



IO-HSE
Partnership Centre

Роль неформальных институтов во внешней политике



Невозможность традиционной системы глобального управления справиться с кризисными явлениями на достаточно эффективном уровне привела международное сообщество к поиску новых инструментов для решения мировых проблем. Отражением этой тенденции стало постоянно возрастающее число неформальных институтов — гибких платформ для межгосударственного взаимодействия. Традиционно, к крупнейшим объединениям такого типа относятся G7 (Группа семи/восьми), G20 (Группа двадцати) и БРИКС. Ряд экспертов добавляют в этот ряд и трансрегиональные консультационные альянсы/форумы G5, G24, G99. Тем не менее большинство исследователей концентрируется на трех основных неформальных институтах, [рассматривая](#) их как «супертриаду экономического управления», по аналогии с традиционной «институциональной триадой» МВФ–Всемирный банк–ВТО.

Летом этого года клуб неформальных институтов пополнился ещё одним новичком: 28 июля главы МИД Украины, Литвы и Польши провозгласили создание «Люблинского треугольника», который, как следует из [официальной декларации](#), учрежден для политического, экономического и социального сотрудничества трех стран. Очевидно, что инициатива имеет исторический и геополитический подтекст, намекая на существование государства Речь Посполитая, занимавшей значимое место на исторической сцене Европы в 1569-1795 годах и включающей большую часть современной Украины. Три страны уже сотрудничают в сфере безопасности в формате литовско-польско-украинской бригады (LitPolUkrBrig), созданной в 2014 году «для выполнения региональных задач, поставленных ООН, ЕС и НАТО».

Если кратко проследить историю возникновения объединений, составляющих «супертриад», можно обнаружить, что основные вехи их развития пришлись на периоды экономической турбулентности мировой системы. Появление «Группы двадцати» во многом стало ответом на финансовый кризис в Юго-Восточной Азии в 1997-1998 годах. Для борьбы с ним страны с крупнейшими экономиками нуждались в диалоге с такими развивающимися государствами, как Индия и Китай. С 1999 г. встречи проводились на уровне министров финансов и руководства центральных банков стран, но полноценное рождение клуба, с проведением встреч на высшем уровне, пришлось на общемировой финансово-экономический кризис 2008 года. Похожая ситуация сложилась с образованием «Группы семи/восьми», когда лидеры стран-участниц собрались в 1975 г. по приглашению президента Франции Валери Жискара д'Эстена для преодоления последствий экономического кризиса 1973-1974

годов. «Группа восьми» выполняет целый ряд функций, характерных для неформальных институтов в международной системе: коллективное обсуждение, выбор целей и методов их достижения в области глобального регулирования, решение задач по координации внутренних политик стран по отдельным вопросам.

Переход БРИКС к саммитам на высшем уровне также произошел в период финансового кризиса: впервые главы государств встретились 9 июля 2008 г. в Тояко-Онсэн (Япония) в рамках саммита «Группы восьми» и там договорились о проведении полноформатного саммита БРИКС в Екатеринбурге. Рождение «Люблинского треугольника» в свою очередь пришлось на кризис коронавируса, и борьба с ним также упомянута как одна из целей в декларации объединения. Впрочем, это не является его приоритетной задачей.

Основным преимуществом «клубных» объединений в сравнении с формальными институтами является их гибкость, максимальная открытость, скорость принятия (но не всегда исполнения) решений. Можно говорить не только о низкой степени бюрократизации, но также об известной гибкости в выборе повестки. Вспомним саммит «Группы двадцати» в Санкт-Петербурге в 2013 г., который продемонстрировал, что в его тематику могут быть одновременно включены как экономические, так и политические (конфликт в Сирии), а также социальные (охрана окружающей среды) вопросы.

Гибкость неформальных институтов относится также к возможностям членства. Созданию «Группы семи/восьми» предшествовало образование 25 марта 1973 г. в библиотеке Белого дома так называемой «библиотечной группы» или «Группы четырех», в которую входили Франция, Германия, США и Великобритания. Расширение группы до «семерки» происходило постепенно: в сентябре 1973 г. в международный клуб вошла Япония, а в течение следующих двух лет — Италия и Канада. Россия присоединялась к площадке поэтапно в 1991—2002 годах. В настоящее время открытым для членства декларируется и «Люблинский треугольник». Глава МИД Украины Дмитрий Кулеба, в частности, [допустил](#), что к платформе могут присоединиться и другие страны, «которые нуждаются в более тесных контактах с Западом, с общеевропейскими структурами». Как показал опыт, участие того или иного государства в неформальном объединении может быть с легкостью приостановлено. Это объясняется тем, что «Группа семи/восьми» изначально не была основана на международном договоре; у нее нет ни устава, ни секретариата, ни формального членства. Для приостановления участия той или иной

страны достаточно лишь желания всех остальных членов, как это было в случае с Россией, когда «семерка» отказалась приехать в июне 2014 г. на саммит лидеров в Сочи.

