

Глобальное управление: новые участники, новые правила

Почему модель XX века
нуждается в модернизации

Джеймс М. Ботон и Колин И. Брэдфорд мл.

ЛЕТОМ 2007 года миллионы владельцев собственных домов в США обнаружили, что условия их ипотечных кредитов ухудшились одновременно со снижением рыночной стоимости их жилья. Возникшее давление быстро привело к резкому увеличению числа отчуждений заложенной недвижимости, и многие семьи лишились своих домов. В считанные недели потрясения распространились на другие страны с развитой экономикой, имеющие сложные финансовые системы; предприятиям и физическим лицам в этих странах оказалось труднее и неожиданно дороже получить кредит. В одночасье была поставлена под сомнение платежеспособность крупных банков и других финансовых учреждений.

Удивительно в этом эпизоде то, что большинство людей, по-видимому, считали развитые финансовые системы вполне совершенными и способными нейтрализовать риски и распределять их между достаточно большим числом участников, с тем чтобы предотвратить внезапное иссякание ликвидности. «Набеги» на банки происходили в 1930-е годы. Они не должны происходить в XXI веке. Неудивительно то, что эта проблема, едва возникнув, распространилась по миру прежде, чем какая-либо отдельная страна смогла разрешить ее или оградить себя от цепной реакции. Процесс, начавшийся как банковский кризис, распространился на рынки акций, дестабилизировав фондовые рынки в промышленно развитых странах и вызвав опасения относительно потенциального риска также для стран с формирующимися рынком.

Финансовые потрясения 2007 года иллюстрируют (не впервые) как выгоды, так и риски, связанные с финансовой глобализацией. Объединение денежных средств в глобальном масштабе позволяет фирмам в Танзании, фермерам во Вьетнаме, женщинам-предпринимателям в селах Бангладеша и молодым семьям в американских городах реализовать мечты, которые были недосягаемы для предыдущих поколений. Но оно также сделало их уязвимыми по отношению к изменениям невидимых сил, которые они едва ли могут понять, и, тем более, обуславливать или контролировать. В данном случае быстрая реакция основных центральных банков, возможно, позволила локализовать шок до того, как он распространился слишком широко. Таким образом, этот эпизод иллюстрирует еще один важный момент: в мире глобальных финансовых рынков, в котором системные недостатки в одной стране могут повлиять на многие другие рынки, надзор и регулирование должны признаваться в качестве одной из сфер глобальной ответственности.

Разумеется, международному сообществу приходится решать отнюдь не только проблемы глобального управления. Ликвидация барьеров для международной торговли создает новые возможности для трудоустройства, но она также ставит острые вопросы о трудовых нормах и других проблемах, вызывающих общественную озабоченность. Уничтожение зрелых лесов твердых пород для удовлетворения растущего мирового спроса приводит к экологическим издержкам для всей планеты. Больше всего пугает то, что риски распространения заразных болезней не признают границ, будь то риски, связанные со СПИДом, туберкулезом или гриппом. В каждом отдельном случае необходимо принимать трудные решения относительно того, чье благосостояние, чьи права и ка-

кие цели имеют наибольшее значение. Это делает глобальное управление — применительно как финансам, так и к торговле, окружающей среде или здравоохранению — одной из наиболее важных и сложных задач современного мира.

Что такое глобальное управление?

Теоретически, глобальное управление — это процесс совместного руководства, объединяющий национальные правительства, многосторонние государственные учреждения и гражданское общество для достижения общих целей. Оно обеспечивает стратегическое направление и руководит коллективными усилиями по решению глобальных задач. Для того чтобы быть эффективным, глобальное управление должно быть комплексным, динамичным и способным охватить национальные и секторальные границы и интересы. Оно должно действовать путем применения «мягкой силы», а не «жесткой силы». Оно должно быть демократическим, а не авторитарным, действовать в рамках открытого политического, а не бюрократического, процесса и носить скорее интегрированный, чем специализированный характер.

Ни концепция, ни сложность глобального управления не являются чем-то новым. После окончания Первой мировой войны лидеры победивших государств-союзников собирались в Париже в 1919 году для проведения шестимесячных переговоров с целью изменения многих из существовавших в мире национальных границ и создания постоянно действующего форума — Лиги Наций — для решения будущих вопросов и проблем. Более 30 стран направили делегации для участия в Парижской мирной конференции, но ведущую и контролирующую роль в ее работе играли четыре крупнейшие державы победившей стороны — Италия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Франция.

