

«Группа восьми» и «Группа двадцати». Функции, приоритеты, типы взаимодействия с Россией

М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов

Ларионова Марина Владимировна – д.полит.н., директор Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Государственного университета – Высшей школы экономики, директор международных программ Национального фонда подготовки кадров (НФПК) РФ

Рахмангулов Марк Ринадович – м.н.с. Информационно-аналитического центра по сотрудничеству с «Группой восьми» Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: «Группа восьми», «Группа двадцати», глобальное управление, внешняя политика России, эффективность деятельности международных институтов

Key words: G8, G20, global governance, Russia's foreign policy, international institutions effectiveness

В статье представлены результаты исследования, проведенного в рамках тематического плана фундаментальных исследований Государственного университета – Высшей школы экономики в 2009 г. по теме: «Разработка методологии оценки эффективности деятельности международных институтов, проведение анализа и оценки эффективности “Группы восьми” и возможностей различных моделей реформирования института для реализации приоритетов российской внешней политики в условиях кризиса системы глобального управления». С помощью методологии функционального анализа производится оценка эффективности «Группы восьми» с точки зрения реализации функций глобального управления и приоритетов, взаимодействия с международными многосторонними институтами и используемых механизмов. Особое внимание уделяется анализу динамики роли России в «Группе восьми» и эффективности «восьмерки» для реализации российских приоритетов. Также представлено сравнение эффективности деятельности «Группы восьми» и «Группы двадцати». В основе исследования лежат данные, полученные с помощью специализированной базы данных документов «Группы семи/ восьми» и «Группы двадцати» за период с 1998 по 2009 г. и специального программного обеспечения для их количественного и качественного анализа.

В статье представлены результаты исследования, проведенного в рамках тематического плана фундаментальных исследований Государственного университета – Высшей школы экономики в 2009 г. по теме: «Разработка методологии оценки эффективности деятельности международных институтов, проведение анализа и оценки эффективности “Группы восьми” и возможностей различных моделей реформирования института для реализации приоритетов российской внешней политики в условиях кризиса системы глобального управления».

Оценка эффективности выполнения основных функций организации осуществлялась на основе анализа вклада «Группы восьми» и «Группы двадцати» в реализацию основных функций глобального управления: политическое управление на национальном уровне стран-членов, обсуждение глобальных проблем, определение направлений дальнейших действий, принятие коллективных решений, реализация решений и развитие глобального управления¹.

Анализ исполнения функции **«политическое управление на национальном уровне»** показывает, насколько эффективен институт для осуществления приоритетов и целей национальной политики стран-членов. Это зависит не только от эффективности международного института, но и от способности конкретного члена мобилизовать возможности международного института для реализации приоритетов и целей национальной политики. Наибольшими возможностями, как правило, обладает страна, председательствующая в «восьмерке».

В части, касающейся реализации функции **«обсуждение»**, цель анализа заключается в оценке вклада «Группы восьми» как коллективного участника процессов глобального управления в формирование многостороннего диалога по ключевым международным проблемам.

С точки зрения функции **«определение направления действий»**, в рамках исследования анализируются данные о том, каким

¹ G8 Performance Methodology Model prepared by John Kirton and Jenilee Guebert. The EU in the G8: Making its Voice Heard, Leading by Example, Promoting Consensus and Coordinated Actions for Creation of Global Public Good. Working Papers, available at: http://www.iori.hse.ru/materials/working_papers_30_06_09.pdf.

образом «восьмерка» влияет на развитие глобальных процессов, направляя их по «курсу, соответствующему ключевым ценностям» института. Особенно важно понять, в какой степени государство-участник, в нашем случае Россия, как коллективный член способно влиять на приоритеты, нормативные заявления и цели «Группы восьми» в соответствии со своими собственными приоритетами.

В рамках анализа функции **«принятие решений»** рассматривается способность «Группы восьми» применить свое политическое влияние для принятия приемлемых и последовательных решений по ключевым проблемам, а также критическим или тупиковым вопросам, согласование которых оказалось невозможным на других уровнях или в рамках других международных режимов и многосторонних организаций.

Анализ исполнения функции **«развитие глобального управления»** показывает, насколько эффективно (или неэффективно) «Группа восьми» как коллективный участник системы международных отношений оказывает влияние на процессы глобального управления через формирование новых институтов и/или реформу и развитие уже существующих международных организаций и режимов. Оценка вклада конкретного государства-члена основывается на сопоставительном анализе общего числа новых институтов или новых мандатов существующим институтам, решения о которых были приняты лидерами стран-членов в рамках саммита, и числа институтов и мандатов, созданных по инициативе конкретной страны-члена, а также уровня их дальнейшей поддержки.

Исследование функции **«реализация решений»** включает анализ исполнения обязательств, принятых на саммитах «Группы восьми». Исполнение решений «восьмеркой» как институтом в целом является вкладом форума в управление глобальными процессами. Исполнение «восьмеркой» в целом и конкретными членами «Группы восьми» обязательств, инициированных Россией и/или соответствующих приоритетам политики РФ, оценивается как их вклад в реализацию приоритетов РФ. Эти данные показывают, насколько эффективен институт для осуществления функции «политическое управление на национальном уровне» и приоритетов и целей национальной политики России.

Для проведения исследования была сформирована специализированная база данных

документов, а также разработано специальное программное обеспечение для их количественного и качественного анализа. База данных включает документы «Группы семи/восемью» и «Группы двадцати» за период с 1998 по 2009 г. Поиск, отбор, внесение в базу данных и анализ документов проводились группой аналитиков. В связи с этим, несмотря на наличие единого подхода, описанного в методологии, могут возникать погрешности в сопоставимости данных. Контент-анализ документов базы данных позволяет оценить эффективность деятельности международных институтов по определению приоритетов международной повестки дня, выполнению функций глобального управления, формированию общих ценностей, а также взаимодействию с другими международными институтами с учетом моделей взаимодействия².

В анализе использованы абсолютные данные в различных единицах измерения: количество документов, количество включений функций и упоминаний приоритетов и ценностей, количество предложений, слов и символов. Включением называется неразрывная часть текста, посредством которой происходит реализация той или иной функции глобального управления. Одна часть текста может быть отмечена как исполняющая только одну функцию, за исключением функции «политическое управление на национальном уровне», которая может присутствовать во фрагментах, посредством которых исполняются другие функции. Один документ может содержать несколько включений одной и той же функции. Количество символов, посвященных функции в рамках одного документа, подсчитывается путем сложения количества символов во всех включениях этой функции. Приоритет может упоминаться в одном документе несколько раз.

Для обеспечения сопоставимости данных по различным институтам были рассчитаны относительные показатели – доля и интенсивность. Относительные показатели реализации функций и приоритетов определяются как доля включения одной функции или упоминания одного приоритета в сумме включений всех функций или упоминаний всех приоритетов и выражаются в процентах. Интенсивность определяется как отношение количества упоминаний приоритетов или международных институтов или включений функций к количеству

² См.: Ларионова М.В. Методология исследования роли Европейского союза как коллективного участника процессов глобального управления // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2009. № 2 . URL: http://ori.hse.ru/publications/herald/material/2_09/Global_Transformative.htm (дата обращения: 16 декабря 2009 г.).

символов в документах конкретного периода. Для удобства восприятия данных по интенсивности полученная величина умножается на 10000.

Реализация функций глобального управления

Такие функции, как «обсуждение», «определение направления действий» и «принятие решений», встречаются практически во всех документах. Функции «реализация решений» и «развитие глобального управления» реализуются не во всех документах. Функция «политическое управление на национальном уровне Россией» встречается в небольшом количестве документов. В рамках исследования различались два типа реализации функции «обсуждение». В узком смысле к функции «обсуждение» относятся те части текстов документов, которые отражают содержание многостороннего диалога по ключевым проблемам повестки в виде постановки проблемы без определения направлений действий и решений по этим проблемам. В широком смысле эта функция включает в себя как функцию «обсуждение» непосредственно, так и остальные функции глобального управления. Таким образом, количественные показатели функции «расширенное обсуждение» равны сумме этих показателей по всем функциям и представляют собой совокупность текстов без заголовков, технических данных и других частей документов, не отмеченных как исполняющие функции глобального управления (Табл. 1, 2).

В абсолютных показателях в течение всего периода наблюдается прирост реализации всех функций глобального управления (Табл. 3). Функция «обсуждение» является наиболее зна-

чимой, но не доминирующей. На нее приходится 31% всех упоминаний и 32% всех символов. На функцию «принятие решений» приходится почти 29% всех упоминаний и 22% всех символов. Доля реализации функции «определение направления действий» по количеству упоминаний (25%) выше, чем по количеству символов (примерно 18%). Функция «реализация решений» содержится в 9% всех упоминаний и 6,4% всех символов. Показатели реализации функции «развитие глобального управления» по двум единицам измерения одинаковы (5%). В силу своей специфики функция «политическое управление на национальном уровне» занимает наименьшие доли по упоминаниям (0,4%) и символам (0,3%).

Таким образом, по абсолютным показателям можно сделать вывод о том, что, несмотря на преобладание в текстах документов функции «обсуждение», эффективность «Группы восьми» в части реализации функций «определение направлений действия» и «принятие решений» также достаточно высока. Реализация функции «исполнение решений» отражена в текстах недостаточно. Это может быть связано как с низким уровнем исполнения принятых обязательства, так и с тем, что до недавнего времени недостаточно внимания уделялось мониторингу и оценке принятых решений. Доклады и предложения экспертных групп лидерам «восьмерки» как один из механизмов, выполняющий функции мониторинга реализации принятых решений, коррекции направления усилий «Группы восьми», включения экспертного сообщества в процесс управления и обеспечения прозрачности и публичности результатов работы по согласованным обязательствам, стал более активно применяться «восьмеркой» в последние годы. К саммиту на Хоккайдо было подготовлено 13 докладов по ключевым вопро-

Таблица 1. Функция «расширенное обсуждение»
(количество включений по всем функциям)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Среднее	Всего
243	562	588	702	575	700	426	327	847	1220	2645	1837	889,33	10672

Таблица 2. Функция «расширенное обсуждение»
(вся совокупность текстов), тыс. символов

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Среднее	Всего
73	118	188	155	169	210	127	121	218	290	1151	592	284	3411

Таблица 3. *Функции. Показатели количества включений
(количество включений, если иное не указано)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Всего	Доля, %
Управление на национальном уровне Россией	3	0	4	0	1	3	0	2	13	5	3	10	44	0,41
Обсуждение	93	246	226	300	178	220	112	81	359	511	535	466	3327	31,18
Определение направления действий	34	248	76	240	19	16	98	90	208	395	648	581	2653	24,86
Принятие решений	96	48	169	99	265	314	199	141	225	270	695	543	3064	28,71
Реализация решений	3	0	2	4	53	69	10	3	19	20	593	178	954	8,94
Развитие глобального управления	14	20	111	59	59	78	7	10	36	24	109	50	577	5,41
Всего³	243	562	588	702	575	700	426	327	847	1220	2645	1837	10672	100,00

сам повестки дня председательства, анализу ситуации в важнейших сферах сотрудничества и оценке исполнения решений, принятых ранее, в том числе на саммитах в Глениглсе, Санкт-Петербурге и Хайлигендамме. Доклады не только обеспечили преемственность программ серии председательств, но и предоставили возможность оценить эффективность форума и вклад его участников в разрешение глобальных проблем.

Так, национальные доклады о реализации мер по обеспечению принципов глобальной энергетической безопасности, а также сравнительный обзор Международного энергетического агентства позволили сделать заключение об устойчивом позитивном тренде в реализации принятых решений. Отчет о выполнении странами «Группы восьми» обязательств по борьбе с коррупцией [1], принятых на саммитах 2003–2007 гг., суммировал данные и действия стран «восьмерки», обеспечивающие вклад в реализацию положений Конвенции ООН о борьбе с коррупцией, Конвенции ОЭСР о борьбе со взяточничеством, Рекомендаций ФАТФ по борьбе с отмыванием денег, возвращению незаконно полученных капиталов, прозрачности финансовых операций, включению в торговые соглашения положений о прозрачности процедур закупки, укреплению и большей прозрачности деятельности институтов управления в

Африке. Самоанализ включал также промежуточный отчет по Хайлигендаммскому процессу [2], подготовленный управленческим комитетом процесса, Доклад экспертной группы по здравоохранению [8], Доклад экспертной группы по лесу о мерах по предотвращению нелегальной вырубке леса [7] и Доклад Римской/Лионской группы о борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью [6].

Таким образом, в 2008 г. в Тояко «Группа восьми» в своей повестке дня «отвела видное место вопросам отчетности, выпустив первые доклады о выполнении принятых ранее обязательств и рекомендовав представлять дополнительные доклады в будущем. В преддверии саммита в Аквиле в целях повышения уровня транспарентности и эффективности страны «Группы восьми» приняли решение укреплять свою отчетность по индивидуальным и коллективным обязательствам «Группы восьми», начиная с целей в области развития и связанных с развитием целей» [11]. По сути, мониторинг исполнения принятых обязательств и представление полученных результатов становится инструментом самооценки и повышения эффективности деятельности «Группы восьми» и подотчетности института перед обществом.

На саммите в Аквиле произошла дальнейшая институционализация процесса. Был подготовлен и представлен Предварительный

³ Показатель совпадает с соответствующим показателем функции «расширенное обсуждение».

доклад «Группы восьми» об отчетности⁴, включавший Доклад экспертов об усилиях «восьмерки» по обеспечению глобальной продовольственной безопасности, Доклад экспертов о ходе работы по осуществлению плана действий «Группы восьми» по водным ресурсам, Доклад экспертов «Группы восьми» в области здравоохранения и Доклад экспертов «Группы восьми» об осуществлении программы «Образование для всех».

В декларации лидеров «Ответственное руководство в интересах обеспечения устойчивого развития»⁵ зафиксировано обязательство о повышении прозрачности и результативности действий «восьмерки» в сфере содействия развитию: «Для повышения прозрачности и результативности наших действий мы решили повысить степень нашей подотчетности в отношении выполнения индивидуальных и коллективных обязательств «Группы восьми» по достижению ЦРТ и целей, связанных с развитием. Мы поручаем нашим экспертам представить предварительный доклад с обзором достигнутого нами к настоящему моменту прогресса, выпущенный в приложении. Мы также поручаем рабочей группе высокого уровня разработать во взаимодействии с соответствующими международными организациями более полные, всесторонние и единообразные методологические рамки подотчетности с акцентом на нашей деятельности в области развития и на сферы, связанные с развитием, а также с учетом результатов. Доклад будет представлен на

встрече на высшем уровне в Маскоке в 2010 г. в Канаде». Итоги работы покажут, смогут ли мониторинг и самоанализ стать надежным и системным механизмом повышения эффективности и прозрачности «восьмерки».

