

МИР И БЕЗОПАСНОСТЬ

СОДЕЙСТВИЕ «ГРУППЫ ВОСЬМИ» И «ГРУППЫ ДВАДЦАТИ» РАЗВИТИЮ БЕДНЕЙШИХ СТРАН В ПЕРИОД ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Ю.К. Зайцев

Кафедра международных экономических организаций и европейской интеграции
Национальный исследовательский университет —
Высшая школа экономики
ул. Мясницкая, 20, Москва, Россия, 101000

В статье представлен анализ действий институтов «Группы восьми» и «Группы двадцати», направленных на содействие развитию беднейших стран в кризисный период 2008—2010 гг. Особое внимание уделяется реализации «восьмеркой» и «двадцаткой» основных функций глобального управления и специфике взаимодействия с международными организациями. В заключение автор дает рекомендации для рационального разделения труда между институтами в рамках содействия международному развитию.

Ключевые слова: «Группа восьми», «Группа двадцати», Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития, Международный валютный фонд, содействие международному развитию, экономический и финансовый кризис, Цели развития тысячелетия, официальная помощь развитию.

Вопросы содействия международному развитию приобрели особую остроту в свете финансового и экономического кризиса 2008—2009 гг. Кризис произвел наиболее негативный эффект на наименее развитые страны. Дополнительным фактором, усугубившим положение развивающихся стран, стало снижение развитыми странами объемов ресурсов для своевременного достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) и выполнения финансовых обязательств по предоставлению официальной помощи в целях развития (ОПР). Согласно докладу Всемирного банка «ЦРТ после кризиса» (The MDGs after Crisis) [11], кризис повлиял на два основных фактора, лежащих в основе достижения ЦРТ: 1) ускоренный рост и 2) более эффективное предоставление услуг. Воздействие кризиса было, безусловно, негативным, поскольку индикаторы человеческого развития падают более ускоренными темпами во времена кризиса, чем растут во время экономического роста. Тем не менее негативный эффект кризиса 2008—2009 гг. был смягчен фактом того,

что во многих развивающихся странах уже существуют системы социальной защиты, способные противодействовать отрицательному воздействию снижения уровня доходов населения.

В результате финансового, экономического и продовольственного кризисов задачи развития становятся еще более трудновыполнимыми, а разрыв между развитыми и развивающимися странами все больше усугубляется. Таким образом, нагрузка по достижению ЦРТ за ограниченный пятилетний период времени на международное сообщество возрастет значительно. Оценка прогресса в достижении ЦРТ обсуждалась на саммите по достижению Целей развития тысячелетия, прошедшем в рамках пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи ООН с 20 по 22 сентября 2010 г. в Нью-Йорке [7].

Страны-участницы подчеркивали недостаточный уровень усилий международного сообщества по снижению уровня бедности в мире. В своем обращении к представителям стран — членов ООН Генеральный Секретарь ООН Пан Ги Мун акцентировал необходимость мобилизовать ресурсы с целью выполнения международных обязательств по достижению ЦРТ, призвав международное сообщество выделить необходимый объем инвестиций, помощи, а также принять соответствующие политические решения для ликвидации высокого уровня бедности [2]. По оценке доклада «Показатели мирового развития в 2010 г.» [12], опубликованного Всемирным банком в апреле 2010 г., в результате глобального характера финансового и экономического кризиса далека от достижения цель сократить в два раза число людей, живущих в бедности. Согласно данным доклада, только 49 из 87 анализируемых развивающихся стран находятся на пути снижения уровня бедности. В целом, порядка 41% населения мира проживают в странах со средним и низким доходом, которые с низкой долей вероятности смогут достичь установленные цели по снижению уровня бедности. Более того, положение 12% населения планеты, проживающих в 60% странах мира, невозможно оценить в силу отсутствия данных.

