может принять решение о том, что участники, которые не приняли изменений в течение установленного времени, могут сами решить вопрос о целесообразности своего дальнейшего членства в ВТО. Изменения, которые не затрагивают прав и обязательств участников, могут вступать в действие для всех участников после принятия их двумя третями участников. Решение о том, что изменение не затрагивает прав и обязанностей участников, принимается Конференцией большинством в три четверти голосов. Изменения в положения, которые касаются механизмов рассмотрения споров и обзора торговой политики, принимаются решением Конференции на основе консенсуса.

Соглашение предусматривает также некоторые особые процедуры принятия решений в отношении изменений отдельных положений Генерального соглашения по торговле услугами, соглашений о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности и торговых соглашений с ограниченным числом участников.

Применение. Важным отличием соглашений ВТО от ГАТТ является более жесткий механизм увязывания национального законодательства и положений соглашения. ВТО требует приведения всего внутреннего законодательства, включая акты законодательства, подзаконные акты, административные процедуры, в соответствие с требованиями соглашения (ГАТТ в ряде случаев допускало расхождение на основе так называемых исторических прав) за очень редкими исключениями.

В соответствии со ст. XII Соглашения об учреждении Всемирной торговой организации любое государство может присоединиться к ВТО на условиях, согласованных между этим присоединяющимся государством и ВТО (полноправными действующими членами ВТО).

Процедура присоединения. В рамках ВТО предусмотрена специальная процедура присоединения новых членов. Ее основные этапы включают:

1) подачу заинтересованным государством заявки на присоединение. На основании заявки Генеральный совет ВТО учреждает Рабочую группу по вопросам присоединения соответствующего государства к ВТО;

2) подачу присоединяющейся страной Меморандума о внешнеторговом режиме, в котором в предусмотренном требованиями ВТО формате отражена информация о применяемых мерах торговой политики. В ходе заседания Рабочей группы по присоединению происходит изучение Меморандума о внешнеторговом режиме, а также ответов присоединяющейся

стороны на уточняющие вопросы относительно торгового режима, заданные заинтересованными действующими участниками ВТО;

3) проведение многосторонних переговоров в рамках Рабочей группы для согласования действий присоединяющейся стороны по приведению применяемых ею мер торговой политики в соответствие с универсальными нормами и принципами ВТО (т. е. с положениями соглашений системы ВТО, которые обязательны для всех участников ВТО);

4) проведение двусторонних переговоров с заинтересованными государствами-участниками ВТО для согласования индивидуальных обязательств присоединяющейся стороны. Соответствующие обязательства касаются условий доступа зарубежных товаров на национальный рынок присоединяющейся стороны (прежде всего согласование максимального уровня тарифа, максимального объема отдельных видов субсидий), а также обязательств, касающихся предоставления доступа на рынок услуг (согласование перечня секторов услуг и способов оказания услуг, в отношении которых присоединяющаяся сторона обязуется открыть национальный рынок для зарубежных поставщиков услуг);

5) принятие Рабочей группой по результатам многосторонних и двусторонних переговоров следующих документов: доклад Рабочей группы по вопросам присоединения (в котором содержится систематизированная информация о ходе переговоров по присоединению, условия присоединения (перечень обязательств по приведению торгового режима в соответствие с универсальными нормами и принципами ВТО); протокол о присоединении; список индивидуальных обязательств при соединяющейся стороны в области торговли товарами; список индивидуальных обязательств присоединяющейся стороны в области торговли услугами;

6) передачу Рабочей группой на утверждение Генеральным советом ВТО или Конференцией министров доклада Рабочей группы и списков индивидуальных обязательств в области торговли товарами и услугами. Принятие Генеральным советом ВТО или Конференцией министров следующих документов: решение Генерального совета; протокол о присоединении (как составная часть отчета о присоединении. В отчете о присоединении указано, что государство присоединяется к Соглашению об учреждении ВТО, в качестве приложения включены отчет о присоединении, списки индивидуальных обязательств);

7) ратификацию парламентом присоединяющейся стороны пакета документов о присоединении; нотификацию Секретариата ВТО о ратификации пакета документов. Далее присоединяющаяся сторона становится полноправным членом ВТО.

4.3. Россия и Всемирная торговая организация. Задачи, приоритеты России, возможности различных форматов участия

Россия подала официальную заявку на присоединение к ГАТТ в **1993** году. В дальнейшем в связи с учреждением ВТО в 1995 году была создана Рабочая группа по присоединению РФ к ВТО. По состоянию на начало 2007 года завершены двусторонние переговоры с заинтересованными государствами — участниками ВТО (за исключением нескольких развивающихся стран, которые сами недавно стали полноправными участниками ВТО). Таким образом, в настоящее время близок к завершению четвертый этап присоединения к ВТО, ведется подготовка проекта доклада Рабочей группы.

На основании заявки на присоединение к ВТО Россия получила статус наблюдателя при ВТО, что не дает возможности пользоваться правами, предусмотренными соглашениями системы ВТО.

При присоединении к ВТО у России возникнет ряд прав и обязанностей, которые можно разделить на две большие группы.

Во-первых, соблюдение универсальных (общих для всех государств-участников) норм и принципов организации, закрепленных в соглашениях системы ВТО. Так, российское законодательство, подзаконные акты, правоприменительная практика должны быть приведены в полное соответствие с нормами и принципами ВТО. Иными словами, меры торговой политики (нормативная база и правоприменительная практика), которые подпадают под действие соглашений системы ВТО, должны соответствовать требованиям соответствующих соглашений ВТО. Принимая во внимание, что ныне действующее законодательство в значительной мере разрабатывалось с учетом требований ВТО, в том числе договоренностей, достигнутых в рамках многосторонних переговоров по присоединению, в настоящее время российское законодательство практически полностью соответствует нормам и принципам ВТО. Таким образом, присоединение к ВТО не будет сопряжено с необходимостью проведения крупномасштабного пересмотра законодательства в области внешнеэкономической деятельности и в смежных областях, на которые распространяется действие соглашений ВТО. Следует отметить, что последовательное исполнение обязательств РФ о соблюдении норм и принципов ВТО не только представляет интерес для торгово-экономических партнеров, но и совпадает с ключевыми задачами в области развития и совершенствования механизмов регулирования национальной экономики России, поскольку предполагает

применение стабильных, предсказуемых, прозрачных, достаточно эффективных мер государственного регулирования.

Во-вторых, выполнение индивидуальных обязательств, принятых на себя Россией в ходе переговоров по согласованию условий присоединения к ВТО. Они затрагивают обязательства, касающиеся доступа на национальный рынок зарубежных товаров и услуг, применения отдельных мер экономической политики. Следует отметить, что во избежание возможных негативных последствий для отечественных производителей от резкого изменения условий доступа на рынок зарубежных конкурентов предусмотрен так называемый имплементационный (переходный) период, в течение которого происходит плавная либерализация торговли. По имеющейся информации, принимаемые Россией в ходе переговорного процесса индивидуальные обязательства не предусматривают радикального изменения условий доступа на отечественный рынок.

Полноправное членство в ВТО имеет ряд преимуществ. Среди наиболее значительных позитивных последствий, связанных с присоединением РФ к ВТО, можно выделить следующие:

- Применение всеми государствами — участниками ВТО в отношении России торгового режима, соответствующего универсальным нормам и принципам ВТО, а также выполнение ими индивидуальных обязательств, принятых при присоединении к ВТО. Иными словами, регулирование взаимной торговли РФ с государствами — участниками ВТО будет осуществляться на основе норм и принципов ВТО, условия доступа на рынки других стран будут стабильными и предсказуемыми. В настоящее время сходные задачи решаются РФ на основе разветвленной системы двусторонних соглашений по торгово-экономическому сотрудничеству, что сопряжено со значительными транзакционными издержками на формирование и администрирование этой системы.

- Возможность урегулирования торговых споров с государствами — участниками ВТО с использованием механизмов разрешения споров ВТО. В настоящее время единственная возможность для РФ урегулировать возникающие торговые споры — на основе двусторонних переговоров с торговыми партнерами. Данный механизм далеко не во всех случаях позволяет эффективно найти взаимоприемлемое решение. В рамках ВТО существуют специальные процедуры разрешения торговых споров по вопросам, связанным с соблюдением государствами-участниками универсальных норм и принципов ВТО, а также с исполнением индивидуальных обязательств. Это особенно актуально в

контексте многочисленных случаев применения зарубежными торговыми партнерами в отношении РФ мер, не в полной мере соответствующих нормам и принципам.

- Возможность защиты торгово-экономических интересов России при реформировании ВТО. Следует отметить, что периодически, с интервалом в несколько лет, предполагается проведение раундов многосторонних торговых переговоров под эгидой ВТО (ранее подобная практика зарекомендовала себя в рамках ГАТТ). По итогам многосторонних торговых переговоров, как правило, принимаются решения о пересмотре системы индивидуальных обязательств государств-участников (главным образом в сторону либерализации международной торговли). Кроме того, в ряде случаев происходит принятие новых многосторонних соглашений, пересмотр действующих соглашений системы ГАТТ/ВТО. Так, например, Всемирная торговая организация была учреждена по итогам Уругвайского раунда, многосторонних торговых переговоров (1986-1994 гг.) под эгидой ГАТТ, в ходе того же раунда были приняты соглашения, составляющие основу нормативной базы ВТО. Таким образом, Россия, став полноправным членом ВТО, сможет отстаивать свои интересы во время переговоров, в ходе которых принимаются новые и пересматриваются существующие соглашения, в которых сформулированы общепризнанные в мировой практике правила международной торговли, а также добиваться учета своих интересов при пересмотре системы индивидуальных обязательств (стремиться получить на основе компромиссного решения максимально возможных уступок от торговых партнеров с минимально возможными уступками со своей стороны).

- В ходе переговоров по присоединению к ВТО новых государств-участников Россия сможет отстаивать свои интересы при согласовании индивидуальных обязательств этих стран. Надо, однако, признать, что к настоящему моменту важнейшие торгово-экономические партнеры РФ уже являются участниками ВТО. Было бы ошибочно ожидать ощутимых выгод от присоединяющихся государств из числа развивающихся стран.

В завершение необходимо отметить, что преимущества от членства в ВТО достигаются не автоматически, а сопряжены с необходимостью активных действий со стороны компетентных органов, а в ряде случаев и со стороны хозяйствующих субъектов. Так, например, при защите интересов России с использованием механизмов разрешения торговых споров потребуются активное участие компетентных органов при подаче соответствующих жалоб, подготовке доказательной базы и т.д.

Членами ВТО являются государства. Соответственно хозяйствующие субъекты не могут принимать участие в деятельности организации. Для того чтобы отстаивать свои интересы, хозяйствующим субъектам следует налаживать активное взаимодействие с органами государственной власти, ответственными за реализацию торговой политики. Например, при формировании переговорной позиции РФ в рамках ВТО в ряде случаев потребуются проведение консультаций между компетентными органами и представителями бизнеса для учета интересов национальной экономики.

Расходы России на участие во Всемирной торговой организации будут складываться из следующих составляющих:

- Членские взносы для покрытия операционных расходов ВТО.
- Транзакционные издержки компетентных органов, осуществляющих реализацию торговой политики, представляющих интересы РФ в ВТО.
- Транзакционные издержки, связанные с налаживанием взаимодействия, проведением консультаций с представителями иных органов государственной власти, субъектами Федерации, хозяйствующими субъектами для учета их интересов при реализации государственной политики в контексте участия в деятельности ВТО.
 - Возможно, на каком-то этапе РФ сочтет возможным и целесообразным оказание на добровольной основе технической поддержки другим членам ВТО (из числа развивающихся и наименее развитых).
 - К косвенным издержкам от участия в ВТО можно отнести сокращение таможенных платежей в контексте снижения уровня импортного тарифа, однако, вероятно, в дальнейшем это будет компенсировано увеличением товарооборота и как следствие увеличением абсолютных объемов таможенных платежей. Кроме того, в долгосрочной перспективе участие в ВТО создает предпосылки для социально-экономического развития опережающими темпами (по сравнению с темпами развития вне рамок участия в ВТО), что будет способствовать увеличению налоговых платежей.
 - К косвенным издержкам можно отнести расходы на подготовку квалифицированных специалистов: государственных служащих, в той или иной мере участвующих в реализации государственной политики в части, входящей в сферу компетенции ВТО, а также специалистов в области внешнеэкономической деятельности для частного сектора, с тем чтобы хозяйствующие субъекты смогли более полно реализовать преимущества от участия РФ в ВТО.

4.4. Россия в ВТО. Ресурсы России для эффективного членства в организации

Появление сначала ГАТТ (Генеральное соглашение по тарифам и торговле), а затем и Всемирной торговой организации (ВТО) знаменовало собой — и завершило — процесс перехода государств с двустороннего на многостороннее регулирование международной торговли¹⁴⁹. Нет сомнения, что таким же путем идет развитие глобальной финансовой и инвестиционной систем. Перспективы и проблемы участия России в ВТО выходят за рамки самой Организации, поскольку ВТО — одна из структур глобального управления миром. По сути, ВТО превращается в своего рода мировое министерство торговли. Со вступлением в ВТО у нашей страны появляется возможность извлечь выгоды из решений и правопорядка внутри ВТО, заложить интересы России в право ВТО и в организационные мероприятия внутри Организации, ослабить негативное воздействие от них на внешнюю торговлю России и ее экономику. Если учесть, что ВТО один из механизмов глобализации, через эту Организацию можно оказать стимулирующее или, наоборот, сдерживающее влияние на отдельные стороны процесса глобализации. Вместе с тем предстоящее вступление и участие России во Всемирной торговой организации (ВТО) не только открывает новые возможности, но и несет определенные риски для российской экономики. Важно предвидеть и своевременно нейтрализовать эти риски, что также должно повысить эффективность членства России в ВТО. Рассмотрим основные направления, которые несут определенный ресурсный потенциал в том, что касается участия России в ВТО.

Первое. Россия получает возможность участвовать во всех органах ВТО и принимать участие в формировании решений в рамках Организации. Российские представители будут участвовать в работе Конференции ВТО, Генерального совета, в специализированных советах, в комитетах и др. Сотрудники из России должны появиться и в Секретариате ВТО. Все это позволит использовать отдельные тактические и технические возможности для продвижения интересов как страны в целом, так и некоторых отраслей и крупных операторов в отдельности.

Представительство России в ВТО должно состоять из достаточного числа работников, которые могли бы участвовать в работе всех органов ВТО (порядка 2 тыс. заседаний в год). Наличие представительства само по себе открывает преимущества, которых лишены государства-участники,

¹⁴⁹ Подробнее см.: Шумилов В.М. Всемирная торговая организация: право и система. М.: Проспект, 2006. 208 с.

не имеющие финансовой возможности содержать собственные представительства в Женеве (в количестве 150-200 человек). Следует иметь в виду, что взнос России в бюджет ВТО будет пропорционален ее доле в мировой торговле.

Участие в Конференции министров ВТО позволит среди прочего принимать участие в избрании генерального директора ВТО, участвовать в рабочих группах, формируемых для переговоров о вступлении в ВТО других государств, и соответственно выдвигать условия по открытию ими рынков для российских товаров и услуг, затягивая или ускоряя процесс присоединения государств к ВТО.

В рамках Генерального совета перед Россией открываются возможности влиять своим голосом и соответствующим блокированием с другими государствами-участниками на принимаемые решения, в том числе по вопросам освобождения государств-участников от обязательств по любому соглашению пакета ВТО. Генеральный совет управляет работой Совета по торговле товарами, Совета по торговле услугами и Совета по торговым аспектам прав на интеллектуальную собственность, а также ряда комитетов. Участие представителей России в работе этих органов ВТО усилит позицию нашей страны по всем вопросам деятельности Организации.

В рамках ВТО предусмотрено принятие решений путем голосования, но пока сохраняется принцип консенсуса; голосование проводится, только если не удастся прийти к консенсусу (параграф 1 ст. IX Соглашения об учреждении ВТО). Требование консенсуса позволяет развитым странам сохранять контроль над принятием решений в условиях противостояния между развитыми и развивающимися государствами.

Риски, которые могут встретиться на этом направлении, связаны в основном с качеством российских кадров. Проблема подбора и подготовки/переподготовки кадров высококвалифицированных специалистов по всем аспектам деятельности Организации становится важнейшей.

Всероссийская академия внешней торговли (ВАВТ) и Высшая школа экономики могли бы стать базовыми учебными заведениями по подготовке кадров к работе как непосредственно в органах ВТО, так и в России на всех направлениях, связанных с ВТО.

Второе. Следует иметь в виду, что Генеральный совет выступает одновременно в лице еще двух органов: Органа по разрешению споров и Органа по проведению обзоров торговой политики. Орган по разрешению споров (ОРС) создает для каждого спора специальную группу экспертов (panels), которая рассматривает спор и готовит доклад с рекомендациями в адрес спорящих сторон. ОРС разрешает применение

контрмер. Постепенно складывается корпус прецедентов. ВТО — первая и единственная, почти универсальная, международная организация, которая юридически, с процессуальными деталями, регламентирует применение санкций за нарушение правил Организации. При этом имеется возможность пересмотра решения в так называемом Апелляционном органе ВТО. В рамках ОРС формируются будущие процессуальные нормы международного торгового права, а сам Орган является, по сути, прообразом будущего международного торгового суда.

В настоящее время сильное влияние на эти процессы оказывают западные государства и правовой менталитет англосаксонской правовой семьи (США). Участие России в данном процессе позволяет влиять на правоприменительную практику в ВТО, а также возбуждать дела против государств — членов ВТО. Следует иметь в виду, что с финансовой точки зрения затраты на ведение каждого дела составляют порядка 1,5-2 млн. долл. Для ведения дел наряду с бюджетными источниками необходимо подключать и внебюджетные (например, создавать при ассоциациях промышленников и предпринимателей специальные частные/корпоративные фонды для финансирования судебных разбирательств в рамках ОРС и Апелляционного органа ВТО).

Указанный механизм разрешения споров включается заинтересованными государствами — членами ВТО, как правило, по сигналу национальных операторов — отечественных экспортеров/импортеров и производителей товаров/услуг. Это означает, что и в России должна существовать отлаженная система передачи сигналов, множество отраслевых ассоциаций производителей, которые будут взаимодействовать с соответствующими органами государственной власти.

Риски для России на этом направлении связаны с тем, что следует ожидать возбуждения аналогичных дел со стороны государств — членов ВТО (прежде всего США и европейских стран) против России. Есть опасность, что создание в России системы передачи сигналов об опасности для национальных производителей затянется и включать защитные процедуры спора вовремя не будет удаваться.

В качестве Органа по проведению обзоров торговой политики Генеральный совет периодически рассматривает доклады о мерах, принятых государствами — участниками ВТО, во внешнеэкономической сфере. Один из докладов по каждой стране готовится правительством страны-участницы, другой — Секретариатом ВТО. Государства обязаны извещать Секретариат о всех мерах, имеющих отношение к функционированию или изменению внешнеторгового режима, а именно: таможенных

тарифах, нетарифных мерах, правилах таможенной оценки товаров, технических стандартах, антидемпинговых расследованиях, экспортных пошлинах, субсидировании экспорта и производства/производителей и др.

Риски заключаются в том, что внутренний внешнеэкономический правовой режим оказывается под надзором (контролем) ВТО — организации, которая сама, в свою очередь, находится под контролем западных государств и осуществляет глобальную стратегию преимущественно в их интересах. Возникает проблема защиты информации.

Третье. После вступления России в ВТО открываются возможности эффективного участия в многосторонних торговых переговорах (МТП) между государствами — членами Организации. Многосторонние торговые переговоры (МТП) в рамках ВТО периодически велись, ведутся в настоящее время и будут вестись в будущем. Текущий (девятый в истории) раунд переговоров, по сути, приостановлен из-за столкнувшихся позиций развитых и развивающихся стран. Не исключено, что Россия могла бы внести свой вклад в разблокирование этих переговоров и в их содержательную часть. На повестку следующих раундов переговоров Россия сможет повлиять уже в большей степени.

В ряде стран — членов ВТО сохраняются в том или ином виде барьеры на российские товары и/или услуги. В ходе соответствующих раундов МТП в рамках ВТО можно решать вопросы об открытии этих рынков, устранении сохраняющихся препятствий в отношении импорта из России. При этом следует иметь в виду, что в ВТО гораздо более активно, чем где бы то ни было, используется юридическая конструкция взаимности, получившая название материальной взаимности. Международно-правовой принцип взаимности имеет две стороны — формальную и материальную. В случае формальной взаимности стороны предоставляют друг другу (т. е. взаимно) согласованные права, льготы, режим, и этим ограничиваются. В случае материальной взаимности стороны следят также за тем, чтобы равными, сопоставимыми были бы материальные выгоды, которые вытекают из предоставленных прав, льгот и режимов. Взаимность материальных выгод — одна из целей, которая преследуется государствами в ходе МТП. Данный подход позволяет России жестко ставить вопросы о встречных выгодах, которые наша страна получит (должна получить) в случае отмены ряда положений внутреннего законодательства.

