Роль «Группы восьми» и «Группы двадцати» в развитии форм глобального и регионального коллективного регулирования

М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов

Ларионова Марина Владимировна – д.полит.н., директор Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: mlarionova@hse.ru

Рахмангулов Марк Ринадович – заместитель директора Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», аспирант Института США и Канады РАН; E-mail: MRakhmangulov@hse.ru

Статья посвящена оценке вклада «Группы двадцати» и «Группы восьми» в создание новых и развитие существующих форм глобального и регионального коллективного регулирования. Сравнение эффективности этих институтов, основанное на парадигме функционального анализа, позволяет оценить вклад «Группы восьми» и «Группы двадцати» в развитие новых форм регулирования по трем группам индикаторов: реализация функций глобального управления, включая подотчетность и исполнение обязательств; вклад в глобальную повестку дня и взаимодействие с другими международными институтами.

Таким образом, анализ способствует построению поддающейся количественному анализу базы данных для оценки эффективности «восьмерки» и «двадцатки» и формированию прогноза их роли в развитии коллективного регулирования в будущем. Проанализировав массив документов «Группы двадцати» и «Группы восьми», авторы делают вывод о важности разделения труда между этими институтами, а также другими международными организациями, значительно усиливающего их потенциал в совершенствовании форм коллективного регулирования.

В статье использованы результаты проекта «Развитие форм глобального и регионального коллективного регулирования в системе международных организаций», выполненного в рамках программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011 г.

Ключевые слова: «Группа двадцати», «Группа восьми», коллективное регулирование, подотчетность, эффективность деятельности международных институтов, исполнение обязательств, функции глобального управления.

Key words: G20, G8, collective regulation, accountability, international institutions effectiveness, compliance, global governance functions.

Результаты мониторинга новых форм коллективного регулирования показывают, что после финансово-экономического кризиса произошли значительные изменения форм коллективного регулирования, прежде всего в части совершенствования финансового регулирования, но не только. Форум лидеров «Группы двадцати» стал новым механизмом глобального сотрудничества. В партнерстве с другими институтами «двадцатка» внесла существенный вклад в совершенствование форм глобального и регионального регулирования. Тем не менее дискуссии о легитимности и эффективности «Группы восьми» и «Группы двадцати» продолжаются. Для обеспечения политического лидерства в процессе формирования новых форм коллективного управления заявление

«двадцатки» о своей ответственности как основного форума для международного экономического сотрудничества должно быть подтверждено ее способностью преодолевать возникающие противоречия.

В данной статье мы будем оценивать эффективность «двадцатки» и «восьмерки» в рамках общей парадигмы, основанной на функциональном анализе. Такой подход позволяет сравнить вклад этих институтов в развитие новых форм глобального управления по крайней мере по трем группам индикаторов: реализация функций глобального управления, включая подотчетность и исполнение обязательств; вклад в глобальную повестку дня и взаимодействие с другими международными институтами. Таким образом, исследование вносит вклад в построение поддающейся количественному анализу базы данных для оценки эффективности «восьмерки» и «двадцатки» и формирование прогноза их роли в развитии коллективного регулирования в будущем. Массив документов включает декларации саммитов и заявления министров, доклады, документы экспертов и рабочих групп[1].

По основным функциям глобального управления – политическое управление на национальном уровне, обсуждение глобальных проблем, определение направлений коллективных действий, принятие решений, реализация решений, развитие глобального управления – основное внимание в исследовании уделяется балансу и динамике реализации этих функций в документах «Группы восьми» и «Группы двадцати». В рамках функции «определение направлений действий» было проведено сравнение динамики обращения «восьмерки» и «двадцатки» к ключевым ценностям, определенным на их первых саммитах. Вклад в глобальную повестку дня был проанализирован на основе относительного веса ключевых вопросов глобального управления в документах «Группы восьми» и «Группы двадцати», динамики их повестки дня и способности институтов реагировать на новые вызовы. Сравнительный вклад «Группы восьми» и «Группы двадцати» в развитие эффективного многостороннего сотрудничества оценивался на основе интенсивности и типов их взаимодействия с другими многосторонними институтами по ключевым приоритетам и функциям (ценностям). Особое внимание было уделено анализу вклада «Группы восьми» и «Группы двадцати» в развитие новых форм глобального управления в сфере совершенствования финансового регулирования и реформы международной валютно-финансовой системы (МФС).

Временные рамки исследования включают период сосуществования двух институтов: 2008–2011 гг.[2] Для сравнительной оценки эффективности «Группы восьми» до и после начала мирового финансово-экономического кризиса были использованы документы за 1998–2008 гг.

Динамика функций глобального управления

Сравнительный анализ функций глобального управления был осуществлен на основе абсолютных и относительных данных количества включений функции и количества символов, посвященных определенной функции в тексте документов. Относительные

[1] В базу данных включено 237 документов «Группы семи» и «Группы восьми» 1998–2007 гг. (115 документов лидеров и 122 – министерских встреч) и 169 документов 2008–2011 гг.: 113 из них – документы «Группы восьми» (30 – лидеров и 83 – министерских встреч) и 56 – документы «Группы двадцати» (27 – лидеров и 29 – министерских встреч).

[2] Для сравнения повестки дня «Группы восьми» и «Группы двадцати» после начала мирового экономического кризиса были использованы документы «двадцатки», начиная с саммита 2008 г. в Вашингтоне, и «восьмерки» – с саммита 2009 г. в Аквиле.

показатели реализации функций определяются как доля символов текста, посвященного каждой функции, в сумме символов текста, посвященного всем функциям, и выражается в процентах. Включением называется неразрывная часть текста, посредством которой происходит реализация той или иной функции.

«Группа двадцати» принимает на себя и разделяет с «Группой восьми» такие функции глобального управления, как обсуждение глобальных проблем, определение направлений действий, принятие коллективных решений (рис. 1). Саммиты в Вашингтоне и Лондоне внесли значительный вклад в развитие глобального управления (международной экономической архитектуры). В Лондоне был заложен вектор реализации решений, усиленный в Питтсбурге и консолидированный в Торонто. На саммите в Торонто доли функций были сбалансированы, сохранилось и усилилось давление по повышению уровня реализации решений. При принятии значительной части решений указывалось, что они должны быть выполнены на саммите в Сеуле. Лидеры приняли одиннадцать таких обязательств (всего 61), передали семь подобных мандатов международным организациям (всего 24) и дали три поручения своим министрам финансов и главам центральных банков. Соответственно, в Сеуле доминировала функция реализации решений, составившая 43% дискурса. Совокупная доля дискурса, посвященного определению направлений действий и принятым решениям, составила 52%. Выше она была только на саммите в Вашингтоне (56%). На саммите в Каннах значительно меньше внимания уделялось исполнению, однако и наиболее значительная доля дискурса (36%) посвящена решениям. Очевидно потому, что лидерам пришлось вновь, как в 2008 г., действовать в острой кризисной ситуации, им удалось преодолеть противоречия и согласовать рекордное в истории развития «Группы двадцати» количество обя-

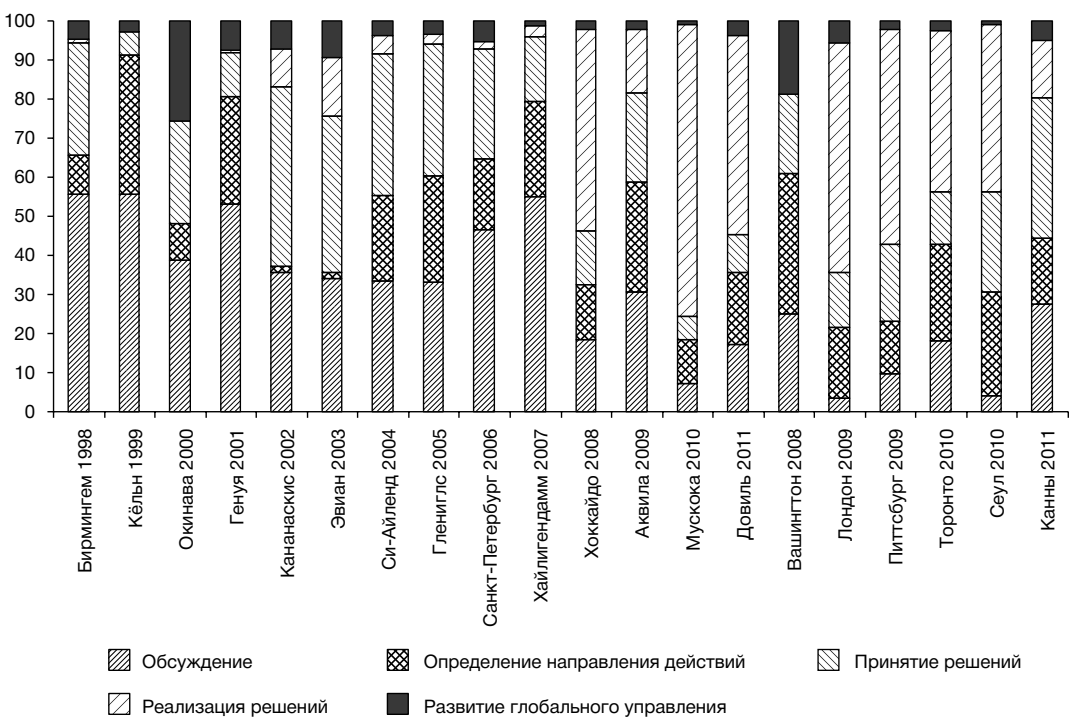

Рис. 1. Функции «Группы восьми» и «Группы двадцати»

зательств (282). Тем не менее по уровню исполнения обязательств «Группа двадцати» пока менее эффективна, чем «Группа восьми».

Данные по каждой функции позволяют сравнить их реализацию «Группой восьми» в течение десятилетия до кризиса и трансформации «Группы двадцати» в форум лидеров, и после, сравнить значение, которое «восьмерка» и «двадцатка» уделяют соответствующим функциям, и оценить, как соотносятся показатели каждого саммита со средними значениями за период.

Как показано на рис. 2, кризис подтолкнул оба института к действиям, и значение функции обсуждения снизилось в документах «Группы восьми» более чем вдвое (со средней доли в 41,8% до 18,86% от всех функций). Даже в объемных документах саммита в Аквиле на эту функцию приходилось всего 30% текста, а в лаконичных документах саммита в Мускоке и вовсе 7%, в Довиле – 17,43%, что ниже среднего уровня доли этой функции в 2009–2011 гг.

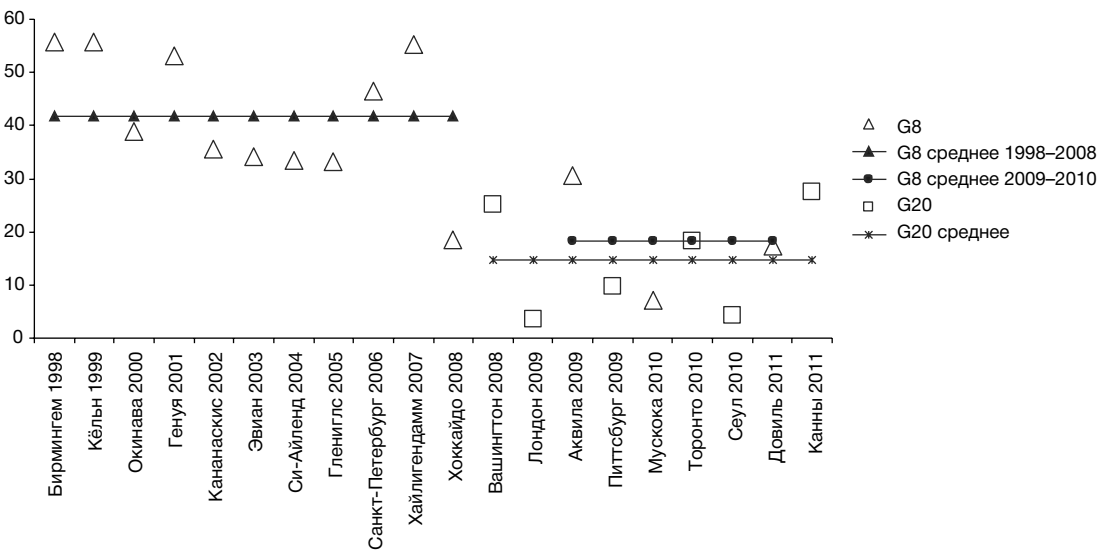

Рис. 2. Обсуждение глобальных проблем

На первом саммите «Группы двадцати» в Вашингтоне в условиях необходимости выработки общих подходов и общего «языка» четверть объема дискурса лидеров, представленного в тексте Декларации, была посвящена функции обсуждения с переходом к определению направлений действий (35,88%) и принятию коллективных решений (20,38%). Лидеры оказались способны одобрить принципы и план действий по реформе финансовых рынков, действия по реформе международных институтов и усилению взаимодействия, при этом доля функции «развитие глобального управления» (18,7%) была самой высокой в обоих институтах с 1998 г., за исключением саммита на Окинаве. В Лондоне и Питтсбурге основное внимание было уделено исполнению принятых решений. А в Каннах кризисная ситуация вновь подтолкнула лидеров к принятию решений по обеспечению глобального экономического роста и занятости (Каннский план действий). Согласно плану, с целью устранения факторов краткосрочной уязвимости все страны должны принять меры денежно-кредитной политики, направленные на

поддержку стабильности цен в среднесрочной перспективе, и оказать поддержку восстановлению экономики [8].

Общим обязательством стало также намерение поддержать стабильность банковских систем и финансовых рынков, обеспечить достаточную капитализацию банков и доступ к финансированию. Все страны подтвердили «обязательство двигаться более быстрыми темпами к рыночным системам обменного курса, повысить степень гибкости обменного курса с учетом основных экономических показателей и воздерживаться от конкурентной девальвации валют» [8]. Однако бо́льшая часть обязательств отражает различные национальные условия и приоритеты стран или групп стран. Такой же подход принят и в части укрепления среднесрочных основ экономического роста.

По определению направлений действий «Группа восьми» немного увеличила долю (со средней в 17% в 1998 г. до почти 20% в период кризиса в 2008 г.), в основном за счет документов саммитов в Аквиле и Довиле. Средний уровень реализации этой функции в «Группе двадцати» был выше, чем в «восьмерке» (рис. 3). Декларация саммита «двадцатки» в Торонто определила значительное количество мандатов и подготовительной работы, которые должны были быть выполнены к саммиту в Сеуле. В документах сеульского саммита было закреплено общее согласие о необходимости продолжения работы по выработке элементов макропруденциальной политики, реформе регулирования, усилению регулирования и надзора, укреплению целостности и повышению эффективности рынков, борьбе с протекционизмом и развитию торговли и инвестиций. Сеульский консенсус в области развития для обеспечения всеобщего роста заложил набор принципов «Группы двадцати» в области развития в качестве основы для решений, сформулированных в Многолетнем плане действий по развитию. В Каннах доля дискурса, посвященного определению направлений действий, снизилась, несмотря на значительное количество «чрезвычайных» вопросов.