Особой критике проблема несвоевременного достижения ЦРТ подверглась со стороны гражданского общества. Так, в мае 2010 г. неправительственная организация ONE подготовила доклад, посвященный оценке исполнения обязательств стран — членов «Группы восьми», принятых в Глениглсе в 2005 г. [10]. Доклад представляет соответствующие рекомендации по текущим обязательствам, основанные на успехах, неудачах и изменении приоритетов африканских партнеров, с целью учета разработанных рекомендаций и пересмотра задач и мер в области содействия международному развитию в повестке дня саммитов «Группы восьми», «Группы двадцати» и Всемирного саммита ООН по оценке достижения Целей развития тысячелетия. Форумы «Группы восьми» и «Группы двадцати» в период кризиса не потеряли своей актуальности в качестве центральных площадок для координации усилий основных традиционных и новых доноров по содействию развивающимся странам в преодолении кризиса. При этом действия доноров были сконцентрированы как на выполнении уже существующих обязательств, так и обязательств, способствующих преодолению беднейшими странами экономической рецессии, вызванной кризисом, а также интеграции в процессы мировой экономики в целях повышения темпов их экономического роста.

Основным документом, представляющим анализ исполнения «Группой восьми» обязательств в сфере содействия развитию, стал Мускокский доклад «Группы восьми» по самоотчетности [13]. Особую актуальность данный доклад приобрел в свете подведения промежуточных итогов достижения ЦРТ. Хотя данный доклад не стал всеобъемлющим обзором обязательств «восьмерки» в сфере содействия международному развитию (СМР), в нем нашли отражение действия «восьмерки», направленные на исполнение обязательств по ключевым девяти секторам СМР, таким как: предоставление и оценка помощи, экономическое развитие, здравоохранение, вода и санитария, продовольственная безопасность, образование, государственное управление, обеспечение мира и безопасности, защита окружающей среды и энергетика. В целом, «восьмерка» продемонстрировала существенный прогресс в таких областях, как обеспечение водоснабжения и санитарии, обеспечение продовольственной безопасности, повышение эффективности госуправления, обеспечение мира и безопасности. В других сферах «Группе восьми» предстоит предпринять немало усилий для достижения результатов. К таким сферам можно отнести защиту окружающей среды, содействие экономическому развитию, поддержку систем здравоохранения, а также повышение эффективности помощи. При этом необходимо отметить, что в условиях меняющейся системы глобального управления и эволюции «восьмерки» ответственность за решение задач в сфере содействия развитию, в том числе повышение эффективности помощи, должна быть разделена между «восьмеркой» и развивающимися странами-партнерами.

Несмотря на то, что изначально «Группа семи/восьми» создавалась как форум для решения экономических и финансовых вопросов, проблемы содействия развитию всегда присутствовали в повестке дня института. Уже в декларации Рамбуэй, принятой в 1975 г., говорилось об ответственности лидеров «Группы семи/восьми» за «процветание всего индустриального мира и развивающихся стран» [3]. В декларации были определены основные направления коллективных действий в целях содействия международному развитию: «Необходимы скорейшие практические шаги, направленные на поддержку развивающихся стран. Соответственно, мы будем осуществлять наши задачи через МВФ и другие международные форумы для скорейшего улучшения международных режимов с целью стабилизации экспортной выручки развивающихся стран; а также осуществления мер содействия по финансированию их дефицитов. В этом контексте приоритетом должны быть наименее развитые развивающиеся страны» [3].

Повестка «Группы семи/восьми» по содействию международному развитию формировалась по мере эволюции самого института «семерки/восьмерки» под влиянием внешних факторов мировой экономики и политики, а также проблем, с которыми сталкивались развивающиеся страны. При этом в повестке дня по содействию развитию присутствовали как традиционные вопросы развития (такие как исполнение обязательств по выделению ОПР), так и инновационные предложения стран-председателей, причем интенсивность таких предложений возросла в кризисный период. Место вопросов содействия развитию и специфику повестки по развитию институтов «восьмерки» и «двадцатки» в кризисный период представляется возможным проанализировать на основе контент-анализа официальных документов.

В период экономического и финансового кризиса 2008—2009 гг. «восьмерка» акцентировала необходимость своевременного выполнения ключевых международных обязательств в сфере развития, в том числе по предоставлению ОПР и достижению ЦРТ, а также предприняла дополнительные меры по борьбе с низким уровнем жизни в беднейших странах, еще больше упавшим в результате мирового экономического кризиса, особенно в рамках создания Аквильской инициативы по продовольственной безопасности [8]. В этот период в документах «Группы восьми» приоритет «содействие международному развитию» составил максимальную долю. Средняя доля дискурса по приоритету содействия международному развитию в общем объеме дискурса «восьмерки» составила 40,51%, при этом наибольшая доля приоритета в общем дискурсе была зафиксирована в 2010 г. на саммите в Мускоке (51,77%). Это объясняется, прежде всего, подготовкой «восьмеркой» доклада о самоотчетности, посвященного проблематике содействия международному развитию (рис. 1) [13].