В ряде случаев, возможно, имеет смысл превентивно вводить во внутреннее право положения, за устранение которых в последующем

необходимо требовать соответствующие материальные выгоды от партнеров. Подобная политико-юридическая тактика довольно распространена в западных странах (особенно в сфере стандартов, количественных ограничений импорта и др.).

Риски заключаются в том, что нашим партнерам по МТП умышленно или неумышленно со стороны России в ходе МТП могут быть предоставлены непропорционально большие выгоды (льготы, преференции, скидки), чем Россия сможет получить взамен.

Четвертое. Россия, как и другие страны, будучи в ВТО, получает возможность активно использовать режим исключений, которые предусмотрены соглашениями пакета ВТО. Следует изучить возможность и целесообразность того, чтобы при вступлении в ВТО сделать на основании ст. XIII ГАТТ заявление о неприменении норм права ВТО к отдельным государствам, например к Эстонии или Польше. В последующем возврат торговых отношений с этими странами в русло правил ВТО можно было бы обусловить дополнительными требованиями.

Правовой режим ВТО позволяет использовать и другие исключения, которые встроены в содержание соглашений. Так, например, только в тексте ГАТТ существуют следующие, в частности, исключения: в ст. XI — исключения из правила об отмене количественных ограничений; в ст. XII — исключение на случай неравновесия платежного баланса; в ст. XIX — временное исключение из обязательств по таможенным уступкам в пользу принятия мер, защищающих национальную промышленность; в ст. XX — общие исключения из режима ГАТТ; в ст. XXI — исключения из режима ГАТТ по соображениям безопасности; в ст. XXIV — исключения из-под действия принципа наибольшего благоприятствования в пользу зон свободной торговли и таможенных союзов; в ст. XXV — временное освобождение в исключительных обстоятельствах от обязательств по ГАТТ; в ст. XXXV — неприменение ГАТТ между двумя государствами-участниками, если они не вели переговоры по тарифным уступкам и др. Этот инструментарий позволяет при необходимости гибко подходить к применению отдельных положений ВТО, достаточно эффективно защищать российские государственные интересы. Главное — научиться пользоваться этими исключениями.

Риски заключаются в том, что и против России могут быть использованы отдельные положения об исключениях из правил ВТО. При этом следует следить за балансом в исключениях, которые государства применяют в отношении друг друга.

Пятое. Право ВТО не только не закрывает, а в ряде случаев даже регламентирует процесс создания некоторых форм интеграционных

объединений между государствами — членами Организации, а именно зон свободной торговли и таможенных союзов (ст. XXIV ГАТТ). Данный вопрос приобретает геостратегический характер и должен рассматриваться в контексте предстоящей эволюции глобального мироустройства. Экономическая интеграция в рамках определенного круга государств имеет свою логику развития, которая хорошо просматривается на модели Европейского союза.

«Интеграционная воронка» начинается с более простых форм и ведет ко все более сложным. Сначала, как правило, образуется зона свободной торговли (каждое государство-участник сохраняет свои таможенные тарифы в торговле с третьими странами); затем — таможенный союз (государствами-участниками вводится единый таможенный тариф по отношению к третьим странам). Следующими формами интеграционного объединения являются также:

- общий рынок; страны-участницы отменяют в торговле между собой не только таможенные (тарифные) барьеры, но и нетарифные;
- платежный союз; страны-участницы создают согласованный расчетно-платежный механизм для обслуживания взаимной торговли;
- экономический союз; страны-участницы обеспечивают свободное перемещение не только товаров/услуг, но и инвестиций, рабочей силы, финансов; появляются механизмы единой внешнеэкономической политики; усиливается наднациональный компонент (метод) регулирования;
- валютный союз; страны-участницы создают согласованный механизм курсового обращения валют для обслуживания всего спектра экономики, вводят единую валюту;
- единое экономическое пространство; создается соответствующая политическая и правовая надстройка, получает закрепление тенденция на конфедеративное устройство;
- политический союз (конфедерация с тенденцией на федерализацию); осуществляется передача все новых и новых суверенных полномочий общим органам интеграционного объединения; интеграционное объединение становится субъектом МП.

При экономической интеграции государства-участники в ускоренном порядке: понижают административно-экономические границы на пути товаров, финансов, инвестиций, рабочей силы; унифицируют внутренние правовые режимы для наиболее благоприятного взаимодействия частных лиц и движения указанных факторов производства. Государства передают значительную и существенную часть своей компетенции в пользу органов экономической интеграции, т.е. усиливают метод

наднационального регулирования и соответственно управляемость всем процессом интеграции.

Интеграционные объединения — это механизмы, с помощью которых будет идти поиск баланса интересов различных цивилизационных центров вплоть до образования общих глобальных структур управления миропорядком и/или до реконструкции некоторых из уже созданных структур. Право интеграции находится на переднем крае становления и развития глобального права и глобальной правовой системы. России следует активнее применять инструментарий в форме зон свободной торговли и таможенных союзов, в том числе необязательно со странами, граничащими с Россией (например, с отдельными латиноамериканскими, африканскими и азиатскими странами, в частности с Вьетнамом).

На разных этапах интеграционного объединения находятся различные группы государств мира. На повестке дня создание зон свободной торговли между ЕС и США, между ЕС и Россией, между Россией и странами СНГ. Постепенно мир идет к глобальной зоне свободной торговли.

Риски заключаются в подборе партнеров для иницилируемых Россией интеграционных объединений, в возможности остаться за пределами важных для России объединений.

Шестое. В рамках ВТО в качестве главной реализуется идеология общего снижения ставок таможенных пошлин всеми государствами-участниками (в перспективе — до нуля). Это ведет к изменению отдельных функций государств-участников и, в частности, ставит вопрос о функциях и компетенции таможенных служб. В ходе многосторонних торговых переговоров в рамках ВТО государства согласовывают на основе взаимных уступок уровни тарифных ставок, что закрепляется перечнями/списками (они затем прилагаются к тексту ГАТТ). После этого повышать ставки по товарам, указанным в списках, нельзя, они считаются замороженными, или связанными. Если возникает необходимость повышения ставки, государство должно предложить партнерам равноценную уступку по другому товару (т. е. соответствующее снижение или замораживание тарифной ставки).

Своеобразный обмен уступками позволит России более справедливо выстроить свои отношения со многими внешнеторговыми партнерами, но в то же время и от России потребует готовности к снижению или связыванию тарифных ставок, в том числе по чувствительным товарным позициям.

Будучи членом ВТО, Россия в силу ст. XXVIII ГАТТ получит возможность каждые три года пересматривать на определенных условиях

взятые на себя обязательства по таможенно-тарифному обложению импортируемых товаров из отдельных стран ВТО, если такой импорт будет вызывать озабоченность. Можно предположить, что пересмотра потребуют позиции таможенного тарифа, касающиеся импорта сельскохозяйственной продукции, в близкой перспективе — машиностроительной продукции, каких-то групп товаров ширпотреба.

Целый ряд положений в праве ВТО позволяет России использовать относительно новые механизмы для ограничения нежелательного импорта. К таким нормам можно отнести ст. XIX ГАТТ, предусматривающую введение государствами — членами ВТО так называемых защитных мер в случае импорта товаров, который наносит ущерб национальному производителю.

Риски заключаются в том, чтобы обеспечить соразмерность и сопоставимость уступок по ставкам таможенных тарифов со стороны России и ее партнеров. Кроме того, номенклатура экспортируемых товаров российского происхождения заведомо уже, чем номенклатура импорта из других стран, что объективно сужает для нашей страны возможности размена ставками таможенных пошлин с западными государствами-партнерами. Преждевременное снижение ставок таможенного тарифа по некоторым позициям может негативно сказаться на соответствующих предприятиях и отраслях экономики России. Не исключено, что на внутреннем коррупционном рынке могут появиться новые позиции — плата за включение защитных мер или за отказ от их включения. На этом рынке могут появиться иностранцы.

Седьмое. Членство России в ВТО связано с возможностями, которые открываются в отношениях с государствами — членами ВТО. По итогам переговоров о вступлении России в ВТО должен быть подписан протокол о присоединении с множеством приложений, фиксирующих обязательства страны в том, что касается национального законодательства и его корректировки, максимального уровня тарифов на те или иные импортируемые товары, группы товаров, снижения/связывания тарифных ставок, объемов государственной поддержки сельскохозяйственного производства и экспорта, условий доступа на рынки услуг и др. При ратификации протокола должны быть предусмотрены меры по его реализации и зафиксированных в нем обязательств. Детали должны быть предусмотрены в постановлении правительства или серии постановлений.

После вступления России в ВТО ненужными становятся многие положения двусторонних торговых договоров России с другими странами-членами ВТО (Россия имеет торговые договоры более чем со

120 государствами). В связи с этим встает задача ревизии всей системы торговых договоров на предмет их полного или частичного аннулирования. При этом не следует отменять их без особой необходимости: параллельное сосуществование двусторонних договоров и многосторонних соглашений пакета ВТО добавляет устойчивости международным торговым отношениям России с ее партнерами. Кроме того, в двусторонних торговых договорах России зачастую содержатся положения, выходящие за предмет ведения ВТО. Следует изучить возможность российского влияния через двусторонние торговые договоры на развитие международной торговой системы.

Политико-правовую проблему представляет собой практика признания того или иного государства рыночным (Россия на сегодняшний день признана государством с рыночной экономикой со стороны как США, так и ЕС). Совершенно очевидно, что данная практика использовалась и используется для воздействия на суверенные решения государств, не являющихся членами ВТО, для выторговывания дополнительных уступок и дискриминационного подхода к товарам и услугам других государств. Важно определиться, следует ли придерживаться этой практики и соответственно использовать данный механизм в отношении других государств либо встать на защиту дискриминируемых государств и открыто отказаться от подобной практики. Данная дилемма носит не только практический и политический характер, но и в определенной мере направляет развитие международного права в глобальной торговой системе. Утвердившаяся практика, по сути, равнозначна закреплению исключения из принципа равноправия государств в международной торговой системе.

Возможные риски связаны с противостоянием России и отдельных государств — членов ВТО и групп государств (западных стран) в том, что касается развития международной торговой системы и ее правового обеспечения. Кроме того, России следует быстрее осваивать предусмотренный правом ВТО инструментарий по защите национальных рынков.

Восьмое. Под эгидой ВТО, по сути, формируется глобальное торговое право — международно-правовые нормы, которые активно воздействуют на внутреннее право государств — участников Организации. Право ВТО требует от государств унификации внутреннего законодательства. Теперь внутреннее право должно подстраиваться под нормы права ВТО (международного торгового права). Можно говорить о примате права ВТО над внутренним правом. Право ВТО находится на переднем крае формирования глобального права и глобальной право

вой системы. Под глобальным правом понимается новое качественное единство внутреннего права государств и международного права — единства, которое рождается уже сегодня (пока в отдельных сферах международных отношений). Проблема заключается в том, что глобальное право (и соответственно право ВТО) со всеми его принципами формируется под управляемым воздействием западных стран. Право ВТО пока не вполне соответствует принципу справедливости и общечеловеческому правосознанию.

Одновременно развивается и другая тенденция — фрагментация международной торговли: торговые потоки внутри крупных транснациональных корпораций (ТНК), а также между ТНК движутся вне правил ВТО. Получается, что, с одной стороны, западные страны направляют развитие международного торгового права, а с другой стороны, ТНК западных стран создают для себя льготное (внеконкурентное) пространство, расширяя его.

В то же время правом ВТО (ст. XVII ГАТТ) государственные предприятия поставлены некоторым образом в особый правовой режим: им напрямую адресовано требование при купле-продаже по импорту/экспорту руководствоваться принципом недискриминации и коммерческими соображениями. Соответственно, если такие предприятия будут уличены в некоммерческих соображениях, могут последовать согласованные контрмеры. Информация о государственных торговых предприятиях должна предоставляться в специальную Рабочую группу, действующую в рамках Совета по торговле товарами. Подобный правовой режим для государственных торговых предприятий может стать проблемой для России (как и для ряда других государств) в свете формирования в стране крупных государственных холдингов и финансово-промышленных групп с сильным государственным участием.

Воздействие права ВТО на внутреннюю правовую систему повлечет ряд следствий.

Во-первых, нормы права ВТО войдут в качестве составной и приоритетной части в правовую систему России (ст. 15 Конституции).

Во-вторых, придется внести изменения и дополнения в российское законодательство, уточнить имеющиеся законы, принятые с учетом правил ВТО, и принять новые.

В России уже имеются нормативные акты, касающиеся, в частности, вопросов таможенной стоимости, правил происхождения товаров, импортного лицензирования, предотгрузочной инспекции, применения антидемпинговых мер, субсидий и компенсационных пошлин, технических стандартов, закупок для государственных нужд, торговли

сельскохозяйственными и текстильными товарами, защитных мер и др. Вместе с тем все эти и многие другие, сопредельные, вопросы потребуют детализации. Следует также иметь в виду, что право ВТО допускает существование в государствах — членах Организации государственной монополии на внешнюю торговлю как отдельными товарами, так и по широкому ряду товаров (алкоголь, табак, соль и др.).

В-третьих, потребуется более жесткая координация между федеральной и региональной частями внешнеторгового законодательства России, поскольку в праве ВТО прямо предусмотрено, что государство-участник (если оно является федеративным) должно обеспечить соответствие требованиям Организации нормативных актов субъектов Федерации.

В-четвертых, совершенствование внутреннего правового режима должно затронуть и ведомственное нормативное регулирование (по линии министерств и ведомств). Очевидно, что следует найти более оптимальный баланс между законодательным и ведомственным регулированием.

Преобладающая часть норм внешнеторгового регулирования должна быть выведена в законы. Возможно, целесообразно было бы принять нечто вроде внешнеторгового кодекса, что позволит сделать внешнеторговый режим более прозрачным и понятным для производителей и импортеров/экспортеров.

Риски заключаются в том, что государственные интересы России могут не найти отражения в достаточной степени в международном торговом праве.

Девятое. В рамках ВТО наблюдается дифференциация международно-правовых режимов. Большинство многосторонних соглашений из пакета ВТО полностью интегрированы в ВТО и являются обязательными для всех ее членов (ст. II Соглашения об учреждении ВТО, п. 2). В то же время ряд соглашений (они называются многосторонними соглашениями с ограниченным числом участников) интегрированы в систему ВТО лишь частично: государства не обязаны принимать на себя обязательства по ним, соглашения факультативны (ст. II, п. 3). Среди них, например, Соглашение о торговле авиатехникой.

Дифференциация международно-правового режима в рамках ВТО коснулась не только предметного, но и субъектного состава. Речь идет о том, что право ВТО фактически и юридически закрепило преференциальный правовой статус для развивающихся стран, и в этом смысле оно идет впереди в создании и развитии комплексного международно-правового института «права экономического развития». Однако западные

страны стремятся искусственно и целенаправленно нейтрализовать уже продекларированные льготы и преференции для развивающихся стран в международной торговле. В свою очередь, развивающиеся страны сформировали коллективную позицию по усилению более благоприятного режима для них. Это еще одно крупное столкновение групповых интересов, которое определяет эволюцию ВТО.

Возможные риски состоят в том, чтобы найти сбалансированную позицию в том противостоянии между развитыми и развивающимися государствами, которое имеет место в рамках ВТО.

Десятое. Система ВТО расширила поле своего регулирования, и этот процесс продолжится в обозримой перспективе. Под «режим ВТО» подтянута, в частности, торговля сельскохозяйственными товарами, одеждой, текстилем, некоторые аспекты инвестиционных мер, прав на интеллектуальную собственность и др. Так, совершенно новую эру жизни и новые возможности открывает перед государствами-участниками Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС). В соответствии с ним придется либерализовать, с соответствующими исключениями, доступ в страну порядка 160 видов услуг и носителей услуг (информационных, образовательных, туристических, транспортных, строительных, страховых и др.). В особом правовом режиме окажутся финансовые, профессиональные и некоторые другие виды услуг.

Нет сомнения, что уже в ближайшем будущем выявятся области, которые следовало бы в большей степени закрыть от присутствия иностранных услуг и поставщиков услуг. ГАТС позволяет найти для этого необходимые основания. В сферу регулирования ВТО рано или поздно будут включены в связи с международной торговлей вопросы:

- защиты окружающей среды (экологические стандарты, технологии, ограничения импорта);
- обеспечения правил честной конкуренции;
- осуществления международной торговли по электронным каналам;
- стандартов труда.

Вопросы экологических стандартов в международной торговле были подняты развитыми странами и встретили жесткое противодействие со стороны развивающихся стран. Против «экологического протекционизма» развитых стран развивающиеся государства выдвинули требование профинансировать экологическую перестройку грязных производств, перемещенных с Запада. Вместе с тем воздействие экологических правил на режим импорта становится все более ощутимым.

Вопросы конкурентной политики пока слабо отражены в праве ВТО, и речь идет о том, чтобы сделать их системным направлением работы

ВТО. Это будет означать еще большее вовлечение в орбиту ВТО вопросов, касающихся не только торговли, но и сферы производства как таковой; под контроль международной организации перейдет, таким образом, почти вся экономика государств-участников.

В постиндустриальную эпоху XXI века начинается становление системы глобальной электронной торговли (поставка услуг, электронное обслуживание сделок). Это кардинально изменит облик международной торговли. Страны, освоившие электронные технологии в данной сфере международных отношений, получают мощные конкурентные преимущества (ускорение сделок, устранение посредников и т. п.). Нет сомнения, что электронная торговля будет развиваться в сфере действия права ВТО, причем как сектор, где торговля не облагается налогами. При этом система электронной торговли потребует выхода на новый уровень сопредельных секторов экономики, например транспортной инфраструктуры, а также совершенствования безбумажного документооборота, защиты информации.

В круг ведения ВТО могут быть включены вопросы прямых иностранных инвестиций, ограничительной деловой практики и др.

Развивающиеся страны сопротивляются расширению сферы деятельности ВТО. Налицо столкновение групповых интересов по вопросу стратегического развития Организации.

Риски заключаются в системном отставании России и российской экономики от экономики западных стран. Более развитая на Западе сфера услуг, система электронного обеспечения торговли сами по себе являются конкурентными преимуществами этих государств. Россия объективно не заинтересована в ускорении процесса расширения сферы действия ВТО, в ускорении процесса глобализации в целом.

Вывод. Главный вывод из всего вышеизложенного заключается в том, что ВТО является сегодня ядром глобальной торговой системы и международного торгового права. Вступив в ВТО, Россия, с одной стороны, окажется в едином унифицированном правовом пространстве, обеспечивающем международно-правовую защиту от дискриминационного отношения к российским товарам и услугам, но, с другой стороны, ее внутренний внешнеэкономический правовой режим встанет под надзор этой Организации (точно так же, как, например, валютный режим оказался под надзором Международного валютного фонда после вступления в него). В этом видится объективная логика глобализации. Важно, чтобы в эту логику были вплетены стратегические государственные интересы России.

4.5. Прогноз различных моделей развития ВТО и их потенциал для повышения эффективности глобального управления

Прогноз возможной эволюции ВТО и всей ее системы в первые десятилетия XXI века должен опираться на ряд долгосрочных факторов и тенденций, которые заложены уже сегодня в действующую модель. Кроме того, следует принимать во внимание и такие обстоятельства, которые находятся за пределами системы ВТО, например направления развития экономической глобализации в целом или изменения в международной инвестиционной и финансовой системах. Вектор развития ВТО определяется и будет определяться, таким образом, следующими моментами:

- противостоянием развитых и развивающихся стран при принятии решений органами ВТО, а также в ходе многосторонних переговоров (раундов) в рамках Организации, которые последуют в будущем;

- усилением глобальной конкуренции между отдельными группами государств, прежде всего между ЕС и США, а также степенью взаимодействия между ними;

- состоянием контроля в отношении ВТО со стороны США и западных стран в целом, а также расстановкой сил в так называемой «группе quadro» (США, ЕС, Япония, Канада), предопределяющей все основные решения ВТО;

- эффективностью действия и применения многосторонних соглашений пакета ВТО;

- расширением предмета регулирования в рамках ВТО;

- изменениями в институциональной инфраструктуре системы ВТО;

- успехами региональной экономической интеграции в различных частях Земли;

- степенью адаптации государственных аппаратов, их структуры и функций к требованиям ВТО и условиям глобализации, качеством государственно-частного партнерства в обеспечении благоприятных условий для внешней торговли и для контроля в отношении мировых рынков;

- количественным увеличением числа государств — членов ВТО, активностью участия России в Организации.