Относительная динамика реализации функций глобального управления

Средние доли включения функций «реализация решений» и «развитие глобального управления» очень близки – 5,06 и 4,96% соответственно (Рис. 1), что, безусловно, связано с тем, что решения обычно сопровождаются либо передачей нового мандата (поручения) одной или несколькими международными организациями, либо созданием новых глобальных или региональных институтов (программ).

Как отмечалось ранее, динамика функции «политическое управление на национальном уровне» анализировалась только для одной страны-члена «Группы восьми» – России. Такой анализ может быть проведен по каждой из стран. Полученная картина даст возможность более точно оценить сравнительную эффективность «восьмерки» для решения задач национальной политики.

Полученные данные (Рис. 2) позволяют отметить, что наиболее полезными для России были 1998, 2006 и 2009 г., что связано с присоединением России к «Группе семи» в 1998 г.,

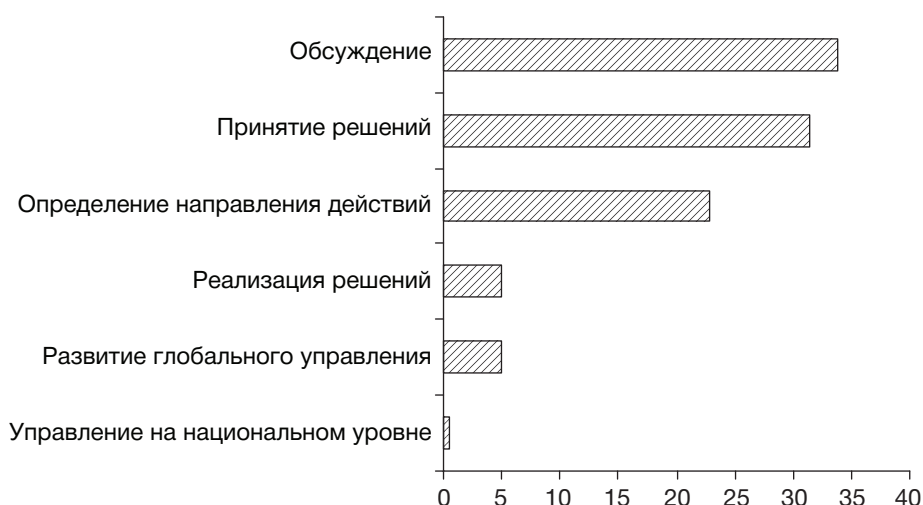


Рис. 1. Средние доли включения функций за период с 1998 по 2009 г., %

⁴ URL: http://www.kremlin.ru/images/doklad_otchetnost.doc (дата обращения: 20 декабря 2009 г.).

⁵ URL: <http://www.kremlin.ru/events/articles/2009/07/219334/219332.shtml> (дата обращения: 22 декабря 2009 г.).

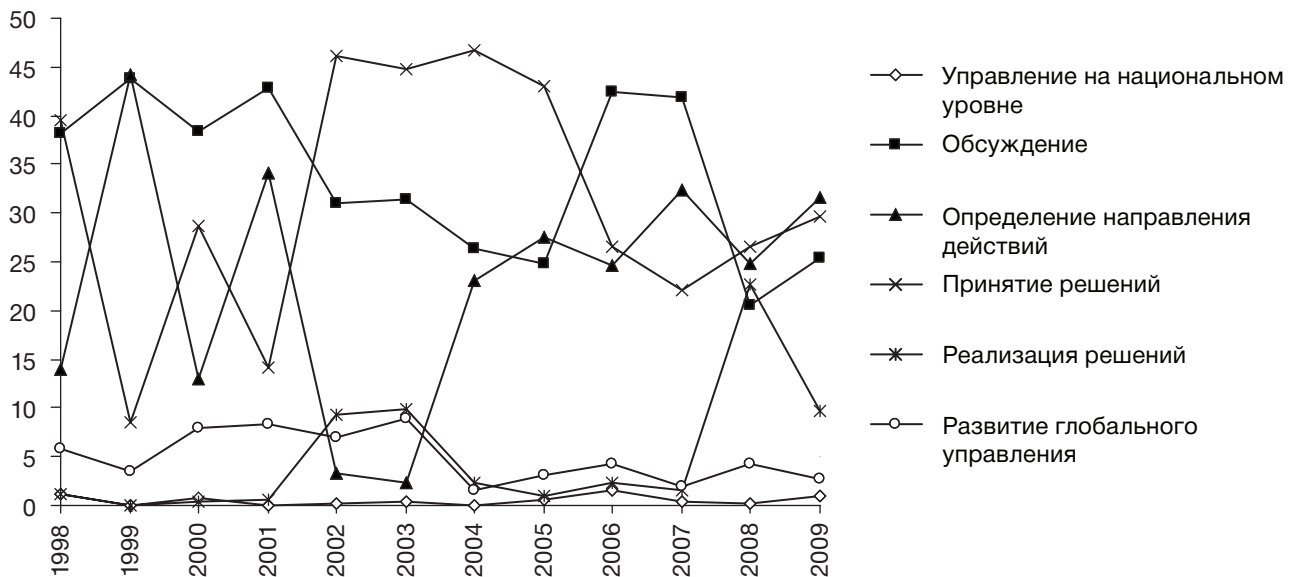


Рис. 2. Доли включения функций, %

председательством в 2006 г. и подведением в 2009 г. итогов по приоритетам российского председательства (включая здравоохранение и образование), подтверждением приверженности «восьмерки» осуществлению Санкт-Петербургских принципов обеспечения глобальной энергетической безопасности, а также с поддержкой совместных решений России и США по нераспространению. «Мы приветствуем меры в области ядерного разоружения, предпринятые до настоящего времени ядерными государствами-участниками “Группы восьми”». Мы приветствуем Совместное заявление Президента Российской Федерации и Президента Соединенных Штатов Америки от 1 апреля 2009 г., их Совместное понимание, подписанное 6 июля 2009 г., а также их намерение заключить юридически обязывающее соглашение на замену Договора о стратегических наступательных вооружениях (ДСНВ) до того, как его действие прекратится в декабре 2009 г.»⁶

Динамика функций «обсуждение» и «определение направления действий» в определенной степени конгруэнтна. Логика их взаимозависимости в принципе очевидна, развитие многостороннего диалога дает возможность выработать направления коллективных действий. Любопытно существенное снижение по функции «определение направлений действий» в 2002 и 2003 г. относительно средних значений за период при сохранении уровня обсуждения,

приближающегося к среднему. В целом можно было бы сделать заключение о снижении эффективности института, усилении индивидуализма участников в контексте подготовки администрации США к ведению боевых действий против Ирака в 2002 г. и их начале в 2003 г., подвергшихся критике со стороны партнеров по «восьмерке» – Президента Франции Жака Ширака, Канцлера Германии Герхарда Шредера, Президента России Владимира Путина. Однако этот вывод был бы поспешным. Об этом свидетельствует значительное повышение включения функции «принятие решений» в этот период.

Повышение уровня реализации функции «принятие решений» в 2002 и 2003 г., до определенной степени в 2000 г., компенсирует снижение уровня реализации функции «определение направлений действий». 2002–2005 гг. с этой точки зрения являются наиболее успешными. Следует отметить, что текст документа, идентифицированный как исполняющий функцию «принятие решений», не идентичен понятию «принятие обязательства». Последнее является более узким, конкретно сформулированным намерением, направленным на исполнение принятого решения [4]. По количеству принятых обязательств (187, 206, 253, 212) вышеперечисленные годы уступают последующим саммитам в Санкт-Петербурге (2006 г., 317 обязательств), Хайлигендамме (2007 г., 330 обязательств), Тоя-

⁶ Встреча глав государств и правительств «Группы восьми». Заявление по нераспространению. 8 июля 2009 г., Италия, Аквила. URL: <http://www.kremlin.ru/events/articles/2009/07/219334/219342.shtml> (дата обращения: 5 декабря 2009 г.).

ко (2008 г., 280 обязательств) и Аквиле (2009 г., 254 обязательства). Хотя саммит «восьмерки» 2009 г., прошедший в условиях борьбы с глобальным финансовым и экономическим кризисом, был особенным, так как его повестка дня формировалась в контексте сосуществования и разделения труда с «новым» по уровню встреч институтом «Группы двадцати».

Ключевым тестом эффективности института является способность не только согласовать коллективные решения и сформулировать конкретные обязательства по их исполнению, но и обеспечить достаточно высокий уровень последнего. В связи с этим особое значение имеет анализ динамики функции «реализация решений».

Доля включений функции «реализация решений» показывает низкий уровень ее приоритетности в документах «восьмерки» (Рис. 3). Это данные не уровня исполнения, а именно уровня обсуждения достигнутого. Их динамика отличается от показателей исполнения принятых в рамках саммитов обязательств,

полученных на основе мониторинга, осуществляемого с 1996 г. Исследовательской группой «Группы восьми» Университета Торонто и с 2006 г. Институтом международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ⁷ (Табл. 4).

В целом по исполнению принятых обязательств в настоящее время можно зафиксировать текущую эффективность института «Группы восьми» как более высокую, чем уровень исполнения обязательств «Группой двадцати». Так, уровень исполнения странами «восьмерки» обязательств саммита на о. Хоккайдо составил 48%. Общий (средний) уровень исполнения странами «Группы двадцати» обязательств, принятых на саммите в Лондоне, составил 23%⁸. При этом средний уровень исполнения обязательств Лондонского саммита странами-членами «Группы восьми» составил 53%, в то время как средний уровень исполнения обязательств Лондонского саммита странами-членами «двадцатки», не являющимися членами «Группы восьми», составил 2%.

Таблица 4. Оценка исполнения обязательств странами-членами «Группы восьми»

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Средняя оценка	0,44	0,42	0,81	0,41	0,35	0,51	0,55	0,65	0,47	0,51	0,48

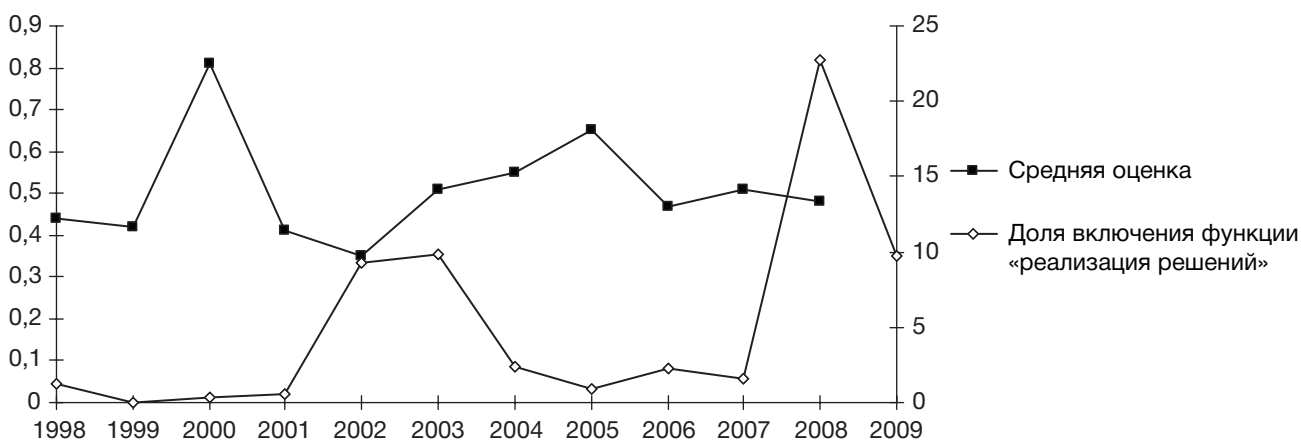


Рис. 3. Сравнение средней оценки исполнения обязательств и доли включения функции «реализация решений»

⁷ Методология мониторинга представлена на сайте Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто (<http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/index.html#method>) и на сайте Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики (http://www.iori.hse.ru/g8/materials/actual_subject.pdf).

⁸ Доклад об исполнении обязательств, принятых на саммите «Группы двадцати» в Лондоне 2 апреля 2009 г. / Институт международных организаций и международного сотрудничества. URL: http://www.iori.hse.ru/g20/a_material/G20_press_release.htm (дата обращения: 17 декабря 2009 г.).

Динамика функции «развитие глобального управления» отражает тенденцию к усилению модели «управления без международных организаций» и созданию новых институтов в начале нового тысячелетия, в ответ на новые вызовы, в период с 1999 по 2003 г. Затем динамика снижается, заметный спад отмечается в период председательства США в 2004 г. Значительное количество новых мандатов и новых институтов формируется на саммитах 2006 и 2008 г. Более подробно анализ взаимодействия «Группы восьми» с международными организациями представлен ниже.

Интенсивность реализации функций глобального управления

Анализ показал, что данные по интенсивности реализации функций (Рис. 4, 5) в целом подтверждают данные относительной динамики реализации функций. Дополнительное качество, которое дает этот параметр, это сравнение плотности текстов документов по исполнению функций. При сравнении по среднему уровню интенсивности уровень исполнения функции «реализация решений» снижается и уступает место функции «развитие глобального управления», что вновь подтверждает низкий уровень ее приоритетности в документах «восьмерки». Еще раз следует подчеркнуть, что это данные не уровня исполнения, а именно уровня обсуждения достигнутого.

По уровню интенсивности реализации функции «политическое управление на нацио-

нальном уровне для России» динамика по годам сходна с показателями доли включения, но позволяет уточнить наибольшую значимость для России 1998 и 2006 г.

Для сравнения эффективности реализации функции «политическое управление на национальном уровне» различными членами «Группы восьми» по этому показателю необходимо проанализировать ее реализацию каждым из членов «восьмерки» за весь период исследования, чтобы получить не только средние данные, но и показатели для разных стран в конкретные годы. На данном этапе, исходя из данных по России и качественного анализа документов, можно предположить, что наиболее интенсивно в определенный год эта функция будет реализовываться для страны, председательствующей в «Группе восьми». Подобный анализ может стать предметом отдельного исследования.