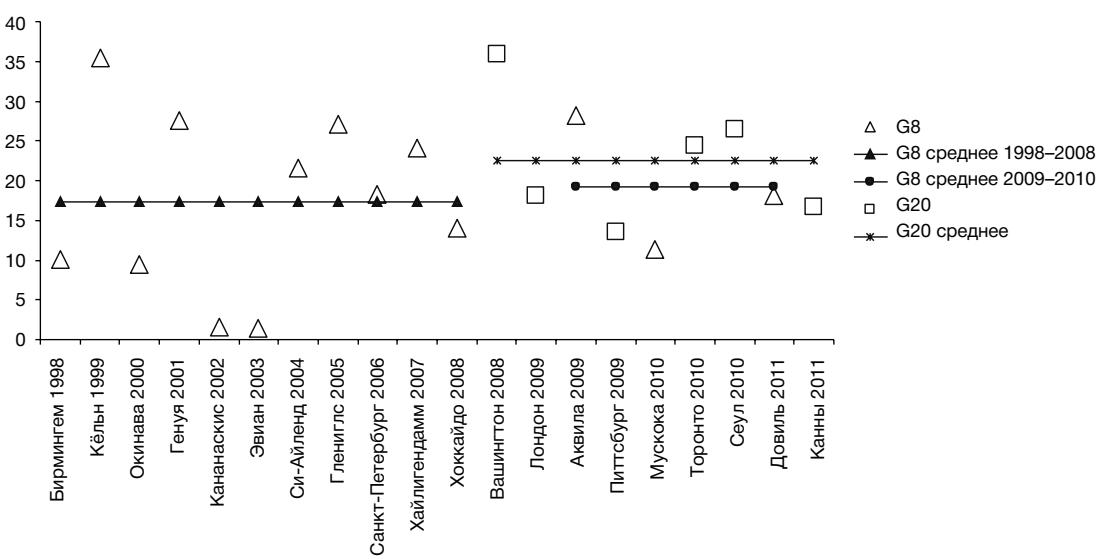

Рис. 3. Определение направления действий

Доля функции принятия коллективных решений в документах «Группы восьми» снижалась с саммита в Кананаскисе, на котором она составляла почти 46%. В документах 2002 г. лидеры одобрили действия по исполнению расширенной Инициативы в отношении бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК), поддержке целей программы «Образование для всех», запуску нового Глобального партнерства «Группы восьми» против распространения оружия и материалов массового уничтожения, а также совместные действия по продвижению безопасности наземного, водного и воздушного транспорта. Уровень реализации этой функции на саммите в Хайлигендамме в 2007 г. и на предкризисном саммите на Хоккайдо в 2008 г. упал ниже среднего – до 16,75% и 13,81% соответственно. Несмотря на то что доля функции принятия коллективных решений во время кризиса в 2009 г. выросла почти до 23% в документах саммита в Аквиле, выше, чем в среднем по «двадцатке», в 2011 г. она снизилась до 9,9% и осталась на уровне ниже средней доли в «восьмерке» в течение десятилетия 1998–2008 гг. (26%).

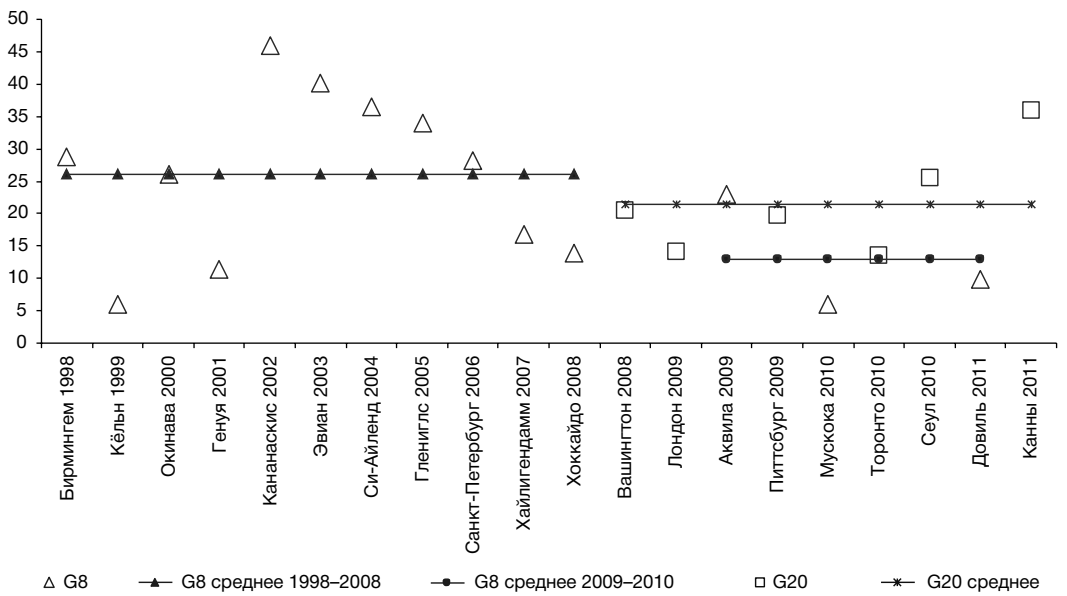

Рис. 4. Принятие коллективных решений

Анализ распределения принятых на саммитах обязательств по приоритетам показывает тенденцию к повышению количества и доли обязательств в сфере экономики (табл. 1). На саммите в Вашингтоне лидеры приняли всего три конкретных решения по экономике, обязавшись признавать важность поддерживающей денежно-кредитной политики с учетом национальных условий; принимать, насколько это необходимо, меры в области налогообложения с целью быстрого стимулирования внутреннего спроса, сохраняя при этом стратегические рамки, способствующие стабильности в налогово-бюджетной сфере; не допускать зарегулированности, которая затормозила бы экономический рост и в еще большей степени сузила бы потоки капиталов, в том числе в развивающиеся страны. В сфере финансового регулирования было принято 62 обязательства. В 2011 г. на саммите в Каннах количество обязательств в сфере экономики более чем в 2 раза превысило количество обязательств по финансам – 91 и 38 соответственно.

Таблица 1. Количество и доля обязательств «Группы двадцати» по приоритетам

Саммит	**Общее количество обязательств**	**Финансы**	**Финансы, %**	**Экономика**	**Экономика, %**	**Торговля**	**Торговля, %**	**Реформа МФС**	**Реформа МФС, %**	**Другое**	**Другое, %**
Вашингтон	95	62	65,26	3	3,16	4	4,21	15	15,79	11	11,58
Лондон	88	32	36,36	10	11,36	9	10,23	25	28,41	12	13,64
Питтсбург	128	27	21,09	15	11,72	6	4,69	9	7,03	71	55,47
Торонто	61	11	18,03	13	21,31	8	13,11	7	11,48	22	36,07
Сеул	153	13	8,5	26	16,99	12	7,84	5	3,27	97	63,4
Канны	282	38	13,48	91	32,27	14	4,96	23	8,16	116	41,13
Всего за период	*807*	*183*	*22,68*	*158*	*19,58*	*53*	*6,57*	*84*	*10,41*	*329*	*40,77*

Таким образом, на первом саммите в Вашингтоне было принято максимальное количество обязательств, направленных на совершенствование финансового регулирования. В Каннах лидеры согласовали максимальное за время существования «двадцатки» количество конкретных решений по экономике. В Лондоне и в Каннах было одобрено наибольшее количество решений по реформе международной финансовой системы – 25 и 23 соответственно. Одновременно от саммита к саммиту увеличивалось количество обязательств в других сферах, в том числе в области содействия росту.

Понятно, что абсолютные значения не вполне объективно отражают вклад лидеров «двадцатки» в развитие новых форм коллективного регулирования через принятие решений в соответствующих сферах, в данном случае в тех, которые в наибольшей степени нуждаются в координации и реформировании: регулирование финансовых рынков; реформа МФС; меры экономической политики, направленные на восстановление экономического роста, улучшение состояния государственных бюджетов, осуществление структурных реформ для увеличения объема производства. Данные по доле обязательств по приоритетам подтверждают тенденцию последовательного усиления внимания лидеров к задачам обеспечения устойчивого, сбалансированного и сильного роста в соответствии с решением о Рамочном соглашении об уверенном, устойчивом и сбалансированном экономическом росте, принятом в 2009 г. Тем самым на саммите в Питтсбурге был запущен процесс сотрудничества «для обеспечения общего соответствия бюджетной, финансовой, торговой и структурной политики стран “двадцатки” более устойчивым и сбалансированным траекториям экономического роста». Ответственность за выработку мер, направленных на достижение целей Рамочного соглашения, в наибольшей степени лежит на государствах. Одновременно в сфере совершенствования финансового регулирования лидеры и финансовые органы власти стран – членов «двадцатки», запустив процесс совершенствования регулирования банковского сектора и других финансовых учреждений, значительную часть ответственности за выработку новых стандартов и правил передали соответствующим

международным финансовым институтам. Оставив за собой право на их одобрение, корректировку, внедрение в практику в соответствии с национальными правилами, обеспечение национальных регулирующих органов необходимыми полномочиями, «двадцатка» определила условия разделения труда, обеспечила возможность включения в повестку дня других приоритетов. Несмотря на снижение доли обязательств по регулированию всех финансовых рынков, продуктов и участников, лидеры неизменно подчеркивали приверженность выполнению обязательств, принятых «в Вашингтоне в ноябре 2008 г., чтобы обеспечить регулирование и надзор за финансовыми рынками, продуктами и участниками рынков в соответствии с конкретными обстоятельствами и таким способом, который согласуется с международными условиями и не является дискриминационным» [8].

Таким образом, «Группой двадцати» была создана система взаимодействия с профильными финансовыми институтами, направленная на разработку, согласование, внедрение и мониторинг реформы финансового сектора.

Как видно из табл. 2, обязательства, принятые в период между саммитами в Вашингтоне и Каннах, касаются всех ключевых аспектов финансового регулирования.

Таблица 2. Количество обязательств в сфере финансового регулирования по подприоритетам

Саммит	**Деривативы**	**СЗФИ**	**КРА**	**Теневой банкинг**	**Базель**	**Хедж-фонды**	**Стандарты отчетности**	**Компенсации**	**Другие вопросы***
Вашингтон	5	6	4	3	4	1	8	3	28
Лондон	0	0	3	4	1	1	2	2	19
Питтсбург	2	1	0	1	2	0	1	8	12
Торонто	1	1	0	0	1	0	1	1	6
Сеул	1	3	1	1	1	1	0	1	4
Канны	3	1	2	6	1	0	2	3	20
В среднем за период	*2*	*2*	*1,67*	*2,5*	*1,67*	*0,5*	*2,33*	*3*	*14,83*

* К другим вопросам относятся обязательства, не попавшие в выделенные подприоритеты.

Всего на саммитах «двадцатки» лидеры приняли 768 решений. Реформе МФС посвящено почти 12%, однако пока нельзя сказать, что достигнуты значительные успехи. Наиболее значимые решения были подтверждены в Сеуле, где лидеры приветствовали «масштабные договоренности, достигнутые министрами финансов и управляющими центральных банков на встрече в Кенджу, и последующее решение МВФ в отношении комплексного пакета реформ, касающихся квот и системы управления в МВФ. По реформе МФИ было согласовано перераспределение долей квот в пользу динамично растущих стран с формирующимся рынком, развивающихся стран и недостаточно представленных стран в размере свыше 6% при сохранении числа голосов беднейших стран,

работу по которому мы обязуемся завершить к ежегодной встрече Совета управляющих МВФ в 2012 г.».

На последнем саммите в Каннах по вопросу повышения гибкости валютных курсов «двадцатка» продвинулась несколько ближе к цели бо́льшего соответствия рыночным системам обменных курсов, отражения основных экономических показателей, снижения несбалансированности обменных курсов и отказа от снижения курсов в целях получения конкурентных преимуществ [8]. Однако более полного отражения меняющегося экономического равновесия не достигнуто, лидеры фактически согласились продолжать работать в прежнем формате: «Мы согласились с тем, что структура корзины СДР должна по-прежнему отражать роль валют в глобальной торговой и финансовой системе и корректироваться со временем с учетом меняющейся роли и характеристик валют. Оценка структуры СДР должна опираться на существующие критерии, и мы призываем МВФ продолжить их уточнение» [8]. Хотя в финальной декларации и отмечается, что «более широкая корзина СДР будет важным определяющим фактором ее привлекательности и, в свою очередь, повлияет на ее роль в качестве глобального резервного актива», по сути, лидеры отложили пересмотр структуры корзины СДР до 2015 г., при условии, что «это будет оправдано по мере приведения валют в соответствие с установленными критериями».

Меры, направленные на укрепление потенциала для преодоления кризисов, ограничены признанием ведущей роли центральных банков в решении проблем потрясений ликвидности на глобальном и региональном уровне, а также поддержкой МВФ в выдвижении новой превентивной линии для предоставления ликвидности (ПЛЛ) и вводе в действие единого механизма экстренного финансирования на нельготной основе в случае экстренных потребностей. По обоим механизмам конкретные формы реализации предстоит обсудить и согласовать.

За этот же период лидеры «Группы восьми» приняли 554 обязательства. Из них 35 в сфере экономики, 15 – в сфере финансов, 5 – по реформе глобального управления, 27 – в сфере торговли. Наиболее значимыми приоритетами для «восьмерки» остались содействие развитию, политические проблемы и вопросы безопасности. Наибольшее количество обязательств принято в сферах защиты окружающей среды (124, или 15,5%), развития (108, или 13,5%), нераспространения оружия массового уничтожения (82, или 10%), продовольственной безопасности и сельского хозяйства (55, или 7%), энергетики и здравоохранения (по 46, или 5,8% соответственно).

Средняя доля дискурса, посвященного принятию решений, в документах «восьмерки» составила около 12%, тогда как в документах «двадцатки» – 21,5%. Однако это не может быть объяснено исключительно снижением способности «Группы восьми» к принятию решений. Важным фактором является повышенное внимание «восьмерки» к подотчетности и постоянное присутствие функции реализации решений в документах «Группы восьми» с 2002 г., которое существенно усилилось на саммитах на Хоккайдо и в Аквиле, еще более увеличилось в связи с подготовкой и публикацией Мускокского доклада по самоотчетности и осталось приоритетом в документах Довиля на уровне почти 50%. Этот новый механизм обеспечения прозрачности существенно изменил баланс функций.