Общая картина глобального экономического пространства будет складываться из отдельных черт и деталей: понизится средний уровень таможенного обложения по широкой номенклатуре товаров; ускорятся благодаря электронной связи расчеты; увеличится доля электронных

сделок; в объемах международной торговли изменятся пропорции между «видимыми» товарами, услугами и интеллектуальной собственностью в пользу последних; расширятся потоки товаров в рамках многонациональных предприятий; умножится количество глобальных монополий в форме размытых финансово-промышленных групп; усилится концентрация товаропотоков внутри региональных интеграционных объединений.

В ВТО будут приняты еще 15-20 государств (таможенных территорий), в том числе Россия и ряд стран СНГ.

Один из сценариев эволюции ВТО в предстоящие годы заключается в консервативном накоплении второстепенных изменений в системе и праве Организации (консервативный сценарий). Этот вариант развития модели ВТО предполагает, что никаких серьезных трансформаций как внутри ВТО, так и в ее воздействии на международную торговую систему не предвидится. Противостоящие силы будут блокировать все важные решения, чреватые существенным изменением баланса сил. Если удастся начать (продолжить) очередные многосторонние торговые переговоры, то, скорее всего, они приобретут вялотекущий характер и потребуют не менее 10 лет для выработки решений. При этом решения вряд ли будут носить прорывной характер. Возможно незначительное расширение сферы действия ВТО (например, за счет проблематики экологических стандартов). Увеличится аппарат Секретариата и бюджет ВТО. Произойдут некоторые видоизменения в функциях, компетенции и структуре отдельных органов ВТО. Стороны регулярно будут обвинять друг друга в нарушении правил ВТО. Время от времени в Органе по разрешению споров будут рассматриваться крупные и «громкие» дела, но в целом это будет работой отлаженного (хотя и не безупречного) механизма. Все предусмотренные в соглашениях и прочих решениях меры, имеющие сроки, будут реализовываться медленно, с опозданиями.

Второй сценарий среднесрочной эволюции ВТО проистекает из вероятной перспективы, что очередные многосторонние переговоры в рамках ВТО в обозримом будущем начать (продолжить) не удастся (сценарий перегруппировки сил). В этом случае западные страны, и прежде всего США, центр своей активности в международной торговой системе перенесут за пределы ВТО — на двусторонний и/или групповой уровень либо в отдельные международные организации, которые находятся под более полным контролем (например, в ОЭСР). При таком повороте событий западные страны за пять-семь лет выработают в переговорах между собой новые, максимально «продвинутые», глобальные

правила международной торговли (при сохранении правил ВТО). Затем эти правила будут навязываться системе ВТО пакетом либо будут сосуществовать «рядом» с правилами ВТО, пока другие члены Организации волей или неволей не будут вынуждены их принять по одному или группами.

Система ВТО на весь период перегруппировки сил останется в замороженном состоянии. Интерес к ней на некоторое время угаснет. Переговоры о вступлении новых членов в ВТО перейдут в латентное состояние. Изменений в функциях, компетенции и структуре органов ВТО не произойдет. На некоторые, в том числе значительные, нарушения правил ВТО со стороны крупных партнеров западные страны во время переговоров между собой особого внимания обращать не будут. Орган по разрешению споров будет использоваться в основном второстепенными странами для взаимных разбирательств либо для предъявления претензий развитым странам, но без особого успеха. Аппарат Секретариата ВТО и ее бюджет существенно не изменятся.

Третий сценарий эволюции ВТО связан с активным использованием самой Организации и ее внутренних ресурсов для обновления и совершенствования всей системы (сценарий активного обновления). В рамках данного развития событий многосторонние торговые переговоры под эгидой ВТО будут разблокированы и пройдут в интенсивном режиме — за пять-семь лет. Завершатся они 20-30 новыми соглашениями по всему спектру деятельности ВТО, а также охватят новые вопросы, включая проблематику экологических и трудовых стандартов. При этом произойдет перегруппировка функций, компетенции органов ВТО. Орган по разрешению споров станет самостоятельной структурой, процедуры которой еще больше приблизятся к судебным; возможно, произойдет изменение названия, например, на «Международный торговый суд». Значительно увеличится численность аппарата ВТО и ее бюджет.

Для России наиболее приемлемым вариантом развития событий является консервативный вариант. При нем российскому государству будет проще вписаться в контекст внутренней жизни ВТО и в перипетии глобализации, согласовывать собственные планы развития с очередными этапами глобализации. Менее желательным является сценарий активного обновления ВТО. В этом случае Россия, скорее всего, останется в положении государства, вынужденного принимать этот сценарий де-факто. Возможности определять содержание сценария и его реализацию не будут соответствовать нашим претензиям.

Сценарий перегруппировки сил представляется крайне нежелательным для России. Он, по существу, оставит Россию за бортом процесса

принятия важнейших стратегических решений, касающихся основных направлений развития глобальной торговой системы. При этом экономическая глобализация получит новый мощный импульс к развитию, ускоряющий и углубляющий отрыв российской экономики от экономик ведущих западных стран на пути к постиндустриальному мироустройству.

Выводы. Следует признать, что развитие глобальной экономической (и соответственно торговой) системы опережает возможности управлять ею, в том числе через механизм ВТО. ВТО не успевает угнаться за реальными изменениями в мировой экономике и международной торговле. Вопрос может встать так: либо ВТО в обозримом будущем останется центральным инструментом и катализатором глобализации, ее проводником и центром управления ею, либо она отойдет, может быть временно, на второй план, а западные государства создадут новые или используют удобные старые инструменты для прорыва в своей конкурентоспособности.

Российскому государству необходимо проработать крупные региональные и глобальные (геостратегические) инициативы, направленные на нейтрализацию излишней активности западных стран в подстегивании глобализации по своим проектам. Возможно, следовало бы проработать вопрос организации и созыва глобального саммита, посвященного принципам развития международной экономической системы, войти с проектами соответствующих резолюций в Генеральную Ассамблею ООН, возродить активность ЮНКТАД и т. п. Необходимо инициировать создание ряда международных неправительственных организаций в сферах, представляющих интерес для России. Вместе с тем ясно, что роль и место России во всех этих процессах, скорее всего, будет определяться не столько участием в дипломатических интригах в ВТО и вокруг ВТО, сколько реальными успехами внутренней экономики и ее структурной перестройки.

Раздел 5. Организация экономического сотрудничества и развития¹⁵⁰

5.1. Новый политический и социально-экономический контекст деятельности и реформирования ОЭСР

Процесс глобализации мирового хозяйства в последние десятилетия ведет к существенному пересмотру роли международных организаций с целью повышения эффективности их работы по управлению сложными транснациональными (выходящими за пределы компетенции национальных государств) процессами и решению глобальных проблем, требующих объединения усилий различных государств.

В конце 80-х — начале 90-х годов прошлого столетия ОЭСР, как и другие международные институты, созданные в эпоху глобального противостояния двух сверхдержав, столкнулась с необходимостью пересмотра своей роли в системе международных отношений, которая претерпевала кардинальные изменения.

Крах биполярной системы (вернее, одного из ее полюсов — СССР), волна демократических и рыночных преобразований в странах бывшего социалистического лагеря наложились на все более отчетливые проявления глобализации, выраженные в повышающейся прозрачности государственных границ, транснациональном характере финансовых, информационных, миграционных потоков, трудно поддающихся государственному контролю, появлению глобальных проблем экономического, политического, демографического, экологического характера, требующих объединения усилий различных государств и других участников международных отношений.

Рост взаимозависимости мира, возникновение глобальных проблем увеличили объективные потребности в усилении многостороннего сотрудничества. Столкновение мирового сообщества с новыми глобальными проблемами, новые конфликты этнического и межнационального

¹⁵⁰ Материал подготовлен к.п.н., директором Центра по сотрудничеству с ОЭСР Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ-ВШЭ Т.А. Мешковой.

характера со всей очевидностью продемонстрировали отсутствие эффективных механизмов структурной взаимодополняемости, функционального разделения обязанностей различных международных институтов, как межгосударственных, так и неправительственных.

Отличительными признаками новой системы международных отношений в том числе стали:

- увеличение количества межгосударственных и наднациональных институтов (интеграционных группировок);
- появление новых неправительственных игроков (ТНК, НПО и т. д.), сетевых участников МО (не только лояльных, но и деструктивных — международных криминальных, террористических сетей);
- появление транснациональных потоков (информационных, миграционных, финансовых и т. д.);
- тенденции фрагментации, регионализации МО, рост национализма, сепаратизма;
- изменение понятия «силы», появление эффекта «асимметрии силы».

Можно выделить несколько групп основных факторов, которые влияют и будут влиять в дальнейшем на систему международного управления и систему международной безопасности в новом веке¹⁵¹:

• Нарастание военной и геополитической мощи державами, победившими в «холодной войне» (в первую очередь США), а также экстраполяция этой мощи на остальной мир.

• Рост глобальной экономики: бурный подъем экономики в Северной Америке, Западной Европе и Восточной Азии. Появление стран с динамично развивающимися экономиками (прежде всего так называемые страны БРИК), доля которых в мировом ВВП будет постоянно возрастать, причем гораздо более быстрыми темпами, чем экономика нынешних стран-лидеров.

• Ослабление регулирующей роли государства и риск хаотического развития: ослабление наций-государств на фоне, с одной стороны, роста транснациональных корпораций и негосударственных организаций, транснациональных потоков и, с другой — разворачивания нерегулируемых процессов, грозящих миру погружением в хаос.

• Поиск новых основ идентичности: стремление государств после окончания «века идеологий» обрести новую идентичность.

¹⁵¹ Уткин А.И. Векторы глобальных перемен: анализ и оценки основных факторов мирового политического развития // Полис. 2000. № 1; Уткин А.И. Глобализация: процесс и осмысление. М.: Логос, 2002.

- Новое социальное неравенство: восстание бедного большинства планеты против материально благоденствующего меньшинства (увеличение разрыва по оси Север — Юг).

- Увеличение численности населения, демографический взрыв в целом наряду с проблемой старения наций в промышленно развитых странах, сопровождаемые усилением миграции населения.

К этому можно добавить обостряющиеся экологические проблемы глобального характера (примером таких проблем могут служить разрушения, нанесенные цунами в Индийском океане в декабре 2004 года).

Страны — члены ОЭСР, одного из ведущих международных институтов, не могли оставить без внимания эти новые факторы глобального развития. Не случайно принципиальное решение о возможности расширения ОЭСР было принято в начале 90-х годов (в 1993 году).

Сегодня ОЭСР стоит перед необходимостью серьезного реформирования, обусловленного как *внутренними* (*внутриинституциональными*) факторами, так и *внешними* (при всей условности этого разделения в силу взаимной обусловленности внутренних и внешних факторов). При этом внешние факторы связаны как с местом ОЭСР в системе других международных институтов (внутрисистемные факторы), так и с более широким международным контекстом — появлением указанных выше новых вызовов и угроз экономического, политического, демографического характера, изменением характера социально-экономического развития (формирование глобального информационного общества, переход к постиндустриальному обществу, обществу, основанному на знаниях (knowledge-based society)).

К числу внутренних (внутриинституциональных) факторов в том числе относятся:

- дефицит финансовых ресурсов;
- дефицит влияния, связанный со спецификой механизмов работы и характером (рекомендательным) принимаемых решений;
- трудности поиска консенсуса (являющегося основой большинства принимаемых решений) в условиях расширения стран — членов, все более отличающихся по уровню социально-экономического развития и политическими интересами;
- трудности управления и контроля в условиях постоянного расширения числа структурных подразделений (комитетов, рабочих групп, центров), проблемы дублирования и координации деятельности различных подразделений ОЭСР;
- необходимость перехода от преимущественно межгосударственного взаимодействия к глобальному партнерству с другими акторами

международных отношений — НПО, бизнес-структурами, экспертным сообществом, институтами гражданского общества и т. д.

К числу внешних (внутрисистемных) факторов, связанных с функционированием системы международных институтов, относятся в том числе:

- конкуренция между различными международными организациями; постепенное размывание границ деятельности, специализации международных институтов; проблема дублирования функций;

- связанная с этим проблема падения авторитета и кредита доверия международного сообщества к большинству международных институтов;

- растущая активность и авторитет неправительственных организаций, появление и все большая активность новых международных акторов, деятельность которых строится не по традиционному иерархическому принципу, а на сетевых принципах;

- конкуренция за ресурсы;

- необходимость формирования собственной ниши на основе анализа своих слабых и сильных сторон, выявления, развития и использования собственных конкурентных преимуществ.

Основная «слабая» сторона ОЭСР — рекомендательный характер ее решений и отсутствие механизмов финансового и политического принуждения — одновременно является и одним из основных «конкурентных преимуществ», обеспечивающих уже имеющийся авторитет и способных сыграть ключевую роль, стать основой в процессе реформирования Организации. Рекомендательный характер решений ОЭСР и отсутствие инструментов принуждения к выполнению принимаемых странами обязательств, конечно, в некоторой степени снижает эффективность работы Организации, однако в значительной мере компенсируются разработанными ОЭСР механизмами межстранового мониторинга, способствуя формированию определенной культуры и дисциплины межстранового взаимодействия.

К числу преимуществ ОЭСР в управлении и координации глобализационных процессов можно отнести прежде всего ее:

- способность эффективного анализа национальных, региональных и общемировых тенденций развития в различных сферах и обеспечение аналитической основы для разработки международной политики и принятия международных обязательств в целях развития (в том числе обязательств «Группы восьми», саммита Тысячелетия ООН);

- способность выявления лучшего опыта, выработки адекватных политических мер и международных стандартов;

- мульти- и междисциплинарный характер деятельности;
- способность к горизонтальному взаимодействию;
- способность привлекать ведущих экспертов и политических деятелей к политическому диалогу и обмену опытом.

«Междисциплинарный характер деятельности ОЭСР делает ее, по сути, единственной международной организацией, способной в полной мере справиться с вызовами глобализации», — подчеркнул посол Джоржа Джулин в 2003 году в своем докладе «Направление будущего развития ОЭСР и ее роль в глобальной архитектуре»¹⁵², выделив в качестве основных три цели организации, а именно:

- управление глобализацией (*shaping globalisation*);
- обеспечение устойчивого развития (*promoting sustainable development*);
- обеспечение скоординированной (последовательной) политики (*promoting policy coherence*).

Имеющийся международный авторитет, специализацию (собственную нишу) и возможности для дальнейшего реформирования будут обеспечивать два основных отлаженных и хорошо зарекомендовавших себя направления работы ОЭСР:

- наблюдение, мониторинг и анализ эффективности политики в различных областях (*policy analysis*). Исследования ОЭСР являются глубокими и надежными источниками статистических и аналитических данных, становясь основой для формирования политики по соответствующим направлениям в странах-членах и странах-партнерах ОЭСР;

- стимулирование политического диалога для выработки эффективных политических ответов и обмена опытом (*policy dialog*). ОЭСР уделяет большое внимание коммуникации и диссеминации результатов своей работы, возможностям их операционального использования в странах-членах и странах, не являющихся членами организации.

Сегодня ОЭСР достаточно эффективно выполняет роль координатора макроэкономической политики ведущих экономически развитых стран мира, последовательно реализуя стратегию расширения и стратегию глобального партнерства, направленных на постепенное включение в ОЭСР наиболее динамично развивающихся стран, а также на более эффективное взаимодействие с другими акторами международных отношений.

¹⁵² Future Direction of the OECD: Report on OECD's Role in Global Architecture [Julin Report] [HOD(2003)2] 24 March 2003.

Анализ механизмов и принципов работы ОЭСР, направлений дальнейшего реформирования этой Организации имеет принципиально важное значение для России, которая последовательно придерживается курса на вступление в эту авторитетную международную организацию.

5.2. Задачи реформы в контексте исторического развития и миссии ОЭСР

Цели и задачи, сферы деятельности ОЭСР

В период после Второй мировой войны новые экономические и политические реальности, с которыми столкнулось мировое сообщество, вызвали усиление экономической взаимозависимости государств, нарастание интеграционных процессов и как следствие стремительный рост числа международных экономических организаций. История ОЭСР начинается в апреле 1948 года, когда была создана Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), основная цель которой заключалась в координации помощи США, направленной на поддержку деятельности государств по хозяйственному восстановлению Западной Европы на основе плана Маршалла (1948-1951 гг.). В задачи ОЕЭС входило содействие экономической интеграции Западной Европы.

В конце 50-х — начале 60-х годов в связи с изменением международного контекста, логики развития мирохозяйственных связей, активизации деятельности основных международных финансовых институтов (МВФ, Всемирного банка, Банка международных расчетов) и расширением сферы их компетенции (движение капитала, помощь развитию, осуществление многосторонних расчетов) возникла необходимость кардинального пересмотра и расширения миссии ОЕЭС для ее адаптации к новым условиям. В результате по инициативе США в 1960 году ОЕЭС была трансформирована в ОЭСР. США стремились придать этой изначально региональной организации международный характер, позволяющий решать как политические (укрепление так называемого атлантического единства), так и экономические задачи (усиление влияния на европейскую экономику). В свою очередь, европейские государства, разделенные на два интеграционных блока — ЕЭС и ЕАСТ, были заинтересованы как в координации экономической политики в Европе, так и в тесном политическом сотрудничестве с США. Кроме того, и США, и западноевропейские государства нуждались в центре по выработке согласованной экономической политики в отношении восточноевропейских и развивающихся стран. Фактически ОЭСР задумывалась и на первоначальном

этапе выступала как своеобразный «экономический двойник военно-политического блока НАТО», страны-члены которого характеризуются общностью экономических систем, сравнительно близкими (высокими) уровнями экономического развития, взаимозависимостью национальных экономик, схожестью стоящих перед ними проблем.

На протяжении всего этого времени ОЭСР в рамках консультаций, экспертных встреч, аналитических проектов осуществляет выработку рекомендаций, регулирующих практически все важнейшие вопросы экономического развития мира, анализирует и прогнозирует тенденции экономического развития отдельных стран, ведет разработку теоретических и практических подходов к решению мировых финансово-экономических проблем, которые впоследствии кодифицируются в международных соглашениях и договорах.

Основная миссия ОЭСР — содействие экономическому росту стран — членов Организации и повышению их вклада в глобальный экономический рост и развитие, снижение бедности в странах-нечленах.

Цели деятельности организации, зафиксированные в основополагающем документе ОЭСР — Конвенции¹⁵³ (подписана 14 декабря 1960 года в Париже, вступила в силу 30 сентября 1961 года после ратификации всеми государствами-участниками) включают:

- обеспечение наиболее высокого и устойчивого экономического роста, занятости, уровня жизни в странах-членах, поддержания финансовой стабильности, необходимых для развития мировой экономики;
- содействие существенному экономическому вкладу как стран-членов, так и стран-нечленов в процесс экономического развития;
- содействие развитию мировой торговли на многосторонней, недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

Для достижения поставленных целей страны — члены ОЭСР обязались решать следующие задачи:

- предоставлять друг другу и Организации необходимую информацию, необходимую для достижения ее целей;
- обеспечить правильное использование имеющихся у них ресурсов;
- проводить постоянные консультации, исследования и участвовать в совместных проектах;
- поощрять научные исследования и образование;
- стремиться к финансовой стабильности;

¹⁵³ Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development (PARIS 14th December 1960).

- предпринимать меры по снижению барьеров на пути торговли товарами и услугами, движения капиталов;
- оказывать помощь развивающимся странам путем предоставления капиталов и технического содействия;
- тесно взаимодействовать и при необходимости принимать согласованные меры.

Центральной задачей ОЭСР является проведение анализа состояния экономики государств-членов и государств-партнеров и выработка рекомендаций по осуществлению экономического регулирования на макроэкономическом и отраслевом уровнях.

В изменяющемся международном контексте происходила постепенная эволюция миссии ОЭСР, расширение ее целей и задач, сфер деятельности ОЭСР, а также расширение состава ее стран-членов и ее партнеров.

На сегодняшний день ОЭСР призвана решать экономические проблемы уже не только одного континента — Европы, как ее предшественница (ОЕЭС), но и всего мира, что придает ей все более глобальный характер.

Макроэкономическое регулирование было и остается основным направлением деятельности ОЭСР. В 60-70-е годы XX века ОЭСР наиболее активно проявила себя в сфере международного движения капитала и деятельности транснациональных корпораций, внося значительный вклад в ее либерализацию, а также в унификацию систем ее государственного регулирования. Соответствующие соглашения и кодексы, принятые участниками ОЭСР (например, Кодекс либерализации движения капиталов, Кодекс по либерализации текущих невидимых операций, Многостороннее соглашение по инвестициям, Консенсус по экспортным кредитам и др.), в немалой мере повлияли на хозяйственное развитие мира, поскольку в условиях интернационализации и глобализации социально-экономическая ситуация в каждой стране зависит от процессов трансграничного перетока капитала, особенно в форме прямых инвестиций.