Спустя четверть столетия, когда близилась в концу Вторая мировая война, делегации союзников вновь собирались для создания новых институтов, призванных заменить собой несущественную Лигу и предотвратить экономические катастрофы, которыми характеризовалась значительная часть межвоенного периода. В результате этих украшенных историческими сюжетами дискуссий, большинство из которых проходило в Соединенных Штатах (в Бреттон-Вудсе, Нью-Хэмпшире; в особняке «Дамбартон-Оукс» в Вашингтоне, округ Колумбия; и в Сан-Франциско, Калифорния) под преобладающим влиянием этой страны, возникли многосторонние учреждения, которые формировали экономические и политические отношения на протяжении последующих шести десятилетий: Организация Объединенных Наций с ее Советом безопасности и специализированными агентствами; Бреттонвудские учреждения — Всемирный банк и МВФ; Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ). Эта модель глобального управления, в рамках которой несколько стран, находившихся на вершине мировой экономической пирамиды, приглашали другие страны к участию, практически не уступая своим контрольным полномочиям, стала доминирующей парадигмой послевоенной эпохи.

Устаревшая система

Данная модель доминирования в глобальном управлении была рациональной и практичной в течение большей части XX столетия. В начале этого столетия Лондон был центром международной торговли и финансов. К середине столетия центр сместился на запад через Атлантический океан, но евроамериканское ядро стало еще сильнее. Однако к концу столетия силу стала набирать периферия. Возникли новые региональные и даже глобальные державы, бросающие вызов старым, но система управления не успевала адаптироваться к этим изменениям.

Пять постоянных членов Совета безопасности ООН имеют право вето в отношении таких действий, как применение

многосторонних санкций к государствам, нарушающим резолюции ООН, или направление многосторонних сил для поддержания мира в нестабильных регионах. Состав членов этого органа не менялся на протяжении шести десятилетий. В других организациях возможности осуществления контроля расширились немного больше, но далеко не достаточно. Например, в МВФ в 1946 году на долю США и Соединенного Королевства приходилось в общей сложности чуть менее 50 процентов числа голосов в Исполнительном совете. В настоящее время для достижения большинства необходимо по меньшей мере восемь директоров, представляющих 35 или более стран. США самостоятельно могут налагать вето на основные финансовые решения, но любая коалиция из трех или более государств-членов с общим числом голосов в 15 процентов может сделать то же. Вместе с тем изменения в распределении прав голоса и влияния существенно отстают от развития мировой экономики; как следствие, надзор за международной финансовой системой все меньше и меньше воспринимается как политически легитимный.

Вторая проблема заключается в том, что международная система, посредством которой национальные правительства объединяют усилия для осуществления надзора за глобальными проблемами, носит раздробленный и специализированный характер, не обеспечивая возможности для эффективного общего анализа. Всемирная торговая организация (ВТО), как и ее предшественница ГАТТ, занимается вопросами внешней торговли. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) курирует вопросы здравоохранения. Совет безопасности ООН отвечает за принятие мер в ситуациях, угрожающих международному миру. Всемирный банк и региональные банки развития предоставляют официальное финансирование развивающимся странам. МВФ осуществляет надзор за функционированием международной финансовой системы. Несмотря на регулярные широкие консультации и сотрудничество между этими и другими организациями, каждая из них действует независимо в пределах своей собственной сферы.

Таким образом, в настоящее время имеется множество независимых участников, как государственных, так и частных, каждый из которых руководствуется своими собственными целями и приоритетами, имеет своих собственных клиентов и избирателей, сформировал свой собственный технический язык и организационную культуру и выполняет свои собственный мандат и специализированные ключевые функции. Эти атрибуты могли быть приемлемыми в те времена, когда в центре внимания международных отношений находилось несколько значимых вопросов, затрагивавших лишь небольшое число значимых стран. Однако долгосрочный эффект заключается в том, что мы унаследовали систему, которая отличается раздробленностью и существенно (возможно, слишком существенно) зависит от рыночных сил, конкуренции и ситуативных общественных реакций в направлении усилий и распределения ресурсов.

В таких условиях организации начинают больше ориентироваться на внутренние проблемы, уделяя более пристальное внимание оценке и стремлению улучшить свои собственные результаты, чем совместной работой с организациями-партнерами для достижения общих целей. Чем слабее структуры и процессы управления внутри конкретных секторов, тем



ниже степень внешней ориентации и осведомленности, и тем меньше согласованность действий между различными участниками. Каждое учреждение становится менее эффективным, и это негативно сказывается на системе в целом.

