

«Группа восьми» и «Группа двадцати»: насколько возможны параллели?*

Д. Лесаж

Лесаж Дрис – профессор глобализации и глобального управления Института международных исследований Университета Гент, Бельгия; E-mail: Dries.Lesage@Ugent.be

Ключевые слова: «Группа семи/восьми», «Группа двадцати», разделение труда, мультиполярность.

Key words: G7/8, G20, division of labor, multipolarity.

В статье представлен сравнительный анализ эволюции институтов «Группы восьми» и «Группы двадцати». Автор поднимает вопрос о разделении труда между двумя форумами в глобальном управлении в контексте трансформации институтов из формата встреч министров финансов в формат встреч лидеров. Предложенные сценарии будущего сосуществования основаны на принятии функционального и прагматичного подходов и идеи представления интересов различных стран через уже созданные, развитые и применяемые механизмы в период разработки повесток «восьмерки» и «двадцатки».

Введение

В данной статье проводится сравнение развития институтов «Группы двадцати» и «Группы восьми». Результаты анализа могут быть полезны для построения будущих сценариев развития «Группы двадцати». Центральным является вопрос, придется ли «Группе двадцати» претерпеть ту же эволюцию, что и «Группе восьми», принимая во внимание очевидные параллели между параметрами их развития в настоящее время и между международными контекстами, в рамках которых они возникли. Мы надеемся, что статья внесет вклад в современные дискуссии об отношениях и разделении труда между институтами «восьмерки» и «двадцатки». В первой части статьи проводится сравнение двух институтов с точки зрения их исторического развития. Далее обсуждаются основные различия между двумя группами в случае избрания ими разных путей дальнейшего развития. Во второй части статьи дается оценка вероятности альтернативного сценария.

Исторические параллели между «Группой восьми» и «Группой двадцати»

Сходства в исторической эволюции «Группы восьми» и «Группы двадцати» слишком отчетливы, чтобы их не заметить в дискуссии о будущем институтов, особенно недавно обновлен-

ной «Группы двадцати». Принимая во внимание параллели, вряд ли возможно, что соперничество между «Группой восьми» и «Группой двадцати» когда-нибудь прекратится.

Оба форума, как «Группа восьми», так и «Группа двадцати», возникли после международного финансового и экономического кризиса [1]. Дипломатический формат «восьмерки», который мы знаем сегодня, был задан после кризиса Бреттон-Вудского режима, первого нефтяного кризиса и последующего экономического спада в середине 1970-х годов. По сути, «Группа восьми» возникла в рамках встречи министров финансов США, Германии, Великобритании, Франции в 1973 г., или так называемой библиотечной группы, к которой позже присоединилась Япония, и появилась «Группа пяти». Первый саммит «Группы шести» (включая Италию) состоялся в 1975 г. в Рамбуйе. В 1976 г. с присоединением к группе Канады была создана «Группа семи», к которой в 1977 г. присоединился ЕС, а в 1998 г. с присоединением России была создана «Группа восьми». До настоящего времени страны «Группы семи» встречаются без участия России по отдельным финансово-экономическим вопросам. «Группа двадцати», в свою очередь, была создана в 1999 г. с целью преодоления финансового кризиса в странах Азии и его глобальных последствий. В период с 1998 по 2008 г. конфигурацией «Группы двадцати» наиболее высокого уровня были встречи министров финансов и глав Центральных банков стран-членов. Таким образом, оба инсти-

* Перевод выполнен заместителем директора Научно-исследовательского центра содействия международному развитию Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) НИУ ВШЭ, аспирантом факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ Ю.К. Зайцевым под редакцией д.полит.н., директора ИМОМС НИУ ВШЭ М.В. Ларионовой и к.соц.н., директора Центра международных сопоставительных исследований ИМОМС НИУ ВШЭ О.В. Перфильевой.

туда, «восьмерка» и «двадцатка», появились в результате валютной нестабильности и финансового кризиса как индикаторов углубления комплексной взаимозависимости или глобализации, а также в силу повышенной необходимости в международном сотрудничестве, которое стимулировал дальнейший процесс.