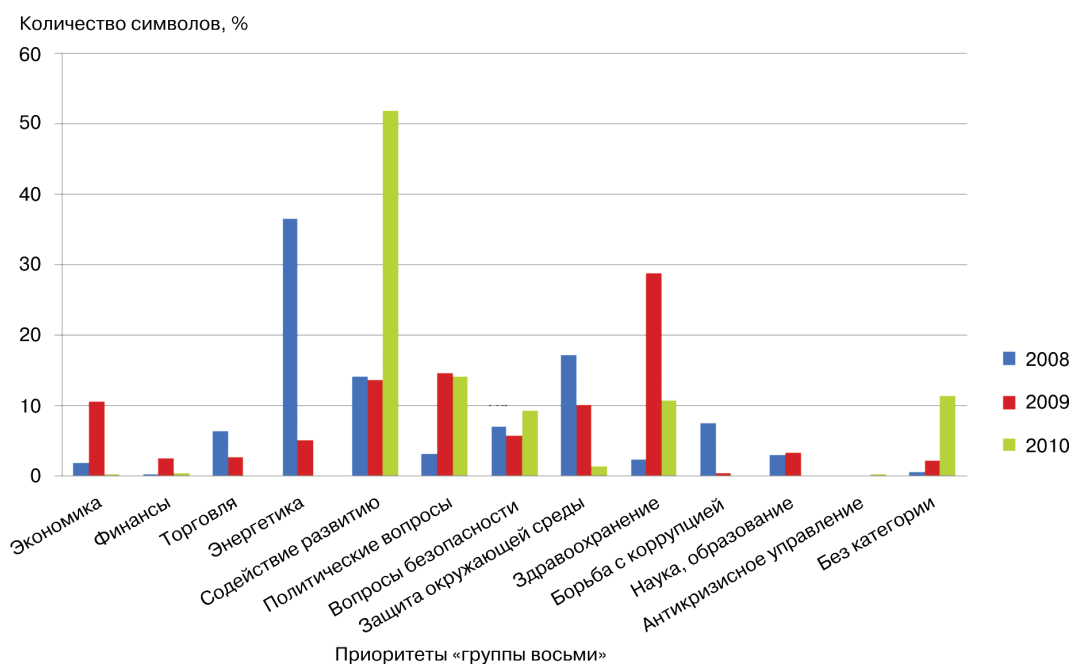


Рис. 1. Доля приоритетов в общем дискурсе «Группы восьми» за период 2008—2010 гг.

Вопросы содействия международному развитию впервые появились в повестке «Группы двадцати» на саммите в Лондоне в апреле 2009 г. Лидеры приняли обязательства по достижению ЦРТ, своевременному предоставлению ОПР, списанию задолженностей, обеспечению продовольственной безопасности и социальной защиты, а также защите от негативного влияния изменения окружающей среды (рис. 2) [4]. В дальнейшем доля приоритета содействия международному развитию увеличивается: от 2,5% на саммите в Лондоне до 19,13% от общей доли дискурса на саммите в Сеуле.