В последнее десятилетие произошло некоторое снижение авторитета и активности ОЭСР в этой сфере, а регулирующая роль сменилась координирующей. В частности, это связано с тем, что в рамках созданной на базе ГАТТ Всемирной торговой организации было заключено Соглашение по торговым аспектам инвестиционных мер (ТРИМС)¹⁵⁴. В целом можно отметить, что постепенно большую часть

¹⁵⁴ Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация. М., 2003. С. 188-189.

регулирующих функций в макроэкономической сфере ОЭСР постепенно передала основным профильным международным финансово-экономическим институтам (МВФ, Всемирному банку), оставив на собой общие координирующие функции. Эти изменения скорее можно оценивать как положительный пример специализации и эффективного взаимодействия (при отсутствии дублирования функций) международных институтов, необходимость которых стала все более очевидной и насущной в условиях общего снижения доверия к деятельности ведущих международных финансовых и экономических институтов в результате финансовых кризисов в Азии и России конца 90-х годов прошлого века.

Усиление координирующей функции в сфере макроэкономики можно также оценивать как закономерную и скорее как положительную тенденцию с точки зрения эффективности деятельности ОЭСР еще и с учетом специфики инструментов и характера принимаемых решений Организации. Как известно, в отличие от других международных институтов ОЭСР не распределяет финансовые средства и не располагает средствами принуждения. Основным принципом деятельности Организации является рекомендательный характер ее решений. Уровень принимаемых ОЭСР решений поднимается в том числе благодаря использованию самой ОЭСР ссылок на документы, принимаемые другими международными институтами и имеющие обязательный характер исполнения, либо через включение рекомендательных документов ОЭСР в обязательные международно-правовые документы других организаций. Например, в документах ОЭСР подчеркивается, что в области мировой торговли ее государства-члены руководствуются исключительно нормами и правилами ВТО, причем как в отношениях между собой, так и с третьими странами. Именно поэтому, хотя членство в ВТО и не является формальным требованием при вступлении в ОЭСР, оно является важным критерием и учитывается при принятии решения о вступлении нового члена.

Можно предположить, что дальнейшее более активное сотрудничество с другими международными институтами может способствовать повышению эффективности принимаемых ОЭСР решений с использованием описанных выше механизмов.

Сегодня сфера деятельности ОЭСР не ограничивается только экономическими вопросами, все более приобретая мульти- и междисциплинарный характер. Тем не менее задача обеспечения устойчивого экономического роста в мире остается главной «связующей» задачей деятельности ОЭСР в различных социально-экономических областях.

К числу основных сфер деятельности ОЭСР, соответствующих деятельности основных комитетов и директоратов, относятся:

- макроэкономика;
- бюджетная и налоговая политика;
- продовольственная политика, сельское хозяйство и рыболовство;
- финансы и вопросы предпринимательства;
- торговля;
- образование;
- труд, занятость и социальные вопросы, включая здравоохранение;
- охрана окружающей среды;
- государственное управление и территориальное развитие;
- наука, технологии и промышленность;
- информация, коммуникация и компьютеризация;
- содействие развитию.

При этом последнее направление — содействие развитию — приобретает все большую значимость в деятельности ОЭСР. Основным принципом функционирования ОЭСР является необходимость обеспечения всем странам возможностей использования преимуществ, открываемых глобализацией и научно-техническим прогрессом, для чего необходима максимальная открытость мировых рынков.

По выражению бывшего генерального секретаря ОЭСР Ж.К. Пайе, «ОЭСР — это не наднациональная организация, а место, где творцы политики могут встретиться и обсудить свои проблемы, где правительства могут сравнить свои точки зрения и свой опыт. Ее роль не академична, и она не обладает властью навязывать свои идеи. Ее сила — в способности интеллектуального убеждения». ОЭСР работает для того, чтобы помочь правительствам выработать наиболее эффективные механизмы реализации социально-экономической политики с учетом наиболее успешного опыта других стран.

К настоящему времени ОЭСР превратилась фактически в орган координации социально-экономической политики ведущих индустриальных стран. Сегодня ОЭСР успешно помогает как странам-членам, так и странам-партнерам проводить социально-экономические и политические реформы, осуществляя необходимую аналитическую поддержку, вырабатывая политические рекомендации, распространяя наиболее позитивный опыт, содействуя формированию необходимой нормативно-правовой базы и стандартов, обеспечивая информационную основу для политического диалога и взаимообучения. В широком смысле ОЭСР является организацией, стремящейся постоянно улучшать процесс выработки государственной политики в странах-членах, на основе сравнительного

анализа политик, проводимых в странах-членах, а также влияющих на них внешних факторов.

Таким образом, несмотря на то, что ОЭСР создавалась как международный экономический институт, Организация постепенно эволюционирует, расширяя свои миссию, цели, задачи, сферы деятельности в соответствии с меняющимся международным контекстом и углубляющейся социально-экономической глобализацией, все в большей степени превращаясь в глобальный международный институт.

Расширение сфер деятельности ОЭСР хотя и является неизбежным, однако таит в себе риск потери «специализации», а значит, и эффективности работы Организации. Основной задачей в этих условиях становится совершенствование системы управления и механизмов работы ОЭСР — повышение способности организовать эффективный диалог с заинтересованными группами как стран-членов, так и стран-партнеров, а также с другими международными институтами.

Структура и система управления ОЭСР

Деятельность ОЭСР осуществляется под руководством Совета, наделенного полномочиями по принятию решений. В Совет входит по одному представителю от каждой страны-члена, а также представитель Европейской комиссии. Решения принимаются Советом на основе консенсуса. Возглавляет Совет Генеральный секретарь — с июня 2006 года Ангель Гурриа.

Совет проводит свои заседания на регулярной основе на уровне послов стран-членов при ОЭСР; на этих заседаниях вырабатываются общие направления деятельности Организации. Один раз в год, как правило, в конце мая — начале июня, проводятся министерские встречи на уровне министров иностранных дел, финансов и внешней торговли.

Совету подчинен Исполнительный комитет, целью которого является общий контроль за выполнением решений Совета ОЭСР.

Постоянно действующим аппаратом ОЭСР, обеспечивающим работу ее структурных органов, является Секретариат, который занимается сбором и обработкой информации, разработкой документов и рекомендаций, выпускает аналитические записки, публикации по экономическим и социальным вопросам.

Подготовкой этих материалов, необходимых для работы профильных комитетов ОЭСР, занимаются девять директоров Секретариата ОЭСР по различным тематическим вопросам.

Директораты, по сути, играют роль международных информационно-аналитических центров. Одна из функций директоров состоит

в организации ежегодных встреч министров, заседаний комитетов с участием представителей национальных правительств (два раза в год), а также периодических заседаний экспертов — сотрудников исследовательских институтов, образовательных учреждений, неправительственных организаций стран-членов и стран-партнеров ОЭСР. Интересно заметить, что в последнее время происходит учащение официальных и экспертных встреч, а также организация помимо официальных встреч неформальных встреч, предполагающих открытое, интерактивное взаимодействие. Это позволяет ОЭСР более эффективно осуществлять процесс мониторинга, более последовательно координировать работу по тем или иным направлениям, более оперативно реагировать и находить коллективные решения важных международных проблем.

Другая функция директоратов состоит в разработке и реализации аналитических проектов. Эти проекты заключаются, как правило, в проведении межстранового анализа, сопоставительного мониторинга, сборе статистических данных для изучения и прогнозирования текущих проблем, в том числе в сфере экономики, образования, социально-экономического развития, науки и инноваций. Предложения по реализации и результаты проектов составляют основу для выработки решений, включающих политические рекомендации, которые принимаются во время заседаний.

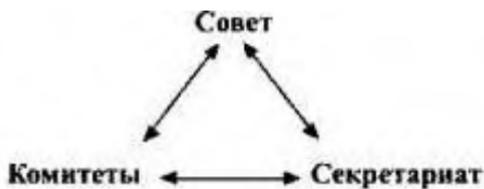
Для решения более узких проблем в рамках директоратов существуют отделы, исследовательские центры, рабочие и экспертные группы.

Высшими политическими органами управления ОЭСР являются комитеты, состоящие из представителей стран — членов Организации и стран, имеющих статус наблюдателей. В настоящее время в ОЭСР работает более 20 комитетов. Сессии комитетов, как правило, проходят два раза в год.

Следует отметить, что работа ОЭСР все больше строится на базе междисциплинарных и «горизонтальных» исследований, требующих сотрудничества специалистов различных структурных подразделений Организации. Например, в деятельности недавно созданной Внутренней координационной группы ОЭСР по биотехнологиям (*OECD's Internal Coordination Group For Biotechnology (ICGB)*) участвуют представители Директората по научно-технической политике, Директората по защите окружающей среды, Наблюдательного совета Секретариата ОЭСР. Усиление образовательной проблематики в экономических исследованиях ОЭСР — новый проект ОЭСР, включенный в Рабочую про

грамму Комитета ОЭСР по образованию на 2007-2008 годы, и предполагающий более широкое освящение вопросов образования в исследованиях Комитета ОЭСР по экономическим обзорам и развитию, что, в свою очередь, предполагает развитие диалога между министерствами образования и экономики стран — членов и стран-партнеров ОЭСР. В целом в настоящее время увеличивается число комитетов ОЭСР, проявляющих повышенное внимание к вопросам образования в связи с усилением зависимости образования от различных аспектов экономического развития, включая инновационные процессы, производительность труда и экономический рост, распределение доходов и расходы государства.

Общий контроль и определение стратегических приоритетов
 Представители стран — членов ОЭСР и Европейской комиссии; решения принимаются на основе консенсуса



Обсуждение предложений и реализация проектов

Представители стран — членов ОЭСР и стран, имеющих статус наблюдателей

Анализ приоритетов и разработка предложений

Генеральный секретарь
 Заместители генерального секретаря
 Директораты

Рис. 1. Принципы работы ОЭСР

ОЭСР обладает достаточной гибкостью и способностью к самооценке и самореформированию в соответствии с меняющимися условиями и требованиями социально-экономического и политического развития, а также в соответствии с необходимостью повышения эффективности работы организации. Чаще всего такое самореформирование происходит в виде:

- появления новых директоратов и комитетов (разделение крупных комитетов на более специализированные, выделение отдельных рабочих групп в качестве самостоятельных комитетов);
- укрупнения подразделений, объединения различных структурных подразделений, рабочих групп в рамках одного комитета (кластера).

Примером первой тенденции может служить создание в качестве самостоятельных структурных подразделений Директората и Комитета

по образованию в 2002 году, отражающее растущую роль образования в современной экономике, основанной на знаниях, и повышение значимости и эффективности экономических инвестиций в образование (с 1 января 2007 года Комитет ОЭСР по образованию преобразован в Комитет ОЭСР по образовательной политике). В настоящее время рассматривается вопрос о реструктуризации комитетов в рамках Директората ОЭСР по науке, технике и промышленности (STI): создается новый Комитет по науке, технике и инновациям (CSTI) вместо Комитета по научно-технической политике (CSTP) и Комитета по промышленности и бизнес-среде (CIBE); в рамках Комитета по науке, технике и инновациям создается новая Рабочая группа по промышленной глобализации и производительности (ЮР); предполагается повышение статуса Рабочей группы по биотехнологии до отдельного комитета.

Примером второй тенденции (укрупнения, слияния) может служить создание в январе 2003 года в рамках согласования целостного подхода к политике в области развития Кластера по развитию (Development Cluster), целью которого является выработка общей стратегии и координация работы целого ряда подразделений ОЭСР в области содействия развитию, прежде всего: Директората по сотрудничеству для развития (Development Co-operation Directorate, DCD), Центра по сотрудничеству со странами-нечленами (Centre for Co-operation with Non-Members, CCNM), Центра по развитию (Development Centre), Клуба дю Саэль (Клуб западноафриканских стран) (Sahel and West Africa Club).

Большое внимание ОЭСР уделяет процедурам самооценки: существуют процедуры экспертной оценки по итогам работы, завершения циклов рабочих программ, а также предварительное многоэтапное обсуждение новых рабочих программ и проектов как с точки зрения их актуальности и значимости, так и с точки зрения их финансовой и экономической эффективности.

Одним из наиболее распространенных механизмов работы ОЭСР, обеспечивающим эффективное сотрудничество стран, обмен опытом и взаимообучение, является механизм взаимной оценки, межстранового мониторинга — *peer review*. Этот механизм используется и в других международных институтах (рабочих органах ООН, МВФ, ВТО), но в ОЭСР он является одним из основных. Этот механизм предполагает регулярное обследование и оценку качества и эффективности проводимой политики одной страны другими странами с целью содействия улучшению, повышению эффективности проводимой политики с учетом лучших практик, контроля за соблюдением установленных и разделяемых государством международных стандартов и принципов.

Таким образом, при всей бюрократизированности и сложности структуры, свойственных, впрочем, любой международной организации, ОЭСР обладает высокой способностью к самореформированию в соответствии с меняющимся внешним контекстом, социально-экономическими изменениями. При сохранении всех признаков традиционной организации, существующей структуры организации, обеспечивающей механизмы распределения финансирования, принятия решений, контроля за качеством и эффективностью работы, можно предположить, что в плане аналитической деятельности ОЭСР все больше будет трансформироваться в организацию, построенную на принципах междисциплинарных и «горизонтальных» исследований, требующих сотрудничества специалистов различных структурных подразделений Организации, кооперации с другими международными организациями на основе метода сетевой многоуровневой координации.

Членство в ОЭСР: процедура и основные игроки

Состав членов ОЭСР постоянно расширялся. Конвенция о создании Организации экономического сотрудничества и развития была подписана 14 декабря 1960 года 20 странами. Изначально членами ОЭСР являлись те же западноевропейские страны, которые были членами ОЕЭС, плюс США и Канада, которые стали уже не ассоциированными, а полноправными членами. Позднее членами ОЭСР стали еще 10 стран, в том числе: Япония (1964 г.), Австралия (1971 г.), Новая Зеландия (1973 г.), Мексика — первый представитель Латинской Америки в ОЭСР (1994 г.), Южная Корея (1996 г.), Словакия (2000 г.).

Вплоть до 1993 года, когда Совет министров принял принципиальное решение о возможности расширения ОЭСР, Организация была, по существу, закрытым элитарным клубом богатых стран.

На сегодняшний день 30 стран с развитыми демократическими институтами и рыночной экономикой являются членами ОЭСР. Активные партнерские отношения ОЭСР поддерживает более чем с 70 странами, не являющимися членами Организации, из которых 24 страны регулярно участвуют в деятельности различных комитетов ОЭСР в качестве наблюдателей. Шестнадцать стран, в числе которых и Россия, заявили о своем желании вступить в ОЭСР, направив соответствующие запросы руководству Организации. В соответствии с решением, принятым Советом ОЭСР 16 мая 2007 г., определены две основные «волны расширения»: пять стран (включая Россию, Чили, Эстонию, Израиль и Словению), вошедших в «первую волну», получили приглашение к началу переговорного процесса о вступлении; еще с пятью

странами — Бразилией, Китаем, Индией, Индонезией и ЮАР ОЭСР будет расширять сотрудничество с учетом их возможного будущего членства в Организации¹⁵⁵.

Население стран ОЭСР насчитывает более 1,5 млрд. человек. На долю стран — членов ОЭСР приходится 18,5% населения земного шара и, по разным подсчетам, от 60 до 81,5% мирового ВВП¹⁵⁶. Постепенное последовательное расширение членства ОЭСР придавало международной организации все более глобальный характер. В то же время ОЭСР нередко называют клубом богатых¹⁵⁷, поскольку 24 из 30 ее членов относятся к наиболее развитым странам мира.

Таблица 1

Страны — члены ОЭСР и даты их вступления

Страна	Дата вступления	Страна	Дата вступления
Австралия	7 июня 1971 г.	Мексика	18 мая 1994 г.
Австрия	29 сентября 1961 г.	Нидерланды	13 ноября 1961 г.
Бельгия	13 сентября 1961 г.	Новая Зеландия	29 мая 1973 г.
Великобритания	12 апреля 1961 г.	Норвегия	4 июля 1961 г.
Венгрия	7 мая 1996 г.	Польша	22 ноября 1996 г.
Германия	27 сентября 1961 г.	Португалия	4 августа 1961 г.
Греция	27 сентября 1961 г.	Словакия	14 декабря 2000 г.
Дания	30 мая 1961 г.	США	12 апреля 1961 г.
Ирландия	17 августа 1961 г.	Турция	2 августа 1961 г.
Исландия	5 июня 1961 г.	Финляндия	28 января 1969 г.
Испания	3 августа 1961 г.	Франция	7 августа 1961 г.
Италия	29 марта 1962 г.	Чехия	21 декабря 1995 г.
Канада	10 апреля 1961 г.	Швейцария	28 сентября 1961 г.
Корея	12 декабря 1996 г.	Швеция	28 сентября 1961 г.
Люксембург	7 декабря 1961 г.	Япония	28 апреля 1964 г.

¹⁵⁵ OECD Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement. Adopted by Council at Ministerial Level on 16 May 2007.

¹⁵⁶ Павлов В., Беглецова Н. ОЭСР — 60% мирового ВВП // Международная жизнь. 2004. № 2. С. 151; Шипенко М.И. Зачем России организация экономического сотрудничества развития? // Внешнеэкономический бюллетень. 2005. № 4. С. 13.

¹⁵⁷ Паньков В. Россия и ОЭСР // Мировая экономика и международные отношения. 2005. № 3. С. 35.

Наиболее влиятельными игроками в ОЭСР были и остаются США, Канада, а также другие страны «Семерки». Именно США выступили инициатором создания организации с более широким диапазоном деятельности в 1960 году, когда встал вопрос о прекращении или реформировании деятельности Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС) — предшественницы ОЭСР. США и другие страны «Семерки» также остаются основными финансовыми донорами ОЭСР, внося наибольший вклад в формирование бюджета Организации.

Созданная в начале 1960-х, на рубеже XX-XXI веков ОЭСР столкнулась с необходимостью проведения глубокой внутренней реформы в целях ее адаптации к новым реалиям и условиям набирающей темпы глобализации. В связи с этим в ОЭСР развернулась широкая дискуссия о том, какой в будущем может стать ее миссия и роль в условиях новых вызовов и угроз, в частности возник вопрос об расширении ОЭСР. При этом прослеживаются два основных подхода:

- Установление разумных пределов расширения числа стран-членов («разумное, ограниченное расширение»). Сторонники этого подхода выступают за прием в ОЭСР прежде всего новых членов Евросоюза, вступивших в ЕС в мае 2004 года и в январе 2007 года, в первую очередь тех, кто в наибольшей степени соответствует требованиям ОЭСР с точки зрения нормативно-правовой базы.

- «Всеобъемлющее расширение». Сторонники этого подхода считают, что в условиях возрастающей глобализации и повышения роли в мировой экономике ряда стран, демонстрирующих существенный экономический рост, эти страны, включая Россию, должны быть в первую очередь подключены к ОЭСР. Они также считают, что проводимая внутренняя реформа не должна препятствовать приему новых членов, и допускают постепенную трансформацию ОЭСР в глобальный международный институт.

Особое внимание уделяется группе стран с динамично развивающейся экономикой, к которой статистика ОЭСР относит Аргентину, Бразилию, Китай (выделяя Гонконг), Малайзию, Сингапур, Таиланд, Тайвань, Филиппины и Чили. Определяя приоритеты сотрудничества со странами-нечленами, ОЭСР ввела понятие «Большой пятерки»¹⁵⁸, включив в нее Бразилию, Индию, Индонезию, Китай и Россию¹⁵⁹. По оценкам

¹⁵⁸ Понятие «Большой пятерки», введенное ОЭСР, отличается от понятия «Большой пятерки», используемой «Группой восьми».

¹⁵⁹ Тарлецкая Л. Сотрудничество России и ОЭСР // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 10. С. 55.

ОЭСР, к 2020 году доля этой группы стран в мировом ВВП составит 31% против 21% в 1995 году, а в мировой торговле — 14% против 10%. Аналогичные показатели всех стран ОЭСР сократятся в мировом ВВП — с 61 до 49%; в мировой торговле — с 67 до 59%. Указанные страны рассматриваются как партнеры, сотрудничество с которыми необходимо.