Функция отчетности по реализации решений, которая появилась в 2002 г. и в последние годы расширилась в «восьмерке», присутствовала в документах «Группы двадцати» со второго саммита в Лондоне. Члены «двадцатки» использовали два основных механизма отчетности и повышения уровня исполнения: доклады и катализаторы исполнения, встроенные в декларации саммитов. Наиболее предпочитаемый «двадцат-

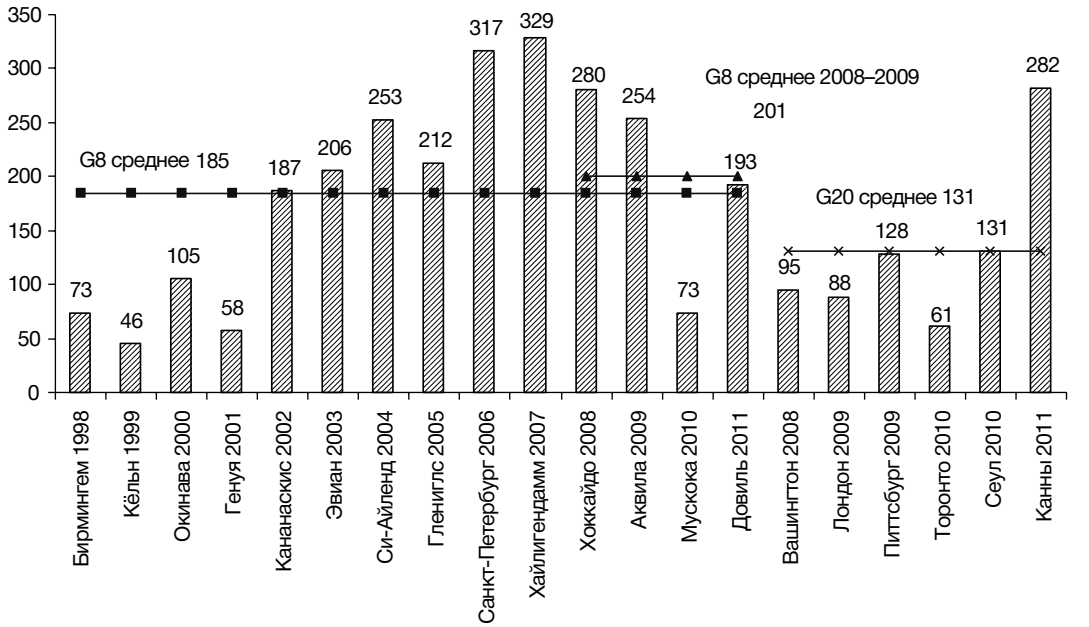

Рис. 5. Количество обязательств «Группы восьми» и «Группы двадцати»

кой» способ повышения отчетности – поручение министрам подготовить доклад по одобренной задаче к установленной дате на их последующих встречах. К настоящему времени было подготовлено десять докладов. Четыре из них сформированы председательством Великобритании в марте и апреле 2009 г. накануне лондонского саммита, затем на встрече министров 5 сентября 2009 г. и в ноябре 2009 г. Один был выпущен председательством США в сентябре 2009 г. накануне питтсбургского саммита. Шестой подготовлен Южной Кореей как председателем «Группы двадцати» в июле 2010 г. На саммите в Каннах в ноябре 2011 г. было опубликовано два доклада: общий – о достижениях «двадцатки» в период с 2008 г. и первый доклад по реализации Сеульского плана действий по борьбе с коррупцией о коллективных и индивидуальных действиях стран-членов, подготовленный рабочей группой «двадцатки». Два доклада были подготовлены группой экспертов «двадцатки» по финансированию торговли в 2009 и 2010 г. Большинство докладов представляют информацию в агрегированной форме. Поэтому, несмотря на то, что доля функции реализации решений составляет почти 40% в документах «Группы двадцати», ее отчетность пока остается сложной, непрозрачной и не позволяет выявить индивидуальный вклад членов института.

Тем не менее следует отметить, что и «восьмерка», и «двадцатка» уделяют все большее внимание подотчетности.

В период сосуществования саммитов «Группа двадцати» продемонстрировала бо́льшую способность в реализации функций определения направлений действий, принятия коллективных решений и развития глобального управления. Документы «Группы восьми» подтверждают, что этот институт не только остается форумом для обсуждения глобальных проблем, но и сохраняет приверженность реализации решений.

Существует, однако, расхождение между широко сформулированными решениями и конкретными обязательствами и еще более существенное расхождение между принятием обязательств и их исполнением. «Группа двадцати» пока существенно менее эффективна по уровню исполнения.

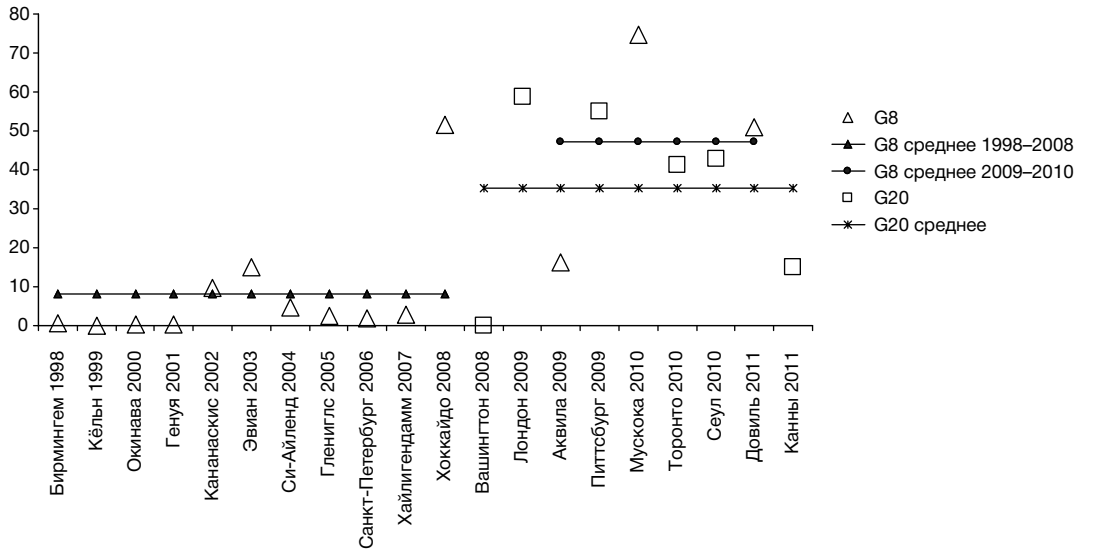

Рис. 6. Реализация решений

Доказательство эффективности основывается на исполнении обязательств, и сравнительный анализ «восьмерки» и «двадцатки» по исполнению обязательств очевидно более важен, чем количество принятых обязательств.

Анализ уровня исполнения обязательств «Группой двадцати», основанный на методологии мониторинга исполнения обязательств членами «Группы восьми», для обеспечения сопоставимости с «восьмеркой» до настоящего времени является неоднозначным. Несмотря на существенные различия в исполнении по секторам и индивидуальным обязательствам, средний уровень исполнения «двадцаткой» принятых лидерами обязательств повышается. Так, средний уровень исполнения обязательств саммита в Сеуле составляет 0,5 – намного выше, чем по обязательствам, принятым в Торонто в 2010 г. (0,27), и в 2009 г. в Питтсбурге (0,24) и Лондоне (0,23) (уровень исполнения на саммите в Вашингтоне был выше, но мониторинг проводился только по одному обязательству по противодействию протекционизму и не затрагивал всех членов «двадцатки»). Средний уровень исполнения обязательств «Группой двадцати» (0,36) существенно ниже среднего уровня исполнения обязательств «Группой восьми» (0,51). Пока данные об исполнении подтверждают бо́льшую эффективность «Группы восьми» по функции реализации решений.

Внутри «Группы двадцати» уровень исполнения обязательств странами – членами «Группы восьми» также существенно и устойчиво выше, чем другими членами «двадцатки». Средний уровень у стран БРИКС по Сеулу (0,42) ниже, чем у членов «восьмерки», но выше, чем у членов «двадцатки», не входящих в «восьмерку», – это значительный рост по сравнению с уровнем 0,07 в Торонто, 0,03 – в Питтсбурге и 0,04 – в Лондоне.

Интересно, что по приоритету «экономика» уровень исполнения обязательств самый высокий и наиболее ровный между группами стран. Для всех групп стран характерна тенденция к повышению, за исключением некоторого снижения уровня исполнения для стран – членов БРИКС по саммиту в Сеуле. По реформе МФС наиболее высокий результат был достигнут всеми странами по исполнению решений, принятых в Торонто. По этим обязательствам также наблюдается наиболее ровный уровень ис-

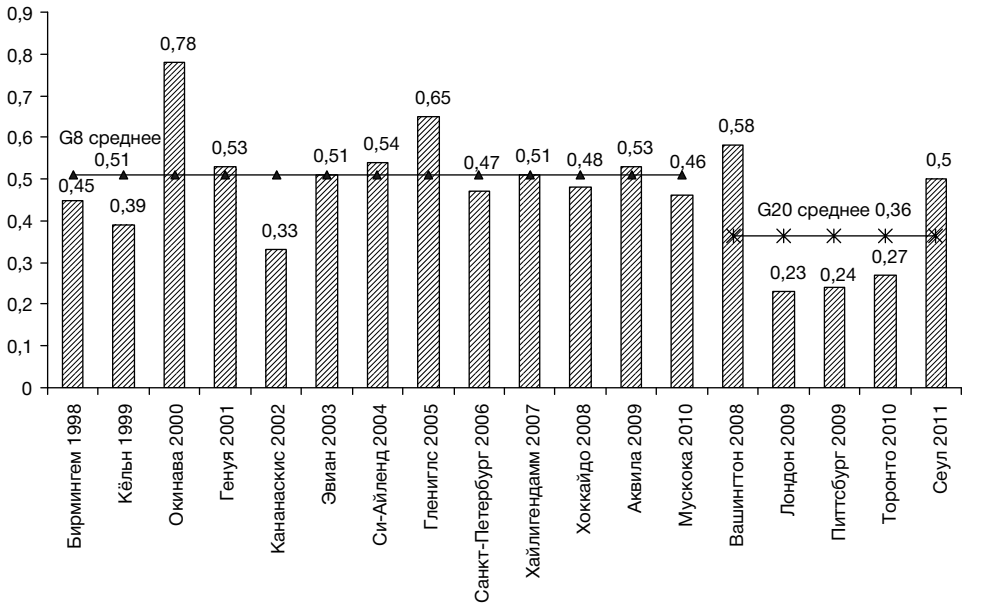

Рис. 7. Исполнение обязательств «Группой восьми» и «Группой двадцати»

полнения странами «восьмерки». В сфере совершенствования финансового регулирования отмечается наиболее высокий уровень исполнения странами – членами «восьмерки» и постепенное, хотя и медленное, повышение уровня исполнения обязательств по финансовому регулированию у стран БРИКС и других стран «двадцатки», не входящих в «восьмерку». В сфере противодействия протекционизму страны «Группы восьми» показывают более высокий уровень исполнения обязательств, принятых «двадцаткой». Таким образом, несмотря на положительную тенденцию уровня исполнения обязательств «Группой двадцати», существует безусловная необходимость повышения уровня реализации решений. С точки зрения исполнения принятых на саммитах решений «восьмерка» по-прежнему вносит наиболее весомый вклад в развитие новых форм коллективного регулирования.

Вклад «Группы восьми» и «Группы двадцати» в развитие глобального управления оценивался на основе относительного анализа доли текста, посвященного этой функции. «Двадцатка» приняла ключевые решения по реформе финансовых рынков и режимов регулирования, а также реформе международных финансовых институтов на первой встрече лидеров. В Лондоне лидеры «Группы двадцати» обязались создать Совет по финансовой стабильности (СФС) с усиленными полномочиями в качестве преемника Форума финансовой стабильности (ФФС), включающий все страны «Группы двадцати», членов ФФС, Испанию и Европейскую комиссию, а также обязались профинансировать и реформировать международные финансовые институты. В Питтсбурге, приняв Рамочное соглашение по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста и определив роль «Группы двадцати» в качестве основного форума для международного экономического сотрудничества, лидеры детализировали механизмы усиления системы международного финансового регулирования при сотрудничестве с международными институтами и обязались реформировать мандат, миссию и управление МВФ и банков развития. В Торонто лидеры пообещали

действовать сообща для реализации обязательств по реформе финансового сектора, принятых на саммитах в Вашингтоне, Лондоне и Питтсбурге, и одобрили новые шаги по реформе финансового сектора, многосторонних банков развития, Всемирного банка, МВФ. Саммит в Сеуле был определен в качестве целевой даты реализации этих решений. Таким образом, «Группа двадцати» усиливала влияние на развитие глобального управления, тогда как доля этой функции в документах «Группы восьми» снизилась по сравнению со средним уровнем в докризисный период 1998–2008 гг. (с 6,61 до 2,19%) и была намного ниже, чем средняя доля этой функции в документах «двадцатки», которая составляла 5,84%.

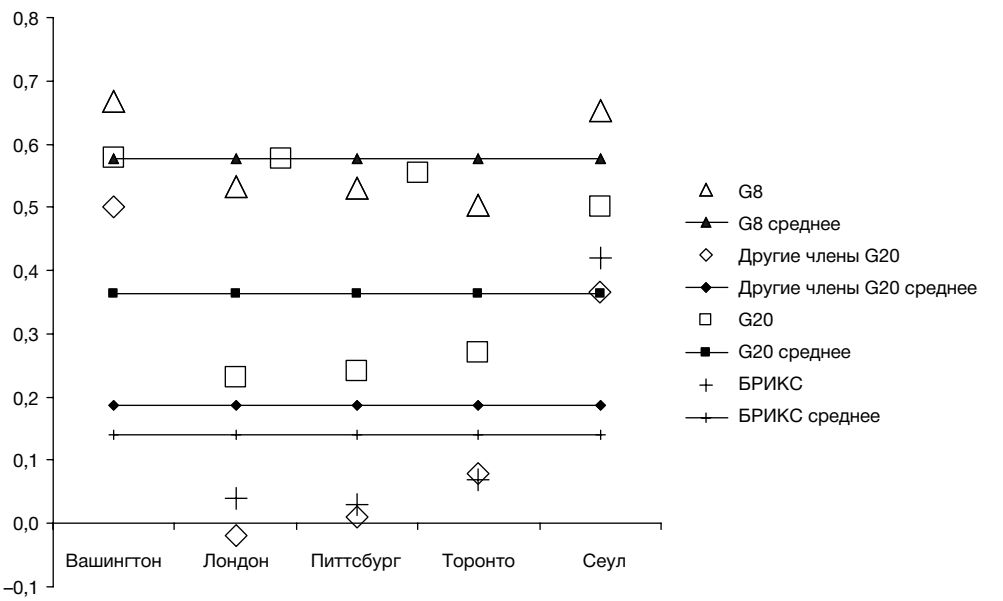

Рис. 8. Исполнение обязательств «Группой двадцати» по группам стран

Другой мерой реализации функции развития глобального управления «Группой восьми» и «Группой двадцати» является создание новых институтов и механизмов и передача новых мандатов существующим институтам посредством решений, принимаемых на саммитах.