По интенсивности реализации функции «обсуждение» также наблюдается динамика, идентичная динамике по доле включения. Однако появляется возможность более точно оценить эффективность саммита по этой функции относительно среднего значения за период. Так, если для саммитов 1998 и 2000 г. уровень включения функции «обсуждение» выше среднего за период, то значения уровня интенсивности реализации функции в эти годы почти равны среднему за период.

Данные по интенсивности реализации функции «определение направления действий» меняют оценку по саммитам 2005 и 2008 г. по сравнению с данными по доле включения этой

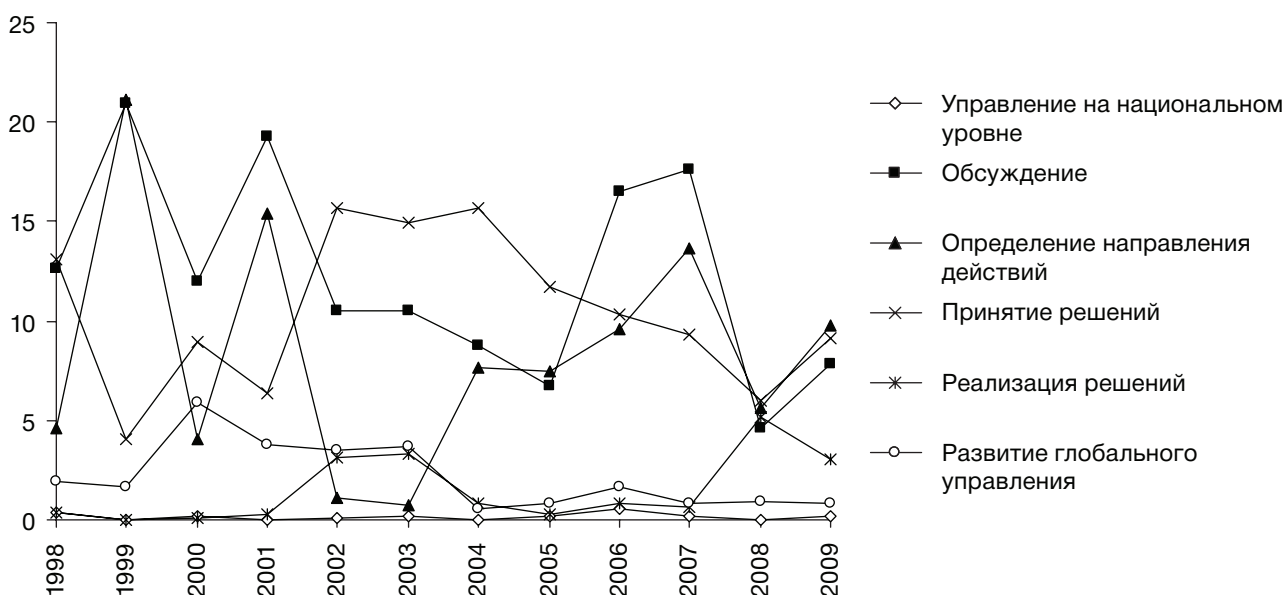


Рис. 4. Интенсивность реализации функций за период с 1998 по 2009 г.

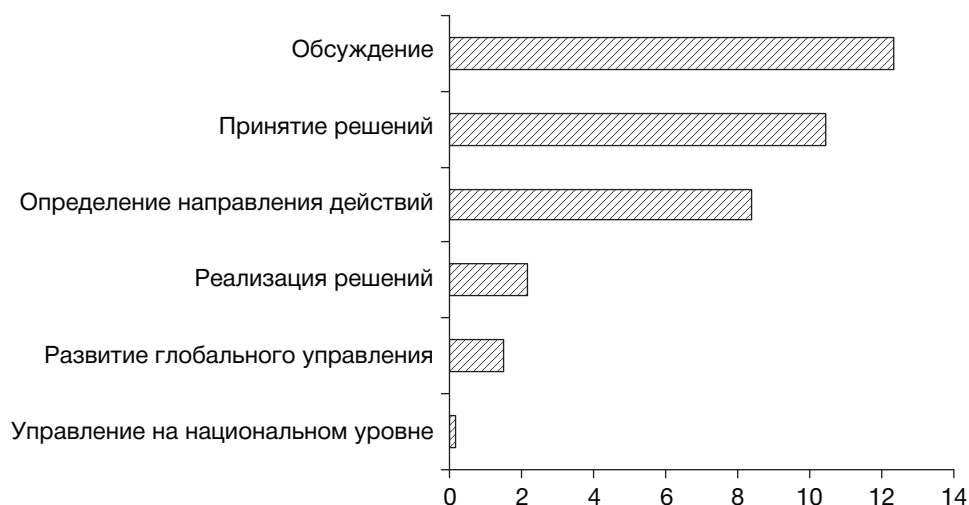


Рис. 5. Средняя интенсивность реализации функций за период с 1998 по 2009 г.

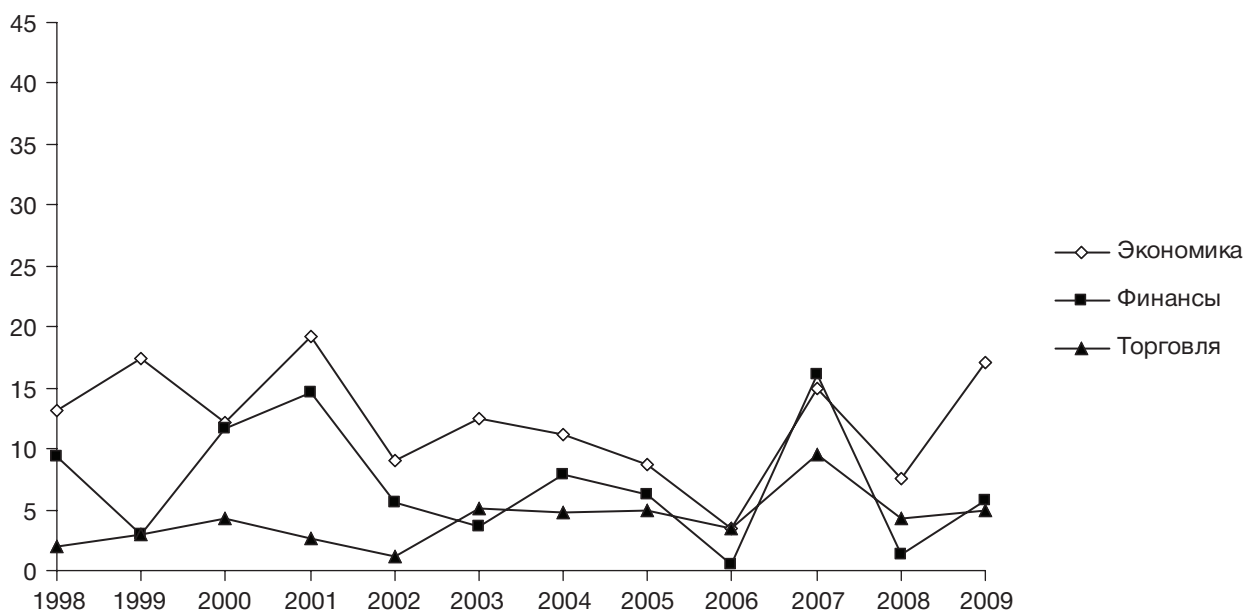


Рис. 6. Доли упоминания приоритетов за период с 1998 по 2009 г., %

функции в текст документов на более низкие показатели относительно средней за период. Это связано со значительным объемом текстов документов саммитов этих лет, позволяющим использовать значительное количество включений данной функции при относительно низкой плотности текста, посвященной ей.

Данные по интенсивности реализации функции «принятие решений» при подтверждении общей динамики уточняют оценку саммита 2006 г. Если по доле включения функции в текст документов этот показатель ниже среднего, то по интенсивности он равен среднему за период, что связано с более частым обращением к этой функции на «площадь» текста.

Показатели динамики доли включения и интенсивности реализации функции «реализация решений» полностью конгруэнтны. Показатели интенсивности реализации функции «развитие глобального управления» подтверждают динамику реализации этой функции по показателю ее доли в сумме включения всех функций.

Реализация приоритетов

По абсолютному числу упоминаний (Табл. 5) и их доле в общем количестве упоминаний основных приоритетов наиболее значительное место в повестке дня «восьмерки» занимают политические вопросы (16,33%) и вопросы развития

Таблица 5. Приоритеты. Количество упоминаний

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Всего	Доля, %
Политические вопросы	9	31	27	23	17	23	21	18	24	31	34	37	295	16,33
Развитие	4	9	24	17	32	30	9	19	18	17	63	39	281	15,56
Экономика	7	12	20	29	8	17	7	7	6	25	30	45	213	11,79
Энергетика	14	0	1	0	0	4	2	7	26	9	100	22	185	10,24
Окружающая среда	6	4	5	23	3	12	2	3	11	10	67	21	167	9,25
Безопасность	3	4	10	22	17	16	7	5	19	11	22	13	149	8,25
Здраво-охранение	1	1	9	6	3	7	2	8	39	6	24	39	145	8,03
Финансы	5	2	19	22	5	5	5	5	1	27	5	15	116	6,42
Торговля	1	2	7	4	1	7	3	4	6	16	17	13	81	4,49
Наука, образование, инновации	1	1	30	0	0	2	1	0	19	5	10	8	77	4,26
Другое	2	2	5	1	1	3	1	1	0	8	14	9	47	2,60
Коррупция	0	1	7	4	0	4	3	0	7	2	7	1	36	1,99
Антикризисное управление	0	0	0	0	2	6	0	3	2	0	0	1	14	0,78
Всего	53	69	164	151	89	136	63	80	178	167	393	263	1806	100,00

(15,56%), затем следуют экономика (11,79%), энергетика (10,24%) и проблемы защиты окружающей среды (9,25%). При сопоставлении этих параметров с данными по абсолютному количеству символов и их доле в общем массиве документов иерархия приоритетов меняется. Хотя развитие (15,16%) и политические вопросы (12,69%) сохраняют ведущую роль, более значительное место в диалоге занимают вопросы энергетики (15,33%), безопасности (10,70%) и окружающей среды (10,52%). По обоим параметрам проблематика финансов стоит на восьмом месте в общей повестке дня «Группы восьми» за период, хотя, в отличие от энергетики, финансы являются ключевым (базовым) вопросом согласования общих политик и подходов стран-членов «восьмерки» и присутствуют в повестке дня каждого года.

Безусловно, более показательными являются данные динамики по годам в относительных единицах, представленные ниже.

Относительная динамика реализации приоритетов

В блоке финансово-экономических вопросов «экономика» является абсолютным лидером за исключением 2007 г., где «финансы» и «эконо-

мические вопросы» примерно равны в повестке дня, поскольку в рамках председательства Германии значительное место было уделено коллективным усилиям по обеспечению стабильности и транспарентности финансовых рынков, свободе инвестиций, инвестиционному климату и поддержке инвестиций в системы социальной защиты (Рис. 6). В 2008 г., несмотря на надвигающийся кризис, эти вопросы не продемонстрировали значительного присутствия в обсуждениях «Группы восьми», а в 2009 г. их доля резко увеличилась, хотя часть дискуссии и согласования направления коллективных действий по преодолению кризиса была перенесена на площадку «Группы двадцати».

Сравнение динамики приоритетов «энергетика» и «окружающая среда» позволяет выявить интересную закономерность (Рис. 7). С 1998 по 2004 г. оба приоритета почти постоянно присутствуют в повестке дня, кроме 1999, 2001, 2002 г. для энергетики, и наблюдается явное доминирование вопросов, связанных с защитой окружающей среды, с 2004 по 2006 г. тенденция меняется. Диалог по вопросам энергетики поступательно усиливается, за исключением 2007 г., достигая максимума в 2006 г. и затем в 2008 г. При этом соотношение доли диалога по энергетике с долей диалога по окружающей среде в эти годы примерно одинаковое.

