

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

Саммит «двадцатки» в Каннах: ожидания оправдавшиеся и неоправданные

М.В. Ларионова

Ларионова Марина Владимировна – д. полит.н., директор Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ; E-mail: mlarionova@hse.ru

Ключевые слова: «Группа двадцати», председательство Франции в «Группе двадцати», повышение уровня занятости и социальной защиты, реформа международной финансовой и валютной системы, глобальные дисбалансы, реформа финансового сектора, борьба с коррупцией, содействие развитию, институционализация «двадцатки», председательство России в «Группе двадцати».

Key words: G20 summitry, French Presidency of the G20 outcomes, the strategy for growth and jobs, reform of the international monetary system, financial stability, financial sector reform, investing for global growth, the G20 institutionalization, the Russian G20 presidency in 2013.

В статье представлен анализ итогов саммита «Группы двадцати», прошедшего в рамках председательства Франции в Каннах 3–4 ноября 2011 г. Автор анализирует программу саммита и решения, принятые лидерами, по ключевым сферам координации, в том числе по повышению уровня занятости и социальной защиты, реформе международной финансовой и валютной системы, преодолению глобальных дисбалансов, углублению реформ финансового сектора, борьбе с коррупцией, содействию развитию. Особое внимание уделяется кризисной повестке дня саммита и вызовам, связанным с необходимостью реализации фактически двух повесток дня: плановой и антикризисной. В Заключении даны оценки сильных и слабых сторон саммита «двадцатки» как форума глобального управления, характеристика процесса институционализации «Группы двадцати», прогноз последовательности председательств после 2015 г. и рекомендации для председательства России в 2013 г.

Публикация подготовлена в рамках совместного проекта Российского совета по международным делам и Института международных организаций и международного сотрудничества НИУ ВШЭ «Повышение эффективности участия России в “Группе восьми”, “Группе двадцати” и БРИКС в соответствии с приоритетами и национальными интересами РФ».

Саммит «двадцатки» в Каннах в какой-то степени был возвращением к истокам. Прежде всего потому, что лидерам пришлось снова действовать в острой кризисной ситуации. Доминировала атмосфера напряженности, подобная той, что была характерна для Вашингтона и Лондона. По словам французского су-шерпы К. Массе, хотя концепция председательства опиралась на то, что «двадцатка» превращается из механизма антикризисного реагирования в институт глобального управления, фактически состоялось два саммита: антикризисный саммит и встреча по запланированной повестке дня.

Первый день повестка дня в значительной степени была посвящена Греции и путям выхода из сложившейся в результате объявленного премьер-министром Г. Папандреу референдума по программе жестких мер экономии. Европейская повестка дня включала также обсуждение мер по обеспечению финансовой консолидации и реформам в Италии.

В результате были приняты «исключительные решения по обеспечению устойчивости го-

сударственного долга Греции путем осуществления тщательной программы корректировки политики и добровольного номинального списания греческого долга частному сектору» [1]. Италия обязалась быстро и полностью выполнить всеобъемлющий план действий по структурным реформам и росту, принятый ЕС 26 октября 2011 г., накануне саммита «двадцатки». Италия также обязалась «приблизиться к сбалансированности бюджета к 2013 г. и добиваться резкого снижения отношения долга к ВВП начиная с 2012 г. Эта цель, основанная на принятии в полном объеме утвержденного летом пакета налогово-бюджетных мер на 60 млрд евро, опирается на укрепление бюджетных правил, вытекающее как из европейского законодательства, так и внесения в конституцию правила сбалансированности бюджета» [1].

Во второй половине дня лидеры приняли план действий по обеспечению глобального экономического роста и занятости (Каннский план действий). В целях устранения факторов краткосрочной уязвимости, согласно плану,

все страны обязались принять меры денежно-кредитной политики, направленные на поддержку стабильности цен в среднесрочной перспективе и оказывать поддержку восстановлению экономики [1].

Общим обязательством является также намерение поддержать стабильность банковских систем и финансовых рынков, обеспечить достаточную капитализацию банков и их 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» [1]. Однако большая часть обязательств отражает различные национальные условия и приоритеты стран или групп стран. Такой же подход принят и в части укрепления среднесрочных основ экономического роста. Согласован общий план действий из шести пунктов: (1) приверженность бюджетной консолидации; (2) приверженность повышению спроса частного сектора в странах с профицитами счета текущих операций и перенаправлению, там, где это возможно, спроса с государственного на частный в странах с дефицитами счета текущих операций; (3) структурные реформы для ускорения темпов роста и создания рабочих мест; (4) реформы для укрепления национальных/мировых финансовых систем; (5) меры стимулирования открытой торговли и инвестиций, отказ от протекционизма во всех его формах; (6) меры по оказанию содействия развитию. Однако обязательства по осуществлению первых трех направлений плана являются индивидуальными. Единство и общую политическую волю лидеры «двадцатки» проявили только в части осуществления реформ финансового сектора, противостояния протекционизму и содействия развитию на основе стимулирования инвестиций и сокращения барьеров для торговли.