Проблемы и задачи XXI века — адаптация к демографическим изменениям, сокращение бедности, расширение производства безопасных и экологически чистых энергоресурсов без дополнительного изменения климата, снижение рисков для здоровья и многие другие — требует гораздо большей координации, чем можно обеспечить в рамках такой системы. Каждая из этих задач, даже при решении на местном или национальном уровне, может повлиять на жизнь людей во всем мире. Специализированные технические навыки сами по себе едва ли будут полностью эффективными, если они не направляются глобальной и целостной концепцией.

Вакуум, создаваемый отсутствием комплексной системы надзора, частично восполнялся сменяющими друг друга специальными группами государств, которые должны были выступать в качестве координационного комитета для мировой экономики (см. карту). Начало этим усилиям положило образование Группы десяти основных промышленно развитых стран в 1962 году. В 1970-х годах была сформирована ее подгруппа — Группа пяти, которая в 1980-х годах была расширена до Группы семи, а в 1990-х годах — до Группы восьми. Стремясь создать противовес сильному влиянию этих групп промышленно развитых стран, развивающиеся страны в 1964 году сформировали Группу 77-ми, а затем, в 1971 году, ее подгруппу — Группу 24-х. В 1999 году страны Группы семи предложила нескольким странам с формирующими рынком присоединиться к ним, образовав новую группировку, — Группу 20-ти.

Большинство из этих групп продолжает регулярно встречаться и выпускать заявления о том, как надлежит действовать национальным правительствам и различным многосторонним учреждениям, чтобы решать различные проблемы, такие как финансовые потрясения 2007 года. Кроме того, расширилось число неправительственных организаций, представляющих интересы гражданского общества, деловых кругов, профсоюзов и религиозных групп в решении вопросов, касающихся охраны окружающей среды, прав собственности, прав наемных работников, сокращения бедности, финан-

совой стабильности или развития демократии и повышения прозрачности в государственном управлении. Многие из этих организаций, как правительственные, так и гражданские, эффективно защищают представляемые ими группы интересов, но ни об одной из них нельзя сказать, что она представляет интересы всего мира.

Проблемы обостряются

Если указанные недостатки глобального управления не будут устранены, они лишь углубятся в предстоящие годы и могут подорвать прогресс, приносимый глобализацией. Как показал историк Харольд Джеймс (2001 год), история изобилует эпизодами, когда международная торговля и финансы процветали и вызывали всплески экономического роста и развития, которые впоследствии обращались вспять из-за негативной реакции широких масс. Те, кто верит в блага глобализации, с большей вероятностью смогут одержать верх, вступив в реальный диалог и партнерские отношения с теми, кто опасается, что их собственные интересы будут сметены нарастающим приливом.

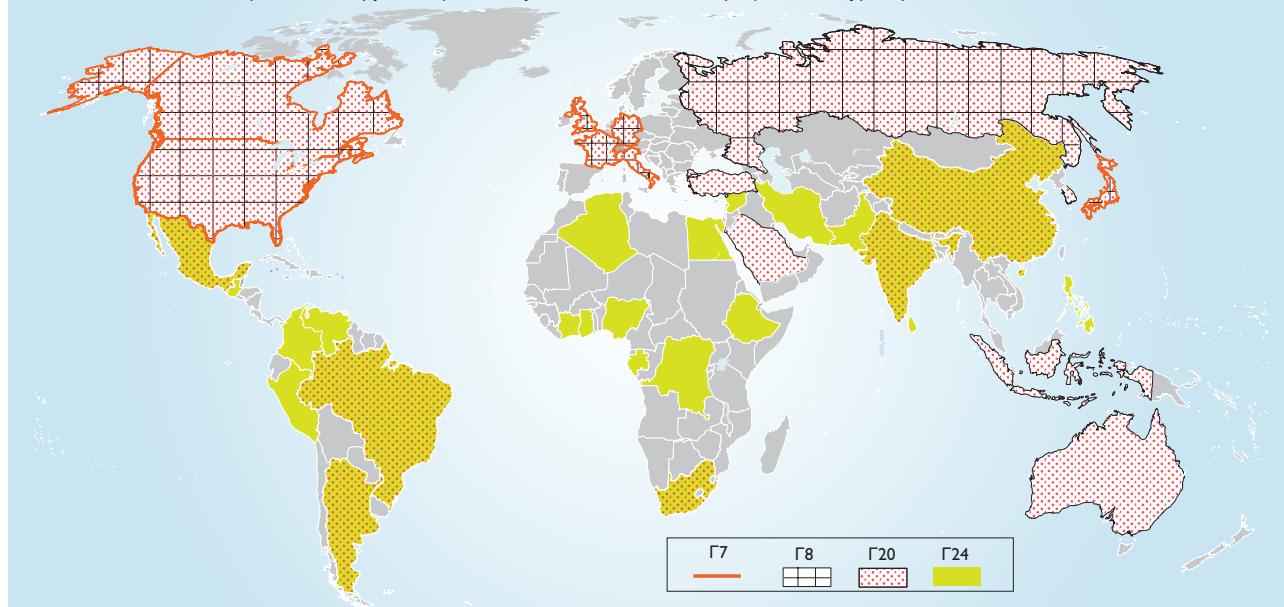
Для того чтобы выяснить, как, по всей вероятности, будут углубляться эти недостатки, рассмотрим последствия, которые в настоящее время вызываются ростом населения, повышением спроса на энергоресурсы и глобальными рисками в области здравоохранения.