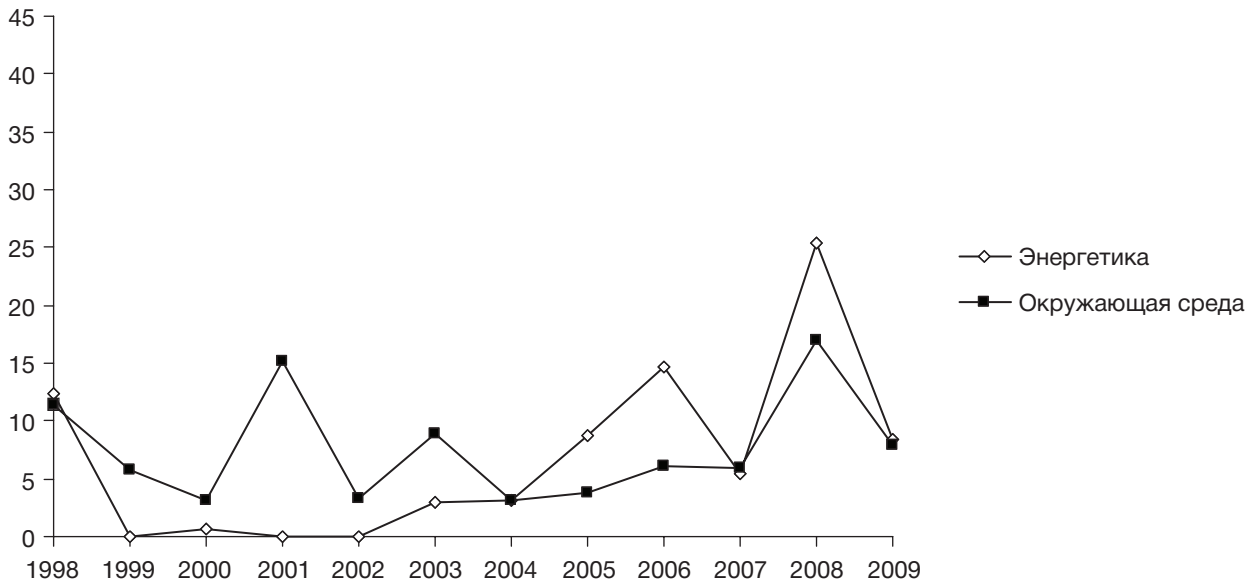


Рис. 7. Доли упоминания приоритетов за период с 1998 по 2009 г., %

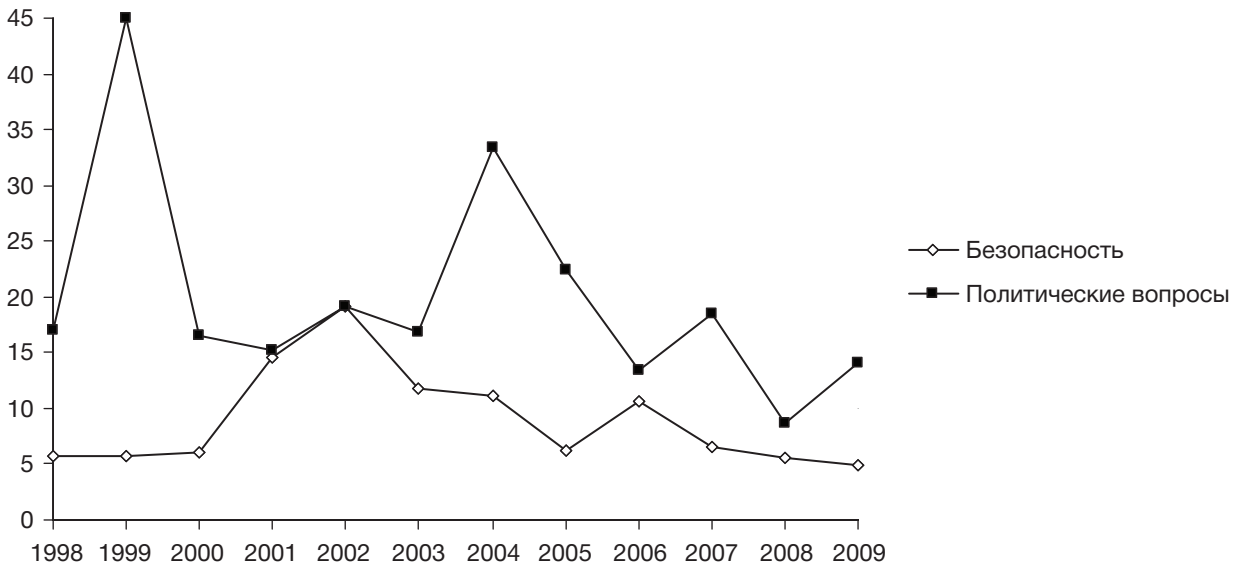


Рис. 8. Доли упоминания приоритетов за период с 1998 по 2009 г., %

Совокупно вопросы безопасности и политические вопросы составляют безусловный приоритет «восьмерки» (Рис. 8). Присутствие в повестке дня вопросов нераспространения и решения саммита по урегулированию региональных проблем (Пакт стабильности для Юго-Восточной Европы 1999 г.) объясняют пик 1999 г. относительно других лет, однако это не означает, что вопросы безопасности преобладали в повестке дня саммита 1999 г. В 2004 г. также значительное внимание лидеров было приковано к реализации задач «Глобального партнерства». Принятие Плана действий по нераспространению, Плана действий по рас-

ширению возможностей по поддержанию мира определяет выделение этого года в ряду других лет периода, но не означает снижения внимания к вопросам развития, здравоохранения, искоренения бедности.

В триаде «развитие», «здравоохранение», «образование и наука» при безусловном приоритете вопросов развития наблюдается усиление проблематики здравоохранения в повестке дня «Группы восьми», пик которой отмечается в рамках председательства России, принявшей решение о включении проблем борьбы с инфекционными заболеваниями и укрепления систем здравоохранения в качестве приорите-

та повестки дня 2006 г. (Рис. 9). Представляется, что связь между этими вопросами должна быть более гармоничной в будущем, поскольку очевидна зависимость реализации целей развития от решения вопросов здравоохранения и образования.

Вопросы коррупции и антикризисного управления периодически возникают в диалоге

«восьмерки», но не составляют значительной доли ее повестки дня.

Таким образом, по параметру средней доли упоминания приоритетов за период наиболее значимыми приоритетами в повестке дня «восьмерки» являются политические вопросы, развитие, экономика, безопасность и окружающая среда (Рис. 10). Поступательно усилива-

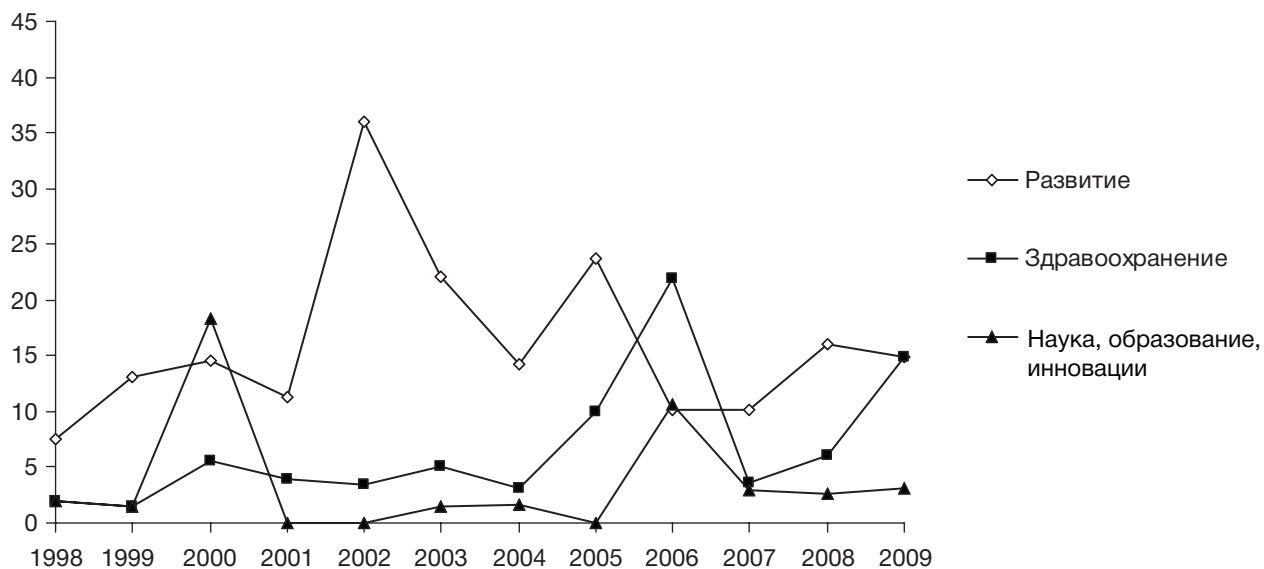


Рис. 9. Доли упоминания приоритетов за период с 1998 по 2009 г., %

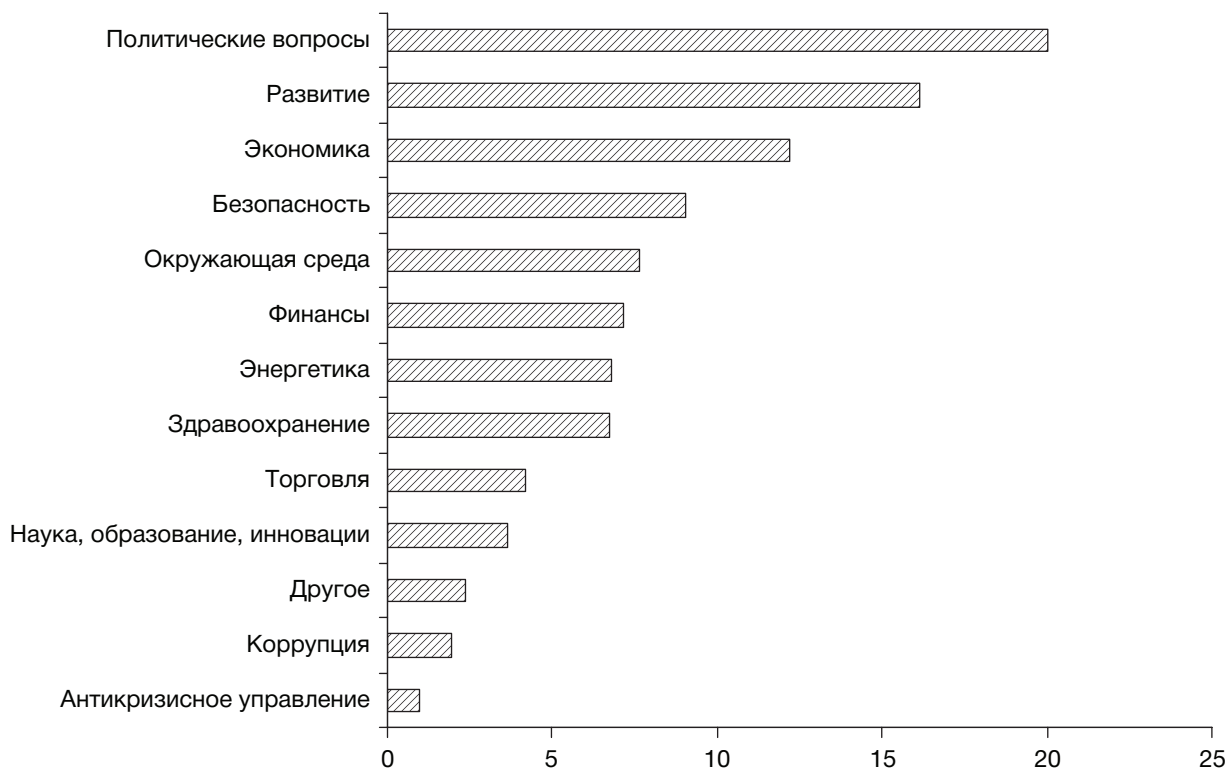


Рис. 10. Средние доли упоминания приоритетов за период с 1998 по 2009 г., %

ется диалог по вопросам энергетики. Постепенно в повестке дня занимают место «новые» приоритеты: здравоохранение и образование. В целом, несмотря на то что «Группу восьми» принято считать «экономическим» саммитом, вопросы глобального управления по финансам и экономике не являются доминирующими. Это связано, с одной стороны, с тем, что решение этих проблем невозможно без согласования позиций по политическому контексту, в котором осуществляется сотрудничество. Вопросы решаются «пакетом». С другой стороны, вопросы финансовой и торговой политики страны-члены «восьмерки» решают также в рамках специализированных институтов, в то время как для выработки коллективных решений по безопасности и политическим вопросам в этом составе других форматов нет.

При анализе динамики диалога относительно среднего показателя за период по приоритетам можно отметить тенденцию к увеличению доли вопросов экономики в периоды после кризиса (1999 и 2001 г., а также 2009 г.), за исключением 2007 г., уделившего значительное внимание вопросам экономики (15%). Тем не менее саммит не сумел создать импульс для предотвращения кризиса. Более того, чрезвычайно благостными воспринимаются сейчас документы, согласованные лидерами в тот период: «Мы отмечаем хорошее состояние мировой экономики, а также то, что экономические процессы в большей степени, чем в прошлые годы, благоприятствуют корректировке, не в последнюю очередь из-за того, что нам удалось добиться прогресса в осуществлении нашей общей стратегии. Вместе с тем понадобятся дальнейшие усилия для того, чтобы лучше сбалансировать глобальный спрос. Глобальные дисбалансы формировались в течение длительного времени. Точно так же процесс их корректировки, скорее всего, будет постепенным и повлечет за собой ребалансировку в среднесрочной перспективе темпов роста потребления по странам»⁹.

Как отмечалось ранее, финансовые вопросы не фигурируют в качестве основных в повестке дня в исследуемом десятилетии. Интересно отметить, что после всплеска 2007 г., упоминавшегося выше, в 2008 и 2009 г. доля финансовых аспектов в диалоге «Группы восьми» составила 1,3 и 5,7% соответственно, что

ниже среднего уровня за период (7,1%). И если в 2009 г. этот уровень хотя бы приближается к среднему, и его невысокий показатель можно трактовать как результат разделения труда с «Группой двадцати», то практическое отсутствие и дипломатическая гладкость текстов по вопросам финансов в 2008 г. постфактум воспринимаются как «упущенная возможность». Три основных пункта включают выполнение рекомендаций Форума финансовой стабильности, реализацию политики, отражающей реальные валютные курсы и направленной на обеспечение макроэкономической стабильности, введение стандартов ОЭСР по транспарентности и эффективному обмену информацией в сфере налогообложения¹⁰.

Председательство Германии в 2007 г. также демонстрирует самый высокий уровень диалога по проблемам торговли за период (9,58%), почти в 2 раза превышающий среднее значение доли вопросов по торговле в общей проблематике «восьмерки» (4,16%). Можно предположить, что если бы импульс 2007 г. по финансово-экономической проблематике не иссяк в 2008 г., а, напротив, получил дальнейшее развитие и был усилен в рамках последующего председательства, а также обрел формы конкретных обязательств, то, возможно, острота последующего кризиса была бы снята.

Динамика проблематики энергетики отражает необходимость усиления диалога по вопросам энергетики и расширения его спектра в рамках «Группы восьми». По этому приоритету в отдельные годы заметны существенные колебания относительно среднего за период (6,80%): в 1998 г. – 12,34%, в 2005 г. – 8,75%, в 2006 г. – 14,61% и 2008 г. – 25,45%. Безусловен перелом тенденции в сторону повышения доли вопросов энергетики с 2005 г., с существенным приращением в 2006 г. по объему, качеству и спектру вопросов. Сохранение проблематики в 2009 г. позволяет предположить, что энергетика, наряду с вопросами безопасности, политическими вопросами и вопросами развития, останется в поле повестки дня «восьмерки» в процессе становления «Группы двадцати» как основного форума для международного экономического сотрудничества.

Динамика по вопросам развития характеризуется двумя ожидаемыми вершинами

⁹ Декларация саммита (7 июня 2007 г.) «Рост и ответственность в мировой экономике». URL: <http://archive.kremlin.ru/images/Darfu.doc> (дата обращения 11 декабря 2009 г.).

¹⁰ Заявление лидеров стран «Группы восьми», принятое на саммите на о. Хоккайдо. URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/251 (дата обращения: 17 декабря 2009 г.).

в 2002 и 2005 г., в рамках которых были приняты базовые документы: План действий по Африке, Заявление лидеров по усиленной инициативе по странам с высоким уровнем долга, доклад и новые цели по Программе «Образование для всех» в 2002 г.

Также были подведены промежуточные итоги и возобновлен ряд обязательств по Африке в 2005 г. Однако довольно неожиданно выглядит низкий уровень доли упоминаний проблем развития в 2007 и 2008 г., в рамках которых проблемы Африки и развития были приоритетами (10,18 и 16,03% соответственно). Эти показатели ниже среднего уровня за период (16,14%). Тем не менее основные итоговые документы обоих саммитов – Декларация 2007 г. «Рост и ответственность в Африке» и Основной итоговый документ встречи глав государств и правительств «Группы восьми» на Хоккайдо – формулируют конкретные обязательства, связанные с Целями развития тысячелетия.