Количество новых институтов, которые «Группа восьми» создала в анализируемый период, сократилось с семи на Хоккайдо до трех в Аквиле. В Мускоке и Довиле не было создано ни одного нового института. В «Группе двадцати» наблюдается обратная тенденция: создание Совета по финансовой стабильности и Контрольного механизма ООН для отслеживания глобальной уязвимости было зафиксировано в Лондонской декларации, четыре института созданы в Питтсбурге, четыре в Торонто и шесть в Сеуле. В Каннах была учреждена Рабочая группа по вопросам занятости, «которая должна ориентироваться в основном на молодежь» и представить материалы для встречи министров занятости и труда «Группы двадцати» в 2012 г. На этом же саммите лидеры одобрили создание нескольких механизмов, согласованных министрами сельского хозяйства на их первой встрече: Информационную систему о сельскохозяйственных рынках, Глобальную инициативу по геомониторингу сельского хозяйства, Форум быст-

Таблица 3. Уровень исполнения обязательств по приоритетам

		G20	**G8**	**G20 (не члены G8)**	**БРИКС**
Экономика	Лондон	0,35	0,44	0,27	0,20
	Питтсбург	0,70	0,67	0,73	0,80
	Торонто	0,71	0,68	0,87	1,00
	Сеул	0,89	0,93	0,91	0,80
	Всего	*0,66*	*0,68*	*0,69*	*0,70*
Финансовое регулирование	Лондон	0	0,22	–0,18	–0,20
	Питтсбург	0,15	0,67	–0,27	–0,20
	Торонто	0,10	0,67	–0,36	–0,20
	Сеул	0,63	0,81	0,49	0,50
	Всего	*0,22*	*0,59*	*–0,08*	*–0,03*
Реформа МФС	Лондон				
	Питтсбург	0,15	0,67	–0,27	–0,20
	Торонто	0,90	1,00	0,82	1,00
	Сеул	0,25	0,56	0	0
	Всего	*0,43*	*0,74*	*0,18*	*0,27*
Торговля	Лондон	0,50	0,56	0,45	0,60
	Питтсбург	0,10	0,11	0,09	–0,20
	Торонто	0,15	0,56	–0,18	–0,60
	Сеул	–0,05	0	–0,09	–0,80
	Всего	*0,18*	*0,31*	*0,07*	*–0,25*
Среднее по выбранным приоритетам	Лондон	0,28	0,41	0,18	0,20
	Питтсбург	0,28	0,53	0,07	0,05
	Торонто	0,46	0,73	0,28	0,30
	Сеул	0,43	0,57	0,33	0,13
	Всего	*0,37*	*0,58*	*0,22*	*0,17*

рого реагирования («в целях расширения возможностей международного сообщества по проведению скоординированной политики и выработке общих мер реагирования во время рыночных кризисов») и платформу по вопросам сельского хозяйства в тропической зоне «с целью активизации процесса укрепления потенциала и обмена знаниями, направленного на увеличение объемов сельскохозяйственного производства и повышение продуктивности».

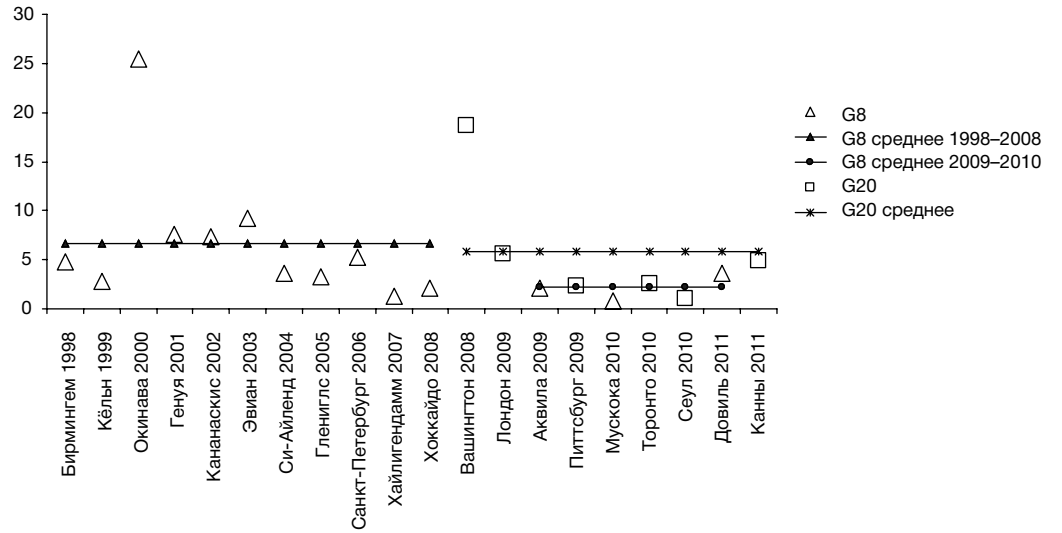

Рис. 9. Развитие глобального управления

Данные по мандатам подтверждают, что «двадцатка» лидирует по реализации функции развития глобального управления. Различия между «восьмеркой» и «двадцаткой» наблюдаются как по количеству мандатов, так и по сферам взаимодействия и институтам, которым они передаются. В период между саммитами в Аквиле и Довиле «восьмерка» передала международным институтам 46 мандатов. Максимальное количество – по изменению климата (14, или 21%), экономике – 7, или 10%, в сфере содействия развитию и энергетике – по 6, или почти 8%, по финансовому регулированию – 4, реформе международных институтов – 3.

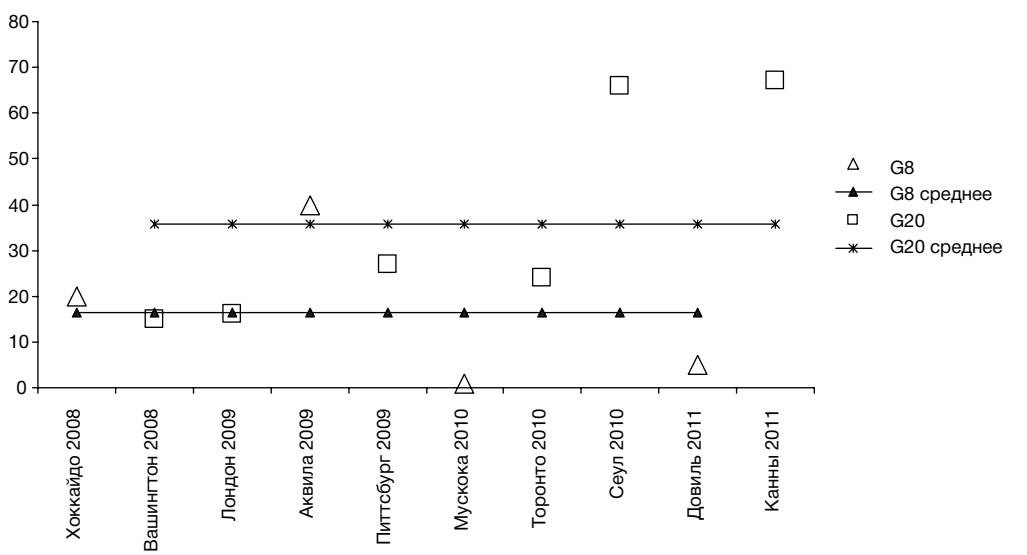

Рис. 10. Количество мандатов

Сравнительный уровень реализации функции развития глобального управления «Группой двадцати» значительно меняется: саммит в Вашингтоне был более эффективным в плане дискурса, но менее продуктивным по мандатам, а саммит в Сеуле трансформировал дискурс в действия и мандаты. Всего на саммитах от Вашингтона до Канн включительно лидеры «двадцатки» передали международным институтам 215 мандатов. Из 215 мандатов 134, т.е. более половины, были в сфере реформы МФС (32), наименьшее количество – в сфере экономики (15), наибольшее – в сфере совершенствования форм финансового регулирования (87). В табл. 4 представлено распределение мандатов в рамках взаимодействия «двадцатки» с международными институтами по основным приоритетам повестки дня, в том числе конкретным направлениям финансового регулирования. Как видно из табл. 5, наибольшее количество мандатов передано «двадцаткой» финансовым институтам (СФС, МВФ, Международной организации комиссий по ценным бумагам (ИОСКО), Базельскому комитету по банковскому надзору (БКБН), Группе разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)).

Таким образом, «Группой двадцати» создана система взаимодействия с профильными финансовыми институтами, направленная на совершенствование финансового регулирования. Эта система также может рассматриваться как новый механизм координации для развития форм коллективного регулирования в финансовом секторе.

Глобальная повестка дня: кооперация или конкуренция?

Анализ приоритетов в дискурсе «Группы восьми» и «Группы двадцати» проводился по 13 приоритетам, присутствующим в повестке дня «восьмерки» и «двадцатки». В ходе контент-анализа один фрагмент текста мог быть отмечен как реализующий только один из 13 приоритетов. Сопоставление динамики дискурса по приоритетам осуществлялось на основе сравнения кумулятивных данных по количеству упоминаний и символов за период анализа; относительной интенсивности дискурса по конкретным приоритетам и их места в системе приоритетов «Группы восьми» и «Группы двадцати» в этот период, а также относительной динамики приоритета в исследуемый период по институтам.

В Питтсбурге лидеры определили роль «Группы двадцати» в качестве основного форума международного экономического сотрудничества. Существуют веские доводы в пользу ограниченной и сконцентрированной повестки дня, позволяющей обеспечить выработку консенсуса по коллективным решениям в широкой группе равных участников. Несмотря на это, как только встречи «Группы двадцати» были переведены на уровень лидеров, не осталось сомнений в том, что повестка дня нового форума не будет ограничена заранее определенным набором финансовых, экономических и торговых вопросов. На самом деле, на своей первой встрече в Вашингтоне лидеры подтвердили важность Целей развития тысячелетия, обязательств по содействию развитию и призвали как развитые, так и развивающиеся страны взять на себя обязательства, соответствующие их возможностям и месту в мировой экономике [3]. Они также заявили о своей приверженности решению других принципиально важных вопросов, включая энергетическую безопасность и изменение климата, продовольственную безопасность, верховенство закона, а также борьбу с терроризмом, нищетой и болезнями [3]. Таким образом, расширение повестки дня «двадцатки» было заложено в решениях первого саммита. Начиная с саммита в Вашингтоне «Группа двадцати» расширяла свою повестку по экономике, удерживала в центре внимания проблемы финансов, однако торговле уделялось намного меньше внимания. Одновременно изменение климата, борьба с коррупцией и содействие развитию включались в список вопросов для координации.

Таблица 4. Количество и доля мандатов по приоритетам

	Вашингтон		Лондон		Питтсбург		Торонто		Сеул		Канны		Все саммиты	
	Кол-во	**Доля**	**Кол-во**	**Доля**	**Кол-во**	**Доля**	**Кол-во**	**Доля**	**Кол-во**	**Доля**	**Кол-во**	**Доля**	**Кол-во**	**Доля**
Реформа МФС	**5**	**29,41**	**4**	**16,00**	**2**	**8,70**	**5**	**38,46**	**5**	**20,83**	**11**	**34,38**	**32**	**23,88**
Экономика	**3**	**17,65**	**2**	**8,00**	**3**	**13,04**		**0**	**5**	**20,83**	**2**	**6,25**	**15**	**11,19**
Финансовое регулирование	**9**	**52,94**	**19**	**76,00**	**18**	**78,26**	**8**	**61,54**	**14**	**58,33**	**19**	**59,38**	**87**	**64,93**
Базельские соглашения	1	5,88	4	16,00	1	4,35	1	7,69		0		0	7	5,22
Практики компенсационных выплат	1	5,88	1	4,00	2	8,70	1	7,69		0	2	6,25	7	5,22
Стресс-тесты	1	5,88		0		0		0		0		0	1	0,75
Теневая банковская система, несотрудничающие юрисдикции		0	3	12,00	3	13,04		0	4	16,67	6	18,75	16	11,94
Системно значимые финансовые институты	1	5,88	1	4,00	3	13,04	1	7,69	3	12,50	2	6,25	11	8,21
Хедж-фонды		0	1	4,00		0		0		0		0	1	0,75
Кредитно-рейтинговые агентства	1	5,88	2	8,00		0	1	7,69		0	1	3,13	5	3,73
Внебиржевые деривативы		0		0	6	26,09		0	3	12,50	5	15,63	14	10,45
Стандарты бухгалтерского учета	2	11,76	1	4,00	1	4,35	2	15,38	2	8,33	1	3,13	9	6,72
Другие	2	11,76	6	24,00	2	8,70	2	15,38	2	8,33	2	6,25	16	11,94
Всего	*17*	*100*	*25*	*100*	*23*	*100*	*13*	*100*	*24*	*100*	*32*	*100*	*134*	*100*