Демографические изменения. Грядущее поколение станет свидетелем колоссальных и сложных изменений в мире. Первостепенная проблема будет заключаться в адаптации к громадному приросту населения. По прогнозам демографов в ООН и других организациях, численность мирового населения, прежде чем стабилизироваться, увеличится в полтора раза: с 6 млрд человек в 2000 году до 9 млрд человек в 2050 году (United Nations, 2005; и U.S. Census Bureau). В большинстве обсуждений демографических тенденций в последние годы основное внимание уделялось неуклонному увеличению численности пожилого населения и влиянию, которое оно будет оказывать на налоговое бремя и оказание услуг здравоохранения и других социальных услуг.

Еще более сокрушительным будет ожидаемое давление на перспективы развития. Все эти 3 млрд человек, составля-

Существующие группы стран

В течение многих лет различные группы стран выступали в качестве неофициальных кураторов глобальной экономики.



ющие указанный прирост, будут жителями развивающихся стран, в которых в настоящее время большинство населения живет в условиях бедности. Главная из Целей в области развития Декларации тысячелетия (ЦРТ), принятых лидерами почти всех стран в 2000 году, состоит в сокращении вдвое уровня крайней бедности за период между 1990 и 2015 годом. В глобальном масштабе эта цель может быть достигнута, и даже отстающие регионы в настоящее время, как минимум, обеспечивают достижение целевого показателя роста доходов на душу населения. Поддержание этого прогресса в ходе преобразований в предстоящие десятилетия потребует стра-

«В настоящее время уже невозможно утверждать, что существующая система надзора за международными отношениями является адекватной для XXI века».

тегического руководства в богатых и бедных странах, многосторонних учреждениях, частном секторе и гражданском обществе, а также сотрудничества между ними.

Эти сурьиные демографические реалии углубляют расхождение во мнениях относительно издержек и выгод глобализации, а также относительно того, кто выигрывает, а кто проигрывает в результате глобализации экономических сил, отождествляемой с распространением рыночных идей. Сомнения в том, что глобализация имеет «человеческое лицо», и в том, что она приносит реальные блага всем и позволяет сократить мировую бедность, угрожают возродить негативную реакцию на процесс в целом — реакцию, которая обращала вспять эпизоды глобальной интеграции в прошлом и широко и злово обострилась всего несколько лет назад.

Энергоресурсы. Другая жизненно важная и усиливающаяся глобальная проблема связана с обеспечением энергоресурсами. Так, уже сейчас 2 млрд человек не имеют доступа к электроэнергии. В результате прироста мирового населения на 3 млрд человек к 2050 году число потенциальных новых потребителей составит 5 млрд человек, что на миллиард больше, чем число людей, имеющих доступ к электроэнергии в настоящее время. В одном только секторе электроэнергетики масштабы усилий, которые потребуются для удовлетворения этого дополнительного спроса, представляют собой грандиозную проблему, даже если оставить в стороне связанные с этим задачи по модернизации транспорта (более широкое использование гибридных автомобилей, работающих на электроэнергии), уменьшению загрязнения окружающей среды и минимизации изменений климата, вызываемых человеческой деятельностью. Масштабы инвестиций в новые источники производства и распределения электроэнергии, необходимые для удовлетворения растущего спроса, будут огромными, даже без учета замены и обновления существующих мощностей или введения более чистой технологии.