Вторая половина повестки первого дня саммита была посвящена реформе международной финансовой системы и содействию развитию. По вопросу повышения гибкости валютных курсов «двадцатка» продвинулась несколько ближе к цели большей степени соответствия рыночным системам обменных курсов, отражению основных экономических показателей, снижения несбалансированности обменных курсов и отказа от снижения курсов для получения конкурентных преимуществ [3]. Однако более полного отражения меняющегося экономического равновесия не

удалось достичь, 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» [3]. 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, «если это будет оправдано по мере приведения валют в соответствие с установленными критериями».

Меры по укреплению потенциала по преодолению кризисов ограничены признанием ведущей роли центральных банков в решении проблем потрясений ликвидности на глобальном и региональном уровне, а также поддержкой МВФ в выдвигании новой превентивной линии для предоставления ликвидности (ПЛЛ) и вводе в действие единого механизма экстренного финансирования на нелегитимной основе в случае экстренной необходимости. По обоим механизмам конкретные формы реализации предстоит обсудить и согласовать.

Реализация и углубление реформ финансового сектора включают обязательства «по полному и последовательному внедрению системы Базель-II на основе рисков и дополнительных требований Базель-II-5 к рыночной деятельности и секьюритизации до конца 2011 г., а также стандарты Базель-III по достаточности капитала и ликвидности, соблюдая периоды наблюдения и оговорки об обзоре, начиная с 2013 г., и завершая полное внедрение к 1 января 2019 г.» [3]

Должна быть продолжена реформа внебиржевых рынков производных финансовых инструментов. Все стандартизированные контракты по внебиржевым финансовым производным инструментам должны торговаться на биржах или электронных торговых площадках, где это приемлемо, и быть централизованно зачтены к концу 2012 г.

Лидеры вновь подтвердили необходимость «усилить проводимый мониторинг реформ финансового регулирования, докладывать о результатах проделанной работы и отслеживать

недостатки» [3]. В этой связи для осуществления мониторинга был подтвержден координационный механизм Совета по финансовой стабильности (СФС). Было принято решение укрепить потенциал, ресурсы и систему управления СФС посредством придания СФС правового статуса и большей финансовой самостоятельности; преобразования координационного комитета; усиления координирующей роли СФС по отношению к другим органам, устанавливающим стандарты, в разработке мер и осуществлении мониторинга, избегая каких-либо функциональных совпадений и признавая независимость органов, устанавливающих стандарты.

За рабочим ужином лидеры обсуждали пути развития глобального управления. Было принято решение, что «двадцатка» должна остаться механизмом неформального управления. Идея секретариата, предложенная Д. Камероном, была отвергнута. В целях расширения возможностей «двадцатки» по налаживанию и поддержанию политического консенсуса, необходимого для реагирования на вызовы, было принято решение сохранять в центре внимания глобальные экономические вызовы широкого характера; расширять возможности для эффективной реализации повестки дня и программы работы, закрепив механизм «Тройки» в составе прошлого, нынешнего и будущего председателей для осуществления руководства работой «Группы двадцати» при консультации с другими ее членами. Вновь была подтверждена необходимость эффективного взаимодействия с государствами, не являющимися членами «Группы двадцати», региональными и международными организациями, включая Организацию Объединенных Наций.

Финансовое регулирование, развитие сельского хозяйства, борьба с коррупцией вошли в повестку дня второго дня. Лидеры подтвердили, что развитие является центральным элементом повестки дня «двадцатки» в области восстановления мировой экономики и инвестирования в будущий рост. Приоритетные проблемы включали продовольственную безопасность и инфраструктуру, проблемы финансирования развития.

За рабочим обедом была представлена программа председательства Мексики в «двадцатке» в 2012 г.

Многие аналитики и участники саммита подчеркивают, что из-за большого количества «чрезвычайных» вопросов запланированной повестки дня было уделено недостаточно внимания. В этом контексте следует отметить, что перед председательством стояло два вызова. Первый: разделение труда между повесткой дня «восьмерки/семерки» и «двадцатки». Вто-

рой: необходимость согласовать решения по запланированным вопросам, которые готовили в течение всего года шерпы, министры и эксперты стран – членов «Группы двадцати», и сформировать в короткий срок общую позицию по кризисной повестке дня. С первым вызовом французское председательство справилось прекрасно. Со вторым справиться было сложнее, хотя к своим достижениям французское председательство относит то, что ни один из значимых вопросов плановой повестки дня не был оттеснен на второй план.