Таблица 5. Количество и доля мандантов по приоритетам и исполнителям

		Вашингтон	**Лондон**	**Питтсбург**	**Торонто**	**Сеул**	**Канны**
Финансовое регулирование	Базельские соглашения	1 ФФС, 1 МВФ	1 СФС, 4 БКБН, 1 КГФС	1 мин. фин. G20	1 СФС, 1 БКБН		
	Практики компенсационных выплат	1 ФФС, 1 МВФ	1 БКБН	1 СФС, 1 мин. фин. G20	1 СФС		2 СФС
	Стресс-тесты	1 БКБН					
	Теневая банковская система, несотрудничающие юрисдикции		3 СФС, 1 МВФ, 1 ФАТФ, 1 «соответствующие институты»	1 СФС, 1 ФАТФ		2 СФС, 1 ФАТФ, 1 Форум по вопросам прозрачности, 1 «соответствующие институты»	1 ИОСКО, 1 ОЭСР, 2 ФАТФ, 3 Форум по вопросам прозрачности, 1 мин. фин. G20, 1 «соответствующие организации»
	Системно значимые финансовые институты	1 «соответствующие институты»	1 СФС, 1 МВФ	1 СФС, 2 мин. фин. G20	1 СФС	3 СФС, 1 БКБН, 1 «соответствующие организации»	2 СФС, 1 БКБН, 1 CPSS, 1 ИОСКО, 1 IASB
	Хедж-фонды		1 СФС				
	Кредитно-рейтинговые агентства	1 ИОСКО	1 БКБН, 1 ИОСКО		1 СФС, 1 БКБН		1 СФС
	Внебиржевые деривативы			1 мин. фин. G20, 2 ИОСКО, 3 «соответствующие институты»		1 СФС, 2 ИОСКО	2 СФС, 1 БКБН, 1 CPSS, 5 ИОСКО

		Вашингтон	Лондон	Питтсбург	Торонто	Сеул	Канны
Финансовое регулирование	Стандарты бухгалтерского учета	2 международные органы по бухучету	1 международные органы по бухучету	1 международные органы по бухучету	2 IASB, 1 FASB	2 IASB, 1 FASB	1 IASB, 1 FASB
	Другие	2 «соответствующие институты»	4 СФС, 2 МВФ, 1 БМР, 2 ФАТФ, 2 мин. фин. G20, 1 Форум по вопросам прозрачности, 1 «соответствующие институты»	1 СФС, 1 МВФ	2 СФС, 1 МВФ	1 СФС, 1 ИОСКО	2 СФС, 1 ОЭСР, 1 «соответствующие институты»
Реформа МФС		1 ФФС, 3 МВФ, 3 «соответствующие институты»	1 СФС, 3 МВФ, 1 мин. фин. G20	1 МВФ, 1 мин. фин. G20	2 СФС, 2 МВФ, 1 мин. фин. G20	1 СФС, 3 МВФ, 1 мин. фин. G20	10 МВФ, 1 мин. фин. G20
Экономика		3 ФФС, 3 МВФ, 2 «соответствующие институты»	1 СФС, 2 МВФ	2 МВФ, 1 мин. фин. G20		2 СФС, 3 МВФ, 1 ВБ, 1 БМР, 1 мин. фин. G20, 1 Рабочая группа G20, 1 «соответствующие организации», 1 французское председательство	1 СФС, 1 МВФ, 1 ВБ, 1 ОЭСР, 1 ЮНКТАД, 1 БМР, 1 RDBs, 1 «соответствующие институты»

Инициативы Южной Кореи, помимо систем финансовой безопасности и реформы международных институтов, включали содействие развитию как один из ключевых приоритетов, который, несомненно, является насущным вопросом для «Группы двадцати», так как на девять стран «двадцатки» со средним доходом приходится 58% мировых бедных [9]. В Каннах лидеры посвятили 39% дискурса проблемам финансов, 26% – экономике и 26% – содействию развитию и росту.

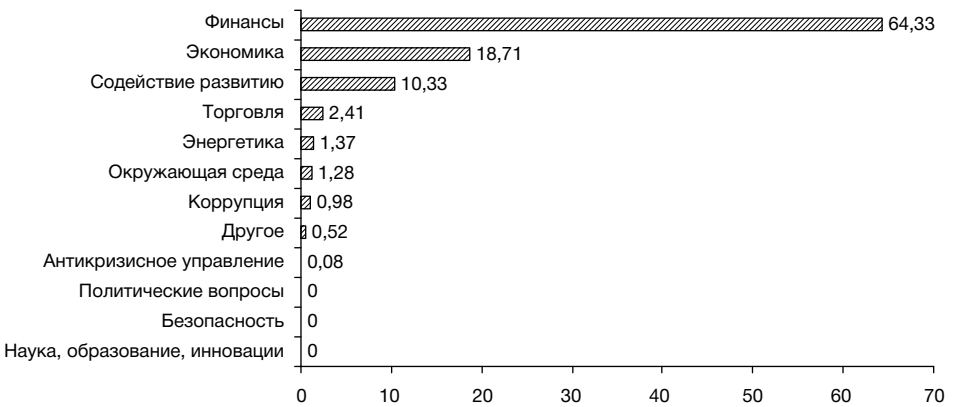

Рис. 11. Приоритеты «Группы двадцати», 2008–2011 гг.

Повестка дня «Группы восьми» сокращалась и на саммите в Мускоке была практически сведена к содействию развитию, политическим вопросам, безопасности, изменению климата и торговле. В 2010 г. в обсуждениях роли «Группы восьми» преобладала точка зрения, в соответствии с которой «восьмерка» должна больше концентрироваться на безопасности, политических вопросах и содействии развитию, тогда как «двадцатка» – на мировой экономике и финансовом регулировании. В Довиле развитие, политические вопросы и вопросы безопасности были во главе повестки дня с долями 61%, 20% и 9% соответственно. При этом лидеры также выразили решимость добиваться того, чтобы их макроэкономическая политика обеспечивала уверенный экономический рост и вместе с социальной политикой и политикой занятости была направлена на сокращение безработицы и быстрое возвращение высвобожденной рабочей силы на рынок труда. Проблемы восстановления экономического роста составили почти 11% на саммите в Аквиле, в Мускоке их доля сократилась до 0,34% в контексте двойного председательства Канады в «восьмерке» и «двадцатке», стремившейся обеспечить четкое разделение труда между институтами. В Довиле внимание лидеров к проблемам макроэкономической политики усилилось, доля дискурса, посвященного задачам содействия здоровому экономическому росту и сокращению безработицы, составила 2,4%. Обсуждение проблем финансового регулирования снижалось с 2,5% в Аквиле до 0,5% в Мускоке и 0,3% в Довиле.

После кризиса «Группа восьми» фактически передала экономические вопросы «Группе двадцати», которая устойчиво расширяла экономическую повестку дня. Тем не менее процесс разделения труда не завершен ни по приоритетам, ни по функциям глобального управления. Четкое разделение труда снизит гибкость и способность к реагированию саммитов, уменьшит возможности лидеров работать над различными вопросами в условиях изменяющейся геометрии во взаимодополняющем формате. В то же время существует риск излишнего расширения миссии и увеличения вопросов по-

вестки дня, и в результате – потери фокуса и возможности формирования консенсуса и исполнения обязательства, особенно в «Группе двадцати».

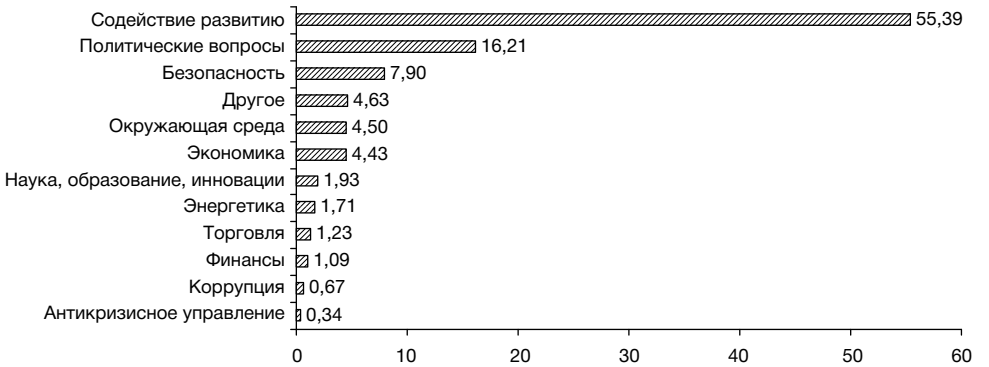

Рис. 12. Приоритеты «Группы восьми», 2009–2011 гг.

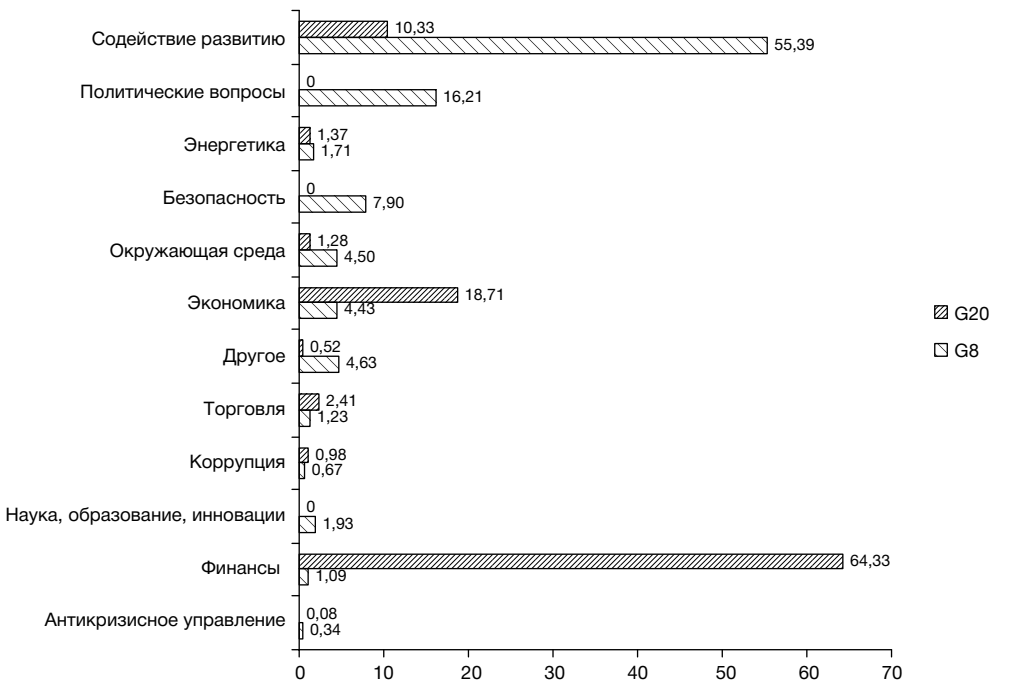

Рис. 13. Приоритеты «Группы восьми» и «Группы двадцати», 2008–2010 гг.

Как показано на рис. 14–15[3], несмотря на то, что «Группа восьми» часто называлась экономическим саммитом, экономика в 1998–2008 гг. не была ее основным приоритетом, составляя в среднем 11,39% за период. Значительных отклонений не наблюдалось, за исключением 1999 г., когда лидеры встретились на своем 25-м экономическом сам-

[3] Графики, на которых представлена динамика приоритетов, имеют разный масштаб, так как значения долей для различных приоритетов существенно различаются.

мите, чтобы договориться о том, как вернуть мировую экономику в состояние устойчивого роста после Азиатского финансового кризиса. Немецкое председательство в 2007 г. попыталось согласовать план действий по корректировке глобальных дисбалансов [2]. Мог ли кризис быть не столь острым, если бы лидеры «восьмерки» согласовали решения по плану и если бы следующий председатель сделал экономику и финансы ключевыми темами саммита? В Аквиле лидеры «восьмерки» подтвердили обязательства, принятые на лондонском саммите, и определили «шаги для возвращения мировой экономики на путь уверенного, стабильного и устойчивого роста, включая дальнейшее создание макроэкономических стимулов при сохранении стабильности цен и обеспечении финансовой устойчивости в среднесрочной перспективе, а также удовлетворение потребностей банков в ликвидных средствах и капитале и принятие всех необходимых мер для обеспечения устойчивости системообразующих институтов»[4]. В Довиле «восьмерка» подтвердила приверженность «протекающим в "Группе двадцати" процессам, направленным на расширение сфер для диалога и сотрудничества, в частности, за счет вопросов реформы финансового сектора и снижения волатильности цен на потребительские товары, укрепления международной валютной системы и исчерпывающего анализа причин все еще крупных внешних диспропорций, а также широкого спектра мер по поддержке значительного, устойчивого и сбалансированного роста в рамках Процесса взаимной оценки» [5]. Лидеры уделили практически одинаковое внимание экономике (2,4%) и инновациям и знанию (2,38%) в качестве источников роста.

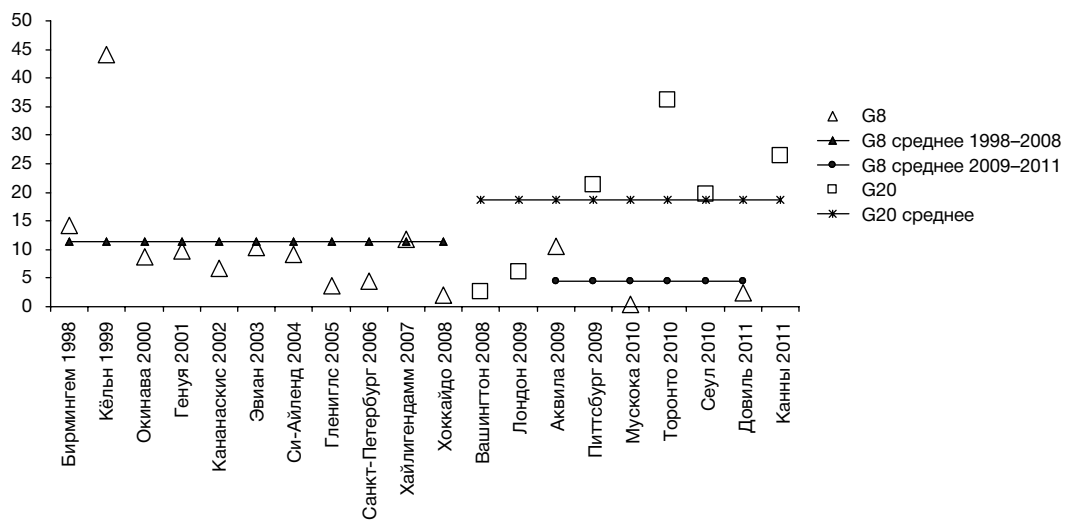

Рис. 14. Экономика

Тенденция по финансовым вопросам была обратной. Несмотря на то что финансовое регулирование и реформы доминировали в дискурсе «Группы двадцати», составляя 70% за период, наблюдается постепенное сокращение его доли. Это происходит по мере того, как лидеры «Группы двадцати» интегрируют новые приоритеты в свою работу и разделяют с другими международными финансовыми институтами ответственность за формирование новых стандартов и правил для финансового сектора экономики.

[4] Ответственное руководство в интересах обеспечения устойчивого развития. 08.07.2009. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/39 (дата обращения: 19.03.2012).

«Группа восьми» сохраняет финансовые вопросы в своем обсуждении, но их доля снизилась со средних 9,73% в период с 1998 по 2008 г. до минимальных 1,09% после кризиса.