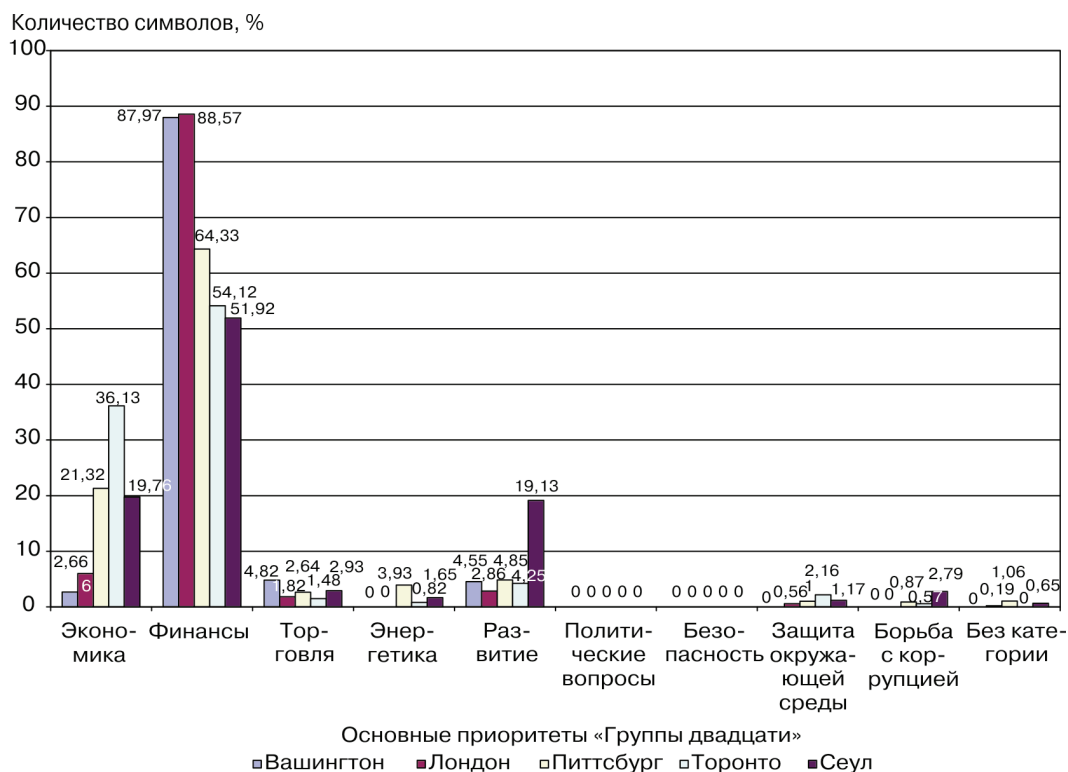


Рис. 2. Доля приоритетов в общем дискурсе «Группы двадцати» за период 2008—2010 гг.

Основные проблемы приоритета содействия международному развитию.

При анализе приоритета содействия международному развитию в рамках повестки дня «Группы восьми», а затем и «Группы двадцати» было выделено 15 основных проблем (областей). Спектр обозначенных областей шире, чем список сфер, представленный в Мускокском докладе «Группы восьми» по самоотчетности (табл. 1).

Таблица 1

Соотношение сфер содействия международному развитию, отраженное в Мускокском докладе «группы восьми» по самоотчетности, и сфер, рассмотренных в рамках анализа

№ п/п	Сферы содействия международному развитию, отраженные в Мускокском докладе «Группы восьми» по самоотчетности	№ п/п	Сферы содействия международному развитию, рассмотренные в рамках анализа
1	Предоставление ОПР и эффективность помощи	1	Предоставление ОПР
		2	Предоставление специальной помощи новым независимым государствам
		3	Помощь странам Африканского, Карибского и Тихоокеанского регионов (АКТ)
		4	Списание долговых обязательств
2	Содействие экономическому развитию	5	Устойчивое экономическое и социальное развитие в странах Африки
		6	Содействие развитию торговли
		7	Развитие беднейших стран
		8	Сотрудничество с ЮАР
3	Содействие развитию систем здравоохранения		
4	Содействие развитию водных ресурсов и санитарии	9	Развитие водных ресурсов

№ п/п	Сферы содействия международному развитию, отраженные в Мускокском докладе «Группы восьми» по самоотчетности	№ п/п	Сферы содействия международному развитию, рассмотренные в рамках анализа
5	Обеспечение продовольственной безопасности	10	Реализация конвенции по продовольственной безопасности (1995 г.)
		11	Сельское хозяйство
6	Содействие развитию образования	12	Достижение ЦРТ
7	Повышение эффективности государственного управления	13	Повышение эффективности госуправления
8	Обеспечение безопасности и миропорядка	14	Защита прав человека
9	Защита окружающей среды и развитие энергетики	15	Борьба с энергетической бедностью

На рис. 3 представлено распределение проблем в общем дискурсе «Группы восьми» по приоритету «содействие международному развитию». В период кризиса лидеры «восьмерки» продемонстрировали приверженность содействию комплексного развития беднейших стран, их экономического роста путем выполнения обязательств, принятых в Глениглсе, достижения ЦРТ, повышения эффективности госуправления [1]. В этой части повестка «восьмерки» по содействию развитию пересекалась с повесткой «Группы двадцати».