В обоих случаях присутствовал также одинаковый геополитический контекст. В 1970-х годах среди западных лидеров существовало мнение, что преодоление кризиса требует скоординированного сотрудничества между теми государствами, которые в большей степени пострадали от кризиса. Лидеры осознали, что справляться с ситуацией в одиночку США достаточно сложно. В 1999 г. уже сама «Группа семи» осознала ограниченность своих масштабов и возможностей и необходимость участия новых быстро развивающихся стран. В сущности, создание «Группы восьми» и «Группы двадцати» стало отражением продолжающегося углубления многополярности. В 1973–1975 гг. и в 1999 г. круг стран, которые, с точки зрения мировых лидеров, должны были бороться с мировым экономическим и финансовым кризисом, расширился. Создавая новые институты, лидеры ведущих стран мира хотели добавить к сложившейся к тому времени глобальной архитектуре международных институтов новый уровень управления, в частности, создать среди наиболее сильных государств два гибких и неформальных механизма для проведения консультаций и координации внутренних политик, дав, тем самым, нужные импульсы развитию официальной многосторонности. Они полагали, с присущей им дипломатичностью, что эти новые площадки необходимы для управления миром, характеризующимся глобализацией и многосторонностью и связанными с этим рисками. В этой связи возникает интересный вопрос, является ли создание «Группы восьми» и «Группы двадцати» неизбежной необходимостью. Разумеется, создание новых институтов требовало работы отдельных специалистов, которые могли бы в большей степени повлиять на их структуру и методы работы. Но, как бы там ни было, сами структурные изменения в мировой политике создали предпосылки для возникновения подобных форумов. Предприимчивым лидерам оставалось только ими воспользоваться. В этом смысле, хотя легитимность «Группы восьми» и «Группы двадцати» и остается под вопросом (поскольку они являются самоутвержденными форумами, пытающимися реализовать функцию глобального

лидерства), оба практически «должны» были возникнуть, нравится нам это или нет.

Принимая во внимание потребность в международном сотрудничестве в отдельных контекстах мирового валютного и финансового кризисов, а также возрастающую многосторонность, возможно, не является совпадением тот факт, что оба института начали свою работу именно на уровне министров финансов, и развились до уровня встреч лидеров на более поздней стадии. В случае «Группы восьми», как можно заметить, эта трансформация произошла достаточно быстро. Для «Группы двадцати» период трансформации растянулся до времени мирового финансового кризиса 2007–2009 гг. и увенчался саммитом глав государств и правительств, который прошел в Вашингтоне в ноябре 2008 г. В сентябре 2009 г. «Группа двадцати» была оформлена как главный форум для экономического сотрудничества стран-членов, проводящийся ежегодно, начиная с 2011 г.

Инициатива создания системы саммитов «Группы восьми» была предложена французским президентом Валери Жискар д'Эстеном и канцлером Германии Г. Шмидтом. Оба лидера были министрами финансов во время существования библиотечной группы и, возможно, лично поддерживали процесс. Администрация президента США Дж. Форда, который возглавлял страну, травмированную вьетнамской войной и уотергейтским скандалом, также осознала новый международный контекст и одобрила идею саммитов. Идея создать форум «Группы двадцати» на уровне лидеров стран-членов была европейской инициативой. Французский президент Н. Саркози и британский премьер-министр Г. Браун посетили президента США Дж. Буша, который дорабатывал последние месяцы своего срока, и убедили его в необходимости провести саммит в данном формате. Интересно, что идея проведения саммита на уровне лидеров стран «Группы двадцати» уже существовала на протяжении определенного времени. Два годами ранее канадский премьер-министр П. Мартин (2004–2005 гг.) уже выступал за работу в формате лидеров стран «Группы двадцати», опираясь на свой опыт работы на уровне министров финансов стран «Группы двадцати». Вместе со своим американским коллегой Л. Саммерсом П. Мартин считается основателем «Группы двадцати» в 1999 г. Принимая во внимание серию глобальных вызовов и мировые политические кризисы, позже он посчитал необходимым поднять существующий формат «Группы двадцати» до уровня лидеров и расширить повестку за рамки

финансовой и экономической сферы. Таким образом, можно отметить, что (бывшие) министры финансов и акторы, не представляющие США, сыграли ключевую роль в продвижении в сторону создания главного политического «концерта» в международной архитектуре институтов.