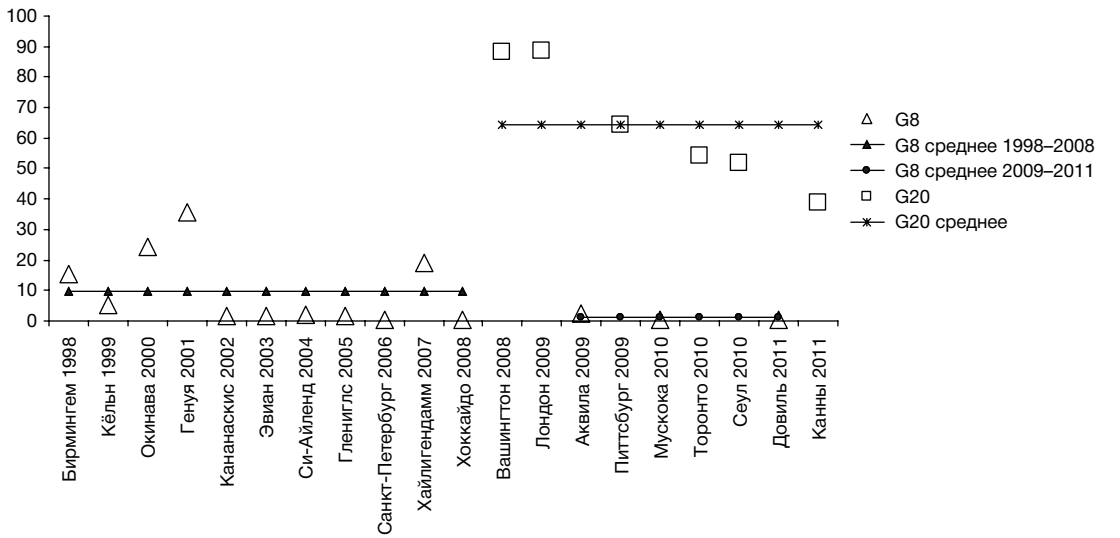

Рис. 15. Финансы

Торговля была «нелюбимым ребенком» в дискурсе «Группы восьми» до начала кризиса: только 3% внимания лидеров было сосредоточено на торговле, и с появлением нового родителя «Группа восьми» позволила себе дальнейшее сокращение дискурса по торговым вопросам, снизив их долю до 1,23%.

Лидеры «Группы восьми» продолжили подтверждать обязательства по сохранению открытости и свободы рынков и отказу от протекционизма любого рода, а также успешному завершению Дохийского раунда переговоров, но они с трудом справлялись с исполнением. Так, исполнение обязательства аквильского саммита по торговле было на самом низком уровне среди всех обязательств (–0,78). «Группа двадцати», уделяя 2,41% своего дискурса вопросам торговли, также неизменно подтверждала обязательство вашингтонского саммита по борьбе с протекционизмом и неприменению барьеров для инвестиций и торговли товарами и услугами, введению новых экспортных ограничений и осуществлению мер стимулирования экспорта, противоречащих правилам ВТО, а также стремлению завершить Дохийский раунд переговоров. Однако для стран – членов «двадцатки» выполнить это обязательство было также нелегко, средний уровень исполнения после лондонского саммита снижался и к саммиту в Сеуле составил –0,05, а в среднем за период –0,2.

Энергетика не была неизменной темой за столом переговоров «Группы восьми». Британское председательство в 1998 г. продвигало сотрудничество по вопросам энергетики в «восьмерке» с целью обеспечения надежных, экономически выгодных, безопасных и экологически приемлемых поставок энергии, чтобы удовлетворить предполагаемый рост потребления. Лидеры обязались поощрять развитие энергетических рынков и подтвердили обязательство, данное на московском саммите 1996 г. по безопасному функционированию атомных электростанций и достижению высоких стандартов безопасности по всему миру. В 2005 г. Гленигльский план действий по изменению кли-

мата, экологически чистой энергетике и устойчивому развитию был направлен на смягчение последствий выработки энергии для изменения климата.

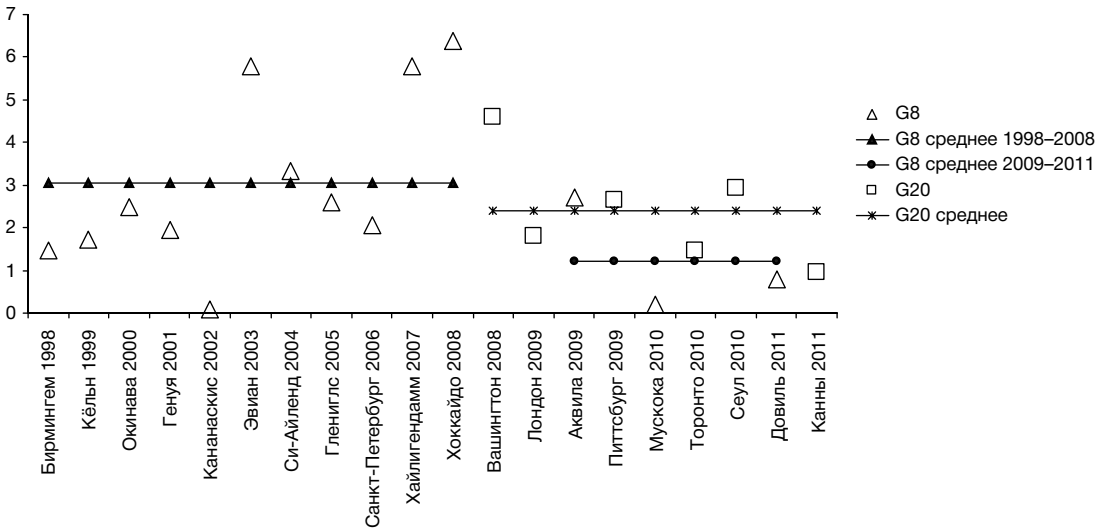

Рис. 16. Торговля

В Санкт-Петербурге лидеры приняли всесторонний План действий по глобальной энергетической безопасности. В 2008 г. «Группа восьми» подтвердила принятое обязательство по Санкт-Петербургским принципам глобальной энергетической безопасности и исполнению Плана действий и обязалась развивать чистые энергетические технологии, учитывая их значимость в борьбе с изменением климата. Документы саммита в Аквиле подтвердили обязательство по исполнению Санкт-Петербургских принципов глобальной энергетической безопасности и призвали к лучшей координации между производителями, транзитерами и потребителями с целью улучшения инвестиционного климата, сокращения излишней волатильности цен и обеспечения энергетической безопасности. В Мускоке вопросы энергетики рассматривались в связи с той ролью, которую атомная энергия может сыграть в борьбе с изменением климата, и потенциалом биоэнергетики для устойчивого развития, смягчения последствий изменения климата и энергетической безопасности. Таким образом, значительная часть повестки дня «Группы восьми» по энергетике была связана с защитой окружающей среды как до, так и после того, как «Группа двадцати» стала также заниматься этим вопросом.

Впервые «Группа двадцати» включила его в повестку дня в Питтсбурге. Подчеркивая, что доступ к разнообразным, надежным, доступным и чистым источникам энергии критически важен для устойчивого роста, лидеры обязались повысить прозрачность энергетических рынков и их стабильность, укрепить диалог между производителями и потребителями, улучшить понимание фундаментальных основ рынка, включая тенденции спроса и предложения и волатильность цен. Это подразумевало улучшение регулирования энергетических рынков и повышение энергоэффективности, в том числе через рационализацию и отмену неэффективных субсидий на ископаемое топливо, поощряющих неэкономное потребление. Обязательство по рационализации и отмене неэффективных субсидий на ископаемое топливо было подтверждено лидерами «Группы двадцати» в Торонто, а затем в Сеуле. Таким образом, несмотря на то, что вопросы

энергетики в повестке дня «Группы восьми» и «Группы двадцати» различны, направление действий для обеспечения энергетической безопасности и снижения влияния на окружающую среду является общим. После кризиса средняя доля энергетических вопросов в дискурсе «восьмерки» снизилась с 7,56 до 1,71%, но осталась более высокой, чем в «Группе двадцати» (среднее за период – 1,37%).

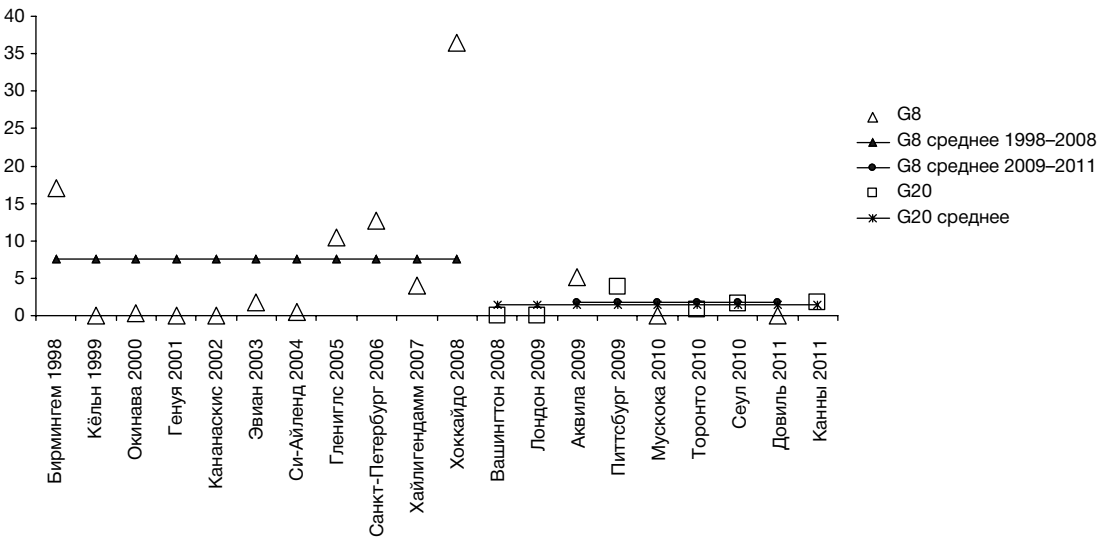

Рис. 17. Энергетика

В среднем за период с 1998 по 2008 г. доля вопросов, касающихся защиты окружающей среды (7,3%), была лишь немного ниже доли вопросов энергетики (7,56%). После начала кризиса она стала выше, чем доля энергетики. Лидеры обоих институтов рассматривают «зеленые технологии» как источник экономического роста. В Аквиле лидеры вновь подтвердили намерение обеспечить надлежащие системы регулирования, облегчающие переход к низкоуглеродному и ресурсоэффективному росту. И даже несмотря на то, что после Копенгагенской «недоговоренности» превалировал скептицизм в отношении возможности достижения «всеобъемлющего, масштабного, справедливого, эффективного, обязывающего соглашения на период после 2012 г., в котором участвовали бы все страны и фиксировалась бы ответственность всех стран с крупными экономиками за сокращение эмиссии парниковых газов», «Группа восьми» в Мускоке вновь подтвердила намерение разделить с другими странами общую цель – достижение сокращения к 2050 г. мировой эмиссии парниковых газов не менее чем на 50%. В соответствии с принятыми ранее обязательствами лидеры «восьмерки» в Довиле подтвердили «готовность разделить с другими странами общую задачу сокращения к 2050 г. выбросов парниковых газов не менее чем на 50% [5]». Они еще раз поддержали «цель сокращения выбросов парниковых газов в общей сложности на 80% или более к 2050 г. по сравнению с уровнем 1990 г. или последующих лет» [5].

Лидеры «Группы двадцати» впервые подняли этот вопрос на саммите в Питтсбурге, приняв обязательство заниматься угрозой необратимого изменения климата, основываясь на принципе общей, но дифференцированной ответственности, и достичь соглашения на Конференции ООН по изменению климата в Копенгагене в декабре 2009 г. Они подчеркнули решимость предпринять активные действия для борьбы с угрозой

опасного изменения климата и вновь подтвердили цель, положения и принципы Рамочной конвенции ООН об изменении климата и принципы, одобренные лидерами на форуме стран с крупнейшей экономикой в Аквиле. В Торонто «Группа двадцати» обратилась к новой теме защиты морской среды, предотвращения аварий, связанных с разведкой и добычей на шельфе, а также с транспортировкой нефти и устранением их последствий. В том же году в Сеуле «двадцатка» подтвердила обязательство в отношении РКИК ООН и пообещала стимулировать инвестиции в чистые энергетические технологии, эффективное использование энергии и ресурсов, развитие «зеленого» транспорта и «зеленых» городов путем мобилизации финансирования, введения четких и последовательных стандартов, разработки долгосрочной энергетической политики, поддержки образования, предпринимательства и НИОКР и дальнейшей работы по созданию глобальной системы, направленной на международное сотрудничество и координацию национальной законодательной практики[5]. В Каннах «двадцатка» подтвердила готовность предпринимать шаги, направленные на обеспечение скорейшего начала функционирования «Зеленого климатического фонда». Вопросы содействия экологически чистой энергетике, «зеленому росту» и устойчивому развитию, борьбы с изменением климата составили максимальную за период деятельности долю – 2,8%. Лидеры дали поручение министрам финансов представить на следующем саммите доклад о прогрессе, достигнутом в области финансирования деятельности, связанной с изменением климата. Тем не менее в среднем за период повестка дня защиты окружающей среды составляет очень малую долю дискурса «двадцатки» (1,28) – значительно меньше, чем у «восьмерки» за рассматриваемый период (4,5).