В этом смысле более сфокусированная повестка дня саммитов в Вашингтоне и Лондоне обеспечила более высокий результат. Возможно, одним из уроков для будущих председательств и «двадцатки» в целом является то, что расширение повестки дня снижает возможности ее углубления. Таким образом, при планировании программы председательства надо предусматривать включение трех компонент:

- вопросы, традиционные для института, переходящие от предыдущих председательств, подготовка, обсуждение и согласование которых могут быть обеспечены в течение года шерпами, министрами, экспертами;
- вопросы, отражающие приоритеты собственно страны-председателя, инновационная повестка дня также могут в значительной степени быть отработаны до саммита;
- пространство для обсуждения обязательно возникающих накануне саммитов критических ситуаций.

Несмотря на критику в адрес саммита, стоит выделить некоторые решения, пусть и недостаточно амбициозные и зачастую не обеспечивающие основы для коллективных действий, поскольку в документах каннского саммита индивидуальных обязательств или обязательств, принятых несколькими странами-членами, отражающих приоритеты, возможности, макроэкономическую и политическую ситуацию в соответствующих странах, было больше, чем на предыдущих саммитах. Это некоторые решения по обеспечению устойчивого, сбалансированного и сильного роста, включая повышение гибкости валютных курсов, стимулы по усилению внутреннего спроса, решения по укреплению финансового регулирования, подтверждение Плана действий по волатильности продовольственных цен и сельскому хозяйству. Важно также, что значительное внимание было уделено рискам программ по финансовому ограничению.

Саммит продемонстрировал, что «двадцатка» может и что не может сделать. Сильной стороной процесса подготовки решений является сложившаяся практика использования экспертного и аналитического потенциала международных организаций, тематических экспертных групп, предложений от бизнес-саммита «двадцатки». Можно ожидать, что решение о расширении взаимодействия с гражданским обществом приведет к созданию возможностей влияния неправительственных организаций на формирование повестки дня и решения лидеров. Многие будут зависеть от качества предложений НПО и уровня консолидации позиций НПО из разных стран – членов «Группы двадцати».

Еще одной сильной стороной «двадцатки» становится складывающаяся практика передачи мандатов по мониторингу исполнения принятых решений международными организациями, а также по ключевым решениям, поручения министрам и экспертным группам подготовить отчеты об их исполнении для лидеров к определенному сроку.

«Двадцатка» – это процесс, «двадцатка» состоялась как формат сетевого взаимодействия ключевых экономик мира, в рамках которого формируется общее понимание подходов к ключевым проблемам и формируется свой «метод» сотрудничества. Достижением «Группы двадцати» в целом можно считать становление «двадцатки» как координатора между странами, которые никогда прежде не работали столь тесно и столь неформальным образом.

Еще одно достижение, по оценкам страны-председателя, – симметричность обязательств. Анализ текстов основных документов показывает, что страны приняли на себя обязательства, соответствующие их индивидуальным приоритетам макроэкономической и финансовой политики. Значительно увеличилось количество «индивидуальных» обязательств, или обязательств, принимаемых группами стран внутри «двадцатки».

Ограничением «двадцатки» является то, что она не может выйти за пределы закрепленных за ней сфер координации. Ключевыми сферами координации, по мнению многих экспертов и практиков, должны оставаться:

- макроэкономическая проблематика;
- финансовое регулирование;
- развитие;
- сельское хозяйство и продовольственная безопасность.

«Двадцатка» не может быть институтом глобального управления во всех областях, за-

крыть все проблемы, с которыми не справляются существующие институты, поддерживать процессы коллективного управления в таких сферах, как политическое сотрудничество, безопасность, нераспространение. Повестка дня «двадцатки» должна оставаться сфокусированной на тех вопросах, по которым принятие решений является жизненно важным, прежде всего в экономике и финансах. При таком разделении труда основания для включения макроэкономической и финансовой проблематики в повестку дня «Группы восьми», очевидно, будут постепенно снижаться. Тем не менее это не означает снижения значения «Группы восьми». «Восьмерка» продолжит работать как “default forum” – институт, в котором лидеры обсуждают и решают вопросы, координация по которым невозможна в других форматах.

Несмотря на отказ от «формализации» клуба, наблюдается дальнейшее институциональное развитие «двадцатки». Институционализация подтверждается обязательствами по исполнению, отчетности, мандатами международным организациям на мониторинг и подготовку отчетов о результатах реализации странами – членами «Группы двадцати» принятых на саммите решений. Состоялась формализация механизма «тройки» председательства. Определены следующие председательства до 2015 г. (Мексика – в 2012 г., Россия – в 2013 г., Австралия – в 2014 г., Турция – в 2015 г.). Согласован принцип регионального представительства¹ после 2015 г. (первый регион – Азия). Региональное представительство рассматривается как возможность повышения легитимности «двадцатки». Однако, учитывая противоречия между странами первой группы, сложно предположить, что одна из стран будет представлять интересы всех остальных.