Со времени своего появления «Группа восьми» постепенно расширила повестку дня. Стартовав как комитет по урегулированию финансового и экономического кризиса, сегодня «восьмерка» охватывает такие вопросы, как безопасность, развитие, энергетика, изменение климата, здравоохранение. Вся работа в данном направлении поддерживается практикой функциональных министерских встреч, проводимых отдельно от встреч министров финансов «Группы семи». Действительный вклад «Группы восьми», обычно на технократическом уровне, часто упускается из виду и до сегодняшнего дня не полностью оценен мировыми СМИ и мировым общественным мнением. Расширение повестки дня сегодня актуально и для «Группы двадцати». Хотя можно возразить, что отчасти это связано с финансовым и экономическим сотрудничеством, формат «двадцатки» уже затронул такие вопросы, как содействие развитию, борьба с коррупцией, защита морской среды. В апреле 2010 г. наряду со встречей министров финансов прошла встреча министров труда стран «Группы двадцати»¹. В настоящее время открытым остается вопрос, до какой степени повестка «Группы двадцати» будет расширяться по тому же пути, по которому строилась повестка «восьмерки», что почти автоматически повлечет за собой необходимость проведения большего числа министерских встреч.

Различия

На первый взгляд кажется, что «Группа двадцати» эволюционировала по тому же пути, что и «Группа восьми» годами ранее. Расширение процесса «Группы восьми» подталкивалось как глобализацией, так и возрастающей многополярностью. Увеличилась только интенсивность этих процессов. При таком сценарии вопрос заключается не в том, будет ли «Группа двад-

цати» полностью опираться на общую повестку дня глобального управления и подготовительные министерские встречи, а в том, когда это может происходить. В начале саммитов «Группы двадцати» многие исследователи преждевременно характеризовали «двадцатку» как процесс расширения «Группы восьми», которая, в свою очередь, должна вскоре исчезнуть. Хотя существенные различия между двумя институтами препятствуют тому, чтобы «Группа двадцати» просто развивалась по пути «Группы восьми».

Определение «группа одинаково мыслящих» больше подходит к «Группе восьми», чем к «Группе двадцати». С самого начала, в 1975 г., «Группой шести» была подчеркнута общая идентичность стран-членов: «Мы собрались вместе, поскольку разделяем общие убеждения и ответственность. Каждый из нас ответственен за управление открытым демократическим обществом, преданным принципам индивидуальной свободы и общественного развития. Наш успех будет укрепляться, более того, он значим для демократических обществ повсюду. Каждый из нас несет ответственность за обеспечение процветания индустриальной экономики. Рост и стабильность наших экономик позволят помочь преуспеть всему индустриальному миру, а также развивающимся странам» [2]. «Группа двадцати» не сможет выработать подобный текст в обозримом будущем. «Двадцатка» по своей сути более гетерогенна с политической, экономической и культурной точек зрения. Широкий состав группы усложняет решение многих задач. Более громоздкий формат «Группы двадцати» снижает желание некоторых членов включиться в процессы расширения повестки дня, а также встреч министров «Группы двадцати». Это приводит к более формальному способу взаимодействия, в рамках которого используется больше «заранее написанных выступлений» на встречах, а также предоставляет меньше возможностей для межличностного общения лидерам и их помощникам высшего ранга.

Более того, осуществление глобального управления через институты «Группы восьми» и «Группы двадцати» является преимущественно западной идеей. Для крупных развивающихся стран, таких как Китай, Индия, Бразилия, Южная Африка, идея включения в системы «двадцатки» и «восьмерки» не является само собой разумеющейся. Включение в состав будущей «Группы двадцати» – вершины глобального управления – может способствовать их отдалению от партнеров из «Группы семидесяти

¹ В 2010 г. состоялись две встречи министров туризма (так называемые встречи Т20), но их формат не полностью совпадает с форматом «Группы двадцати», и председатель форума «двадцатки» не представил информацию о встречах на своем интернет-сайте. В лучшем случае, эти встречи могут быть периферийными по отношению к «Группе двадцати».