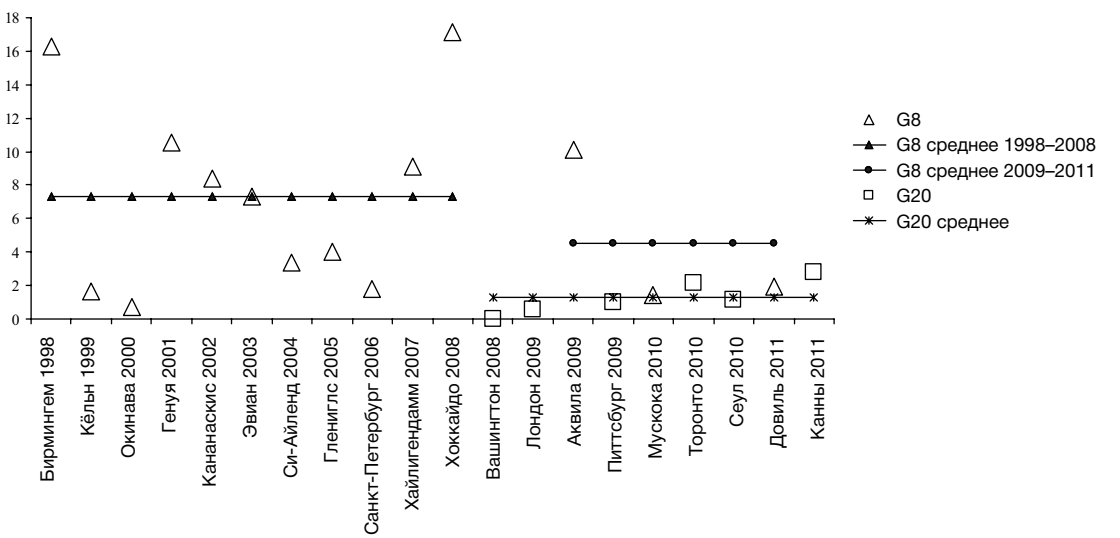

Рис. 18. Защита окружающей среды / изменение климата

Содействие развитию было одной из ключевых тем «Группы восьми» в период с 1998 по 2008 г. и составило почти четверть всей повестки дня – 23,25%. После начала кризиса лидеры «восьмерки» усилили сотрудничество в рамках обновленных обя-

[5] Документы саммита «Группы двадцати» в Сеуле. 12.11.2010. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/772 (дата обращения: 19.03.2012).

зательств по развитию, подтверждая важность исполнения обещаний об увеличении помощи, данных в Гленигле, Хайлигендамме и Тояко, повысив, таким образом, долю содействия развитию в Аквиле до 42,46%, в Мускоке – до 62,55%, в Довиле – до 61%.

Несмотря на невысокую долю содействия развитию в дискурсе «Группы двадцати» до саммита в Сеуле, где она достигла 19%, этот приоритет включался в повестку дня «двадцатки» с саммита в Вашингтоне, когда лидеры пообещали продолжить борьбу с бедностью. В Лондоне под руководством премьер-министра Великобритании Г. Брауна «Группа двадцати» подтвердила обязательства по достижению Целей развития тысячелетия, выполнению соответствующих обещаний по официальной помощи развитию (ОПР), включая обязательства по оказанию помощи в интересах торговли, облегчению бремени задолженности, а также обязательства, принятые на саммите в Гленигле, особенно в отношении стран Африки к югу от Сахары. Также «двадцатка» обязалась выделять ресурсы для социальной защиты беднейших стран, в том числе путем предоставления инвестиций для решения долгосрочных проблем обеспечения продовольственной безопасности и путем внесения добровольных двусторонних взносов в Механизм оказания помощи странам с уязвимыми экономиками Всемирного банка [7].

Саммиты в Питтсбурге и Торонто углубили повестку дня развития, создав Рабочую группу по содействию развитию с мандатом по разработке, в соответствии с приоритетом «Группы двадцати» по содействию экономическому росту и устойчивости, повестки дня развития и многолетнего плана действий для принятия на сеульском саммите [4]. Сеульский консенсус для обеспечения всеобщего роста в области развития и План действий были приняты в намеченные сроки. Рабочая группа по содействию развитию продолжит функционировать как институт и будет следить за исполнением Многолетнего плана действий и докладывать шерпам. Таким образом, несмотря на то, что средняя доля вопросов содействия развитию в повестке дня «Группы двадцати» значительно ниже, чем в «Группе восьми», происходит усиление работы по содействию экономическому росту, расширению равноправного сотрудничества с развивающимися странами, особенно со странами с низкими доходами. На саммите в Каннах лидеры «двадцатки» поддержали рекомендации Группы высокого уровня и многосторонних банков развития по оценке одиннадцати образцовых инфраструктурных проектов и призвали многосторонние банки развития, работая с заинтересованными странами, приступить к реализации таких проектов. Таким образом, «двадцатка» продолжает действовать в качестве катализатора процессов развития и стимулировать участие в процессах содействия развитию частного сектора.

Политические вопросы и вопросы безопасности остаются в повестке дня «Группы восьми». Доля политических вопросов в 2008–2011 гг. была чуть ниже, чем в 1998–2008 гг., составив 16% по сравнению с 18% в предшествующее десятилетие. Этот приоритет включает такие вопросы, как обязательства по ядерному нераспространению, Иранская ядерная программа и соблюдение Ираном резолюций Совета Безопасности ООН, ядерная программа КНДР. После потопления южнокорейского корвета «Чхонан» лидеры осудили атаку и призвали КНДР воздерживаться от любых нападений или проявлений враждебности по отношению к Южной Корее. Но ни этот призыв к КНДР, ни выражение обязательства тесно взаимодействовать в поисках мира и безопасности в регионе не помогли сдержать северокорейскую артиллерийскую атаку против южнокорейского острова Енпхендо в ноябре 2011 г. Тем не менее эта неудача не означает, что «Группа восьми» не должна продолжать усилия по восстановлению регионального мира и стабильности.

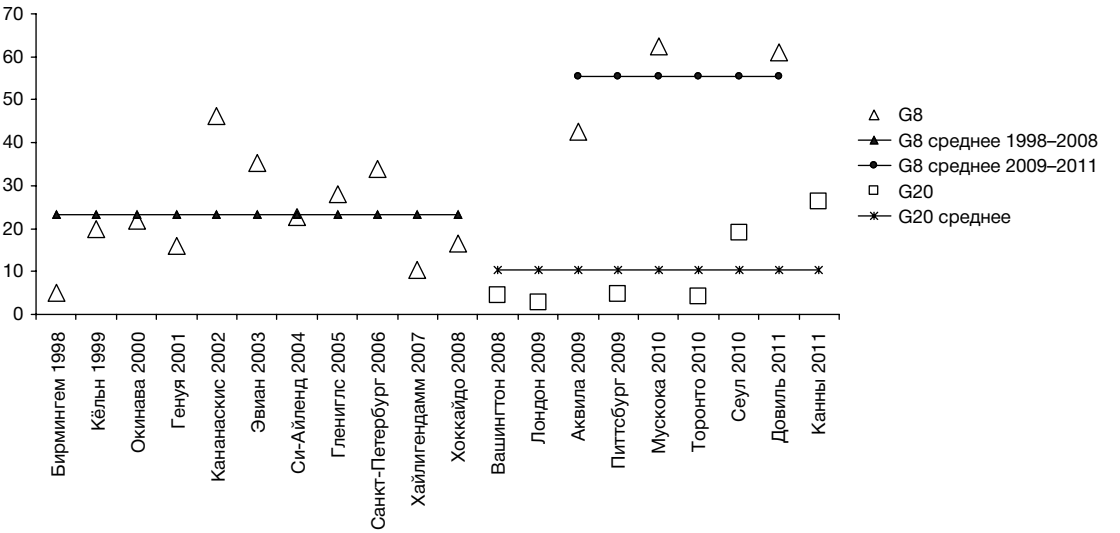

Рис. 19. Содействие развитию

Основываясь на регулярных докладах о деятельности Глобального партнерства «Группы восьми» против распространения оружия и материалов массового уничтожения, лидеры начали рассматривать будущие варианты программ и финансирования партнерства после 2012 г. с акцентом на ядерную, радиологическую, биологическую безопасность, привлечение ученых и содействие выполнению резолюции 1540 Совета Безопасности ООН, а также возможностей участия в этой инициативе новых стран. Политические вопросы также включали поддержку миротворческих операций ООН и операций по поддержанию мира, проводимых странами Африки. Пакистан и Афганистан, а также непрямые переговоры между Палестиной и Израилем остались под пристальным вниманием «Группы восьми».

«Группа восьми» продолжила реагировать и на другие конфликты и критические ситуации, угрожающие безопасности. Это этнические конфликты в Кыргызстане, долговременный конфликт в Судане и последствия землетрясения на Гаити.

В Довиле решения «Группы восьми», помимо традиционных вопросов израильско-палестинского урегулирования, нераспространения ОМУ, призывов КНДР соблюдать международные обязательства, процесса примирения и реинтеграции и поддержки работы миссии ООН в Афганистане, включали также поддержку изменений на Большом Ближнем Востоке и в Северной Африке (БВСА). Лидеры запустили Довильское партнерство, направленное на «совершенствование управления, повышение транспарентности, укрепление отчетности и расширение участия граждан в экономической жизни; повышение уровня социальной и экономической интеграции путем создания рабочих мест в частном секторе, особенно на предприятиях малого и среднего бизнеса, развитие потенциала человека и его навыков; укрепление региональной и глобальной интеграции, чтобы все страны могли пользоваться преимуществами глобализации» [1].

Тесно связанные с политической повесткой дня вопросы безопасности составляли 5,69% дискурса в Аквиле и по 9% в Мускоке и Довиле. Сотрудничество в борьбе с международной организованной преступностью и пиратством, взаимодействие по контртерроризму в рамках международных инициатив и через Римско-Лионскую группу экспертов «Группы восьми» и Группу контртеррористических действий (ГКД) оставались

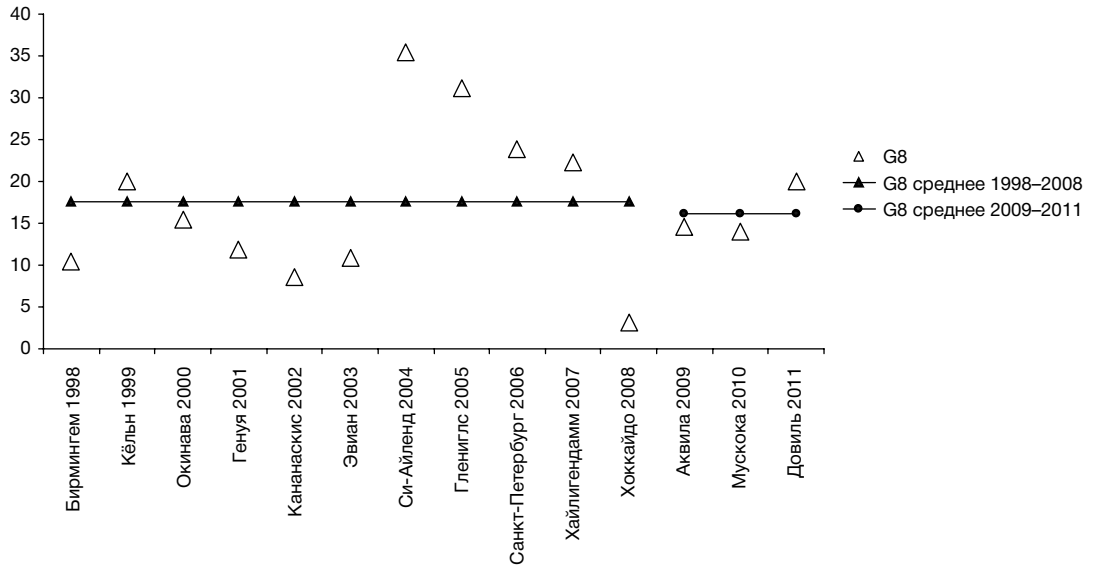

Рис. 20. Политические вопросы

в центре внимания «восьмерки» в рамках повестки дня безопасности. В Мускоке «Группа восьми» приняла обязательства по трем взаимосвязанным инициативам, направленным на усиление систем гражданской безопасности [6]. Во-первых, это использование гражданских экспертов в процессе стабилизации, миростроительства и обеспечения правопорядка, в том числе посредством ведения совместной с другими международными партнерами работы «по оказанию содействия в наращивании потенциала для набора, ведения реестра, командирования и реинтеграции гражданских экспертов из развивающихся стран и новых стран-доноров». Во-вторых, обеспечение безопасности на море, которое предполагает «наращивание потенциала в таких областях, как морское управление, патрульная авиация, береговая охрана, обеспечение соблюдения правил рыболовства, обмен и обобщение данных морских разведок, а также содействие в законодательной, судебной, процессуальной и исправительной практике». В-третьих, для поддержки международных полицейских миротворческих операций члены «Группы восьми» обязались заниматься обучением, подготовкой и экипировкой полиции, в том числе новых полицейских подразделений для участия в миротворческих операциях ООН и Африканского союза. Поддержка Конвенции о биологическом и токсинном оружии, борьба против незаконного оборота наркотиков, международные переговоры по Договору о запрещении производства расщепляющихся материалов, обязательство использования ядерной энергии для мирных целей, расширение Глобального партнерства стали ядром повестки дня французского председательства по безопасности.

Наука, информационные технологии, образование и инновации также оставались в поле зрения «Группы восьми» и в меньшей степени вошли в повестку дня «двадцатки», хотя Сеульским многолетним планом действий «Группа двадцати» подчеркивает, что сотрудничество по развитию человеческих ресурсов (навыков) и обмен знаниями могут быть важным источником роста.