Данные по динамике изменения доли политических вопросов в повестке дня «восьмерки» относительно среднего за период подтверждают значительное преобладание этих проблем в 1999 и 2004 г. (44,93 и 33,33% соответственно относительно среднего за период, составившего 20,02% и значительно превысившего уровень всех остальных приоритетов).

Средний уровень доли вопросов безопасности за период значительно ниже, чем политической повестки дня (9,01%). Максимально высокий уровень 2002 г. связан со значительным количеством коллективных решений, направленных на борьбу с терроризмом, его финансированием, заявлений и решений по Афганистану и Пакистану, безопасности на транспорте, глобальному партнерству, согласованных и принятых в последующий после сентября 2001 г. период коллективной мобилизации усилий по борьбе с терроризмом и распространением оружия массового уничтожения.

Интересно, что доля упоминаний приоритета «окружающая среда» в повестке дня саммита 2001 г. (15,23%) почти достигает уровня 2008 г. (17,05%) и превышает уровень 2005 г., в котором вопросы защиты климата обсуждались как главные вопросы саммита наряду с развитием (3,75%). Это связано, во-первых, с тем, что в 2005 г. вопросы окружающей среды были отражены не только в специальных, довольно компактных документах: «Изменение климата,

экологически чистая энергетика и устойчивое развитие» и Плана действий «Группы восьми» по изменению климата, экологически чистой энергетике и устойчивому развитию¹¹, но и погружены в проблематику развития и климата, во-вторых – с принятием в 2001 г. довольно существенного по объему заявления министров по защите окружающей среды. В связи с этим важно проверить, насколько эти данные будут подтверждены параметрами интенсивности обсуждения приоритетов.

По доле упоминаний приоритета «здоровоохранение» 2006 г. значительно превосходит средний уровень за период (6,74%) и составляет 21,91%. По этому приоритету российское председательство является абсолютным лидером за период.

В части, касающейся образования, наиболее значительное место проблематика занимает в 2000 г. в рамках председательства Японии (18,29%) и в 2006 г. (10,67%) во время председательства России, причем с 2006 г. в последующие годы образование удерживается на доле, почти равной среднему уровню за период (3,66%).

Интенсивность дискурса по приоритетам

Как и при анализе интенсивности реализации функций, данные интенсивности упоминаний приоритетов в целом подтверждают данные относительной динамики их упоминаний (Рис. 11). Дополнительное качество, которое дает этот параметр, это сравнение плотности текстов документов по упоминанию приоритетов.

По финансово-экономическому блоку вопросов динамика по доле и интенсивности упоминаний приоритетов совпадает.

Однако по параметру интенсивности в 2007 и 2009 г. приоритет «экономика» показывает уровень ниже среднего за период, в отличие от данных по доле упоминаний. Это может быть связано со значительным объемом текстов документов, принятых в эти годы, и более низким уровнем их плотности, в части посвященной проблемам экономики.

По финансам и торговле относительно значимых различий при сравнении параметров доли и интенсивности не зафиксировано. Однако по энергетике наблюдается более высокая интенсивность дискурса (Рис. 12) в 2006 г. (1,2), чем в 2008 г. (0,8) (ср. по параметру доли

¹¹ URL: <http://g8russia.ru/g8/history/gleneagles2005/7/> (дата обращения: 15 декабря 2009 г.).

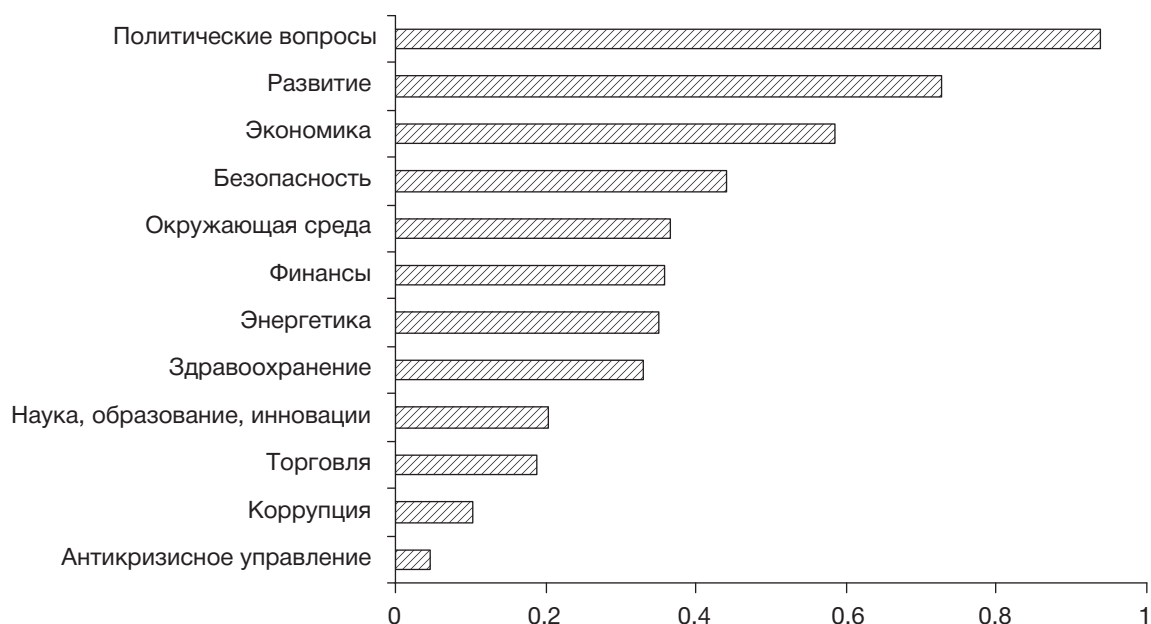


Рис. 11. Средняя интенсивность дискурса по приоритетам за период с 1998 по 2009 г.

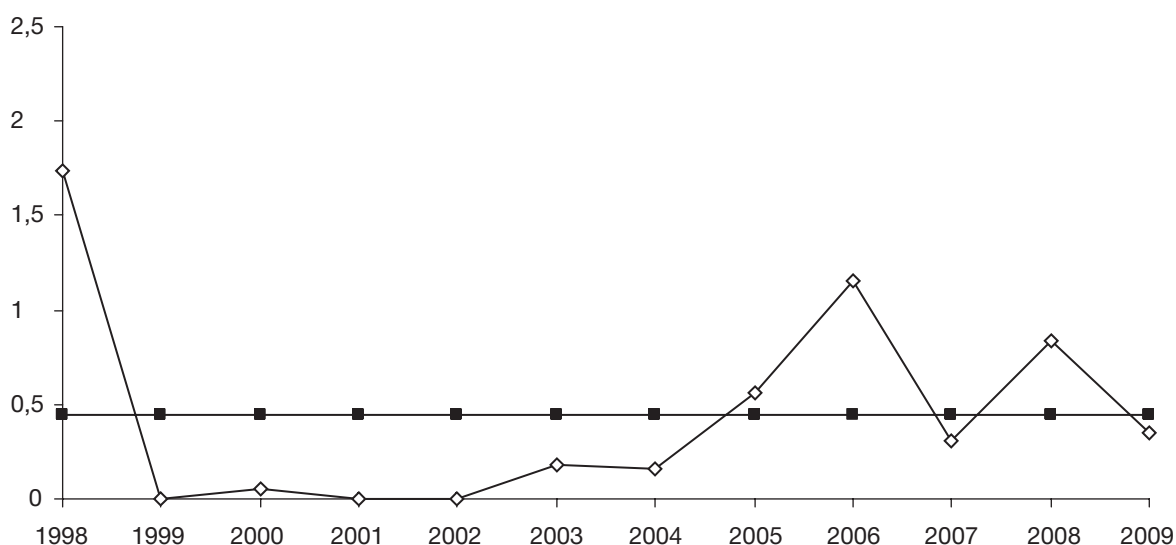


Рис. 12. Интенсивность дискурса по приоритету «энергетика»

в 2006 г. – 14,61% и в 2008 г. – 25,45%). Одновременно по защите окружающей среды уровни интенсивности в эти годы практически совпадают, с незначительным превышением среднего уровня за период в 2008 г.

По приоритету «развитие» различий при сравнении данных по параметрам доли и интенсивности не зафиксировано. По вопросам безопасности и политическим вопросам параметры интенсивности также подтверждают данные по параметру доли упоминания приоритетов. По приоритетам здравоохранения, образования и науки различий при сравнении

данных по параметрам доли и интенсивности также не зафиксировано.

Таким образом, данные по интенсивности упоминания приоритетов в целом подтверждают данные относительной динамики их упоминания, определенной как доля включения каждого в сумме включений всех приоритетов, выраженной в процентах. Дополнительное качество, которое дает параметр интенсивности, это сравнение плотности текстов документов по упоминанию функций на примере вопросов энергетики 2006 и 2008 г.

Взаимодействие с международными многосторонними институтами и механизмами

По всем документам базы проводился поиск упоминаний международных организаций и механизмов по списку, включающему 186 международных многосторонних институтов и механизмов. Всего в исследуемый период зафиксировано 6886 обращений к международным многосторонним институтам. При этом, несмотря на отдельные спады (в 1999 и 2004 г.), количество обращений растет.

В среднем на год приходится 574 упоминания. По абсолютным значениям лидирует 2008 г. – 1439 упоминаний (Рис. 13).

При анализе моделей взаимодействия «Группы восьми» с конкретными международными институтами по годам и приоритетам отмечается, что основной формой взаимодействия по-прежнему является передача

«восьмеркой» международным организациям «мандата» на реализацию принятого решения, управление «через международные организации» [10].

55% всех упоминаний приходится на тип управления «через» международные институты, около 27% упоминаний характеризуют модель взаимодействия «в союзе», 18% не были отнесены ни к одному из типов (Табл. 6).

Наибольшая интенсивность упоминаний международных многосторонних институтов по всем типам взаимодействия наблюдалась в 1998 и 2005 г. – на 75% выше среднего уровня (Рис. 14). Оба года «восьмерка» работала под председательством Великобритании. Интенсивность обращения к международным институтам в 2006 г. практически равна средней интенсивности. Анализ интенсивности упоминаний позволяет предположить, что во многом наибольшее количество обращений к международным организациям в 2008 и 2009 г. объясняется большим количеством и объемами документов, принятых в эти годы, а также тенденцией к уси-

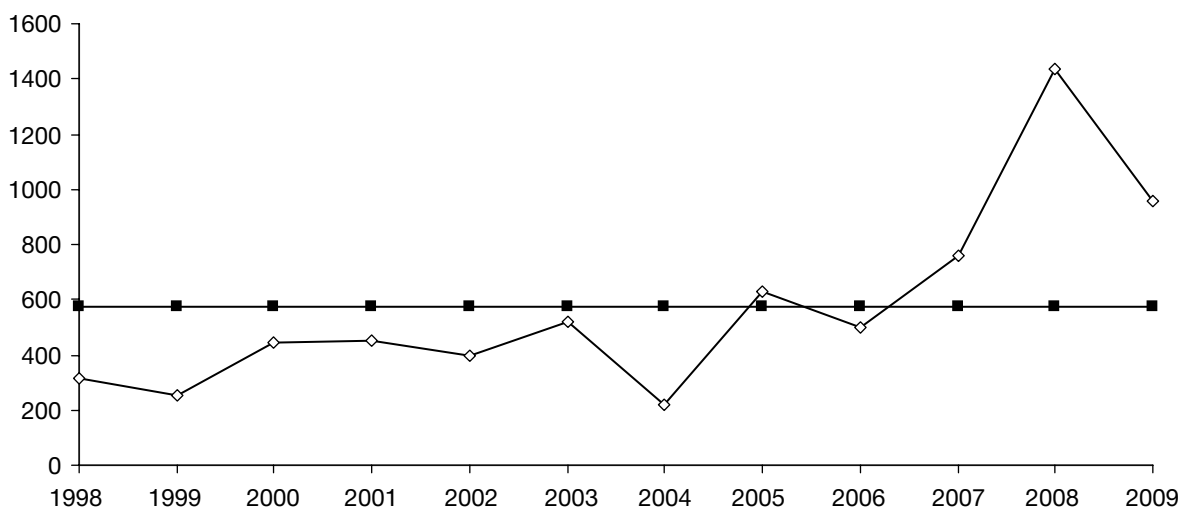


Рис. 13. Количество упоминаний международных многосторонних институтов

Таблица 6. Упоминание международных многосторонних институтов и механизмов (количество упоминаний, если иное не указано)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Всего	Доля, %
В союзе	91	40	100	64	128	165	61	145	95	231	341	396	1857	26,97
Через	147	197	337	366	176	308	63	249	321	465	771	393	3793	55,08
Тип не определен	74	15	9	24	94	50	93	237	84	60	327	169	1236	17,95
Всего	312	252	446	454	398	523	217	631	500	756	1439	958	6886	100,00

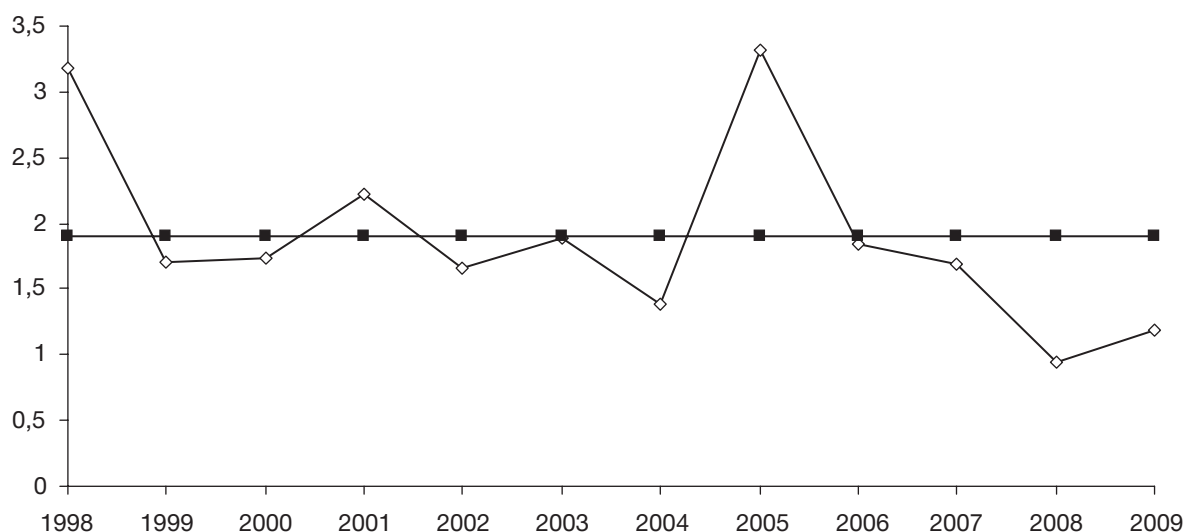


Рис. 14. Интенсивность упоминаний международных многосторонних институтов

лению взаимодействия с международными организациями в условиях кризиса.