семи». Более того, правительства этих стран чувствуют себя более комфортно в официальной среде многосторонних организаций, таких как ООН и ВТО. Поэтому процесс интеграции этих стран в саммиты «Группы двадцати» может затянуться, а сами страны будут называть себя «развивающимися странами», а не «странами с быстрорастущими экономиками и соответствующей долей ответственности». Для стран с быстрорастущими экономиками, для которых это актуально, получение постоянного членства в Совете Безопасности ООН является более приоритетной целью, чем цель превращения «Группы двадцати» в центральный политический наблюдательный комитет глобального управления. По тем же причинам энтузиазм стран с быстрорастущими экономиками, касающийся процесса расширения «Группы восьми», всегда оставался неоднозначным. Эти страны сопротивлялись принятию повестки саммитов, преимущественно разрабатываемой западными странами. Что касается «Группы двадцати», ее возрождению предшествовал глобальный финансовый провал, вызванный ошибками менеджмента в финансовых секторах западных экономик. Несмотря на то что кризис также нанес удар и по развивающемуся миру, его банковский сектор, тем не менее, продолжал функционировать исправно. Значительный объем работы «Группы двадцати», выполненный за последнее время, в основном был направлен на преодоление проблем именно западного мира.

По этим причинам повестка «Группы двадцати» вряд ли расширится до аналогичной повестки «Группы восьми» в ближайшем будущем. Хотя это различие необходимо учесть на ближайшую перспективу. Общая идентичность «Группы восьми» (либерально-демократическая, прорыночная), основанная на долгой общей истории многих стран-членов, является фактом. Однако и ее не миновали серьезные противоречия по значительному кругу вопросов (например, таких как война в Ираке, фискальные стимулы против консолидации, вопросы изменения климата). Отношения между Россией и западными странами часто напряжены в силу конфликтных интересов в сфере политики безопасности и экономики, а также разных точек зрения на международные и внутренние политические вопросы. Членство России в «Группе восьми» в некоторой степени сокращает разрыв в идентичности между «Группой восьми» и «Группой двадцати», поскольку «восьмерка» более не рассматривается как «площадка для защиты интересов

Запада», а приобретает характер плюралистического «концерта». Именно к этому и стремится «двадцатка». Другими словами, жизнеспособность «Группы восьми» после вступления России является хорошим знаком для «Группы двадцати»; необходимость сотрудничать помогает преодолеть те трудности, которые влечет за собой плюрализм.

В то же время возможности для конвергенции внутри «Группы двадцати» увеличиваются ввиду усиливающейся глобализации. Общие интересы могут возникнуть исходя из общей идентичности, подкрепляемой общими ценностями, но также могут сложиться и перед лицом общих угроз и вызовов в мире повышенной взаимозависимости. Хотя, конечно, до автоматизма здесь пока еще далеко. Политическая элита все еще вынуждена признавать причинные связи между проблемами, возникающими на глобальном уровне, и конкретными проблемами национального развития, и расценивать более тесное международное взаимодействие через механизмы «Группы двадцати» как более выгодное для национальных интересов, нежели изоляционная политика или односторонность. Структурные факторы могут только ускорить понимание того, что углубление сотрудничества с крупными странами является более предпочтительным, но и им можно противопоставить другие аргументы.