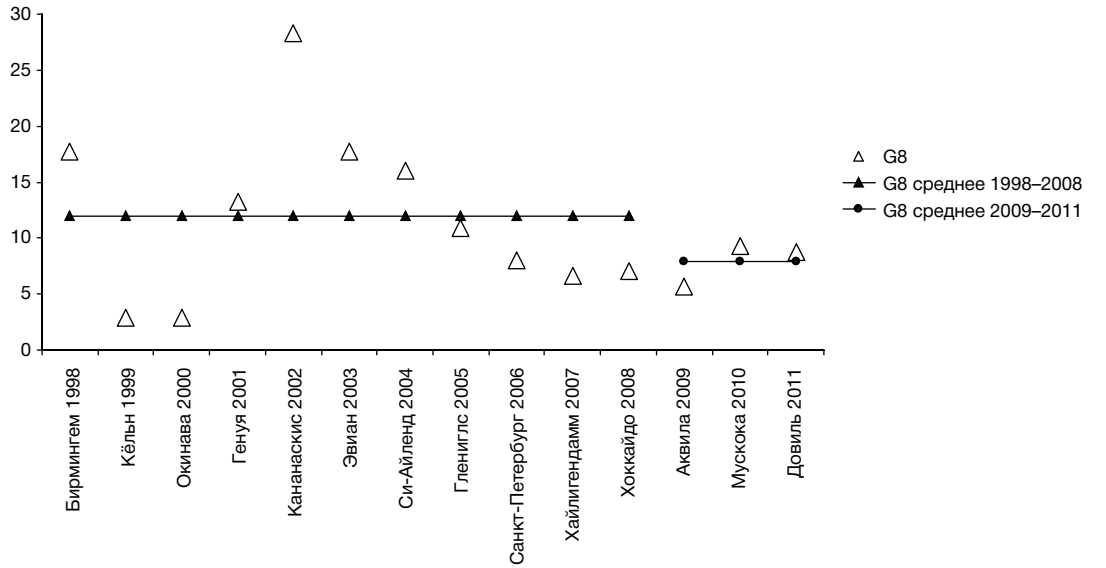

Рис. 21. Безопасность

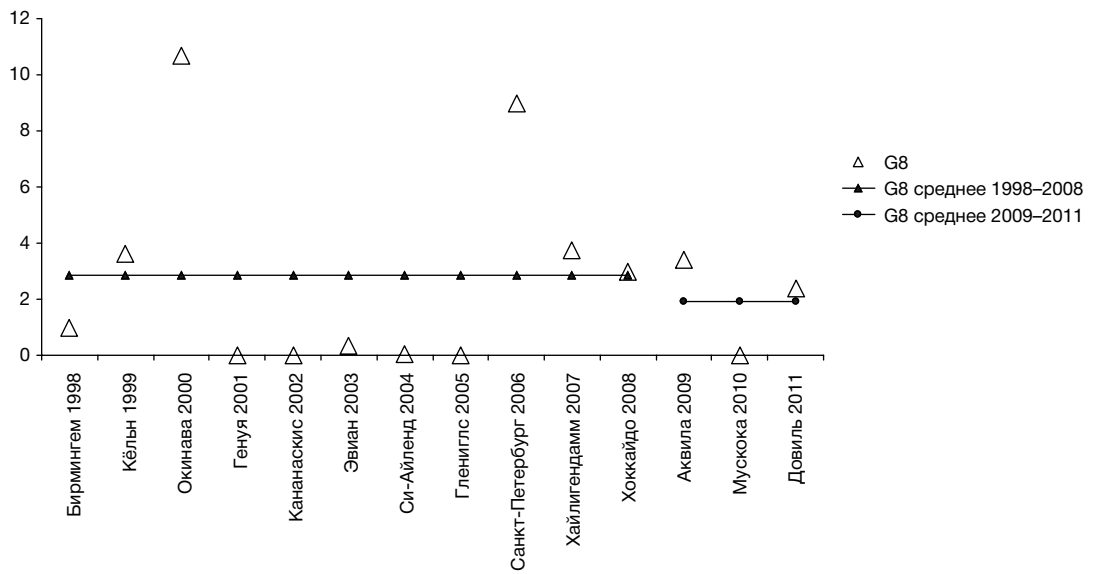

Рис. 22. Наука, информационные технологии, образование и инновации

Очевидно, что «Группа двадцати» внесла значительный вклад в развитие новых форм коллективного регулирования по приоритетам экономики, финансов, реформы международной финансовой системы. Роль «Группы восьми» в этих сферах коллективного регулирования снижалась. Однако «восьмерка» продолжала осуществлять свою миссию формирования глобальной повестки дня по политическим вопросам и проблемам безопасности, содействия развитию, защиты окружающей среды.

Взаимодействие с другими международными институтами

При оценке взаимодействия с международными многосторонними институтами по всем документам «двадцатки» и «восьмерки», включенным в базу данных, проводился поиск упоминаний международных организаций и механизмов по списку, включающему 186 международных многосторонних институтов. Определялось количество упоминаний международных многосторонних институтов в документах «двадцатки» и «восьмерки» (динамика по периодам председательства и саммитам в абсолютных значениях (количество упоминаний)), а также отношение количества упоминаний международных организаций к количеству символов в документах, принятых в этот период (интенсивность упоминаний и ее динамика).

Показатель интенсивности упоминаний международных многосторонних институтов рассчитывается по следующей формуле:

$$I_i = \frac{R_i}{S},$$

где I_i – интенсивность упоминаний международных многосторонних институтов в определенном году или для определенного председательства;

R_i – количество упоминаний международных многосторонних институтов за год или период председательства;

S – общее количество символов в документах, изданных в конкретном периоде председательства.

Для удобства восприятия графиков полученная величина умножается на 10000.

Сравнение между институтами осуществлялось по интенсивности и ее динамике за период. Сравнение также проводилось по параметру доли упоминаний института в упоминаниях всех институтов за период.

Комбинация параметров интенсивности и динамики взаимодействия позволяет провести сравнительный анализ вклада «Группы восьми» и «Группы двадцати» в развитие многосторонности по ключевым проблемам глобального управления.

Средняя интенсивность взаимодействия «Группы восьми» с международными институтами в 2009–2011 гг. составляла 13,19, что ниже, чем средняя доля в 1998–2008 гг. (19,62). Однако от Аквилы к Довилю наблюдается тенденция повышения интенсивности взаимодействия с международными организациями: от 12,5 в Аквиле до 13,4 в Мускоке и 17 в Довиле.

Повышение интенсивности взаимодействия «Группы двадцати» с многосторонними институтами отражает острую необходимость новых действий по реформе глобальной архитектуры управления в соответствии с потребностями XXI в., неспособностью заменить старые институты новыми и попытками «влить молодое вино в старые мехи». Интенсивность растет от Вашингтона к Лондону и Питтсбургу, а затем немного снижается до 26 в Торонто, 20 в Сеуле и 16 в Каннах. В рамках двойного французского председательства уровень интенсивности взаимодействия с международными институтами «двадцатки» и «восьмерки» существенно сближается. Это может свидетельствовать о том, что подход, избранный председателем в ходе подготовки и проведения саммитов, оказывает значительное влияние на вклад, который «двадцатка» и «восьмерка» могут внести в развитие многосторонности и новых форм коллективного регулирования.

Однако необходимо также рассмотреть, какие организации являются ключевыми партнерами «Группы восьми» и «Группы двадцати». Первые десять по доле упоминаний партнеров «Группы восьми» определены важностью содействия развитию, энергетики,

политических вопросов, окружающей среды и безопасности в повестке дня этого института. Привилегированная позиция ООН в качестве партнера «Группы восьми» согласуется как с широкой повесткой дня обоих институтов, так и с уникальным статусом ООН.

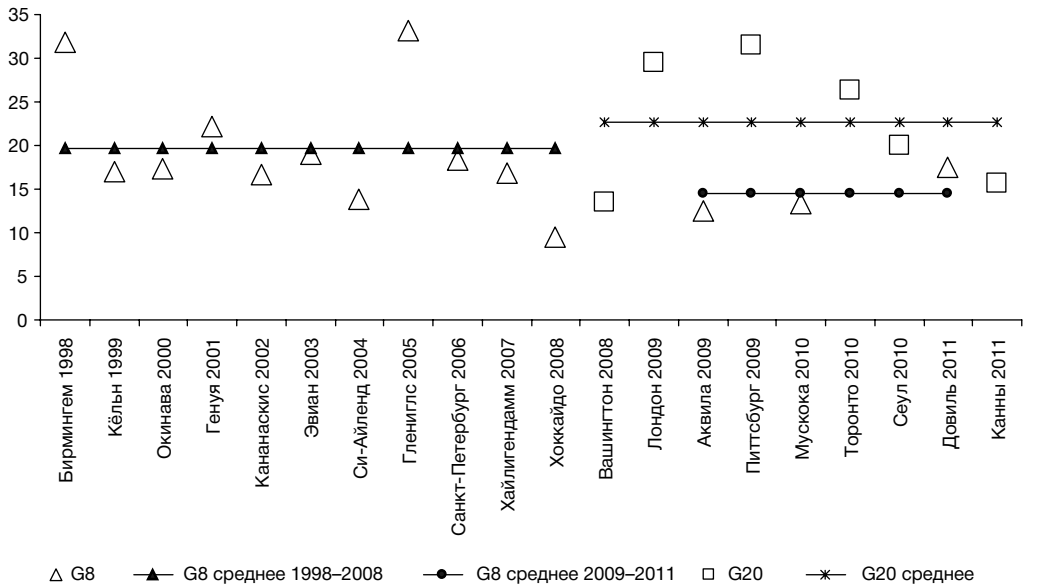

Рис. 23. Интенсивность упоминания международных организаций в документах «Группы восьми» и «Группы двадцати»

Рис. 24. Десять наиболее часто упоминавшихся в документах «Группы восьми» организаций, 2008–2011 гг., %

Повестка дня «Группы двадцати» определяет интенсивность и типы взаимодействия с международными организациями. Первые десять по количеству упоминаний партнеров «Группы двадцати» включают Совет по финансовой стабильности, МВФ, Всемирный банк, Базельский комитет по банковскому надзору, ОЭСР, многосторонние банки развития и ВТО. Включение Международной организации труда обусловлено координацией по политике занятости. ООН находится на восьмом месте среди партнеров «Группы двадцати» и включается в сотрудничество в связи с призывом «Группы двадцати» ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции, продолжить участие в переговорах в рамках Рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКИК) и обязательствам по Целям развития тысячелетия и общему росту.

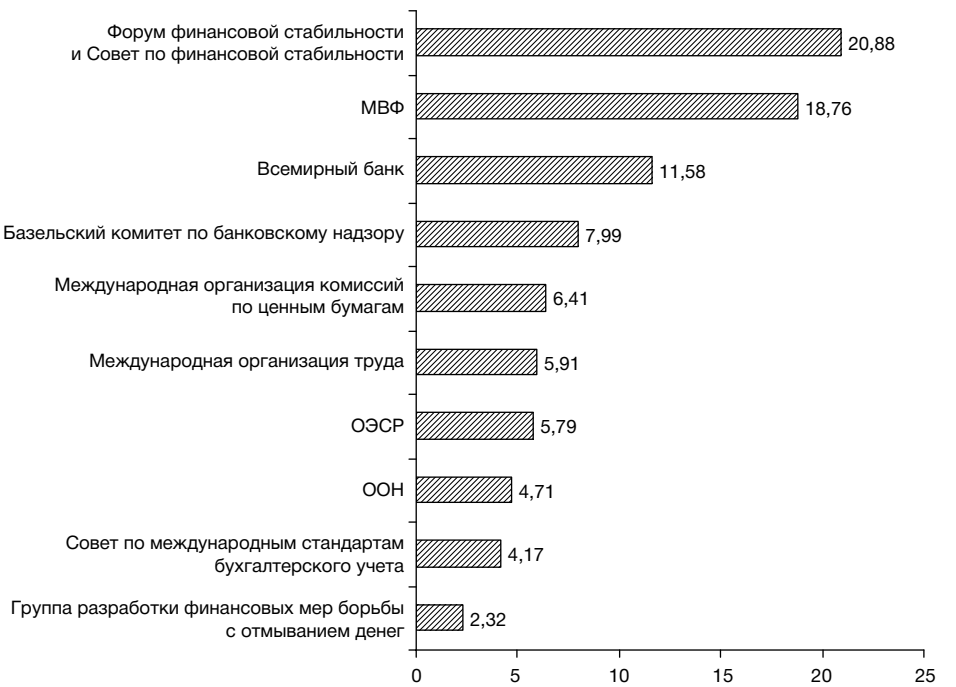

Рис. 25. Десять наиболее часто упоминавшихся в документах «Группы двадцати» организаций, 2008–2011 гг., *%*

Тем не менее общая тенденция по усилению взаимодействия «Группы двадцати» с международными организациями подтверждается растущим числом организаций с которыми «двадцатка» взаимодействует, увеличением количества обращений к международным организациям с 44 в документах саммита в Вашингтоне до 310 – в документах саммита в Лондоне, 395 – в Питтсбурге, 443 – в Торонто, 669 – в Сеуле и 182 – в Каннах. Другим показателем усиливающегося взаимодействия является количество мандатов, переданных «Группой двадцати» организациям, которое в Торонто достигло 24, в Сеуле – 66, в Каннах – 67. Важным свидетельством использования «Группой двадцати» международных институтов являются доклады и рекомендации, подготовленные МВФ, Всемирным банком, СФС, ОЭСР и ВТО по просьбе лидеров «Группы двадцати».

Динамика и типы взаимодействия «Группы восьми» и «Группы двадцати» являются дополнительным индикатором вклада институтов в многостороннее сотрудничество. Большинство упоминаний «Группой восьми» «Группы двадцати» было сделано в документах председательства Италии (17 из 23). В 2010 г. отмечено только два упоминания «Группы двадцати», в документах 2011 г. – четыре. Упоминания указывают на поиск взаимодействия с «Группой двадцати» и поддержку действий «двадцатки». Документы «двадцатки» не содержат четких упоминаний «восьмерки».

Очевидно, что «Группа восьми» не должна ослаблять свою способность взаимодействовать с международными институтами, в том числе с «Группой двадцати». Одновременно «Группа двадцати» движется в сторону усиления многосторонности. Эта тенденция содержит возможности нескольких благоприятных эффектов. Во-первых, усиление легитимности «двадцатки»; во-вторых, объединение потенциала «Группы двадцати» и международных партнеров для выработки решений по развитию новых форм коллективного регулирования; в-третьих, усиление основы для реализации принятых решений. Кроме того, профильные международные институты обеспечивают экспертную поддержку деятельности «двадцатки», что особенно важно, учитывая сложность и технологический характер таких сфер повестки дня «Группы двадцати», как совершенствование финансового регулирования. Взаимодействие с ключевыми международными институтами может также обеспечить дополнительные возможности по мониторингу исполнения принятых решений.

Как видно на примере сложившейся системы взаимодействия «Группы двадцати» с профильными финансовыми институтами, разделение труда значительно усиливает потенциал всех институтов в совершенствовании форм коллективного регулирования.

Литература

1. Декларация «Группы восьми»: «Арабская весна». 27.05.2011. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/944 (дата обращения: 19.03.2012).

2. Декларация саммита «Группы восьми» в Хайлигендамме: «Рост и ответственность в мировой экономике». 07.06.2007. URL: http://archive.kremlin.ru/images/Darfu.doc (дата обращения: 19.03.2012).

3. Декларация саммита «Группы двадцати» по финансовым рынкам и мировой экономике. 15.11.2008. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/268 (дата обращения: 19.03.2012).

4. Декларация саммита лидеров государств «Группы двадцати» в Торонто. 27.06.2010. URL: http://www.iori.hse.ru/g20/materials/2010_Toronto_Declaration.html (дата обращения: 19.03.2012).

5. Довильская декларация «Группы восьми»: «Неизменная приверженность свободе и демократии». 27.05.2011. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/946 (дата обращения: 19.03.2012).

6. Мускокская декларация «Группы восьми». Выход из кризиса и новые начала. 26.06.2010. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/622 (дата обращения: 19.03.2012).

7. План действий по выходу из глобального финансового кризиса. 02.04.2009. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/177 (дата обращения: 19.03.2012).

8. Финальная декларация саммита «Группы двадцати» в Каннах: «Построение нашего общего будущего: возобновление коллективных действий для всеобщего блага». 03.11.2011.

9. Qureshi Z. Global Growth and Development Agenda // International Organisations Research Journal. 2010. No. 5.