Результатом дискуссий и реформ стала реализация новой стратегии расширения ОЭСР (*Outreach Strategy*), принятой Комитетом по взаимодействию со странами, не являющимися членами ОЭСР (CCN), и подкрепленной Резолюцией Совета ОЭСР об участии стран, не являющихся членами ОЭСР, в работе структурных подразделений организации, от 5 июля 2004 года. В новой стратегии предусматривалась возможность получения страной, не являющейся членом ОЭСР, различных статусов: полноправного участника (*full participant*), регулярного наблюдателя (*regular observer*), временного наблюдателя (*ad hoc observer*), определяющих формы и степень участия страны-наблюдателя в работе конкретных структурных подразделений ОЭСР — комитетов, рабочих групп и т. д. Статус страны-наблюдателя подтверждается соответствующими структурными подразделениями на основе регулярного мониторинга ее участия в работе подразделения.

Оценка участия страны-наблюдателей в работе подразделения ОЭСР производится на основании следующих показателей:

- качество участия;
- выполнение финансовых обязательств в течение года;
- соблюдение принципов ОЭСР;
- реальное содействие более эффективной деятельности комитетов.

Основанием для получения страной-наблюдателем того или иного статуса и определения возможных форм работы в рамках структурных подразделений (комитетов, рабочих групп и т. д.) служит ряд критериев и принципов. основополагающими принципами стратегии взаимодействия комитетов со странами-наблюдателями являются следующие положения:

- участие страны-кандидата может в значительной степени способствовать выполнению структурным подразделением своего мандата и программы работы;
- участие страны-кандидата будет обоюдовыгодным, в том числе будет способствовать выполнению ОЭСР своих обязательств по содействию развитию стран, не являющихся членами Организации;
- направление и динамика социально-экономических реформ страны-кандидата оказывает значительное влияние на экономический рост

и/или уровень благосостояния в глобальном или региональном масштабе, а также на экономический рост и благосостояние отдельных стран — членов ОЭСР;

- реформы в области институционального управления в различных областях социально-экономической политики являются одновременно результатом участия страны в работе ОЭСР и источником позитивного опыта для других стран;

- продолжительность участия страны-кандидата в работе структурного подразделения (период рассмотрения ее кандидатуры), а также возможность участия страны-кандидата с точки зрения приемлемого для данного подразделения (его программы и методов работы) общего количества участвующих стран-наблюдателей;

- положительное влияние участия страны-кандидата на методы, программу работы и бюджет структурного подразделения;

- способность и желание у представителей страны-кандидата на предоставление полноправного членства выполнять требования Организации и соответствующие обязательства;

- максимально взаимовыгодные и обоснованные, не ущемляющие интересы и не ограничивающие возможности страны-кандидата, степень и формы ее вовлечения в деятельность работы Организации и ее структурных подразделений.

Процедура вступления в ОЭСР достаточно сложная и требует от страны-претендента тщательной и поэтапной подготовки. В ОЭСР нет унифицированных правил вступления. В каждом отдельном случае процедура определяется спецификой экономического положения кандидата, характером его отношений с ОЭСР, а также политической мотивацией стран-членов. Однако существуют общие определенные требования. Для того чтобы претендовать на статус члена ОЭСР, страна должна соответствовать следующим критериям:

- иметь открытую рыночную экономику;
- руководствоваться в своей политике принципами демократического плюрализма;
- соблюдать права человека.

В рамках стратегии расширения специальной группой экспертов ОЭСР под руководством японского посла Сейчиро Нобору были сформулированы несколько критериев, на основании которых производится отбор потенциальных членов на вступление в ОЭСР, — так называемые «критерии Нобору», к числу которых относятся¹⁶⁰:

- общность подходов (Like-mindedness);
- значимость на международной арене (Significant player);
- взаимовыгодность (Mutual benefit);
- глобальность (Global considerations).

Кроме того, страна, претендующая на вступление в ОЭСР, должна демонстрировать волю и возможности соблюдать принципы ОЭСР, а также вытекающие из этого правовые и политические обязательства.

Для начала переговорного процесса о вступлении в ОЭСР необходимо приведение национального законодательства в соответствие с нормами, принятыми в ОЭСР. Многими странами, недавно ставшими членами ОЭСР (Словакией, Чехией, Мексикой, Польшей, Венгрией), для начала переговорного процесса в этом направлении была проделана значительная работа.

Совет ОЭСР принимает решение о начале переговоров о вступлении на основе соответствующей заявки на вступление. Переговоры заключаются в оценке реальной готовности страны-кандидата к выполнению обязательств страны — члена ОЭСР, которые сформулированы в так называемой «дорожной карте» (OECD Roadmap accession), включающей более 160 правовых актов (в том числе — 50 кодексов, соглашений, конвенций, решений и более 100 деклараций и рекомендаций).

¹⁶⁰ A strategy for enlargement and outreach. Report by the Chair of Heads of Delegation Working Group on the Enlargement Strategy and Outreach. Ambassador Seiichiro Noboru. 13 May 2004 (www.oecd.org/dataoecd/24/15/37434513.pdf).

Для начала переговорного процесса о вступлении страна-претендент должна подготовить так называемый «меморандум о соответствии» действующего внутреннего законодательства требованиям ОЭСР. В нем могут быть определенные оговорки, с которыми страна-претендент принимает основные нормативные акты ОЭСР.

Важным критерием оценки готовности страны стать членом ОЭСР и экспертного уровня ее государственных кадров, которым предстоит участвовать в работе Организации, является качество анализа национального законодательства требованиям ОЭСР.

Учитывая, что объем принимаемых страной на себя обязательств за исключением ряда требований (прежде всего финансовых) является предметом переговоров, важное значение при принятии решения о принятии страны в Организацию имеет обоснованность и проработанность ее переговорной позиции. Например, Южная Корея взяла на себя только 50% обязательств, связанных с либерализацией движения капитала, и, несмотря на значительное количество оговорок и отсрочек по исполнению обязательств, именно благодаря хорошо проработанной переговорной позиции, смогла стать членом ОЭСР.

Таким образом, несмотря на наличие различных подходов и объективных трудностей, связанных с расширением числа стран — членов ОЭСР, расширение Организации будет, вероятно, продолжаться, придавая ей все более глобальный характер. Расширение ОЭСР будет происходить как за счет стран, входящих в состав ЕС, так и за счет стран, демонстрирующих существенную динамику социально-экономического развития. В то же время, учитывая возможные риски снижения эффективности деятельности организации вследствие ее расширения, возможно возникновение новых форм участия стран в деятельности ОЭСР — например, полноправное членство в отдельных комитетах (практикуется уже сейчас), «промежуточное членство», возникновение нескольких уровней членства с разным объемом прав и обязанностей стран-членов — «многоярусная ОЭСР», «ОЭСР на разных скоростях» (аналогично тому, как это* происходит в Европе).

В настоящее время наметился переход от понятия «расширение» (*outreach*) к понятиям «глобальное взаимодействие» (*global relations*) и «глобальное партнерство» (*global partnership*)¹⁶¹. Эти понятия позволяют учесть два основных измерения расширения — расширение на основе сотрудничества со странами-нечленами (*reaching in*) и расширение

¹⁶¹ A Framework for OECD Relations with Non-Members [C(2005) 158/FINAL] 06-Dec-2005.

через сотрудничество с другими международными организациями и негосударственными акторами (*reaching out*). Это также придает глобальный характер деятельности ОЭСР и формирует основы для международного сотрудничества, основанного на принципах многоуровневого взаимодействия и «открытой координации».

Глобальное взаимодействие направлено в первую очередь на:

- совершенствование нормативно-правовой базы современных международных отношений (через выработку международных правил, соглашений, стандартов), помогающих смягчить и канализировать международные противоречия, в том числе по оси Север — Юг;
- реализацию мандата ОЭСР по содействию развитию — стабильному экономическому росту в развивающихся странах через оказание помощи, мобилизацию внутренних возможностей стран и распространение лучшего опыта;
- сотрудничество и обмен опытом с негосударственными акторами и другими международными организациями (*reaching out*), в том числе через их участие в глобальных форумах и рабочих группах;
- обеспечение долгосрочной целостной стратегии международного сотрудничества ОЭСР, которая направлена на распространение успешных моделей и методов управления в многополярном мире, позитивное влияние на основные тенденции мирового развития через включение развивающихся стран в процесс разработки политики при сохранении высоких стандартов ее эффективности и качества.

Глобальное взаимодействие позволяет ОЭСР выйти за рамки программ, реализуемых в рамках деятельности различных комитетов, и превратиться в своеобразный узел, ключевое звено «системы знаний» в области выработки и координации политики, основанной на широких международных экспертных сетях, формирующихся на уровне рабочих групп профильных комитетов и глобальных форумов. Ныне действующие девять глобальных форумов — по сельскому хозяйству, конкуренции, образованию, управлению, международным инвестициям, экономике знаний, устойчивому развитию, международному налогообложению и торговле — являются платформой для взаимообучения и политического диалога по ряду вопросов, решение которых требует активного сотрудничества со странами-нечленами. Глобальные форумы призваны также обеспечить междисциплинарный и горизонтальный характер работы различных комитетов ОЭСР, а также партнерство с другими международными организациями. Несмотря на то что переход к стратегии глобального взаимодействия провозглашен относительно недавно, ОЭСР всегда активно сотрудничала с мировым экспертным

сообществом, международными и региональными организациями, институтами гражданского общества, представителями академического сообщества, неправительственными организациями, бизнес-сектором. Это сотрудничество может носить как институционализированный, так и неинституционализированный характер.

С момента своего создания ОЭСР активно сотрудничает с институтами гражданского общества. Для этого в структуре ОЭСР существуют специальные комитеты — Консультативный комитет ОЭСР по бизнесу и промышленности (Business and Industry Advisory Committee to the OECD, BIAC) и Консультативный комитет ОЭСР по профсоюзам (Trade Union Advisory Committee, TUAC), которые принимают участие почти во всех мероприятиях ОЭСР. ОЭСР поддерживает давние и стабильные отношения с парламентариями через сотрудничество с Парламентской ассамблеей ОИ и Парламентской ассамблеей НАТО. В последнее десятилетие активизировались связи ОЭСР с многочисленными неправительственными организациями через организацию необходимых консультаций в рамках профильных комитетов, а также через ежегодный Форум ОЭСР, сопровождающий ежегодные встречи Совета ОЭСР на министерском уровне. ОЭСР осуществляет подготовку материалов по вопросам мировой экономики, проблемам содействия развитию, экологии, биотехнологий, продовольственной безопасности, борьбы с коррупцией, социальные вопросы, для крупных международных форумов, в том числе для саммитов «Группы восьми»¹⁶². ОЭСР активно сотрудничает с другими международными институтами — ООН и организациями, входящими в систему ООН (ЮНЕСКО, ПРООН), ВОЗ, МВФ, ВТО, реализуя совместные исследовательские проекты, разрабатывая совместные принципы и рекомендации.

Финансирование ОЭСР осуществляется из двух источников. Основная часть финансирования (Part I), идущая на обеспечение работы Секретариата, оплату работы штатных сотрудников профильных директоратов и комитетов и гонорары консультантам по проектам, формируется за счет обязательных взносов стран-членов. Эта часть составляет примерно 85% годового бюджета ОЭСР. Размер ежегодного взноса определяется долей ВВП страны в общем ВВП — совокупном продукте стран ОЭСР. Наибольший взнос делает США, обеспечивая 25% бюджета, затем следует Япония (около 17% бюджета). В целом страны «Семерки» покрывают около 80% бюджета ОЭСР. Страны-

¹⁶² Павлов В., Беглецова Н. ОЭСР — 60% мирового ВВП // Международная жизнь. 2004. №2. С. 150.

наблюдатели платят ежегодные взносы за свое участие в конкретных комитетах. С 1995 года годовой взнос за участие в качестве наблюдателя в комитете составляет около 5 тыс. евро.

Таблица 2
Размеры взносов стран — членов ОЭСР в ее бюджет

Ранг страны	Доля взноса страны в общий бюджет, %	Ранг страны	Доля взноса страны в общий бюджет, %
1. США	24,975	16. Австрия	1,148
2. Япония	17,467	17. Норвегия	1,049
3. Германия	9,383	18. Дания	0,950
4. Великобритания	7,206	19. Польша	0,855
5. Франция	6,716	20. Турция	0,793
6. Италия	5,412	21. Греция	0,784
7. Испания	3,306	22. Финляндия	0,771
8. Канада	3,200	23. Португалия	0,701
9. Корея	2,277	24. Ирландия	0,644
10. Мексика	2,241	25. Чехия	0,455
11. Нидерланды	2,074	26. Новая Зеландия	0,422
12. Австралия	1,947	27. Венгрия	0,399
13. Швейцария	1,500	28. Словакия	0,243
14. Бельгия	1,396	29. Люксембург	0,216
15. Швеция	1,302	30. Исландия	0,168

Вторую часть финансирования (Part II) составляют добровольные взносы стран-членов и стран-партнеров за участие в проектах и программах профильных комитетов. В 2005 году бюджет ОЭСР составил 330 млн. евро, в 2006 году — 336 млн. евро.

Несмотря на то что бюджет ОЭСР стабильно растет, можно предположить, что в последние годы ОЭСР сталкивается с финансовыми трудностями, обусловленными, с одной стороны, расширением направлений работы Организации, с другой — конкуренцией за ресурсы с другими международными институтами, в которой ОЭСР подчас проигрывает. Связанное с этим снижение активности ОЭСР и ее авторитета в решении мирохозяйственных вопросов, сокращение численности аппарата ОЭСР, включая ее научно-аналитические подразделения, некоторые эксперты склонны рассматривать как проявление кризиса деятельности

Организации. Однако любой кризис заканчивается либо исчезновением международного института, либо его переходом на качественно новый уровень. Текущие реформы расширения, глобального взаимодействия и партнерства свидетельствуют о поиске ОЭСР своего нового места в системе международных институтов и о выходе этой Организации на качественно новый уровень работы.

5.3. Россия и ОЭСР. Приоритетные направления сотрудничества и перспективы членства России в ОЭСР

Эволюция сотрудничества России и ОЭСР

Сотрудничество России и ОЭСР имеет более чем 10-летнюю историю. В советский период специалисты ОЭСР консультировали Госкомстат СССР по вопросам введения и использования системы национальных счетов. В 1990 году в ОЭСР был создан Центр по сотрудничеству со странами с переходной экономикой, который в том числе стал координировать взаимодействие различных директоров ОЭСР с Россией.

Началу официального сотрудничества способствовали как внутренние реформы в России, связанные с установлением рыночных отношений и демократических норм, так и внутренние реформы самой ОЭСР, которая, оставаясь до этого времени «закрытым клубом», начала реализовывать стратегию расширения, включив в свой состав бывшие социалистические страны Европы.

Сотрудничество ОЭСР и России началось практически с 1992 года, когда организация разработала первую страновую программу. Официальное сотрудничество между Россией и ОЭСР началось в 1994 году, когда в ходе очередной сессии Совета ОЭСР состоялось подписание основных документов, регулирующих отношения России и ОЭСР, — Декларации о сотрудничестве и Соглашения о привилегиях и иммунитетах ОЭСР в РФ.

Заявив о своем стремлении вступить в ОЭСР на саммите «Группы восьми» в Галифаксе в 1995 году, Россия представила официальную заявку о вступлении в ОЭСР в 1996 году. Последние 10 лет Россия и ОЭСР постепенно расширяли и углубляли свое сотрудничество, последовательно придерживаясь курса на вступление России в Организацию, которое изначально было признано «взаимно разделяемой целью». Важным промежуточным результатом этого десятилетнего сотрудничества стало принятие 16 мая 2007 года на очередной министерской сессии Советом ОЭСР решения о начале переговорного процесса о

вступлении России в Организацию. Какие факторы способствовали принятию этого решения, каковы основные результаты сотрудничества России и ОЭСР, являющегося основой для выхода отношений России и ОЭСР на новый уровень, связанный с членством России в Организации?

Во-первых, сложилась необходимая нормативно-правовая и институциональная основа сотрудничества России и ОЭСР.

Нормативно-правовую основу текущего сотрудничества составляют подписанные в 1994 году Декларация о сотрудничестве¹⁶³, определяющая его основные направления и регулирующая условия деятельности ОЭСР в России, и Соглашение о привилегиях и иммунитетах ОЭСР в РФ¹⁶⁴. В соответствии с этими документами, ОЭСР, в частности, обязалась оказывать содействие России в переходе к рыночной экономике, включая разработку и осуществление рыночных преобразований на макроэкономическом и отраслевом уровнях, создание институтов и инструментов рыночной экономики. В практическом плане в целях координации взаимодействия министерств и ведомств России, сотрудничающих с ОЭСР, в 1994 году была создана Межведомственная комиссия во главе с заместителем министра иностранных дел России, в круг задач которой входит разработка мероприятий по обеспечению переговоров о вступлении России в ОЭСР, определение общей линии сотрудничества с Организацией. Позднее на уровне Правительства РФ была создана Комиссия по вопросам ВТО и взаимодействия РФ с ОЭСР во главе с премьер-министром М.Фрадковым, что отражало необходимость параллельного решения вопросов вступления России в ВТО и ОЭСР.

В 1995 году была введена в действие первая годовая рабочая программа взаимного сотрудничества, которая с тех пор является основным инструментом планирования сотрудничества ОЭСР и России. В соответствии с этими программами сотрудничество России и ОЭСР шло по следующим направлениям:

- оказание консультативного содействия ОЭСР России в осуществлении рыночных преобразований;

- * участие российских представителей в качестве наблюдателей в работе ряда комитетов и рабочих групп ОЭСР, количество которых постоянно расширялось;

¹⁶³ Декларация о сотрудничестве между ОЭСР и Российской Федерацией (http://oecdmoscow.org.83.com/1.ru/oecd_dec1.html).

¹⁶⁴ Соглашение между ОЭСР и Правительством РФ о привилегиях и иммунитетах Организации в Российской Федерации (<http://oecdmoscow.org.83.com/1.ru/oecdjprev.html>).

- участие российских экспертов в исследовательских проектах ОЭСР, в работе по сбору статистической информации и разработке статистических показателей;

- участие российских экспертов в конференциях и семинарах ОЭСР;
- доступ России к ее информационно-аналитическому потенциалу.

Реальное взаимодействие ОЭСР и России осуществляется в рамках Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР. Центр реализует общую и специальные (для конкретных стран) программы, а также программу обучения. Координация сотрудничества Россия и ОЭСР в соответствии с рабочими программами осуществляется Московским офисом Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР (www.oecmoscow.org).

В 1997 году был согласован протокол о создании специального Комитета по связям между Россией и ОЭСР¹⁶⁵. За последнее десятилетие состоялось шесть заседаний этого комитета. В частности, на последнем, шестом заседании Комитета по связям между РФ и Россией, состоявшемся 20 июня 2005 года в Москве под председательством министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова и Генерального секретаря ОЭСР Д. Джонстона, состоялся обмен мнениями относительно направлений дальнейшего сотрудничества. В качестве рабочего документа были представлены «Предложения российской стороны к Программе сотрудничества ОЭСР и РФ на 2005-2006 гг.», одобренные на заседании Комиссии Правительства РФ по вопросам ВТО и взаимодействию с ОЭСР, также прошедшем в июне 2005 года. Проект программы сотрудничества России и ОЭСР на 2005-2006 годы предусматривал расширение взаимодействия и обмен опытом в таких областях, как: экономическая, торговая и инвестиционная политика; международное сотрудничество в сфере налогообложения; антикоррупционная политика; образовательная, научная и инновационная политика; социальная и миграционная политика; корпоративное управление и управление институтами государственного сектора; защита окружающей среды; политика в области страхования и реформирование пенсионной системы; реформа регулирования¹⁶⁶. Результаты шестого заседания Комитета по связям между РФ и ОЭСР были высоко оценены

¹⁶⁵ Протокол между Российской Федерацией и Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) об учреждении Комитета по связям между Российской Федерацией и ОЭСР (oecdmoscow.org.83.coml.ru/rusweb/general/oecd_rf.htm#p).

¹⁶⁶ Очередное заседание комитета, а также принятие новой программы сотрудничества были отложены до принятия решения Советом ОЭСР о начале переговорного процесса о вступлении России в ОЭСР 16 мая 2007.

в ходе состоявшейся 21 июня 2005 года встречи председателя Правительства РФ М.Е. Фрадкова и Генерального секретаря ОЭСР Д. Джонстона¹⁶⁷.

Очевидно, что будущее членство в ОЭСР существенно расширит нормативно-правовую базу сотрудничества. Россия должна будет предоставить дипломатический иммунитет сотрудникам ОЭСР, находящимся на территории нашей страны, и со своей стороны делегировать постоянного представителя в Совет ОЭСР. Кроме того, Россия должна будет присоединиться к Конвенции о создании ОЭСР и к ряду других международных соглашений, участниками которых являются все страны — члены ОЭСР.

Во-вторых, за последнее десятилетие накоплен обширный и полезный опыт сотрудничества России и ОЭСР. России удалось поднять уровень политического диалога с ОЭСР, а также фактически приобрести особый статус страны-партнера.