С 2018 г. открылась дискуссия о «разморозке» российского участия в саммитах. С инициативой вернуть Россию в международный клуб первым [выступил президент США Дональд Трамп](#). С известными оговорками его идею поддержали во Франции и Италии. В августе 2019 г. французская и американские стороны вновь подняли этот вопрос, однако, против восстановления «Группы восьми» выступили лидеры ФРГ, Великобритании и Канады. В этом году тема вновь актуализировалась, хотя из-за ситуации с пандемией COVID-19 встреча лидеров «Группы семи» в целом оказалась под угрозой и пока была перенесена на осень. Интересно, что в США – стране, принимающей саммит, объяснили свое решение иначе: «Я откладываю саммит, потому что я не чувствую, что G7 надлежащим образом представляет то, что происходит в мире, — [отметил 30 мая Дональд Трамп](#). — Это очень устаревшая группа стран». При этом американский лидер [выступил с предложением](#) расширить формат клуба до «Группы одиннадцати», включив в него не только Россию, но также Австралию, Индию и Южную Корею. Против такой инициативы высказались Великобритания и Канада, мотивировав свое решение отсутствием перемен в позиции России в крымском конфликте. В РФ в целом [выступили за](#) предложенную Дональдом Трампом идею, однако, усмотрели в ней попытку создания антикитайской коалиции. «Идея о расширенном заседании «Группы семи» в принципе идет в верном направлении, однако не обеспечивает настоящего универсального представительства, — [заявила представитель МИД России Мария Захарова](#). — Очевидно, например, что без участия Китая едва ли возможно реализовать серьезные начинания глобального значения». Формат неформальных объединений в целом позволяет создавать союзы против определенных стран или регионов. «Люблинский треугольник», очевидно, имеет антироссийскую направленность: почти четверть декларации новообразованной платформы посвящена «российской агрессии» на Украине и осуждению Москвы. В этом контексте объединение подозрительно напоминает постсоветский псевдоинститут ГУАМ (Грузия, Украина, Азербайджан, Молдавия, Узбекистан (в 1999-2005 гг.)). Дистанцирование от Москвы и попытка создания оппозиционной повестки с опорой на поддержку Запада было одним из главных смыслов ГУАМ.

Говоря о восстановлении Россией членства в «Группе семи/восьми» заметим, что пока фокус дискуссии сдвинулся лишь на предоставление РФ статуса гостя на осеннем саммите. Приглашение гостей - в целом не редкость, что тоже является отличительной чертой неформального формата. На выездную сессию саммита «Группы семи» во французском Биаррице в 2019 г. были приглашены такие страны, как Австралия, Буркина-Фасо, Чили, Индия, Египет и другие. Были и представители наиболее влиятельных международных организаций: ОЭСР, ООН, Группы Всемирного банка, МВФ, ВТО, Международной организации труда и Африканского банка развития. Эксперты [отмечают](#), что благодаря такому подходу, повышается общая эффективность глобального управления и неформальные институты оказывают «каталитическое воздействие» на формальные, стимулируя таким образом их реформирование. Достаточно вспомнить итоги первого саммита «Группы двадцати» в Вашингтоне, где страны-члены клуба подписали [Декларацию](#) с указаниями по реформированию основных институтов Бреттон-Вудской системы — МВФ и Всемирного банка.

Признавая указанные выше преимущества, неформальные институты часто критикуют за дефицит легитимности, проблемы с мониторингом заявленных целей и отсутствие строгой отчетности. Скептики настаивают, что они не могут полноценно представлять международное сообщество. Однако, с другой стороны, эти «несовершенства» гарантируют минимальную степень бюрократизации, что в современных условиях можно оценить как серьезное преимущество. Горизонтальное общение по сетевому принципу способствует ускоренному обмену информацией, а отсутствие жесткой процедуры принятия решений позволяет именно *принимать* эти решения, а не откладывать их до следующего саммита. Наконец, неформальные платформы способны основывать эффективные формальные институты, в частности, многосторонние банки развития - Новый банк развития БРИКС, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций и ряд других. А тот факт, что только на членов «Группы двадцати» приходится 77% мирового ВВП, 60% мирового экспорта и импорта товаров, а также 2/3 населения планеты, заставляет поставить под сомнение тезис о нелегитимности группы.

По всей видимости, «Группа двадцати», «Группа семи» и БРИКС в будущем будут стремиться к более тесной кооперации друг с другом. В мире, который становится все больше подвержен экономической и политической турбулентности, гибкость форматов и скорость принятия решений станут главными преимуществами.

Тем более, в эти непростые времена. По последним [оценкам](#) экспертов агентства Moody's Investors Service реальный ВВП стран «Группы двадцати» в 2020 г. упадет на 4,6%. Правда - и это хорошие новости - чтобы в будущем году затем вырасти на 5,3%.

Марина Коваленко

**Центр компетенций
по взаимодействию с международными организациями,
Институт статистических исследований и экономики
знаний, НИУ ВШЭ**

Контакты

е-mail: globalcentre@hse.ru

Сайт: <https://globalcentre.hse.ru>

Адрес: Россия, 101000, Москва, Мясницкая, 13 ст.4, к. 216

Данный материал является неотъемлемой частью бюллетеня [«Глобальное регулирование: новые вызовы и лучшие практики»](#), ссылки на который являются обязательными при использовании текста.