Повышение статуса группы до уровня ежегодных саммитов на уровне лидеров стран выявило серьезное препятствие. Скептики процесса «Группы двадцати» не должны недооценивать важность этого решения. С настоящего времени лидеры 19 стран с крупнейшими экономиками и ЕС (и возможно, представители других региональных организаций, имеющих твердые позиции) будут собираться каждый год для обсуждения определенных вопросов глобальной (экономической) повестки дня. В большинстве случаев процесс может ускоряться за счет энтузиазма председателя саммита. Так же как и в случае с «Группой восьми», лидеры стран «Группы двадцати» окажутся под пристальным вниманием глобальной общественности, а благодаря периодичности встреч будут ощущать серьезное давление со стороны общественного мнения в отношении исполнения принятых обязательств, соблюдения данных обещаний и необходимости быть подотчетными. Несмотря на трудности, с которыми сталкивается «Группа двадцати», ее лидеры, включая лидеров ведущих держав, одобряют процессы развития института. Если бы на самом деле страны видели угрозу своим национальным интересам,

более сильные державы могли бы блокировать решение о его создании. Именно благодаря индикаторам подобного рода можно предположить, что «Группа двадцати» продолжит свое дальнейшее, но очень постепенное развитие, и не исчезнет в обозримой перспективе. В Национальной стратегии безопасности США, принятой в мае 2010 г., поразительным образом признается выдающееся положение «Группы двадцати», несмотря на то, что энтузиазм Вашингтона относительно «двадцатки» сегодня ниже, чем во время относительно успешного саммита, прошедшего в Лондоне в апреле 2009 г.

Более того, идет расширение повестки «Группы двадцати». Например, достаточно широкий «сеульский консенсус» по проблемам содействия развитию с момента принятия в ноябре 2010 г. не может рассматриваться как результат работы «комитета по урегулированию кризиса». Хотя сеульская повестка дня по развитию привлекла гораздо меньше внимания мировой прессы, чем так называемая проблема «войны валют», по которой Сеулу так и не удалось принять никакого решения, она явно демонстрирует постепенный переход «двадцатки» к широкой и долгосрочной повестке дня. Другими примерами являются работа «Группы двадцати» в сфере продовольственной безопасности, субсидирование использования ископаемого топлива, защиты морской среды, а также борьбы с коррупцией. Усилия сторонников сужения повестки дня «двадцатки» до вопросов экономики и финансов уже сейчас кажутся напрасными.

Фактором, осложняющим будущее «Группы двадцати», является устойчивость и непоколебимость «Группы восьми». За всю историю своего развития «восьмерка» никогда не сталкивалась с таким соперником. Если ситуация сохранится в таком же состоянии, «Группа восьми», скорее всего, переживет повышение статуса «Группы двадцати» до уровня саммита лидеров, по крайней мере в течение следующих нескольких лет. Например, на саммите в Мускоке в июне 2010 г. «восьмерка» обрела новую жизнь. Удерживая узкий круг приглашенных, «восьмерка» вернулась к своим основам: неформальные встречи малой группы одинаково мыслящих лидеров. Фокусируясь на достижении ЦРТ в части, касающейся материнского здоровья и здоровья детей, и, таким образом, одобряя процессы ООН, включая проведение саммита ООН по вопросу ЦРТ в сентябре 2010 г., «восьмерка» попыталась укрепить свою легитимность. Представление мускокского док-

лада о самоотчетности способствует достижению этой же цели. Помимо заявленной повестки дня и коммюнике, лидеры также обсудили наиболее актуальные в последнее время вопросы реформирования Совета Безопасности ООН. Несмотря на правомерную критику неисполненных обязательств, недостаточные объемы новых обещанных средств, а также слишком позитивный тон доклада о самоотчетности, саммит в Мускоке показал полезность проведения периодических встреч лидеров стран-членов, даже в ограниченной конфигурации «Группы восьми». Должностные лица также подчеркивали ценность существования группы единомышленников, которая может принимать важные решения и заявления по деликатным политическим вопросам.

Ожидаемое сосуществование «Группы восьми» и «Группы двадцати» в ближайшие годы рождает актуальные споры вокруг разделения труда между двумя институтами которое непременно повлияет на их отличительные черты и особенности. Многие аналитики и практики предпочитают придерживаться более жесткого функционального разделения, а также верят, что такой результат наиболее вероятен. Согласно решению, принятому в Питтсбурге, предполагалось, что «Группа двадцати» должна будет фокусироваться на финансовой и экономической сферах, в то время как «Группа восьми» будет заниматься политическими вопросами, такими как безопасность и защита прав человека. Данный подход радикально изменил бы идентичность «Группы восьми» и остановил бы дальнейшую эволюцию «Группы двадцати» по такому же сценарию, по которому проходила эволюция саммитов «Группы восьми» в 1975–2010 гг.