Принятое решение позволяет составить прогноз о последовательности председательств после 2015 г. Прогноз основан на составе региональных групп и нескольких исходных предположениях: первое – предположении, что председателем может стать страна, которая не занимала этот пост в прошлом; второе – учете приоритетов, интересов и возможных противоречий между странами – членами региональных групп; третье – ротации председательства стран – членов «Группы восьми». В этой связи наиболее вероятным кандидатом на председательство в «двадцатке» в 2016 г. может быть

¹ Региональные группы были введены с 2003 г. Ранее председатель выступал в большей степени в личном качестве, а не являлся представителем своей страны. См. [2].

Таблица 1. Региональные группы²

Группа 1	Группа 2	Группа 3	Группа 4	Группа 5
Китай (1) Индонезия Япония Корея (1)	Франция (1) Германия (1) Италия Великобритания (1)	Аргентина Бразилия (1) Мексика (1)	Индия (1) Россия ЮАР (1) Турция	Австралия (1) Канада (1) Саудовская Аравия США

Таблица 2. Председатели «Группы двадцати»

Год	Страна	Группа	Саммит	Страна – председатель в «Группе восьми»
1999	Пал Мартин (Канада)			Германия
2000	Пал Мартин (Канада)			Япония
2001	Пал Мартин (Канада)			Италия
2002	Яшвант Синха (Индия)			Канада
2003	Мексика	3		Франция
2004	Германия	2		США
2005	Китай	1		Великобритания
2006	Австралия	5		Россия
2007	ЮАР	4		Германия
2008	Бразилия	3	Вашингтон (США)	Япония
2009	Великобритания	2	Лондон, Питтсбург (США)	Италия
2010	Корея, Канада	1	Торонто (Канада), Сеул	Канада
2011	Франция	2	Канны	Франция
2012	Мексика	3	Лос-Кабос	США
2013	Россия	4	Москва*	Великобритания
2014	Австралия	5		Россия
2015	Турция	4		Германия
2016	Индонезия	1		Япония
2017	Италия	2		Италия
2018	Аргентина	3		Канада
2019	Индия	4		Франция
2020	Саудовская Аравия	5		США

*Саммит G20 в 2013 г. состоится в России. URL: <http://www.ria.ru/economy/20111104/480662872.html> (date of access: 28.11.2011).

Индонезия, что снимает противоречия за первенство в регионе между Китаем и Японией, тем более что Япония в этом году также председательствует в «восьмерке». Не вполне понятно, сможет ли Италия «вытянуть» в 2017 г. двойное председательство. Возможно, будет принято решение о сопредседательстве в «двадцатке» страны из третьей региональной группы.

² Цифра, указанная в скобках, показывает, сколько раз страна председательствовала в «Группе двадцати» (по состоянию на 2011 г.).

Россия председательствует в «двадцатке» в 2013 г. Необходимо использовать свое председательство для усиления роли в глобальной политике, влияния на реформу финансово-экономической системы. Поэтому необходимо как можно раньше приступить в формированию повестки дня для председательства, работать в тесной координации с французским и мексиканским председательствами, с партнерами по БРИКС. Нужно использовать этот момент для встраивания России в международные финан-

совые институты и вложить в будущую повестку дня «двадцатки» свои приоритеты. «Двадцатка», как и МВФ, должна быть механизмом, где Китай, Россия, Япония, Индия, Саудовская Аравия, Сингапур – страны, у которых есть суверенные фонды и международные резервы, – должны оказывать давление на те страны, в том числе развитые, которые ведут безответственную финансовую политику. Это и есть главный, ключевой интерес России³.

³ Вывод по итогам дискуссии семинара «Роль и место “Группы двадцати” в современной международной системе и перспективы ее развития в контексте внешних вызовов и долгосрочных приоритетов российской внутренней и внешней политики», организованного совместно РСМД и ИМОМС НИУ ВШЭ 27 октября 2011 г.

Литература

1. Cannes Action Plan for Growth and Jobs // G20 Information Centre. 04.11.2011. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-action-111104-en.html> (date of access: 28.11.2011).
2. Hajnal P. The Group of Twenty: a History. P. 22. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/docs/g20history.pdf> (date of access: 28.11.2011).
3. Финальная декларация саммита «Группы двадцати» в Каннах «Построение нашего общего будущего: возобновление коллективных действий для всеобщего блага» // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 03.11.2011. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1072 (дата обращения: 28.11.2011).