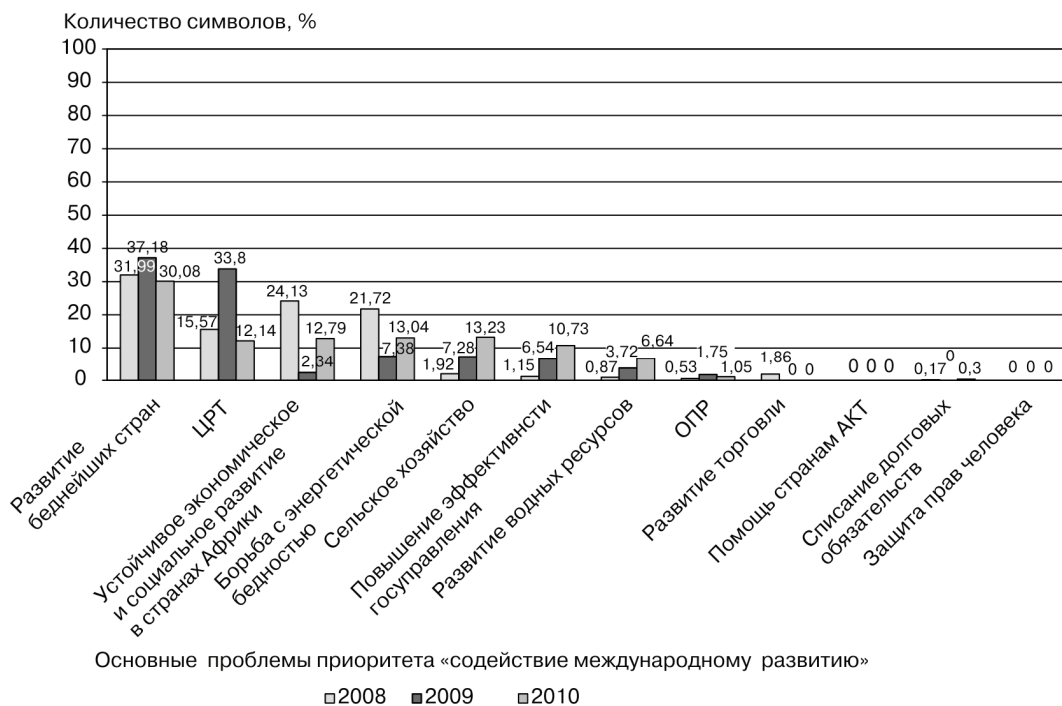


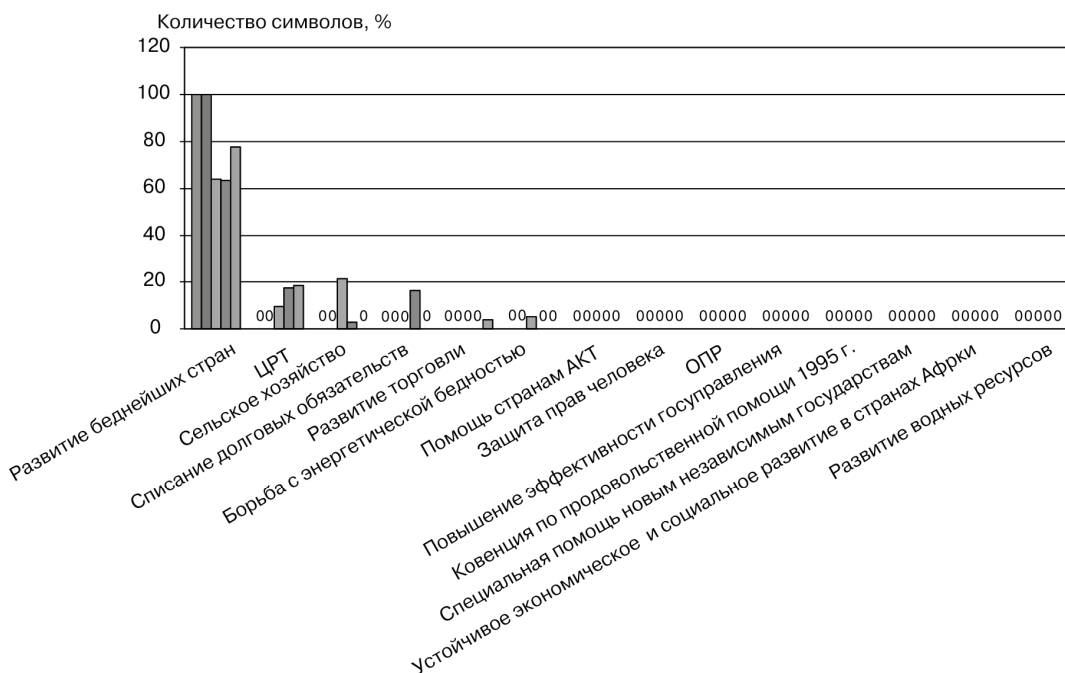
Рис. 3. Доля проблем в общем дискурсе «Группы восьми» по приоритету содействия развитию за период 2008—2010 гг.