Возможные сценарии

Вначале рассмотрим сценарий функционального разделения труда, при котором «Группа двадцати» решает финансовые и экономические вопросы, а «Группа восьми» – политические. В данном случае управление «Группой двадцати» будет осуществляться министрами финансов, при этом министерства иностранных дел и функциональные министерства будут играть большую роль в «Группе восьми», в то время как лидеры стран будут координировать работу обоих институтов. Основной проблемой при таком разделении является сложность определения границы между двумя сферами.

Например, к какой сфере отнести проблему содействия развитию? На саммите «Группы восьми» в 2010 г. в Мускоке проблема достижения ЦРТ была обозначена как наивысший приоритет, а саммит в Сеуле задал новую парадигму сотрудничества в сфере развития. Согласно принципу разделения труда, этот факт следует рассматривать как аномалию, которая должна вскоре исчезнуть. Проблема содействия развитию должна перейти к одной из двух групп. Если рассматривать приоритет содействия развитию главным образом как экономическую проблему, то ее решением должна заниматься «Группа двадцати», а не «Группа восьми». Проблему энергетики одинаково сложно отнести как к компетенции «восьмерки», так и к компетенции «двадцатки», поскольку сложно утверждать, что энергетика не является экономической сферой. Тем не менее если вопрос энергетики перейдет к «Группе двадцати», министры финансов должны быть готовы к тому, что им придется делить эту сферу с министрами иностранных дел, энергетики, защиты окружающей среды и, возможно, с другими, поскольку энергетика является одновременно многомерным и стратегическим вопросом. В случае если вопросы энергетики останутся в рамках «Группы двадцати», этот форум сложно будет рассматривать исключительно как финансово-экономический. Что же с проблематикой изменения климата? Эта проблема является в большей мере политической или экономической? Некоторые специалисты утверждают, что вопросы финансирования проектов по изменению климата должны остаться в рамках «Группы двадцати». При этом остальные аспекты вопроса изменения климата, принимая во внимание нежелание быстрорастущих стран тщательно обсуждать вопросы изменения климата в рамках «Группы двадцати» параллельно с переговорами в рамках системы ООН, останутся за «Группой восьми». Если руководствоваться этой логикой, то вопросы изменения климата больше относятся к компетенции «Группы восьми» (и, конечно, ООН).

Другой проблемой является отказ от «дублирования». Предположим, что готовность обсуждать проблемы изменения климата в рамках «Группы двадцати» увеличится. Что плохого в том, если, к примеру, использовать «Группу восьми» для координации внутренних политик по регулированию климата, например, в области снижения уровня выбросов? А «Группа двадцати» при этом останется площадкой для выработки общего понимания проблемы ста-

рыми и новыми индустриальными странами в целях развития международного технологического сотрудничества. Такая ситуация может способствовать нахождению политического решения из безвыходного положения. Является ли это примером нежелательного дублирования работы «Группы восьми» и «Группы двадцати» по проблеме изменения климата? Другими словами, обе группы могут внести дополнительный вклад в решение одной и той же проблемы, но исходя из своего понимания вопросов и используемых методов для их решения. В зависимости от подходов «Группа восьми» и «Группа двадцати» проводят разделение труда в рамках одной и той же проблемы, например содействия развитию. Предположим, что на операциональном уровне «Группа восьми» фокусируется на проблемах здравоохранения, в то время как «Группа двадцати» решает вопросы инфраструктуры.