Будущие требования к энергоснабжению невозможно удовлетворить без активного стратегического руководства и координации. Глобальный энергетический рынок уже существует, и глобальные учреждения ведут наблюдение за рынками, представляя различные стороны. Но даже несмотря на это, поскольку значительная часть инвестиций в энергоресурсы, будь то нефть, природный газ, биомасса, атомная энергия или альтернативные источники энергии, управляются частными компаниями или парагосударственными предприятиями, частный сектор и национальные интересы

представлены более широко, чем глобальные общественные интересы.

В области, где ожидаются крупномасштабные, долгосрочные, интенсивные инвестиции, которые могут вызвать серьезные вторичные эффекты для окружающей среды и отразиться на прибыльности других инвестиций в тот же сектор или связанные с ним сектора, система глобального управления энергоресурсами отсутствует. Не существует системы отсчета, в которой предприятия частного и государственного секторов могли бы оценивать значимость влияния других участников на их действия и планировать свои собственные действия и корректировки в более долгосрочной перспективе, чем могут обеспечить автономно функционирующие рынки.

Здравоохранение. Значение вторичных эффектов или цепной реакции в глобальном здравоохранении является еще более самоочевидным. Раздробленность институциональных подходов в глобальном здравоохранении вызывает беспокойство. Разумеется, то, что благотворительные организации и специальные фонды предоставляют дополнительные ресурсы на цели искоренения заболеваний, является отрадной тенденцией. Однако расширение числа финансируемых донорами программ ставит вопросы относительно обеспечения надлежащей подотчетности. Кроме того, возникает опасность того, что эти усилия могут в конечном итоге приводить к борьбе с конкретными заболеваниями вместо устранения коренных причин, представляющих угрозу для глобального здравоохранения, а именно бедности, слабости институтов и недостаточных инвестиций в системы общественного здравоохранения, особенно в развивающихся странах (Waldman, 2007).

Главное учреждение глобального общественного здравоохранения, ВОЗ, не получает достаточного финансирования, чрезмерно ориентирована на целевые проекты и плохо приспособлена для осуществления инвестиций в учреждения охраны здоровья и системы общественного здравоохранения. Всемирный банк отчасти может восполнить существующие пробелы и делает это, но его кредиты на цели здравоохранения независимы от ВОЗ и официально не скоординированы с ней. Существует четкая необходимость межотраслевого, межминистерского и межучрежденческого подхода в глобальном здравоохранении.

Что можно сделать?

Для повышения эффективности управления глобальными взаимодействиями требуются меры по трем направлениям: рационализация отношений между суверенными государствами, модернизация существующих многосторонних учреждений и создание эффективного органа надзора.

В настоящее время уже невозможно утверждать, что существующая система надзора за международными отношениями является адекватной для XXI века. Органы министерского уровня, такие как Комитет по развитию, Международный валютный и финансовый комитет (МВФК), Совет Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирная ассамблея здравоохранения играют важную роль в рамках руководимых ими организаций, однако каждая из них представляет интересы, непосредственно связанные с мандатами их соответствующих организаций. Помимо этих комитетов ни одна из регулярно встречающихся групп высшего уровня не является достаточно репрезентативной для обеспечения легитимного глобального руководства.

В последнее время много внимания уделяется реформированию международных организаций с целью сделать их более эффективными и более политически легитимными. Для того чтобы эти реформы привели к реальному улучшению, необходимо найти способ увязать цели этих учреждений, относящиеся к конкретным секторам, с комплексной основой

для решения общих глобальных задач. Это говорит о необходимости нового механизма управления на вершине глобальной системы. Разработка такого механизма будет непростой задачей, и она не будет свободна от противоречий. В настоящий момент можно с определенностью наметить лишь общие черты.

Первым и наиболее важным направлением является реформирование процесса, посредством которого политические лидеры стран собираются на высшем или министерском уровне для обсуждения вопросов, представляющих общий интерес. Ответственность за разработку глобальной системы в значительно большей степени лежит на правительствах стран, чем на международных организациях как

«Необходимо перейти к глобальной системе реформированных учреждений и новых механизмов управления, которые могут согласованно направлять разнообразные усилия и ресурсы для обеспечения эффективной ответной реакции».

отдельных учреждениях. Эти организации построены на основах членства и руководятся и направляются официальными органами стран, в том числе министерствами финансов, энергетики, здравоохранения и развития. До тех пор пока взаимодействия между этими органами не будут отражать взаимосвязи между проблемами финансов, бедности, здравоохранения, энергетики и безопасности, и до тех пор пока они не начнут отражать реалии расширенного и глобализированного мира нового столетия, никакие усилия по реформированию этих учреждений не смогут принести удовлетворительных результатов. Кроме того, маловероятно, что реформирование международных организаций и глобального управления в целом будет вполне успешным без расширения числа участников встреч на высшем уровне и усиления их полномочий.