В части содействия экономическому развитию «восьмерка» способствовала развитию таких направлений в странах Африки, как частные инвестиции, финансовые рынки. Укрепление частного сектора стало одним из наиболее приоритетных направлений в данной сфере, поскольку позволяет привлечь большой объем

для финансирования программ развития, снизить зависимость от внешнего финансирования, способствовать укреплению инвестиционного климата и созданию финансовых институтов, что в свою очередь поможет сократить риски возникновения кризисов.

Другие проблемы, традиционные для повестки дня «восьмерки» по содействию развитию, такие как помощь странам Африки, Карибского бассейна, Тихоокеанского региона, защита прав человека, специальная помощь новым независимым государствам, не рассматривались «восьмеркой» в период 2008—2010 гг.

Как и в документах «Группы восьми», наибольшее внимание в документах «Группы двадцати» в рамках содействия международному развитию за весь анализируемый период была зафиксирована по проблеме «развитие беднейших стран». Наряду с исполнением традиционной повестки дня по развитию, сформулированной на платформе «восьмерки», которая опирается на мобилизацию ресурсов для предоставления официальной помощи развитию, «двадцатка» в качестве приоритетов выделила развитие инновационных механизмов финансирования, в том числе через инструменты частногосударственного партнерства, повышение эффективности помощи развитию, что особенно актуально в свете широкого состава участников форума. Таким образом, повестка «Группа двадцати» по содействию развитию начала формироваться с традиционных вопросов содействия развитию; как и «восьмерка», «двадцатка» приняла комплексный подход к решению проблемы развития беднейших стран.



Основные проблемы приоритета «содействие международному развитию» «Группы двадцати»
 ■ Вашингтон, 2008 г. ■ Лондон, 2009 г. ■ Питтсбург, 2009 г. ■ Торонто, 2010 г. ■ Сеул, 2010 г.

Рис. 4. Доля проблем в общем дискурсе «Группы двадцати» по приоритету содействия международному развитию за период 2008—2010 гг.

При этом другие вопросы развития, такие как борьба с энергетической бедностью, помощь развивающимся странам в преодолении последствий изменения климата, вводились «двадцаткой» постепенно (впервые эти вопросы появились в документах саммита «Группы двадцати» в Питтсбурге в сентябре 2009 г.). В документах «двадцатки» нашли отражение также такие проблемы, как сельское хозяйство (4,83%), списание долговых обязательств беднейшим странам (3,25%), борьба с энергетической бедностью (1,02%), достижение ЦРТ (5,04%), снижение уровня бедности (4,03%).

Взаимодействие с международными организациями. Действия обоих институтов, как «Группы восьми», так и «Группы двадцати», по содействию развивающимся странам в преодолении последствий финансового и экономического кризиса 2008—2009 гг. осуществлялись в рамках тесной координации с международными институтами. С одной стороны, международные институты принимали непосредственное участие в формировании повестки дня «восьмерки» и «двадцатки» по содействию развитию. Так, к примеру, к саммиту «двадцатки» в Торонто в июне 2010 г. Всемирным банком и Международным валютным фондом были представлены доклады, послужившие основой для принятия последующих обязательств в сфере содействия развитию (рис. 4) [5, 6]. С другой стороны, международные институты включались лидерами стран «Группы восьми» и «Группы двадцати» в процессы исполнения решений по повестке содействия развитию.