Фундаментальной проблемой в рамках подхода разделения труда, а также функционального подхода является то, что присущие этим институтам отличительные черты не имеют ничего общего с функциональным разграничением. «Группа восьми» – это небольшая группа более или менее одинаково мыслящих лидеров. Поскольку в странах, не относящихся к Западу, в последнее время отмечен рост, «восьмерка» не может позиционировать себя как ведущий форум глобального управления. В некоторой степени такое позиционирование было возможным в период «холодной войны» и некоторое время после, но сейчас институт утратил свои позиции в качестве «группы гегемонии» [3]. В период процесса расширения и включения в диалог Китая, Бразилии, Индии, Мексики и ЮАР с 2005 по 2009 г. «восьмерка» пыталась сохранить эту роль, однако этот подход не имел будущего, поскольку была создана «Группа двадцати», в рамках которой страны с растущей экономикой получили больше шансов наслаждаться преимуществами совместного права на управление процессом. «Группа восьми» не перестала быть релевантной, но столкнулась с необходимостью заново определить свою роль. При более скромном сценарии «восьмерка» может продолжить давать импульс развитию глобального управления и многосторонности. Возможно, в большей степени, чем в предшествующий период, она сможет действовать в качестве «лобби» по продвижению определенных взглядов и ценностей. Но она будет закрытым клубом, как БРИК или форум Бразилии, Индии и ЮАР, но не верховным органом глобального управления. Напротив,

«Группа двадцати» как набирающий обороты глобальный «концерт» имеет большой потенциал для осуществления глобального (экономического) управления, учитывая, что политические позиции могут сойтись в одну точку с течением времени. Принимая во внимание эти отличительные особенности, идея функционального разделения труда практически утрачивает свое значение.

В результате потребуется более прагматичный подход. На практике этот подход в большей степени будет реализовываться самими лидерами. Это наиболее вероятный результат. В каждой конкретной ситуации лидеры стран будут определять, в рамках какого форума решать те или иные вопросы. В некоторых конкретных случаях разделение труда между «восьмеркой» и «двадцаткой» будет очевидным, в других случаях оба института будут рассматривать различные аспекты одной и той же проблемы, а во всех остальных – будет наблюдаться полное дублирование функций. Вероятно, лидеры примут более сложную систему критериев для принятия решений, отличную от простого разграничения политических и экономических вопросов. Эти (возможно) неписанные критерии будут зависеть от соответствующих сравнительных преимуществ «Группы восьми» и «Группы двадцати». Возможно, что «восьмерка» будет решать некоторые из тех вопросов, которые решает «Группа двадцати», только потому что «Группа восьми» желает оставаться генератором определенной информации или хочет оставаться более амбициозной и задавать тон в решении тех или иных вопросов. К примеру, какие препятствия могут возникнуть у лидеров стран «Группы восьми» для обсуждения состояния мировой экономики во время их саммитов или заявлений о том, что необходимо усилить меры по борьбе с вредной международной налоговой конкуренцией и не-транспарентными налоговыми гаванями? Некоторые вопросы перейдут к «Группе двадцати», поскольку для решения определенных задач необходимо присутствие более широкого круга стран, и партнеры «двадцатки» заинтересованы в обсуждении этих вопросов. В таких случаях решение вопроса в рамках «Группы двадцати», а не в рамках «Группы восьми» является необходимым условием для достижения успешного результата. Этим, к примеру, можно объяснить смещение центра тяжести по вопросам экономики и финансов от «Группы семи/восьми» к «Группе двадцати». И если «Группа восьми» и «Группа двадцати» будут исполнять ключевые роли в многосторонних торговых переговорах,

то в сегодняшнем мире передовые позиции «Группы двадцати» в решении этих вопросов являются более актуальными. Более специальные и менее спорные вопросы, например в сфере сотрудничества по развитию энергетических технологий, относительно легко могут быть переданы «Группе двадцати», от которой можно ожидать большего вклада в развитие общественных благ, имеющих международное значение. В долгосрочной перспективе это может принять формы сотрудничества в сфере безопасности, в которой существует общее понимание и желание перенести решение некоторых проблем (например, морское пиратство и терроризм) на поле более широкого форума, такого как «Группа двадцати». С другой стороны, логично, что более деликатные и спорные вопросы, такие как ядерная программа Ирана или нарушения прав человека, будут обсуждаться, скорее всего, на платформе «Группы восьми» или на площадке с ограниченным количеством участников, нежели в рамках «Группы двадцати».