Руководство на высшем уровне государственной ответственности, которым наделяются исключительно главы государств, необходимо для обеспечения стратегического управления, требующегося для того, чтобы национальные и международные учреждения могли эффективно регулировать глобальные риски, которые по природе своей носят многосекторный характер. Поскольку единственная действительно влиятельная группа — саммит Группы восьми — составлена исключительно из богатых промышленно развитых стран, в основном из Североатлантического региона, существует «дефицит демократии» в существующих группировках высшего уровня и, как следствие, незаполненное пространство на вершине международной системы. Для того чтобы объединить усилия международных учреждений в рамках новой конфигурации с целью согласованного решения неотложных вопросов нашего времени, необходимо расширить встречи на высшем уровне, включив в них страны из других основных регионов и культур в качестве равноправных членов.

Вторым направлением является модернизация системы многосторонних учреждений. Некоторые, подобно МВФ, считаются эффективными, но недостаточно политически легитимными, другие же, например, ООН — наоборот.

За последние два года МВФ разработал программу конкретных реформ, которая, если она будет реализована реши-

тельно и в полном объеме, может дать ответы на поставленные вопросы относительно его политической легитимности. Главные элементы этой программы, относящиеся к управлению, заключаются в том, чтобы расширить влияние динамичных и быстрорастущих регионов, соответственно уменьшив влияние доминировавших ранее стран, роль которых в мировой экономике относительно снизилась по сравнению со странами с формирующимся рынком, и принять более открытые и прозрачные процедуры выбора собственного руководства. Кроме того, МВФ пересмотрел свои принципы в отношении предъявляемых условий, с тем чтобы уменьшить их директивный характер и степень вмешательства и повысить сотрудничество с государствами-членами, которые наиболее сильно зависят от него.

Аналогичным образом, ООН в 2004 году приступила к реализации проекта по укреплению того, что в работе Florini and Pascual (2007) названо «принципиально неэффективной институциональной основой». Эти реформы включали расширение Совета безопасности, существенные реформы внутренней системы управления и широкий круг конкретных предложений, направленных на повышение согласованности системы ООН. Как и в случае реформы МВФ, главная остающаяся проблема заключается в обеспечении широкой политической поддержки, необходимой для проведения этих усилий в жизни.

Третьим направлением является формирование нового мандата для увязки существующего спектра международных организаций с глобальными проблемами. Создание этого нового мандата должно быть приоритетной задачей для нового глобального координационного комитета глав государств. ЦРТ представляют пример комплексного, многосекторного подхода к борьбе с глобальной бедностью, и благодаря этому они позволяют объединить цели гендерного равенства, всеобщего образования, здравоохранения и экологической устойчивости. Предстоящий Саммит по вопросам финансирования на цели развития, который состоится в Дохе, Катар, в 2008 году, может предоставить мировым лидерам возможность активизировать глобальные усилия по достижению ЦРТ и создать основу для скоординированных действий между ведущими учреждениями, агентствами и участниками. Реформированная, расширенная группа участников встреч на высшем уровне, пользуясь поддержкой со стороны самих учреждений, смогла бы обеспечивать мониторинг, оценку и руководство реализацией программы действий по достижению ЦРТ в будущем.

Фрагментированная международная система сегодняшнего дня включает большое число учреждений, агентств и участников, имеющих специализированные мандаты. Необходимо перейти к глобальной системе реформированных учреждений и новых механизмов управления, которые могут согласованно направлять разнообразные усилия и ресурсы для обеспечения эффективной ответной реакции на неотложные глобальные проблемы в эпоху предстоящих гигантских экономических и социальных преобразований. Недавние выборы новых руководителей в Соединенном Королевстве, Франции и Японии, перспективы выборов в ряде других стран Группы восьми и выбор новых руководителей Бреттонвудских учреждений и других организаций создают возможность для осуществления программы реформ управления в направлении создания глобальной системы, отвечающей проблемам, которые необходимо решить. ■

Джеймс Ботон — историк МВФ и заместитель директора Департамента разработки и анализа политики. Колин Брэдфорд мл. — внештатный старший научный сотрудник по вопросам глобальной экономики и развития в Институте Брукингса.