Наибольшая интенсивность взаимодействия «Группы восьми» и «Группы двадцати» с международными организациями была зафиксирована в 2010 г. В случае «восьмерки» данный всплеск произошел в период председательства Канады, в то время как в рамках саммита в Сеуле «двадцатка» показала наибольшее число обращений к международным институтам по приоритету «содействие международному развитию» за весь период исследования. Особенность взаимодействия «двадцатки» с международными институтами в 2010 г. можно объяснить спецификой повестки председательства Республики Корея, в которой большой приоритет был отдан содействию международному развитию. Так, по результатам саммита в Сеуле «двадцаткой» был подготовлен Многолетний план действий по развитию (Multi-Year Action Plan on Development), реализация которого предполагалась при непосредственной координации с международными институтами. Сам план действий основан на шести ключевых принципах Сеульского консенсуса развития на благо общего роста (Seoul Development Consensus for Shared Growth) [9] и охватывает такие сферы, как развитие и инвестиции в инфраструктуру, развитие человеческого капитала, повышение торгового потенциала и снижение барьеров доступа на рынки, поддержка частных инвестиций для создания новых рабочих мест, обеспечение продовольственной безопасности, мобилизация внутренних ресурсов, обмен накопленными знаниями, в которых ключевой акцент ставится на работе международных институтов. В итоге в контексте увеличения доли приоритета в повестке дня саммита в Сеуле значительно увеличилось и количество обращений к международным институтам, и составило 77,3% от общего количества обращений за весь период 2008—2010 гг. (рис. 5).

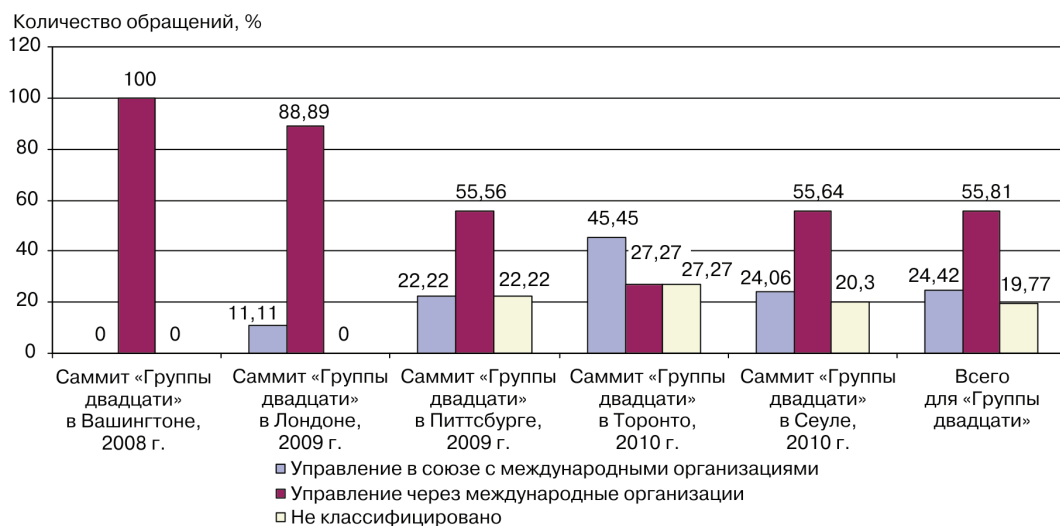


Рис. 5. Взаимодействие «Группы двадцати» с международными институтами в рамках приоритета содействия международному развитию в период с 2008 по 2010 гг.

Анализ показал, что наиболее значимыми партнерами «Группы восьми» и «Группы двадцати» в рамках содействия международному развитию являются ООН (институты ООН, в том числе Всемирная организация здравоохранения), Всемирный банк и ОЭСР.

Заключение. Представленный анализ показывает особенности подходов «восьмерки» и «двадцатки» к реализации функций глобального управления, а также к взаимодействию с международными организациями в сфере содействия международному развитию. Так, лидеры стран «восьмерки» активно используют платформу «Группы восьми» для реализации решений в сфере содействия международному развитию, в то время как лидеры «двадцатки» еще в недостаточной степени используют потенциал своего форума в целях реализации решений в сфере содействия международному развитию, рассматривая «двадцатку», прежде всего, как форум решения финансовых и экономических задач.