С более оптимистичной точки зрения существование институтов «Группы двадцати» и «Группы восьми» не должно препятствовать их взаимному развитию. Более того, сосуществование двух форумов содействует институциональной диверсификации глобального управления и, таким образом, может увеличить вероятность прогресса (если вопрос не удастся решить в рамках одного форума, государства могут использовать площадку другого). Таким образом, «неупорядоченная многосторонность» (“messy multilateralism”) не обязательно является негативным фактором. Эта идея уравнивает возможные преимущества от включения в повестку «двадцатки» максимально широкого круга вопросов (к примеру, эффект масштаба в экономических отношениях; больше возможностей для рассмотрения связей между проблемными сферами и принятия решений по крупным проектам; поддержка общего понимания за глобальную ответственность) с риском, что когда-нибудь «Группа двадцати» как единый институт по тем или иным причинам столкнется с проблемами, что в то же время негативно отразится на решении многих других проблем.

Основываясь на этой прагматичной динамике, повестка дня «Группы двадцати», вероятно, будет постепенно расширяться, выходя за рамки вопросов экономики и финансов. Четкое функциональное разделение труда между институтами маловероятно и нежелательно. Следует отметить, что быстрого и захватыва-

ющего расширения повестки дня «двадцатки» не произойдет. «Группа двадцати» моментально не станет центром глобального управления. Соппротивление со стороны отдельных мощных государств и некоторых стран «восьмерки» со средним весом (Канада, Япония, Италия), которые до сих пор находятся в сильной зависимости от подгрупп, в которые они входят, остается еще достаточно сильным. Однако некоторые страны со средним весом, не являющиеся членами «восьмерки», такие как Корея, Австралия, Турция, выразили энтузиазм в отношении усиления роли «Группы двадцати». В последующие годы эти страны могут стать катализаторами развития и углубления процесса «Группы двадцати». Корея уже сделала значительный вклад через свое председательство в «двадцатке» в 2010 г.

Заключение. Нет функциональному разделению труда

В данной статье мы обозначили наиболее заметные параллели между исторической эволюцией «Группы восьми» и «Группы двадцати». Оба института связаны с процессами усиления глобализации и взаимоуязвимости, а также растущей многополярности. Другими словами, неформальные группы наиболее крупных стран стали предпочтительным ответом на финансовый и экономический кризис и другие глобальные вызовы. После того как саммиты «восьмерки» приобрели формат встреч лидеров стран-членов, повестка института расширилась, возросла и интенсивность деятельности на уровне министров. Похоже, что «двадцатка» будет эволюционировать по такой

же траектории. И вопрос заключается в том, можно ли вообще остановить этот процесс. В статье показано, что различия между двумя институтами (например, различная степень понимания проблемы) не обязательно препятствуют эволюции «Группы двадцати» по сценарию «Группы восьми». Но сосуществование двух институтов в условиях поддерживаемого многими строгого функционального разделения труда («Группа двадцати» несет ответственность за вопросы финансово-экономического характера, а «Группа восьми» решает политические проблемы») могло бы препятствовать развитию «двадцатки» по сценарию «восьмерки». Однако такое развитие событий является менее вероятным, поскольку отличительные черты каждого из институтов никак не связаны с функциональным разделением труда. У лидеров институтов нет необходимости принимать такое искусственное распределение ролей. Таким образом, дальнейшее, постепенное расширение повестки дня «Группы двадцати», даже за рамки сфер экономики и финансов, а также очень прагматичное, но комплексное разделение труда между двумя институтами является наиболее вероятным сценарием.

Литература

1. Hajnal P.I. The G8 System and the G20. Evolution, Role and Documentation. Farnham: Ashgate, 2007.
2. G6 Declaration of Rambouillet. Rambouillet, France, 17 November 1975. URL: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique.html> (date of access: 30.10.2010).
3. Bailin A. From Traditional to Group Hegemony. The G7, the Liberal Economic Order and the Core-Periphery Gap. Aldershot: Ashgate, 2005.