В рамках исследования были выделены наиболее часто упоминаемые в документах «Группы восьми» организации. К ним относятся, прежде всего, институты ООН, МВФ и Всемирный банк, а также ОЭСР и ВТО (Табл. 7, Рис. 15).

Количество обращений к институтам ООН значительно превосходит обращения к какой-либо другой организации, поэтому методология анализа была апробирована на примере взаимодействия «восьмерки» с институтами этой организации. Применительно к ООН были рассчитаны и проанализированы данные по количеству обращений в рамках реализации различных функций глобального управления, по

приоритетам глобальной повестки дня «Группы восьми», а также по моделям взаимодействия в рамках конкретных приоритетов. Результаты будут представлены в будущих работах.

Роль России и роль «восьмерки» для России

Анализ роли России и эффективности «Группы восьми» для реализации приоритетов Российской Федерации проводился также через оценку реализации функций глобального управления.

В процессе анализа было выявлено два типа упоминаний России в документах «Группы восьми»: как внешнего партнера и как члена форума (Рис. 16).

Таблица 7. Первые 10 международных многосторонних институтов и механизмов по количеству упоминаний за период с 1998 по 2009 г.

Организация	Всего упоминаний	Доля от всех упоминаний, %
ООН	1172	17,01
МВФ	538	7,81
Всемирный банк	538	7,81
ОЭСР	400	5,80
ВТО	245	3,55
Африканский союз	213	3,09
Международное энергетическое агентство	196	2,84
Всемирная организация здравоохранения	151	2,19
Международное агентство по атомной энергии	136	1,97
Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией	124	1,80

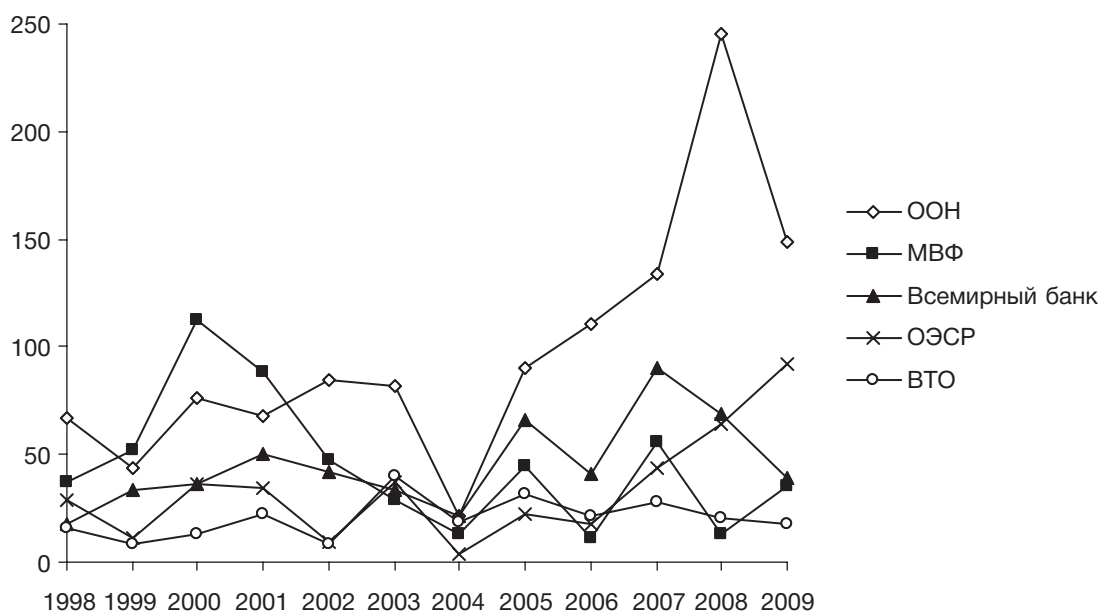


Рис. 15. Пятерка лидеров по количеству упоминаний среди международных многосторонних институтов

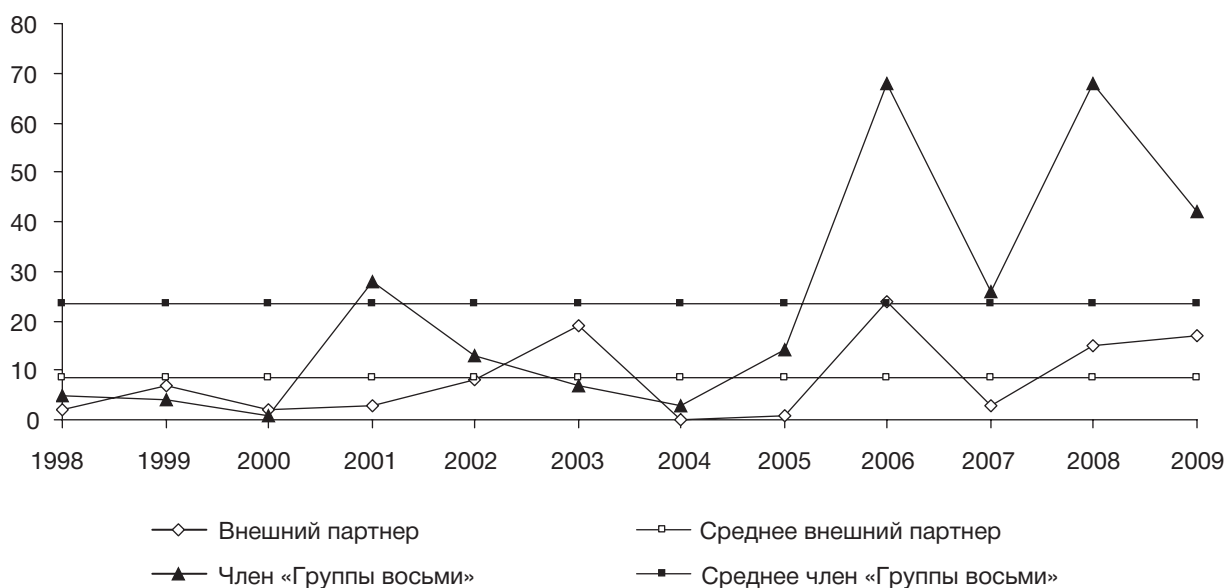


Рис. 16. Упоминания России по типам взаимодействия

Средний уровень упоминаний России за 10 лет как члена форума в 3 раза выше упоминаний в качестве внешнего партнера. По количеству упоминаний Россия значительно превосходит все остальные страны-члены «Группы восьми» и страны-партнеры (Табл. 8).

Можно заметить, что по доле упоминаний председательство России уступает лишь председательству Японии 2000 г. (Табл. 9).

Очевидны несколько пиков в уровне упоминания России – в 1998 и 2002 г., когда происходило поэтапное включение России в качестве

полноправного члена «Группы восьми». Начиная с 2005 г. наблюдается явная тенденция к росту влияния (участия) России в «восьмерке». Причем в 2005 г. это связано с обсуждением предстоящего председательства, повестки дня 2006 г., вклада России в облегчение долгового бремени развивающихся стран. В 2006 г. резкий рост определяется собственно председательством России в форуме, а в 2008 и 2009 г. усиление влияния осуществляется в том числе через инструменты отчетности по обязательствам 2006 г.

Таблица 8. Упоминания стран в документах «Группы семи/восьми»

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Всего	Доля, %
Россия	7	11	3	31	21	26	3	15	92	29	83	60	381	15,45
Канада	7	0	3	13	9	20	23	28	27	18	50	143	341	13,83
Япония	13	3	25	11	2	28	4	11	12	19	114	64	306	12,41
США	11	11	10	18	11	28	2	13	29	22	56	34	245	9,94
Франция	4	0	0	0	5	26	3	9	28	8	51	47	181	7,34
Германия	5	0	0	0	3	11	1	9	24	8	59	57	177	7,18
Великобритания	8	1	1	7	1	13	2	10	28	15	48	38	172	6,97
Италия	6	0	2	3	5	11	4	2	12	6	39	35	125	5,07
Китай	0	0	2	1	0	3	2	7	10	13	37	23	98	3,97
Индия	1	5	2	6	7	1	2	8	13	8	24	21	98	3,97
ЮАР	0	2	3	1	2	3	1	5	3	8	20	22	70	2,84
Бразилия	1	0	0	0	3	5	0	6	4	8	21	18	66	2,68
Мексика	0	0	0	0	0	3	0	4	5	7	19	25	63	2,55
Индонезия	2	2	0	5	0	1	1	2	1	4	14	11	43	1,74
Южная Корея	0	1	0	0	2	3	0	1	2	0	20	14	43	1,74
Алжир	4	0	1	0	1	5	10	3	1	1	2	4	32	1,30
Австралия	0	0	0	0	0	0	2	1	2	0	9	11	25	1,01
Всего	69	36	52	96	72	187	60	134	293	174	666	627	2466	100,00

Таблица 9. Доля упоминаний стран-членов «Группы восьми» в документах «Группы семи/восьми», %¹²

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Россия	11,48	42,31	6,82	37,35	36,84	15,95	7,14	15,46	36,51	23,20	16,60	12,55
Канада	11,48	0,00	6,82	15,66	15,79	12,27	54,76	28,87	10,71	14,40	10,00	29,92
Япония	21,31	11,54	56,82	13,25	3,51	17,18	9,52	11,34	4,76	15,20	22,80	13,39
США	18,03	42,31	22,73	21,69	19,30	17,18	4,76	13,40	11,51	17,60	11,20	7,11
Франция	6,56	0,00	0,00	0,00	8,77	15,95	7,14	9,28	11,11	6,40	10,20	9,83
Германия	8,20	0,00	0,00	0,00	5,26	6,75	2,38	9,28	9,52	6,40	11,80	11,92
Великобритания	13,11	3,85	2,27	8,43	1,75	7,98	4,76	10,31	11,11	12,00	9,60	7,95
Италия	9,84	0,00	4,55	3,61	8,77	6,75	9,52	2,06	4,76	4,80	7,80	7,32

¹² Цветом выделены показатели стран, председательствовавших в соответствующем году в «Группе восьми».

Таким образом, можно зафиксировать не только усиление роли России в «восьмерке», повышение эффективности использования форума для решения задач политического управления на национальном уровне, но и необходимость в будущем встраивать механизмы отчетности в решения по приоритетным для повестки дня России вопросам.

Для оценки реализации функции «**обсуждение**» использовались такие параметры, как общее количество документов Санкт-Петербургского саммита 2006 г., количество документов саммита и их символов по конкретным приоритетам, а также соотношение количества документов и символов по отдельным приоритетам, их отношение к общему объему, отношение этих показателей к данным саммитов за период с 1998 по 2009 г.

В 2006 г. «Группой восьми» на уровне министров и лидеров было принято 23 документа, в том числе на саммите в Санкт-Петербурге 14 документов, представлено два доклада, а также опубликовано по два совместных заявления Президента России с Президентами Канады и США. Это составляет около 8% от общего количества документов, принятых за весь исследуемый период, и чуть меньше среднего за период (25).

Однако по показателям приоритетных для повестки дня 2006 г. вопросов образования и

инноваций, здравоохранения и энергетики отмечается значительный прирост не только в документах 2006 г., но и в документах последующих лет. Если среднее количество упоминаний приоритета «энергетика» в предшествующий 2006 г. период в среднем составляло 4, то в период с 2007 по 2009 г. оно выросло до 44. По образованию эти показатели составили 4 и 8, по здравоохранению – 5 и 23 соответственно.

Таким образом, по сравнительным данным 2006 г. с другими председательствами периода при общем уровне вклада в реализацию функции обсуждения, примерно равном среднему за период, вклад российского председательства оказал существенное влияние на развитие повестки дня по приоритетным сферам 2006 г.

Существенное повышение уровня присутствия задач, связанных с приоритетами здравоохранения, энергетики и образования, в повестке дня последующих саммитов, означает также, что «восьмерка» является вполне эффективным инструментом для включения приоритетных для России проблем в обсуждения на глобальном уровне (Табл. 10, 11).

При анализе вклада России в реализацию функции «**определение направления действий**» использовались данные по количеству упоминаний ключевых ценностей и принципов, зафиксированных в документах саммита «Группы восьми» 2006 г.¹³, в документах самми-

Таблица 10. Приоритеты. Количество упоминаний

	Среднее с 1998 по 2005 г.	2006 г.	Среднее с 2007 по 2009 г.	Всего с 1998 по 2009 г.	Среднее с 1998 по 2009 г.
Здравоохранение	5	39	23	145	12
Энергетика	4	26	44	185	15
Политические вопросы	21	24	34	295	25
Безопасность	11	19	15	149	12
Наука, образование, инновации	4	19	8	77	6
Развитие	18	18	40	281	23
Окружающая среда	7	11	33	167	14
Коррупция	2	7	3	36	3
Экономика	13	6	33	213	18
Торговля	4	6	15	81	7
Антикризисное управление	1	2	0	14	1
Финансы	9	1	16	116	10
Другое	2	0	10	47	4
Всего	101	178	274	1806	151

¹³ Тракуются в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах.

Таблица 11. Приоритеты. Доля упоминаний¹⁴, %

	Среднее с 1998 по 2005 г.	2006 г.	Среднее с 2007 по 2009 г.
Здравоохранение	4,31	21,91	8,18
Энергетика	5,24	14,61	13,07
Политические вопросы	23,18	13,48	13,76
Безопасность	10,04	10,67	5,71
Наука, образование, инновации	3,09	10,67	2,86
Развитие	17,82	10,11	13,68
Окружающая среда	6,81	6,18	10,34
Коррупция	2,01	3,93	1,12
Экономика	12,92	3,37	13,24
Торговля	3,47	3,37	6,28
Антикризисное управление	1,30	1,12	0,13
Финансы	7,75	0,56	7,71
Другое	2,07	0	3,92

тов последующего периода, а также отношение этих показателей к средним показателям предшествующего и последующего периодов. Эти показатели частично проанализированы выше.