Среди примерно 20 других государств — претендентов на членство в ОЭСР Россия стала единственной страной, которая получила официальный ответ от ОЭСР, в котором говорится, что вступление России в ОЭСР является «целью, разделяемой организацией».

Россия участвует в работе большего числа комитетов и вспомогательных органов ОЭСР, чем любая другая страна, не являющаяся членом Организации. На протяжении последних 10 лет круг комитетов и рабочих групп ОЭСР, в которых Россия участвует в качестве наблюдателя, постоянно расширялся. В настоящее время Россия активно участвует в деятельности ОЭСР в качестве наблюдателя в 13 комитетах ОЭСР и нескольких рабочих группах, что дает России право высказывать свою позицию по обсуждаемым вопросам, участвовать в выработке решений и рекомендаций. Рассматривается вопрос о получении статуса наблюдателя еще в нескольких комитетах (по страхованию, торговле, финансовым рынкам, помощи развитию, госуправлению, в рабочей группе по борьбе с коррупцией). Полный список комитетов и рабочих групп, в которых Россия участвует в качестве полноправного участника (full participant), наблюдателя (observer), временного наблюдателя (ad hoc observer), представлен в приложении 1. Россия также участвует во многих из Глобальных форумов ОЭСР

На Россию приходится около 20% бюджетных средств ОЭСР, выделяемых на сотрудничество с 70 странами-нечленами Организации.

Современное состояние и перспективы сотрудничества России и ОЭСР служат примером практичного взаимовыгодного и максимально деполитизированного (по крайней мере, внешне) подхода к решению текущих социально-экономических задач. Отличительной чертой такого подхода является бесспорное признание Россией значения ОЭСР как канала постоянного обсуждения сложных проблем на высоком уровне без политических условностей и одновременно как источника богатейшего опыта в сфере экономической политики и проведения объективных аналитических работ¹⁶⁸. По словам директора Департамента экономического сотрудничества МИД РФ А. Кондакова, «ОЭСР является экономической, а не политической организацией, созданной для решения конкретных хозяйственных задач, а не для игры в политику. Именно в этом и состоит ее ценность как признанного в международном плане экспертно-аналитического центра, как действенного механизма координации социально-экономической политики промышленно развитых стран мира. Именно этим интересна данная организация и для нас. В случае вступления Россия намерена строго придерживаться принципов ОЭСР, проводить линию на конструктивное взаимодействие со всеми странами-членами, а также способствовать развитию диалога Организации с другими значимыми экономическими игроками»¹⁶⁹.

О высоком уровне политического диалога, в частности, свидетельствует тот факт, что начиная с 1995 года представители России регулярно¹⁷⁰ принимали участие в заседаниях Совета ОЭСР на уровне министров. Высокопоставленные российские официальные лица в ходе встреч с руководством Организации неоднократно отмечали высокую оценку ОЭСР российским правительством и постоянно подтверждали стремление развивать и укреплять сотрудничество. Переговорный процесс о присоединении России к ОЭСР активизировался после встречи Президента России В.В. Путина и Генерального секретаря ОЭСР Д. Джонстона в октябре 2000 года. С тех пор вопросы расширения сотрудничества и перспектив вступления России в ОЭСР обсуждались в ходе встреч и контактов на высшем уровне с участием Президента РФ, руководителей и представителей органов исполнительной власти (полный

¹⁶⁸ Тарлецкая Л. Сотрудничество России и ОЭСР // Мировая экономика и международные отношения. 2003. № 10.

¹⁶⁹ Время вступать в ОЭСР. Интервью директора департамента экономического сотрудничества МИД РФ А. Кондакова газете «Время новостей», 16.04.2007 (www.vremya.a.ru/2007/66/4/176257.htm 1).

¹⁷⁰ Россия не принимала участия в заседании совета на министерском уровне только в 2002 году.

и развитию институциональной и правовой среды, обеспечивающее формирование развитой рыночной экономики. Особое значение консультативное и техническое содействие имеет в разработке антимонопольного законодательства и законодательства в области налогообложения, в привлечении иностранных инвестиций, приватизации, реформе предприятий, банковской реформе, решении проблем государственного управления и регулирования, рыночных преобразований в сельском хозяйстве, в реформировании естественных монополий, модернизации образовательной политики, научно-технической и инновационной политике.

Регулярно публикуются общеэкономические обзоры ОЭСР по России¹⁷², а также специализированные исследования и обзоры положения в отдельных секторах экономики и социальных отношений¹⁷³. Для обсуждения подготовленных материалов организуются семинары и конференции с привлечением ведущих экспертов ОЭСР, представителей исполнительной и законодательной власти РФ, а также национальных и международных исследовательских центров. По их результатам готовятся материалы, содержащие рекомендации для соответствующих государственных ведомств РФ.

Одним из важнейших направлений сотрудничества ОЭСР с Россией являются консультирование российских государственных и законодательных органов в процессе подготовки проектов экономических законов. При этом используется опыт стран, наиболее преуспевших в данной области. Кроме того, учитываются международные стандарты (например, нормы кодексов ОЭСР). Так, например, с участием привлеченных ОЭСР международных экспертов был разработан ряд актов российского

¹⁷² На сегодняшний день опубликовано шесть обзоров. В последнем обзоре, опубликованном в 2006 году, эксперты ОЭСР подчеркивают, что поддержание нынешних высоких темпов экономического роста в долгосрочной перспективе является основной экономической задачей России, решение которой позволит относительно быстро приблизиться нашей стране к развитым странам ОЭСР. Обзор содержит оценку состояния таких сфер, как система государственного управления, инновационная политика, российская система здравоохранения. Особое внимание уделяется описанию современных вызовов в сфере экономики и специфике регулирования процессов макроэкономического развития.

¹⁷³ В период с 1995 по 2006 год ОЭСР совместно с российскими представителями профильных министерств и ведомств, экспертных институтов подготовила обзоры политики России в сфере образования (в том числе высшего образования, обеспечения равенства в образовании), сельского хозяйства, окружающей среды, инвестиций, инновационной деятельности, социальных вопросов, развития человеческих ресурсов, науки и технологии, корпоративного управления и реформы регулирования.

антимонопольного законодательства, законодательства о банкротствах, сделано несколько предложений по совершенствованию проектов новой редакции закона об иностранных инвестициях.

Рекомендации экспертов ОЭСР нашли непосредственное отражение в «Основных направлениях энергетической политики Российской Федерации до 2010 года»¹⁷⁴. Это стало результатом сотрудничества России с Международным энергетическим агентством¹⁷⁵, декларация о сотрудничестве с которым была подписана Россией в 1994 году. Сотрудничество России с ОЭСР в области энергетики в последнее время приобретает все большее значение в силу жизненной важности топливно-энергетического комплекса для экономики нашей страны, а также значимого места России в мировом производстве энергоносителей. В 2007 году Правительство России и Агентство по ядерной энергии¹⁷⁶ подписали Совместную декларацию о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии¹⁷⁷, определяющую цели, области и формы сотрудничества, включая участие России в качестве постоянного наблюдателя в постоянно действующих технических комитетах и рабочих группах АЯЭ.

Результаты работы Круглого стола по вопросам корпоративного управления в России, регулярно (начиная с 1999 года) объединяющего на своих заседаниях российских и зарубежных экспертов в области корпоративного управления, в частности, легли в основу Белой книги по вопросам корпоративного управления в России¹⁷⁸, опубликованной в 2002 году, в которой были сформулированы ключевые политические цели и первоочередные задачи реформ, в частности обеспечение равного отношения к акционерам, повышения уровня раскрытия информации и т. д.

Еще одним важным направлением сотрудничества России и ОЭСР является сфера образования в силу растущей значимости образования в формировании экономики, основанной на знаниях. Россия участвует в Программе ОЭСР по международной оценке образовательных достижений учащихся. Российские эксперты принимают активное участие в разработке

¹⁷⁴ Указ Президента РФ № 472 от 07.05.1995 года.

¹⁷⁵ МЭА создано после нефтяного кризиса 1974 года. Административно входит в состав ОЭСР со статусом полусамостоятельного органа, имеет широкие полномочия по координации энергетической и экологической политики.

¹⁷⁶ Также является полусамостоятельной структурой ОЭСР.

¹⁷⁷ Декларация была одобрена Советом ОЭСР 14 декабря 2006 года и подписана 21 марта 2007 года.

¹⁷⁸ На русском языке книга представлена по адресу: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/1/2790002.pdf>

статистических индикаторов образовательных систем (INES), обеспечивая прочную базу для количественных международных сравнений в области образования. Россия приняла участие в двух проектах Директората ОЭСР по образованию — Тематическом обзоре по равенству в образовании¹⁷⁹ и Тематическом обзоре по высшему образованию¹⁸⁰. Важным результатом работы по последнему проекту стала подготовка в 2007 году Государственным университетом — Высшей школой экономики, координирующим участие России в обоих проектах, Аналитического доклада по высшему образованию в Российской Федерации.

Большое значение для России имеет определение ОЭСР кредитного рейтинга, влияющего на условия заимствования на мировых финансовых рынках. Так, в январе 2007 года Совет ОЭСР принял решение о переводе России из четвертой в третью группу инвестиционных рисков, что должно привести не только к улучшению общего экономического имиджа нашей страны, но и к удешевлению западных связанных кредитов для российских компаний¹⁸¹.

В рамках программ сотрудничества с Россией Центр ОЭСР по сотрудничеству со странами-нечленами организует программы обучения, в частности проводит семинары по инвестиционному законодательству, статистике, политике развития конкуренции, бухгалтерскому учету и развитию предпринимательства на базе Стамбульского центра, работающего под совместным руководством ОЭСР и правительства Турции. Особо следует отметить программы повышения квалификации государственных чиновников (в том числе российских государственных учреждений), организуемые Объединенным Венским институтом (ОВИ)¹⁸² в области применения антимонопольного законодательства, современных методов бухгалтерского учета, макроэкономического прогнозирования. В Москве работает Центр подготовки налоговых специалистов, где привлекаемые ОЭСР международные эксперты по налоговому праву и налоговому администрированию читают лекции и проводят семинары для сотрудников налоговых органов Москвы и регионов России.

Став полноправным членом ОЭСР, Россия сможет продолжить сотрудничество с ОЭСР по этим приоритетным направлениям, но уже на более основательной партнерской основе, внося более значимый вклад в

¹⁷⁹ www.oecdcentre.hse.ru/p_equality.html

¹⁸⁰ www.oecd.org/edu/tertiary/review,www.oecdcentre.hse.ru/p_review.html

¹⁸¹ Россия и Израиль уравнили риски. ОЭСР повысила оценку российской инвестиционной привлекательности // Коммерсант. 2007. 29 января.

¹⁸² Объединенный Венский институт создан совместными усилиями ОЭСР, МВФ, ЕБРР, Банком международных расчетов при поддержке австрийских властей.

разработку международных механизмов реализации и оценки политики в различных сферах с учетом своих национальных интересов. Очевидно также, что членство России в ОЭСР позволит существенно расширить направления сотрудничества. Таким образом, указанные предпосылки (наличие взаимного интереса, подтвержденного временем и многочисленными заявлениями на высшем уровне; наличие опыта и институциональной основы сотрудничества; особый статус страны-партнера; наличие серьезного задела и приоритетных взаимовыгодных направлений сотрудничества) создают основу для выхода отношений России и ОЭСР на новый уровень, связанный с возможной ближайшей перспективой членства нашей страны в этой авторитетной организации.

Перспективы вступления России в ОЭСР

Несмотря на то что сотрудничество России и ОЭСР в существующем формате уже принесло существенные плоды (прежде всего для самой России), эксперты российского внешнеполитического ведомства справедливо замечают, что в максимальной степени потенциал сотрудничества может раскрыться лишь после присоединения России к ОЭСР в качестве ее полноправного члена. Вступление в ОЭСР входит в сферу национальных интересов России, является одним из приоритетов международного сотрудничества, и с учетом принятого решения о начале переговорного процесса можно ожидать, что в ближайшее время этот вопрос будет одним из основных пунктов внешнеполитической повестки дня России.

Новый этап сотрудничества России и ОЭСР, связанный с подготовкой к вступлению нашей страны, может быть более коротким, чем предыдущий, однако наверняка будет более трудным для нашей страны.

По самым оптимистичным оценкам, в случае успеха переговоров вступление России в ОЭСР ожидается в 2010 году, однако ряд экспертов высказывают более сдержанные предположения, указывая, что «в условиях неоднозначной политической ситуации вступление в ОЭСР — дело не краткосрочной перспективы»¹⁸³.

Можно предположить, что начало нового этапа сотрудничества будет связано с более пристальным, осторожным и критическим подходом ОЭСР к анализу внутренней экономической, политической и социальной ситуации в нашей стране. Отдельные критические замечания по поводу методов экономического регулирования, недостаточного уровня развития отдельных экономических секторов, нашедшие отражение ранее

¹⁸³ Россия начинает вступление в ОЭСР // Коммерсант. 2007. 16 мая.

в отдельных обзорах и докладах¹⁸⁴, могут быть использованы ОЭСР в качестве основы для выработки сдерживающей политики по отношению к России и аргументов в пользу отсрочки вступления нашей страны в Организацию.

Нельзя исключать, что вопрос вступления России в ОЭСР может быть использован в качестве инструмента давления на нашу страну со стороны ряда государств. Процесс вступления России в ОЭСР может стать предметом сложных политических торгов с ведущими и, возможно, рядом неведущих членов ОЭСР (прежде всего бывших соседей по соцлагерю). От России могут потребовать принять меры, которые выходят за пределы достигнутых договоренностей в рамках переговоров по присоединению к ВТО (например, изменить условия работы для иностранных банков). В свою очередь, принадлежность к «клубу богатых», может усилить давление на Россию со стороны «бедных» государств (в том числе из СНГ) с целью получения от нее дополнительной помощи, сохранения за Россией позиции страны-донора. Эти риски требуют от России выработки определенной политической позиции и соответствующей аргументации.

Несмотря на то что переговорная позиция пока еще до конца не сформирована, российское внешнеполитическое ведомство демонстрирует готовность к разумному торгу. Как заявил глава департамента экономического сотрудничества МИД РФ А.Кондаков, «главное — четко понимать, на что мы готовы пойти и какова цена вопроса. Если переговоры будут проводиться в рамках стандартных условий членства в ОЭСР, пусть и выходящих за пределы того, что мы планируем взять на себя в рамках ВТО, — это одно дело. Если же нам будут предлагать так называемый «ОЭСР-плюс», то здесь нужно будет серьезно подумать. Не думаю, что в наших интересах будет приобрести билет экономического класса по цене первого класса»¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Например, в последнем Обзоре экономического развития РФ (OECD Economic Survey of the Russian Federation 2006) эксперты ОЭСР отмечают ослабление процесса либерализации российской экономики и оценивают усиление государственного вмешательства в ряд секторов, в том числе «стратегических секторов» (нефтяную, авиационную, автомобилестроительную промышленность, финансовую сферу и т. д.), как негативную тенденцию, чреватую усилением коррупции, неэффективностью работы в этих секторах, снижением инвестиционной привлекательности. Недостаточный уровень развития инновационной системы, неэффективность расходов на НИОКР, неэффективность российской системы здравоохранения и связанное с ухудшение социально-демографических показателей также нашли отражение в Обзоре.

¹⁸⁵ Время вступать в ОЭСР. Интервью директора департамента экономического сотрудничества МИД РФ А. Кондакова газете «Время новостей», 16.04.2007 (www.vremya.a.ru/2007/66/4/176257.htm 1).

Фактически России предстоит пройти двухступенчатую проверку своей готовности к членству в Организации (в реальности два этапа будут проходить одновременно). Первая ступень — достаточно формальная и простая для России — связана с рассмотрением кандидатуры нашей страны с точки зрения соответствия более общим «критериям Нобору». Вторая ступень, связанная с детальным рассмотрением соответствия внутреннего законодательства и практики экономической деятельности принципам и нормам ОЭСР, обобщенным в «дорожной карте» (OECD Accession Roadmap), гораздо более сложна для России и требует выработки взвешенной переговорной позиции, позволяющей стать членом ОЭСР при существенном количестве оговорок и отсрочек по обязательствам.

Как российские эксперты, так и эксперты ОЭСР отмечают, что в целом Российская Федерация соответствует «критериям Нобуру», демонстрируя высокие темпы экономического роста, приверженность ценностям рыночной экономики и плюралистической демократии¹⁸⁶. Очевидно, что именно эти факторы будут использоваться российской стороной в качестве аргументов в пользу вступления нашей страны в ОЭСР

Действительно, в течение последнего десятилетия Россия развивала рыночную экономику и демократические институты, тем самым демонстрируя *общность подходов*, приближаясь по уровню своего социально-экономического развития, качеству и эффективности своей политики к странам — членам ОЭСР, закладывая основы для полноправного членства в Организации. При этом важно учитывать не только абсолютный уровень экономического развития, но и относительный — стремительную динамику и интенсивность экономического роста за последние 15 лет. В 2006 году темпы роста российской экономики составили 6,9%, Россия заняла 10-е место в мире по размерам ВВП. С 2001 года в России наблюдается двойной профицит — по бюджету и платежному балансу. Россия вошла в тройку мировых лидеров по объему золотовалютных резервов и досрочно погасила долг Парижскому клубу кредиторов. Достаточно много фактов свидетельствуют об открытости и стабильности российской экономики. Так, летом 2006 года в России

¹⁸⁶ Время вступать в ОЭСР. Интервью директора департамента экономического сотрудничества МИД РФ А. Кондакова газете «Время новостей», 16.04.2007 (www.vremya.ru/2007/66/4/176257.html, http://www.mid.m/brp_4.nsf/0/3C63AFD9DD185A0FC32572BF003706A6); Россия-ОЭСР: время действовать. Статья Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, опубликованная в газете «The Wall Street Journal» 25 апреля 2007 года (www.mid.ru/brp_4.nsf/7sps/E77E87A72708146EC32572C900325B77).

проведена полная либерализация российского валютного рынка и осуществлен переход к свободному движению капитала (на сегодняшний день валютных ограничений нет только в 16 странах, Россия — одна из них). Эти меры способствовали повышению инвестиционной привлекательности России (по данным UNCTAD, в 2006 году прямые иностранные инвестиции в российскую экономику выросли почти в два раза, составив 28,4 млрд. долл. Рост индекса российского фондового рынка за этот период достиг 65% — также один из лучших показателей в мире).

В то же время эксперты ОЭСР справедливо замечают, что главным источником роста ВВП продолжают оставаться условия внешней торговли. Эти факторы неустойчивы и не обеспечивают последовательности и стабильности в экономическом развитии. Поэтому необходим переход к долгосрочному самоподдерживающемуся росту, основанному на внутренних инвестициях и новых технологиях. Выполнение этой задачи потребует тщательного управления макроэкономическими процессами и проведения ряда структурных реформ, которые должны быть направлены на улучшение условий ведения бизнеса, повышение производительности труда и рост производства¹⁸⁷.

В последнее время Россия активно демонстрирует свою *значимость* на международной арене. Только за 2006 год Россия успешно председательствовала в «Группе восьми», Комитете министров Совета Европы, в Организации Черноморского экономического сотрудничества, Арктическом совете, интеграционных объединениях в рамках СНГ.

Взаимовыгодность с самого начала является одной из основных характеристик сотрудничества России и ОЭСР. Динамичное развитие России вносит существенный вклад в обеспечение устойчивости мировой экономики. Вступление России в ОЭСР будет способствовать повышению влияния и авторитета Организации, придаст дополнительный импульс развитию многогранного сотрудничества в ее рамках.

С учетом географического положения нашей страны и ее размеров вступление России в ОЭСР существенно расширит географические границы ОЭСР, диверсифицирует ее связи, в том числе со странами постсоветского пространства, придаст деятельности ОЭСР подлинно *глобальный характер*.

Для прохождения проверки на соответствие более чем 160 «легальным инструментам», содержащимся в «дорожной карте», Россией уже проделана значительная работа. Развитие рыночных и демократических институтов (например, разработка антимонопольного законодательства и законодательства в области налогообложения, привлечения иностранных

¹⁸⁷ OECD Economic Survey of the Russian Federation 2006.

инвестиций, банковской реформы) в России происходило во многом с учетом принципов, моделей, образцов, разработанных ОЭСР. Проведена значительная работа по приведению внутреннего законодательства, прежде всего в области либерализации движения капиталов, внешнеторговой политики, в соответствие с международными нормами.

С формальной точки зрения существующие российские нормативно-правовые акты по вопросам экспорта и импорта капитала уже вполне соответствуют стандартам ОЭСР. Так, по существующему закону об иностранных инвестициях нерезиденты, осуществляющие в России прямые, портфельные и прочие инвестиции, пользуются национальным режимом, т. е. ведут свою экономическую деятельность в тех условиях, что и резиденты.