«Группа восьми» по-прежнему является более эффективным институтом в части исполнения принятых решений. Для обоих институтов характерным типом взаимодействия с международными организациями является управление через международные организации. Более высокая эффективность «Группы восьми» по использованию механизмов международных институтов для реализации принимаемых решений связана с тем, что «двадцатка» только формирует повестку дня по проблематике содействия международному развитию. Тем не менее, в свете подготовки доклада о самоотчетности «Группы восьми», а также разработки Многолетнего плана действий по развитию, принятого в Сеуле, оба института продемонстрировали наибольшую интенсивность взаимодействия с международными организациями.

Обращение «восьмерки» и «двадцатки» к одним и тем же институтам (инструментам) глобального управления в сфере содействия международному раз-

витию подтверждает значимость данных институтов для сотрудничества в сферах развития.

Очевидно, что лидерство «восьмерки», имеющей отлаженные механизмы взаимодействия с основными международными организациями в данной сфере, в среднесрочном периоде останется ключевым для международного содействия развитию. «Восьмерка» и усиливающиеся позиции новых доноров, таких как Китай, Индия, ЮАР, Бразилия, Республика Корея, будут стимулировать «двадцатку» развивать и совершенствовать инструменты взаимодействия с международными организациями и институтами в сфере содействия международному развитию.

Повестки дня институтов уже заложили основу для рационального способа разделения труда в сфере содействия развитию, при котором «восьмерка» несет ответственность за исполнение уже принятых обязательств, в том числе по выделению ОПР, а «Группа двадцати» использует потенциал для интеграции развивающихся стран в процессы финансового и экономического регулирования.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Chair's Summary of the G8-Africa Session at the G8 L'Aquila Summit. L'Aquila Summit, July 10, 2009. URL: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2009laquila/2009-summary-africa.html>
- [2] Closing Remarks at High Level Plenary Meeting of the General Assembly on the Millennium Development Goals, New York, 22 September 2010. URL: http://www.un.org/en/mdg/summit2010/debate/SG_Closing_Statement.pdf
- [3] Declaration of Rambouillet. Rambouillet, France, November 17, 1975. URL: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1975rambouillet/communique.html>
- [4] Global Plan for Recovery and Reform, Statement Issued by the G20 Leaders, London, April 2, 2009. URL: <http://www.g8.utoronto.ca/g20/2009/2009communiqué0402.html#recovery>
- [5] G-20 Mutual Assessment Process—Alternative Policy Scenarios, Report by the IMF Staff, Toronto, Canada, June 26—27, 2010. URL: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710a.pdf>
- [6] G20 and Global Development, Report prepared by Staff of the World Bank for G20 Growth Framework and Mutual Assessment Process, Toronto, Canada, June 26—27, 2010. URL: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/G20Framework&MAP-WBReport-TorontoSummit-2.pdf>
- [7] High Plenary Meeting of the General Assembly, UN Summit, 20—22 September, 2010. URL: <http://www.un.org/en/mdg/summit2010/>
- [8] L'Aquila Food Security Initiative (AFSI), L'Aquila Summit, July 9, 2009. URL: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2009laquila/2009-food.html>
- [9] Seoul Development Consensus for Shared Growth. URL: http://media.seoulsummit.kr/contents/dlobo/E3._ANNEX1.pdf
- [10] The Data Report 2010. Monitoring the G8 Promise to Africa, One International. URL: <http://www.one.org/report/2010/en/downloads/>
- [11] The MDGs after Crisis. The World Bank. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2010/Resources/6911301-1271698910928/GMR2010WEB.pdf>
- [12] The World Development Indicators (WDI) 2010. The World Bank. URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2010>
- [13] 2010 G8 Muskoka Accountability Report. URL: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2010muskoka/accountability/index.html>

G8 AND G20 DEVELOPMENT ASSISTANCE TO THE POOREST COUNTRIES IN THE PERIOD OF ECONOMIC AND FINANCIAL CRISIS

Yu.K. Zaitsev

International Economic Organizations and European Integration Chair
National Research University — Higher School of Economics
Myasnitskaya Str., 20, Moscow, Russia, 101000

The paper presents analysis of the G8 and G20 assistance to developing countries in overcoming the consequences of economic and financial crisis. It assesses the G8's and G20's implementation of key global governance functions and highlights their engagement with international organizations. In conclusion the author gives recommendations for rational division of labour between the institutions in international development assistance.

Key words: G8, G20, World Bank, Organization for Economic Cooperation and Development, International Monetary Fund, international development assistance, economic and financial crisis, Millennium Development Goals, Official development assistance.