Анализ показывает, что наибольшего уровня преобладания и реализации приоритетов России в следующие после саммита в Санкт-Петербурге годы удалось добиться в области энергетики. Упоминание таких приоритетов, как недискриминационный доступ к энергии, развитие альтернативных источников энергии, безопасность энергетической инфраструктуры, а также преодоление шоков, связанных с высокой волатильностью цен на энергоносители, сформулированных в 2006 г., было стабильно высоким и в последующие годы. Уровень преобладания по двум другим приоритетам существенно снизился. Следует отметить, что ряд приоритетов, таких как борьба с ВИЧ / СПИДом или непрерывное образование (lifelong learning), упоминались и до 2006 г.

Кроме того, для анализа вклада РФ в формирование повестки дня «Группы восьми» были проанализированы упоминания России в контексте приоритетов организации. Чаще всего Россия упоминалась в документах «восьмерки» при рассмотрении политических вопросов (35% случаев) и вопросов безопасности (21%), что отражает роль РФ в решении проблем мировой политики и региональных конфликтов. Большая

доля упоминаний России в контексте проблем здравоохранения определяется их включением в число приоритетов Санкт-Петербургского саммита (большая часть упоминаний приходится на 2006 г.). Рост числа упоминаний России в связи с вопросами энергетики начался в 2005 г. и продолжился в последующие годы. Достаточно высокие показатели упоминаний России (выше 5%) наблюдаются по вопросам экономики, борьбы с коррупцией и содействия развитию.

Вместе с тем неучастие России в ВТО в качестве полноправного члена и наличие регулярных совещаний министров финансов «Группы семи» наряду со встречами финансовой «восьмерки» определяют относительно невысокий уровень влияния России на вопросы торговли и финансов.

Распределение упоминаний России в контексте реализации функций глобального управления примерно совпадает с распределением средних показателей исполнения этих функций «Группой восьми». Чаще всего упоминания России находятся в контексте функции «обсуждение» (30,18%). Также высокий уровень упоминаний наблюдается в рамках исполнения функции «реализация решений» (26,77%), достаточно высокий уровень обращений зафиксирован и для функций «принятие решений» (15,49%) и «определение направления коллективных действий».

¹⁴ Доля упоминаний рассчитывается как отношение количества упоминаний одного приоритета в определенном году к количеству упоминаний всех приоритетов в соответствующем году и выражается в процентах.

Низкий уровень упоминаний России в контексте функции «Развитие глобального управления» может объясняться тем, что при создании новых международных механизмов или наделении новыми мандатами уже существующих организаций в документах «Группы восьми» редко упоминается, какой член «восьмерки» являлся инициатором процесса. В то же время объяснением может быть и недостаточно высокая активность России в формировании новых механизмов управления. Одновременно ряд международных механизмов, созданных при непосредственном участии России, может рассматриваться как исполнение сразу нескольких функций. Так, создание в 2002 г. Глобального партнерства «восьмерки» против распространения оружия и материалов массового уничтожения может являться примером реализации как функции «развитие глобального управления», так и функции «политическое управление на национальном уровне», поскольку направлено на реализацию приоритетов России¹⁵.

Таким образом, можно констатировать наличие значительного вклада России в реализацию функции **«определение направления коллективных действий»**, особенно по приоритетам политической повестки дня, безопасности, разрешения региональных конфликтов. В то же время следует отметить достаточно высокий уровень эффективности «восьмерки» для включения России в осуществление функций глобального управления.

Эффективность реализации функции **«принятие решений»** оценивалась на основе анализа данных по количеству обязательств¹⁶, принятых странами-членами «Группы восьми» по инициативе РФ на саммите в Санкт-Петербурге в 2006 г., их доли в общем числе накопленных

за исследуемый период обязательств и соотношения с показателями саммитов 1998–2009 гг. (Табл. 12). На саммите «Группы восьми» в 2006 г. было принято 317 обязательств (14% всех накопленных обязательств за период с 1998 по 2009 г.), что выше среднего показателя за период (193).

Кроме того, использовались данные по объему вновь привлеченных финансовых средств в рамках решений саммита 2006 г. В документах саммита в Санкт-Петербурге зафиксировано намерение стран-членов «Группы восьми» выделить значительные средства в целях содействия развитию, прежде всего в области здравоохранения.

Всего было обещано выделить в течение различных периодов времени (от 1 до 20 лет) около 24,7 млрд долл. США. На борьбу с инфекционными заболеваниями запланировано выделить 21,6 млрд долл. США, на развитие систем здравоохранения в развивающихся странах более 1 млрд долл. США, на борьбу с птичьим гриппом и подготовку к возможной пандемии – 0,5 млрд долл. США.

1,3 млрд. долл. США было запланировано перечислить в бюджет Глобального фонда по борьбе с ВИЧ/СПИДом, туберкулезом и малярией, 0,2 млрд долл. США – в бюджеты других международных институтов и механизмов (Глобальная инициатива по искоренению полиомиелита, Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации, Африканская программа по вакцине против СПИДа и др.)¹⁷.

Таким образом, вклад Российской Федерации в принятие решений «восьмерки» достаточно высок как по параметру доли количества решений, принятых по инициативе РФ в рамках саммита 2006 г. в общем объеме накопленных решений за исследуемый период, так и по объ-

Таблица 12. Количество обязательств, принятых на саммитах «Группы восьми»¹⁸

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Среднее	Всего
73	46	105	58	187	206	253	212	317	329	280	254	193	2320

¹⁵ Заявление лидеров «восьмерки». Глобальное партнерство «восьмерки» против распространения оружия и материалов массового уничтожения. URL: <http://g8russia.ru/g8/history/kananaskis2002/1/> (дата обращения: 17 декабря 2009 г.).

¹⁶ Обязательство представляет собой «отдельное, специфичное, выраженное публично и на основании общего согласия заявление намерения, “обещание” или “обязательство” членов саммита, что они будут предпринимать действия для достижения или движения к определенной позитивной цели» (Kokotsis E. Keeping International Commitments. Compliance, Credibility and the G7, 1998–1995 / Garland Publishing, 1999).

¹⁷ Перевод сумм, номинированных в различных валютах, осуществлялся с использованием средних обменных курсов за июль 2006 г.

¹⁸ Number of Commitments by Summit, 1975–2006, available at: URL: http://www.g8.utoronto.ca/datasets/allcommitments/app_a.html.

ему привлеченных для реализации принятых решений средств.

Анализ реализации функции «развитие глобального управления» осуществлялся по параметрам числа новых институтов, созданных странами-членами «Группы восьми» по инициативе РФ; соотношения числа новых институтов, созданных странами-членами «Группы восьми» по инициативе РФ, с общим числом новых институтов, созданных за исследуемый период; уровня поддержки новых институтов со стороны России; а также количества новых мандатов/функций, переданных «Группой восьми» существующим международным институтам по инициативе РФ.

Всего за исследуемый период «Группой восьми» было создано 60 новых институтов. В год председательства России в «Группе восьми» было создано четыре новых института, или 7% от всех институтов, созданных с 1998 по 2009 г. (Табл. 13).

Для обеспечения надежного доступа к низкообогащенному урану для использования в качестве реакторного топлива и переработки отработанного ядерного топлива было предложено создать сеть специальных центров¹⁹.

Для улучшения возможностей мирового сообщества по контролю за распространением вирусов Россия инициировала создание на ее территории Сотрудничающего центра ВОЗ по изучению вирусов гриппа для стран Евразии и Центральной Азии²⁰.

В период своего председательства Россия выступила с предложением создать региональный координационный механизм по разработке вакцины против ВИЧ-инфекции в странах Восточной Европы и Центральной Азии²¹.

В условиях расширения обменов в научно-технической и других областях на всех уровнях образования и содействия лучшему пониманию и взаимному признанию результатов обучения и квалификаций Россия предложила создать экспертную группу по разработке критериев и механизмов оценки результатов образования и квалификаций²².

В рамках исполнения обязательства по созданию сети центров по обогащению урана в 2007 г., в соответствии с заключенным Соглашением между Правительством РФ и Правительством Казахстана, в России создан Международный центр по обогащению урана на базе Ангарского электролизного химического комбината. Процесс присоединения новых членов (Армения) к Международному центру по обогащению урана, а также работа по оформлению его экономической структуры продолжаютс²³.

В рамках реализации решения по созданию Сотрудничающего центра ВОЗ по изучению вирусов гриппа для стран Евразии и Центральной Азии в мае 2007 г. на базе Государственного научного центра вирусологии и биотехнологии «Вектор» Роспотребнадзора РФ учрежден Научно-методический центр по референс-диагностике и изучению высокопатогенных штаммов вируса гриппа. Научно-методический центр является головным учреждением Роспотребнадзора по обеспечению деятельности, направленной на научно-практическое решение проблемы совершенствования мер противодействия угрозе распространения высокопатогенных штаммов вируса гриппа²⁴.

В мае 2008 г. в ходе второго оценочного визита делегации ВОЗ в центр «Вектор» был

Таблица 13. Количество новых институтов, созданных в рамках системы «Группы семи/восьми» [3]

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Всего
0	6	4	3	9	5	15	5	4	4	5		60

¹⁹ Глобальная энергетическая безопасность. 16 июля 2006 г. URL: <http://g8russia.ru/docs/11.html> (дата обращения: 11 декабря 2009 г.).

²⁰ Борьба с инфекционными болезнями. 16 июля 2006 г. URL: <http://g8russia.ru/docs/10.html> (дата обращения: 21 декабря 2009 г.).

²¹ Там же.

²² Заявление Председателя. 17 июля 2006 г. URL: <http://g8russia.ru/docs/25.html> (дата обращения: 23 декабря 2009 г.).

²³ Национальный доклад Российской Федерации о реализации Санкт-Петербургского плана действий по укреплению глобальной энергетической безопасности. URL: <http://tinyurl.com/y9pmlou> (дата обращения: 25 декабря 2009 г.).

²⁴ Грипп птиц. «Вектор». URL: <http://www.vector.nsc.ru/DesktopDefault.aspx?Icid=25&tabid=212> (дата обращения: 17 декабря 2009 г.).

окончательно согласован двухлетний план работ по выполнению круга обязанностей Сотрудничающего Центра ВОЗ по изучению вирусов гриппа²⁵.

В 2006–2009 гг. для предотвращения эпидемии гриппа Россия выделила 45,8 млн долл. США в рамках программы по развитию систем здравоохранения в странах СНГ, включающей закупку оборудования, подготовку персонала и исследование различных вирусов гриппа [5]. На период 2008–2010 гг. ассигновано 38 млн долл. США для исследований, направленных на разработку вакцины против ВИЧ, и координации этой работы со странами СНГ.

В рамках борьбы с ВИЧ/СПИДом в Восточной Европе и Центральной Азии в 2006, 2008 и 2009 г. Россия организовала три крупнейших региональных форума – Конференцию по СПИДу в Восточной Европе и Центральной Азии. Конференции были проведены в Москве по инициативе Правительства Российской Федерации и при поддержке Объединенной программы ООН по СПИДу, Глобального фонда по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией, Международного общества по СПИДу, выступавших в качестве сопредседателей организационного комитета конференции²⁶.

Россия также осуществляет координацию работы по борьбе со СПИДом через другие организации региона. В Пекине в октябре 2009 г. на заседании Совета глав правительств государств-членов ШОС было принято Совместное заявление о борьбе с инфекционными болезнями на пространстве Шанхайской организации сотрудничества²⁷.

Информации о создании экспертной группы по разработке критериев и механизмов оценки результатов образования и квалификаций не зафиксировано.

Международным многосторонним механизмам на саммите «Группы восьми» 2006 г. было передано 46 новых мандатов. Наибольшее количество мандатов было передано Совету безопасности ООН (6), Всемирной организации здравоохранения (5), Всемирному банку (4), ОЭСР (3) и Международному энергетическому форуму (3).

Количество упоминаний, так же как интенсивность упоминаний международных многосторонних институтов, в 2006 г. были примерно равны средним показателям за 11 проанализированных лет. В то же время возросло использование модели управления «через организации» при некотором снижении управления «в союзе с организациями». Чаще всего в документах 2006 г. упоминались институты системы ООН, Всемирный банк, Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией, Всемирная организация здравоохранения, ВТО, ОЭСР, Африканский союз, МВФ и другие организации и механизмы.

Таким образом, по числу новых институтов, созданных странами-членами «Группы восьми» по инициативе РФ, по уровню поддержки новых институтов со стороны России, а также количеству новых мандатов/функций, переданных «Группой семи/восьми» существующим международным институтам по инициативе РФ в рамках саммита 2006 г., можно констатировать достаточно высокий вклад России в реализацию функции «развитие глобального управления», что создает условия для повышения эффективности участия России в процессах глобального управления.

Оценка эффективности выполнения функции «реализация решений» осуществлялась на основе анализа данных по уровню исполнения Россией обязательств, принятых на саммитах «Группы семи/восьми» в период 1998 по 2008 г., а также сравнительной оценки среднего вклада России и уровня исполнения принятых на саммитах исследуемого периода решений «восьмерки» в целом (Рис. 17).

Следует отметить, что по данным результатов мониторинга вклад России ниже среднего уровня исполнения «восьмеркой» обязательств, принятых в этот период. Хотя и наблюдается тенденция к повышению в период после 2005 г., прежде всего в связи с председательством России в 2006 г. Однако, безусловно, необходимы дополнительные меры по закреплению и усилению этой тенденции в дальнейшем, что особенно актуально в связи с решением стран-членов «Группы восьми» на саммите в Аквиле об «ответственном руководстве в интересах развития»²⁸.

²⁵ Грипп птиц. «Вектор». URL: <http://www.vector.nsc.ru/DesktopDefault.aspx?licid=25&tabid=212> (дата обращения: 17 декабря 2009 г.).

²⁶ О проведении в Москве Третьей конференции по ВИЧ/СПИД в Восточной Европе и Центральной Азии. URL: http://www.rospotrebнадзор.ru/press_center/press/11500/ (дата обращения: 11 декабря 2009 г.).

²⁷ Совместное заявление о борьбе с инфекционными болезнями на пространстве Шанхайской организации сотрудничества. URL: <http://www.sectsc.org/RU/show.asp?id=295> (дата обращения: 17 декабря 2009 г.).

²⁸ Ответственное руководство в интересах обеспечения устойчивого развития. URL: <http://www.kremlin.ru/events/articles/2009/07/219334/219332.shtml> (дата обращения: 19 декабря 2009 г.).