Таким образом, Россия обладает достаточно сильной позицией по вопросам, являющимся обязательными при рассмотрении кандидатур стран, вступающих в ОЭСР (это прежде всего инструменты, связанные с открытостью экономики для внешней торговли и инвестиций и зафиксированные в Кодексе либерализации движения капиталов, Кодексе либерализации текущих невидимых операций, Декларации о международных инвестициях и транснациональных корпорациях).

По остальным инструментам, большинство из которых носят рекомендательный характер, Россия может выработать систему отсрочек, изъятий и оговорок. С точки зрения национальных интересов России важно обратить внимание на опыт других крупных стран с диверсифицированной экономикой, развитие которой опирается на эндогенные факторы, именно для таких стран (к числу которых принадлежит и Россия) характерно наибольшее число оговорок и изъятий из общего порядка либерализации. Например, в США из-под общего порядка выведены прямые инвестиции в атомную энергетику, электронные СМИ, воздушный транспорт, внутреннее судоходство, гидроэнергетику. Целый ряд ограничений действует и в отношении допуска иностранных финансовых инструментов на американский рынок. Достаточно длинный перечень аналогичных изъятий есть у Японии и Германии.

Показательным также является пример Южной Кореи, которая вступила в ОЭСР в 1996 году, взяв на себя только 50% обязательств, связанных с либерализацией движения капитала, а также лишь частично выполняя ряд других требований. В то же время Корею пришлось взять на себя ряд дополнительных обязательств в рамках принципа «ОЭСР-плюс» по устранению диспропорций (во многом обусловленных низкими издержками на рабочую силу) в ценах на автомобили и бытовую

технику и аналогичные изделия членов Организации. Именно благодаря серьезной и тщательной четырехлетней подготовке страны к членству в ОЭСР сам процесс вступления занял у Сеула всего год.

Очевидно, что процесс вступления России в ОЭСР будет более длительным. Помимо уже упомянутого непростого политического контекста вступления, пока еще не выработанной до конца переговорной позиции в условиях сохраняющегося объективного несоответствия России ряду требований и принципов ОЭСР процесс вступления нашей страны в ОЭСР будет сдерживать также тот факт, что Россия пока не является членом ВТО. В то же время существенное продвижение России на пути вступления в ВТО создает реальные предпосылки для ее будущего членства в ОЭСР.

Таким образом, в отношениях России и ОЭСР начинается новый этап — этап реальной подготовки к вступлению. Насколько это удастся сделать быстро и максимально безболезненно для национальной экономической системы, прежде всего для ее законодательной базы, зависит от самой России, от умения мобилизовать необходимые политические и экспертные ресурсы для выработки эффективной переговорной позиции.

5.4. Ресурсная база деятельности России в ОЭСР

Вопрос о финансовой и политической цене участия России в деятельности ОЭСР является одним из основных вопросов, разрабатываемых в контексте подготовки вступления нашей страны в эту международную организацию.

Есть три основных вида ресурсов, которые могут и должны быть оценены и использованы Россией для эффективного участия в организации на нынешнем этапе — как страны — партнера, в дальнейшем — как полноправного члена:

- финансовые ресурсы;
- политические ресурсы в широком смысле (политический авторитет, влияние, интересы, факторы политической силы — территория, роль в региональной и мировой системе экономических отношений, безопасности и т. д.);
- человеческие ресурсы — экспертный уровень государственных кадров РФ, которым предстоит участвовать в работе Организации.

Оценку этих ресурсов целесообразно проводить с точки зрения сопоставления возможных затрат и выгод/дивидендов (costs-benefits) для России.

Финансовые ресурсы

В настоящее время финансовые расходы России складываются прежде всего из взносов за участие в качестве наблюдателя в конкретных комитетах (ежегодный размер взноса за участие в одном комитете — около 5 тыс. евро¹⁸⁸), а также в различных программах и проектах ОЭСР (взносы здесь существенно варьируются, зависят как от форм участия, так и от продолжительности проектов, но в среднем составляют от 15 до 65 тыс. евро). Формально эти расходы не являются обязательными. Однако эти расходы являются чрезвычайно важными для России, позволяя не только подтверждать ежегодно свой статус наблюдателя в тех или иных комитетах (выполнение финансовых обязательств в течение года, участие страны в проектах являются одними из основных критериев для подтверждения/продления наблюдательского мандата), но и демонстрировать стремление и готовность полноправного участия России в Организации.

Конкретные финансовые обязательства перед ОЭСР появятся у России лишь после завершения процесса вступления. При этом их объем будет определяться степенью участия России в деятельности ОЭСР. Наиболее значительная часть взносов будет носить обязательный характер. Коэффициент участия в бюджете Организации (основная часть финансирования ОЭСР — Part I) будет рассчитываться исходя из доли российского ВВП в совокупном продукте стран ОЭСР. Другая часть взносов не является обязательной и связана с участием в факультативных программах и проектах ОЭСР (вторая часть финансирования ОЭСР (Part II), или так называемое доленое финансирование). По некоторым предварительным оценкам, если предположить, что Россия будет участвовать во всех программах Организации, то ее финансовые обязательства не превысят 2 млн. долл. США в год¹⁸⁹, что значительно меньше взносов России в другие крупные международные экономические организации.

Ряд экспертов в качестве возможных издержек от вступления России в ОЭСР также отмечают необходимость принятия Россией обязательств

¹⁸⁸ То есть только за участие в качестве наблюдателя в различных комитетах и рабочих группах Россия в настоящее время платит около 100 тыс. евро ежегодно.

¹⁸⁹ Павлов В., Беглецова Н. ОЭСР — 60% мирового ВВП // Международная жизнь. 2004. № 2. Вероятно, данная оценка построена из расчета только обязательных и факультативных взносов и не включает, например, расходы, связанные с участием наших представителей в различных мероприятиях ОЭСР (командировочные, представительские и т. п. расходы).

по дальнейшей либерализации ряда чувствительных для российской экономики секторов (энергетика, сельское хозяйство, машиностроение и т. д.). Особенно болезненной такая плата будет на первых этапах выполнения таких обязательств. Однако эта плата неизбежна в связи с вступлением России в ВТО. Кроме того, как показывает опыт всех вступающих в ОЭСР стран, возможные преимущества и выгоды, как финансовые, так и политические, в конечном счете существенно превысят возможные издержки членства в Организации.

Несмотря на то что ОЭСР не выделяет финансовые средства в виде прямых субвенций (кредитов, грантов и т. д.), она вкладывает значительные финансовые средства в оказание необходимого консультативного содействия, организацию семинаров, конференций, программ обучения, издание публикаций. Важным и финансово выгодным для России является определение Организацией кредитного рейтинга, влияющего на условия заимствования на мировых финансовых рынках. Повышение уровня кредитного рейтинга дает экономию в случае привлечения кредитов около двух процентных пунктов. Так перевод России из четвертой в третью группу рисков в январе 2007 года приведет к удешевлению страховых издержек по связанным кредитам для российских компаний на 30%¹⁹⁰. Помимо снижения стоимости заимствований инвестиционный рейтинг заметно расширяет число потенциальных инвесторов, причем за счет наиболее мощных инвестиционных компаний, ограничивающих свои вложения инструментами с низким уровнем риска¹⁹¹. Кредитные рейтинги ОЭСР оказывают также большое влияние на рейтинги как национальных агентств по страхованию экспортных кредитов, так и международных компаний (например, за улучшением рейтинга России в ОЭСР следует, как правило, повышение суверенного кредитного рейтинга России международными агентствами Moody's, Standard&Poor's, Fitch). В конечном счете кредитный рейтинг ОЭСР имеет важное значение для имиджа нашей страны, общей оценки ее инвестиционного климата. Будущее членство в ОЭСР станет дополнительным «рейтинговым показателем» как для международных организаций, занимающихся распределением финансовых средств, так и для частных кредитных организаций и инвесторов.

¹⁹⁰ Россия и Израиль уравнили риски. ОЭСР повысила оценку российской инвестиционной привлекательности // Коммерсант. 2007. 29 января.

¹⁹¹ Павлов В., Беглецова Н. ОЭСР — 60% мирового ВВП // Международная жизнь. 2004. № 2.

Таким образом, Россия уже сейчас получает значительную непрямую финансовую выгоду, и ее размер после вступления России в ОЭСР будет только возрастать.

Политические ресурсы

Политические выгоды от сотрудничества России и ОЭСР также существенно перевешивают политическую цену, которую наша страна платит за участие и будущее членство в Организации.

Политическая цена сотрудничества России и ОЭСР стандартна и связана прежде всего с необходимостью согласования своего внутреннего законодательства и правил функционирования экономики с нормами и принципами, зафиксированными в правовых актах (кодексах, соглашениях, конвенциях, решениях, декларациях и рекомендациях) ОЭСР¹⁹², а также с необходимостью выполнения взятых на себя международных обязательств. В случае с ОЭСР эта политическая цена даже ниже, чем, скажем, цена участия в ВТО, учитывая рекомендательный характер решений ОЭСР, отсутствие санкций за несоблюдение тех или иных принципов.

Однако такая политическая «свобода» требует от страны-партнера (члена) высокой политической ответственности и высокой политической культуры, готовности к прагматичному, но честному и равноправному сотрудничеству в условиях действия «мягкого права» ОЭСР. Участие в процедурах взаимной оценки, межстранового мониторинга (*peer review*), являющихся наиболее распространенными механизмами работы ОЭСР, обеспечивающими межстрановой обмен опытом и взаимообучение, готовность обучать (представлять лучший национальный опыт государственной политики) и обучаться (использовать лучший зарубежный опыт в ходе национальных реформ), также накладывают на страну дополнительные политические обязательства.

Процесс вступления России в ОЭСР будет сопряжен с необходимостью дальнейшей адаптации ряда сфер национального экономического законодательства к нормативно-правовой базе Организации. Однако это также не должно стать излишне болезненным для России, уже давно предпринимающей значительные усилия по сближению правовой инфраструктуры российской экономики в течение длительного времени с международными стандартами. Очевидно, что этот процесс будет продолжен в связи с вступлением в ВТО.

Россия уже получила существенные политические дивиденды от сотрудничества с ОЭСР, оказавшей содействие нашей стране в переходе

¹⁹² OECD Accession Roadmap.

к рыночной экономике, включая разработку и осуществление рыночных преобразований на макроэкономическом и отраслевом уровнях, создание институтов и инструментов рыночной экономики. Развитие рыночных и демократических институтов в России происходило во многом с учетом принципов, моделей, образцов, разработанных ОЭСР. Существенное значение для поддержки российских экономических реформ имеет консультативное и техническое содействие Организации в разработке антимонопольного законодательства и законодательства в области налогообложения, в привлечении иностранных инвестиций, приватизации, реформе предприятий, банковской реформе, решении проблем государственного управления и регулирования, рыночных преобразований в сельском хозяйстве, в реформировании естественных монополий.

Будущее членство России в ОЭСР также будет иметь важное политическое значение, причем как для самой России, так и для ОЭСР.

Вступление России в ОЭСР будет способствовать повышению международного авторитета и престижа нашей страны, повышению уровня политического диалога со странами — членами ОЭСР и расширению контактов и сотрудничества, построенных на партнерской основе. Членство в ОЭСР также будет способствовать дальнейшему совершенствованию национальной нормативно-правовой и законодательной базы в соответствии с международными стандартами и требованиями. Подключение России к потенциалу ОЭСР даст дополнительный импульс торгово-экономическому, инвестиционному и научно-техническому сотрудничеству в рамках Организации. Членство в ОЭСР будет содействовать полномасштабной интеграции в мировую экономику, более активному участию нашей страны в регулировании мирового хозяйства. Участие России в межстрановых исследованиях и сопоставлениях ОЭСР на регулярной основе в качестве ее полноправного члена будет способствовать более адекватному представлению опыта и потенциала российских реформ в международном пространстве.

Членство в ОЭСР существенно расширит возможности России в высказывании и продвижении своих позиций и интересов (с возможностью их кодификации в рамках правовых документов ОЭСР) в стратегически важных областях, таких как режим миграции капитала, валютных операций, субсидии для сельского хозяйства, торговые режимы. В качестве полноправного члена Россия сможет более полно использовать неограниченные информационные ресурсы ОЭСР в форме ознакомления со служебной документацией, рабочими материалами сессий комитетов.

Организация также может использоваться российскими государственными ведомствами для консультаций и обмена опытом при подготовке и реализации новых направлений в экономической и социальной политике.

При этом вступление России в ОЭСР является политически выгодным не только для самой России, но и для ОЭСР. Вступление России в ОЭСР будет способствовать повышению авторитета и влияния Организации. Использование экономического и интеллектуального потенциала нашей страны может придать дополнительный импульс развитию многогранного сотрудничества в рамках ОЭСР¹⁹³. С учетом географического положения нашего государства и его размеров вступление России существенно расширит географические рамки и мандат ОЭСР, диверсифицирует ее связи с другими странами. Россия может послужить важным посредником для сотрудничества ОЭСР со странами постсоветского пространства.

Человеческие ресурсы

Качество профессиональных кадров, которые обеспечивают участие страны в ОЭСР в текущем формате и будут обеспечивать ее членство в Организации, является чрезвычайно важным и часто недооцениваемым критерием. Несмотря на то что за последнее десятилетие накоплен положительный опыт сотрудничества с ОЭСР (как на высоком официальном уровне, так и на уровне экспертного сообщества), качество и эффективность российского экспертного обеспечения политического диалога между Россией и ОЭСР пока представляются недостаточными. На это не раз обращали внимание руководители Организации. Так, в ходе последнего, шестого заседания Комитета по связям между РФ и ОЭСР эксперты Организации подчеркнули важность более активного вовлечения в работу профильных комитетов организации, что позволит вывести сотрудничество на более высокий качественный уровень. На встрече заместителя министра иностранных дел РФ А.В. Яковенко с Генеральным секретарем ОЭСР Анхелем Гурриа, состоявшейся 23 мая 2006 года, на которой обсуждались вопросы активизации взаимодействия нашей страны с ОЭСР и перспективы вступления России в эту Организацию, А. Гурриа отметил важность активного участия России, нацеленной на вступление в

¹⁹³ Россия-ОЭСР: время действовать. Статья министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, опубликованная в газете «The Wall Street Journal» 25 апреля 2007 года. (www.mid.ru/bpr_4.nsf/sps/E77E87A72708146EC32572C900325B77)

Профессиональный опыт работы в международных форумах, проектах и программах ОЭСР, овладение навыками межстранового мониторинга и анализа, доступ к наиболее полным и авторитетным статистическим базам и информационно-аналитическим материалам, их использование в повседневной работе, связанной с выработкой и реализацией государственной политики на различных уровнях, — все это, несомненно, является очень важным дивидендом сотрудничества России и ОЭСР, который, очевидно, также может быть многократно преумножен после вступления России в Организацию. На сегодняшнем этапе нашей подготовки к членству в ОЭСР представляется чрезвычайно важным уделить внимание формированию пула высокопрофессиональных экспертов, которые будут участвовать в работе ОЭСР, представляя профильные органы российской исполнительной власти.

При этом может быть использован положительный опыт реализации программ обучения, реализуемых Центром по сотрудничеству со странами-нечленами на базе Объединенного Венского института (ОВИ) и Стамбульского центра. Это направление работы представляется чрезвычайно важным и эффективным и в перспективе может обеспечить необходимое (высокое) качество участия российских экспертов в деятельности ОЭСР.

Очевидно также, что пока недостаточным является уровень общественной поддержки российского участия в ОЭСР. В отличие, например, от вопроса о вступлении России в ВТО вопрос рисков, возможностей и перспектив вступления России в ОЭСР, вопрос качества и эффективности нашего текущего участия в деятельности Организации не является предметом широких экспертных дискуссий и объектом общественного внимания. Представляется, что для успешного, скорейшего и максимально выгодного и безболезненного вступления в ОЭСР, особенно на этапе выработки российской переговорной позиции, необходимо расширить уровень диалога внешнеполитического ведомства с экспертным сообществом.

Таким образом, для России вступление в ОЭСР относительно малозатратно, не требует принятия какие-то непосильных и трудновыполнимых обязательств, возможные временные издержки и трудности начального

¹⁹⁴ О встрече заместителя министра иностранных дел России А.В. Яковенко с вновь избранным Генеральным секретарем Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) А. Гурриа в Париже, <http://www.in.mid.ru/nsdipecon.nsf/fc2e4121e6d9ec5343256a0c003bf7d2/43256a0c003bf7ac325717800402bf270?openDocument>

этапа членства будут компенсированы более существенными выгодами от членства. Включение России в ОЭСР будет способствовать повышению международного престижа нашей страны и более активной вовлеченности в мировую экономику и существующую глобальную архитектуру. Став членом ОЭСР, Россия получит дополнительные возможности укреплять свои позиции в мире и повышать уровень политического диалога со своими партнерами. Можно предположить, что вступление России в ОЭСР в качестве полноправного члена произойдет в самое ближайшее время, после вступления России в ВТО, и это будет обоюдовыгодно и для России, и для ОЭСР. Ускорению этого процесса будет способствовать дальнейшая работа по приведению норм российского законодательства в соответствие с международными стандартами и требованиями, выработка аргументированной и взвешенной переговорной позиции при решении вопроса о вступлении с участием экспертного сообщества, продолжение и активизация участия представителей российских органов власти и экспертов в текущей деятельности Организации, прежде всего в тех комитетах, где Россия уже имеет статус наблюдателя.

5.5. Рекомендации для эффективного участия России в деятельности ОЭСР. Прогноз по реализации различных моделей реформирования ОЭСР и их потенциал для повышения эффективности глобального управления

Учитывая заданный рамками настоящего исследования период анализа (2007-2017 годы), рекомендации направлены, во-первых, на обеспечение успешного завершения переговорного процесса о вступлении России в ОЭСР (по предварительным прогнозам этот процесс может завершиться до 2010 года) и, во-вторых, на обеспечение эффективного участия и укрепление позиций России в качестве полноправного члена организации. Очевидно, что эффективное участие России в качестве члена ОЭСР, особенно на первоначальном этапе, будет определяться теми усилиями, которые будут предприняты нашей страной на этапе переговорного процесса.

Для успешного завершения переговорного процесса о вступлении в ОЭСР¹⁹⁵ представляется необходимым на международном уровне:

¹⁹⁵ Успех этого процесса будет определяться вступлением России в ОЭСР в максимально сжатые сроки с максимально безболезненными последствиями для внутреннего законодательства.

- расширить свое участие в деятельности тех комитетов и рабочих групп, в которых Россия уже является наблюдателем. Именно на уровне комитетов формулируются решения о соответствии страны-кандидата нормам и принципам ОЭСР в различных сферах, обуславливающие конечное решение Совета ОЭСР о принятии страны-кандидата в члены Организации. При этом важное значение имеет участие России в выработке среднесрочных рабочих программ деятельности этих комитетов, а также в выработке и согласовании документов, определяющих стратегические приоритеты и цели работы Организации по тем или иным направлениям;

- обеспечить регулярность и эффективность участия российских представителей в текущих мероприятиях ОЭСР, проводимых как на высоком официальном уровне (ежегодные заседания Совета ОЭСР на министерском уровне, заседания профильных комитетов, двусторонние и многосторонние встречи на высшем уровне и т. д.), так и на экспертном уровне (Глобальные форумы, конференции, семинары, проводимые под эгидой ОЭСР или при ее участии, и т. д.);

- сохранять взвешенный и прагматический подход к сотрудничеству с ОЭСР, избегая политизации нашего участия в Организации и использования вопроса о вступлении в ОЭСР в качестве разменной монеты в ходе решения текущих спорных внешнеполитических вопросов со странами-партнерами из ближнего и дальнего зарубежья;

- активизировать процесс вступления России в ВТО, поскольку, не будучи прописанным формально, фактически членство в ВТО является обязательным требованием к стране — кандидату на вступление в ОЭСР

Успех переговорного процесса зависит прежде всего от самой России, от умения на национальном уровне мобилизовать необходимые финансовые, политические и экспертные ресурсы для активизации участия в текущей деятельности ОЭСР и выработки эффективной переговорной позиции. Для этого представляется необходимым:

- консолидировать усилия различных профильных министерств и ведомств, а также экспертного сообщества для выработки аргументированной и взвешенной переговорной позиции, позволяющей минимизировать возможные риски и максимизировать преимущества от вступления в ОЭСР, и осуществить присоединение в условиях неполного соответствия российского внутреннего законодательства нормам и принципам ОЭСР. Важную координирующую роль должны взять на себя институциональные структуры, призванные обеспечивать межведомственное взаимодействие для сотрудничества с ОЭСР, прежде всего: Межведомственная комиссия во главе с заместителем министра иностранных

дел РФ (текущее операционное взаимодействие, системное решение стоящих перед конкретными министерствами и ведомствами вопросов, связанных с ОЭСР), Комиссия правительства РФ по вопросам ВТО и взаимодействия РФ с ОЭСР во главе с премьер-министром РФ (определение общей линии и стратегических приоритетов), Московский офис Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР (обеспечение взаимодействия на экспертном уровне, организационная и информационно-аналитическая поддержка совместных мероприятий и т. д.). Обеспечить более широкое участие российских вузов, исследовательских центров в текущей работе ОЭСР (проектах, сборе статистической информации, подготовке публикаций и т. д.);

- провести анализ соответствия российского законодательства и политической практики нормам и требованиям ОЭСР, сформулированным в «дорожной карте» (OECD Accession Roadmap), и в соответствии с этим продолжить работу по приведению внутреннего законодательства, прежде всего в области либерализации движения капиталов, внешнеторговой политики в соответствие с международными нормами;

- одновременно провести «ревизию» оценок сильных и слабых сторон российских реформ рекомендаций ОЭСР по совершенствованию методов экономического регулирования, нашедшие отражение ранее в отдельных обзорах и докладах ОЭСР. Очевидно, что именно эти замечания экспертов ОЭСР могут стать основой для выработки сдерживающей политики по отношению к России и аргументов в пользу отсрочки вступления нашей страны в Организацию;

- проанализировать опыт стран, ранее вступивших в ОЭСР, прежде всего стран, с близкой структурой экономики; перечней изъятий и оговорок, сформированных странами — членами ОЭСР в ходе переговорного процесса о вступлении для выработки аргументированной переговорной позиции, в максимальной степени соответствующей российским национальным интересам;

- определить пул экспертов, которые будут обеспечивать работу России в ОЭСР, и организовать соответствующую профессиональную подготовку этих специалистов с учетом имеющегося позитивного опыта реализации программ повышения квалификации для государственных служащих, реализуемых Центром по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР;

- обеспечить необходимый уровень информационной поддержки сотрудничества России и ОЭСР и дискуссии по вопросам повышения его эффективности.

Анализируя возможные варианты развития переговорного процесса, можно предположить, что, учитывая существующий задел сотрудничества,

достаточно высокий уровень диалога Россия — ОЭСР, имеющуюся нормативно-правовую и институциональную базу сотрудничества, взаимную заинтересованность в расширении и углублении сотрудничества, подтвержденную временем, Россия все-таки рано или поздно станет членом ОЭСР. Вопрос заключается в том, когда именно и насколько безболезненно, сумев максимизировать преимущества от вступления в ОЭСР и минимизировать возможные издержки за счет правильной переговорной позиции.

Что касается самой ОЭСР и возможностей повышения эффективности ее деятельности в системе международных институтов для решения глобальных вопросов, то представляется, что в период 2007–2017 годов сохранятся два основных направления реформирования Организации, обозначившиеся в начале нового тысячелетия. Одно из этих направлений связано с постепенным расширением Организации в соответствии со стратегией расширения, принятой в 2004 году. При этом будут развиваться оба измерения расширения — расширение на основе сотрудничества со странами-нечленами (*reaching in*) и расширение через сотрудничество с другими международными организациями и негосударственными акторами (*reaching out*).

Сегодня становится очевидным, что из двух подходов к сотрудничеству со странами-нечленами (разумное, ограниченное расширение и всеобъемлющее расширение), определив две «волны расширения» ОЭСР выбрала срединный подход, означающий постепенное (поэтапное) включение наиболее важных экономических игроков, список которых не ограничивается только новыми членами ЕС. Можно предположить, что, последовательно придерживаясь выбранной стратегии расширения, включая в свои ряды страны с наиболее динамично развивающимися экономиками, ОЭСР все более будет превращаться в глобальный международный институт, диверсифицируя свои связи с другими странами, получая дополнительные ресурсы, международный авторитет и влияние. В то же время в результате расширения перед ОЭСР встанут новые серьезные задачи, связанные с необходимостью нахождения консенсуса (являющегося основой большинства принимаемых решений) и обеспечения согласованности координации действий «старых» и «новых» стран-членов, отличающихся по уровню социально-экономического развития и своими политическими интересами.

Одновременно с этим все более важное значение будет приобретать второе измерение расширения — расширение сотрудничества с другими международными организациями и негосударственными акторами в духе глобального взаимодействия (*global relations*) и глобального партнерства (*global partnership*). Это направление реформирования связано с поиском

своей ниши в системе глобального управления, определения своей «специализации» и механизмов взаимодействия с другими институтами, обеспечения стабильного финансирования деятельности Организации в условиях конкуренции за ресурсы.

Можно выделить следующие возможные сценарии дальнейшего реформирования и развития ОЭСР:

- универсализация ОЭСР, превращение ОЭСР в универсальный институт в плане членства, направлений и механизмов работы;
- сужение функций ОЭСР, превращение ОЭСР во вспомогательный институт, обслуживающий деятельность других институтов (прежде всего «Группы восьми»);
- превращение ОЭСР в интегрирующий и координирующий орган, действующий в рамках открытого метода координации.

Универсализация ОЭСР, связанная с неограниченным расширением ее членства и направлений деятельности, превращением ее в некий аналог ООН, представляется маловероятной и нецелесообразной в силу специфики инструментов ОЭСР, прежде всего отсутствия инструментов силового принуждения, столь необходимых в условиях растущего числа вооруженных конфликтов, преимущественно регионального и межнационального, межэтнического, религиозного характера, обострения террористической угрозы, требующей принципиально новых подходов, обеспечивающих непрерывный мониторинг и предотвращение террористических актов. Универсализация членства Организации в ближайшее время (да и в принципе) также невозможна в силу установленной процедуры принятия новых членов, критериев членства, пределов расширения, обеспечивающих элементарную управляемость и жизнеспособность института. Такой сценарий не только не позволит повысить эффективность деятельности как самой ОЭСР, так и всей системы международных институтов, но и способен парализовать деятельность Организации. Он требует кардинальной ломки всех установленных принципов деятельности ОЭСР.

В то же время мульти- и междисциплинарный характер деятельности, большой экспертный потенциал ОЭСР могли бы послужить основанием для более тесного сотрудничества ОЭСР и ООН, выполнения ОЭСР функции своего рода независимого аналитического центра по вопросам глобального управления.

Сужение функций ОЭСР, переход ее на подчиненное, вспомогательное положение, например превращение ее в своеобразный секретариат «Группы восьми», также представляется маловероятным и малоэффективным, поскольку не позволяет в полной мере использовать имеющийся накопленный опыт взаимодействия, потенциал международного сотрудничества. «Группа восьми» при всем своем авторитете

остается форумом лидеров, а его повестка дня, несмотря на отражение наиболее актуальных мировых проблем, все же остается ограниченной. Однако ОЭСР может быть эффективным партнером «Группы восьми», обеспечивая информационно-аналитическую поддержку этого международного форума по таким вопросам, как: содействие развитию, экология, биотехнологии, продовольственная безопасность, борьба с коррупцией, социальные вопросы, связанные с развитием образования, здравоохранения и т. д.

С учетом сильных и слабых сторон ОЭСР возможно предположить, что наиболее вероятным и оптимальным сценарием дальнейшего реформирования ОЭСР является ее постепенное превращение в своеобразного интегратора интеллектуальных и экспертных ресурсов, независимый аналитический междисциплинарный центр, а также в оператора финансовых потоков для обеспечения эффективного глобального взаимодействия. В этот же сценарий вписывается все более отчетливо проявляющаяся роль посредника, координатора взаимодействия между наиболее развитыми странами и динамично развивающимися экономиками. Именно под эгидой ОЭСР планируется организовать диалог между «Группой восьми» и крупнейшими развивающимися странами, включенными в так называемую группу «05» (outreach five), — Китаем, Индией, Мексикой, Бразилией, Южной Кореей¹⁹⁶. Эта роль закономерна, учитывая успешный опыт многолетней деятельности ОЭСР по содействию развитию, а также идущий в настоящее время процесс расширения Организации. Этот сценарий позволяет в максимальной степени использовать конкурентные преимущества Организации, опыт взаимодействия с различными международными правительственными и неправительственными институтами, однако требует от ОЭСР серьезного пересмотра и совершенствования внутренних принципов и механизмов работы, выбора основных направлений работы и концентрации на них организационных и финансовых усилий.

¹⁹⁶ Хайлигендаммский процесс // Независимая газета. 2007. 14 июня.

Участие России в структурных подразделениях ОЭСР

Структурное подразделение	Срок истечения приглашения
Статус: полноправный участник (1)	
Комитет по стали	
Статус: наблюдатель (18)	
Комитет по статистике и его структурные подразделения	31.12.2007 г. (первое приглашение)
Комитет по статистике и негосударственному пенсионному обеспечению Рабочая группа по негосударственному пенсионному обеспечению Комитета по статистике и негосударственному пенсионному обеспечению Комитет по обзорам экономического развития (участие в подготовке только страновых обзоров) Комитет по рыболовству	31.12.2007 г. (первое приглашение) 31.12.2007 г. 31.12.2008 г. 31.12.2007 г. 31.12.2007 г.
Комитет по информационной, компьютерной и коммуникационной политике Комитет по научно-технической политике и его структурные подразделения	31.12.2007 г. 2.02.2007 г. 31.12.2007 г.
Комитет по конкуренции и его рабочие группы Комитет по сотрудничеству со странами-нечленами	31.12.2008 г. 31.12.2005г. (новое приглашение находится на рассмотрении Совета)
Комитет по налогообложению и его структурные подразделения	31.12.2007 г.
Технический комитет по поддержке Агентства по ядерной энергетике и его рабочие группы Группа по продуктам питания Комитета по сельскому хозяйству	31.12.2005г. (новое приглашение находится на рассмотрении Совета)
Комитет по образовательной политике Рабочая группа по кораблестроению	31.12.2007 г.
Комитет по занятости, труду и социальным вопросам (только в самом комитете)	31.12.2005 г. (новое приглашение находится на рассмотрении Совета)
Комитет по морскому транспорту	
Рабочая группа по гармонизации регулирующих мер в биотехнологиях Комитета по экологической политике	31.12.2007 г.
Статус: временный наблюдатель (1)	
Комитет по законодательству в области ядерной энергетике Агентства по ядерной энергетике	31.12.2007 г.

Контакты России и ОЭСР на высоком уровне (2000-2007 гг.)¹⁹⁷

ОЭСР и Российская Федерация постоянно поддерживали контакты на высоком уровне. В частности, можно выделить следующие встречи:

- октябрь 2000 года, встреча Генерального секретаря ОЭСР Д. Джонстона с Президентом РФ В.Путиным;

- март 2001 года, выступление первого заместителя премьер-министра и министра финансов А. Кудрина перед главами делегаций;

- июнь 2001 года, участие министра экономического развития и торговли Г. Грефа в заседании Совета ОЭСР на министерском уровне;

- 9 июля 2002 г., Париж, встреча Генерального секретаря Д. Джонстона с премьер-министром М.Касьяновым;

- 21 февраля 2003 г., Париж, встреча заместителя премьер-министра и министра финансов А. Кудрина с Генеральным секретарем ОЭСР Д. Джонстоном;

- 29 апреля 2003 г., министр энергетики Российской Федерации И. Юсуфов принял участие в заседании министров энергетики Международного энергетического агентства (МЭА). Это был первый случай в истории Агентства, когда на официальной министерской встрече присутствовал министр из страны, не являющейся его членом;

- 30 апреля 2003 г., участие заместителя премьер-министра и министра финансов А. Кудрина и заместителя министра экономического развития и торговли М. Медведкова в специальной сессии по торговым вопросам на заседании Совета ОЭСР на министерском уровне;

¹⁹⁷ Информация получена с сайта Московского офиса Центра по сотрудничеству со странами, не входящими в ОЭСР (oecdmoscoworg.83.coml.ru/rusweb/general/oecd_rf.htm).

- 17-18 июня 2003 г., участие Генерального секретаря ОЭСР Д. Джонстона в качестве ведущего докладчика в работе 7-го Петербургского экономического форума. Во время форума состоялись двусторонние встречи Д. Джонстона со спикером Совета Федерации С. Мироновым и министром экономического развития и торговли Г. Грефом;
- 2-3 июня 2004 г., Москва, встреча Генерального секретаря ОЭСР Д. Джонстона с премьер-министром М. Фрадковым и министром финансов А. Кудриным;
- 21 июня 2005 г., Москва, встреча Генерального секретаря ОЭСР Д. Джонстона с премьер-министром М. Фрадковым (через день после проводившегося перед этим шестого заседания Комитета по связям);
- 5 апреля 2006 г., Москва, встреча Генерального секретаря ОЭСР Д. Джонстона с министром финансов А. Кудриным и российским шерпой «Группы восьми» И. Шуваловым во время на VII ежегодной международной научной конференции «Модернизация экономики и государство»;
- 1-2 июня 2006 г., Москва, только приступивший к своим обязанностям новый Генеральный секретарь ОЭСР А. Гуррия принял участие в министерской встрече «Группы восьми» по образованию и провел двусторонние встречи с министром финансов А. Кудриным, министром экономического развития и торговли Г. Грефом и первым заместителем министра иностранных дел А. Денисовым;
- 10 июня 2006 г., Санкт-Петербург, Генеральный секретарь ОЭСР А. Гуррия принял участие в предварительной встрече министров финансов «Группы восьми»;
- 9-10 октября 2006 г., Генеральный секретарь ОЭСР А. Гуррия принял участие в заседании министров труда и социальных вопросов «Группы восьми» и имел ряд двусторонних встреч, в частности с министром иностранных дел С. Лавровым и заместителем министра экономического развития и торговли А. Шароновым, а также с послом США В. Барнсом;
- 30 января 2007 г., первый заместитель министра иностранных дел А. Денисов встречался с Генеральным секретарем ОЭСР А. Гуррией в штаб-квартире ОЭСР, а затем принял участие в неформальной встрече за круглым столом с главами делегаций;
- встреча Генерального секретаря ОЭСР А. Гуррии с Президентом РФ В.В. Путиным на июньском саммите «Группы восьми» 2007 года в Хайлигендамме (Германия), во время которой А.Гуррия передал В.В. Путину письмо о решении Министерского Совета ОЭСР о начале процесса присоединения России.

Заключение

Проблемы эффективности и реформы системы международных многосторонних институтов

В заключение представляется необходимым подчеркнуть несколько значимых для России выводов, общих для всех организаций, представленных в монографии, и системы международных многосторонних институтов в целом. Следует согласиться с тем, что развитие глобальных процессов (экономических, политических, торговых, финансовых) опережает возможности сложившейся системы управления ими. Прогноз эволюции системы управления предусматривает несколько возможных сценариев. Консервативный сценарий (1), при котором ключевые институты, постепенно реформируясь, остаются центральными инструментами глобального управления. Альтернативный сценарий (2), при котором западные государства будут создавать новые параллельные институты и механизмы управления, перенося в них центр влияния на глобальные процессы. При этом новые режимы будут активно развиваться, старые ослабевать, таким образом, будет обеспечена перегруппировка баланса сил. Множественный сценарий (3), при котором одновременно с действенным использованием ключевых международных организаций будут создаваться новые институты, активно использоваться двусторонние и многосторонние режимы с различной геометрией, селективно использоваться наиболее эффективные и/или наиболее контролируемые организации.

Первый сценарий представляется наиболее управляемым, но фактически уже в настоящее время наблюдается деятельность ключевых государств по формированию новых механизмов координации и управления, в которых принимает участие и Россия. В качестве примеров можно назвать «Ближневосточный квартет», «Шестерку» посредников по Ирану, шестисторонние переговоры по Северной Корее. Таким образом, можно прогнозировать развитие системы глобального управления по множественному сценарию. Такое развитие влечет за собой значительное усложнение общей архитектуры системы многосторонних международных институтов, повышение уровня энтропии в системе,

увеличения ресурсов, необходимых для участия в системе управления.

Для России этот сценарий является сложным, но более предпочтительным, чем альтернативный, для активного участия в формировании которого у нее недостаточно ресурсов, что может привести к тому, что Россия выпадет из процесса выработки и принятия важнейших стратегических решений международного управления.

В любом случае ясно, что качество участия России во всех этих процессах напрямую зависит от положения внутри страны, реальных успехов внутренней экономики и ее структурной перестройки, наличия и эффективного использования потенциала лидерства в многосторонних процессах и институтах: экономического, структурного, предпринимательского, интеллектуального.

Укрепление экономического и политического положения страны, повышение роли в таких международных институтах, как ООН и «Группа восьми», повлияют на возможность России более эффективно участвовать и влиять на процессы реформирования ключевых международных организаций, в том числе со временем и в тех (ВТО, ОЭСР), которые существовали длительное время без участия России.

Безусловно, роль влиятельного участника системы многостороннего управления мировыми политическими процессами влечет за собой существенные инвестиции. Однако данному направлению развития нет альтернативы, если Россия не хочет остаться на периферии этих процессов. Прежде всего, международные организации обеспечивают информационные, процедурные, организационные и структурные ресурсы влияния государств-участников на формирование мирового порядка. Кроме того, в рамках международных организаций на основе устойчивого взаимодействия в заданных условиях формируется определенный уровень доверия между участниками, который, будучи ресурсом солидарности, в свою очередь, содействует выработке коллективных решений, направленных на урегулирование общих проблем. Наконец, эффективное участие в международных многосторонних институтах повышает авторитет государств-членов, является важным ресурсом влияния государства на решения, определяющие развитие глобальных политических и социально-экономических процессов. Международные организации обеспечивают легитимность решений и действий. Таким образом, участие в международных многосторонних институтах является существенным ресурсом собственного развития государства в глобальном сообществе. Особые возможности в этом смысле предоставляют периоды председательства страны в многосторонних институтах,

создавая дополнительные условия для реализации функций координации, формирования повестки дня и согласования решений, лидерства в выработки политики по приоритетным направлениям глобального (регионального) управления.

Использование этих ресурсов для развития государства требует наращивания усилий по формированию высокопрофессиональных специалистов, способных участвовать в широком круге направлений сотрудничества государств в рамках международных институтов на различных уровнях. Качество профессиональных кадров, которые обеспечивают участие страны в деятельности международных институтов, является чрезвычайно важным и часто недооцениваемым фактором качества международного сотрудничества, условием, при котором участие России в международных организациях не станет сценарием упущенных возможностей.

УДК 341.1+341.215.2

ББК 67.412.1 П78



Издание осуществлено в рамках
Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ
«Формирование системы аналитических компетенций
для инноваций в бизнесе и государственном управлении»

Проблемы эффективности и реформы системы международных многосторонних институтов [Текст] / под общ. ред. М. В. Ларионовой ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : ТЕИС, 2007. — 268 [4] с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0521-2 (вокл.).

В монографии представлен комплексный анализ деятельности ключевых многосторонних международных институтов — Организации объединенных наций («Группа восьми»), международных финансовых институтов (Международный валютный фонд, Всемирный банк), международных торговых режимов, Организации экономического сотрудничества и развития. Рассмотрен новый политический и социально-экономический контекст их функционирования, обоснована необходимость реформ международных организаций применительно к новым условиям, представлены предложения по моделям реформирования. Международные процессы рассматриваются с точки зрения интересов России, ее текущего и возможного участия в деятельности международных институтов. Книга может быть рекомендована для использования в качестве учебного пособия для студентов вузов, изучающих международные отношения и деятельность международных организаций. Книга также может быть рекомендована всем, интересующимся проблемами эффективности системы глобального управления.

Монография подготовлена в ходе
выполнения научно-исследовательской работы по теме:
«Анализ внешних условий развития Российской Федерации
в 2007—2017 гг. Эффективность глобального управления»

Авторский коллектив: И.В. Андропова, В.В. Данильцев, В.Н. Зуев, М.В. Ларионова, С. А. Медведев, Т.А. Мешкова, Ю.М. Почта, В.М. Шумилов

Под общей редакцией М.В. Ларионовой

Рецензент: доцент Дипломатической академии МИД РФ *Л.Н. Клепацкий*

Редактор *Е.Л. Наумова* Художественный редактор *И. В. Смирнова*
Компьютерная верстка: *Н. Ф. Бердавцева* Корректор *Е.И. Максакова*
Издано при содействии ООО «МАКС Пресс»

Подписано в печать 27.11.07. Формат 60x88/16 П. л. 16,75. Уч.-изд. л. 18,41
Тираж 1000 экз. Заказ № 6592

Издательство «ТЕИС» 115407, Москва, Судостроительная ул., 59
ОАО «Первая Образцовая типография» 115054, Москва, Валовая, 28
[OCR by Palek, 2013](http://www.teis.ru)

© Оформление. Издательство «ТЕИС», 2007