Рис. 17. Уровень исполнения обязательств саммитов «Группы восьми», %

«Группа двадцати» и «Группа восьми»

Сравнительный анализ «Группы восьми» и «Группы двадцати» был осуществлен по документам 2008 и 2009 г. Сопоставление по доле упоминания приоритетов было выполнено только по тем сферам, которые были включены в повестку дня «двадцатки», поэтому в сравнении отсутствуют базовые для «восьмерки» приоритеты политической повестки дня и безопасности.

Вашингтонский саммит, прошедший в ноябре 2008 г., положил начало работе «Группы двадцати» на уровне лидеров государств. Саммит в Лондоне в апреле 2009 г. существенно расширил повестку дня форума, а саммит в Питтсбурге в сентябре 2009 г. стал важным этапом не только в процессе институционализации «двадцатки», но и в изменении архитектуры глобального управления, определив статус «Группы двадцати» как основного формата взаимодействия для выработки решений и координации по вопросам финансов и экономики.

Вопросы реформирования и обеспечения устойчивости мировой финансовой системы, меры по обеспечению экономического роста рассматривались во всех документах трех саммитов. Великобритания, председательствующая в «Группе двадцати» в 2009 г., включила в повестку дня Лондонского саммита борьбу с изменением климата и расширила спектр обсуждения вопросов по содействию развитию и обеспечению роста в мировой экономике.

На саммите в Питтсбурге в повестке дня организации появились также вопросы энергетики и борьбы с коррупцией. Таким образом, можно констатировать, что круг рассматриваемых «Группой двадцати» вопросов в 2009 г. трансформировался за счет включения новых приоритетов (Рис. 18).

В отличие от документов «Группы семи/восьми», в «Группе двадцати» на реализацию функции «обсуждение» приходится значительно меньшая доля, в то время как преобладают функции «определение направления действий» и «принятие решений». Это связано, во-первых, со спецификой стиля документов, значительно более кратких и конкретных, чем документы «восьмерки», традиционно включающие в рамках текстов, реализующих функцию обсуждения, отсылки к ранее принятым решениям, саммитам, достижениям. Во-вторых, с тем, что в них значительный объем составляют планы действий, в которых прописаны направления и конкретные шаги по решению проблем.

Анализ исполнения функций глобального управления показывает позитивную динамику по функциям «принятие решений» и «реализация решений» и негативную динамику по функциям «определение направления действий» и «развитие глобального управления» (Рис. 19). По балансу функций достаточно эффективным стал Лондонский саммит, в документах которого минимальное количество текста посвящено обсуждению (6,67%), максимально сбалансированы функции определения направления действий (38,57%) и принятия решений (38,1%), включается функция реализации

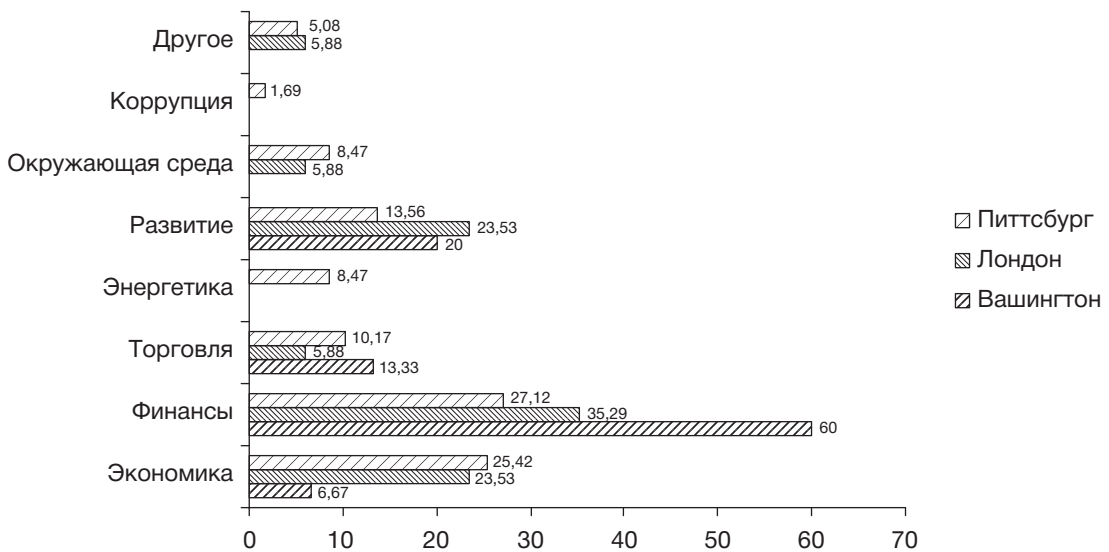


Рис. 18. Доля упоминаний приоритетов, %

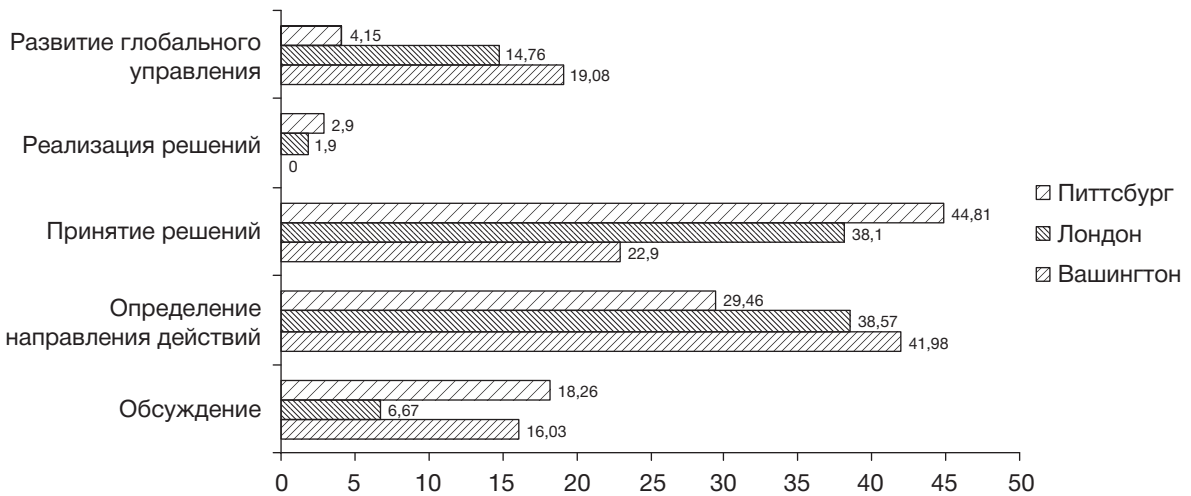


Рис. 19. Доля включения функций, %

решений (1,9%) и достаточно полно реализуется задача развития глобального управления (14,76%). Питтсбургский саммит лидирует по доле реализации функций «принятие решений» и «реализация решений». Кроме того, в документах третьего саммита «Группы двадцати» «принятие решений» является доминирующей функцией (44,81%), превышающей долю функции определения направления действий в тексте (29,46%) и обсуждения (18,26%). Данную динамику можно рассматривать как свидетельство эффективности развития нового института.

Несмотря на рост количества упоминаний международных многосторонних институтов в документах «Группы двадцати» с 45 в 2008 г. до 83 в 2009 г., количество упоминаний намного

меньше, чем в «Группе восьми». По количеству обращений лидируют МВФ, Всемирный банк, а также Форум по финансовой стабильности. В документах «двадцатки» по количеству упоминаний отмечается позитивная динамика использования модели «управления в союзе» с международными организациями (Рис. 20).

На основе имеющихся данных можно отметить рост доли приоритета экономики в повестке дня обоих институтов при опережающем росте в «двадцатке»; снижение доли финансовых вопросов в повестке дня «двадцатки» и увеличение доли этого приоритета в документах «Группы восьми»; снижение уровня внимания к вопросам торговли в документах «Группы двадцати» и незначительное увеличение доли этих вопросов в повестке дня «восьмерки»;

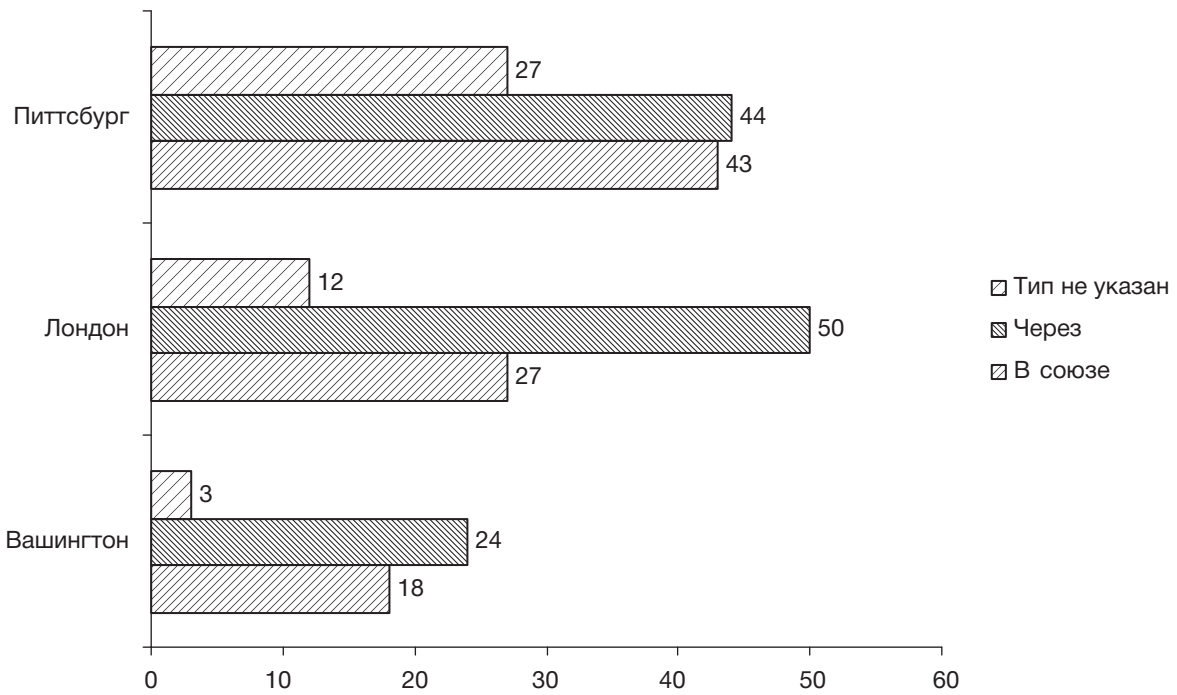


Рис. 20. Упоминания международных многосторонних институтов по типам взаимодействия

усиление присутствия вопросов содействия развитию в документах «двадцатки» и некоторое снижение их доли в повестке дня «восьмерки», появление вопросов «окружающей среды» в поле действия «Группы двадцати» при сохраняющейся их более высокой приоритетности в повестке дня «Группы восьми» (Рис. 21, 22).

Параметры интенсивности подтверждают динамику показателей по доле присутствия приоритетов в повестке дня институтов.

Сравнение по уровню реализации функций глобального управления (Рис. 23, 24) показывает, что если в 2008 г. «восьмерка» лидировала по уровню реализации функций «обсуждение», «принятие решений» и «реализация решений», то в 2009 г., сохраняя значительно более высокий уровень, чем у «Группы двадцати», по функциям «реализация решений» (9,69 и 2,44%) и «обсуждение» (25,37 и 12,86%), «восьмерка» уступает лидерство по функциям «принятие решений» (29,56 и 41,69%) и «определение направления коллективных действий» (31,63 и 33,7%).

Параметры интенсивности корректируют данные по уровню реализации функции принятия решения. Если по доле включения этой функции в документы «Группа двадцати» уступает «Группе восьми» в 2008 г., то по уровню интенсивности, т.е. плотности использования этой функции в документах, «двадцатка» превосходит «восьмерку» в обоих годах (Рис. 25, 26).

По интенсивности упоминания международных институтов в документах «Группы двадцати» отмечается позитивная динамика, у «Группы восьми», напротив, негативная. В документах обоих форумов наблюдается преобладание использования модели «управление через» международные организации.

Заключение и выводы

Таким образом, по результатам анализа можно сформулировать несколько основных выводов.

1. Методология функционального анализа может быть использована для сопоставительной оценки эффективности и динамики исполнения функций глобального управления различными международными организациями. Предложенные для анализа параметры дают возможность получения количественных и качественных данных для сравнительной оценки. Это обеспечивается за счет получения как абсолютных, так и относительных данных. Абсолютные данные по количеству включений в текст официальных документов функций, упоминаний ценностей, приоритетов, обращений к международным организациям, количеству документов и символов, дополнены относительными данными. Во-первых, данными по относительной доле включений соответствующей функции (ценности, приоритета, междуна-

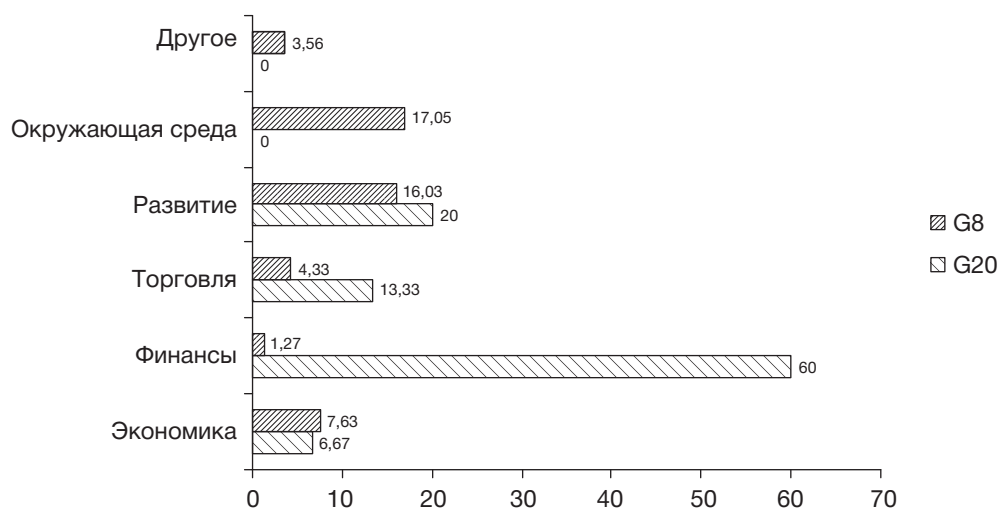


Рис. 21. Доля упоминания приоритетов в 2008 г., %

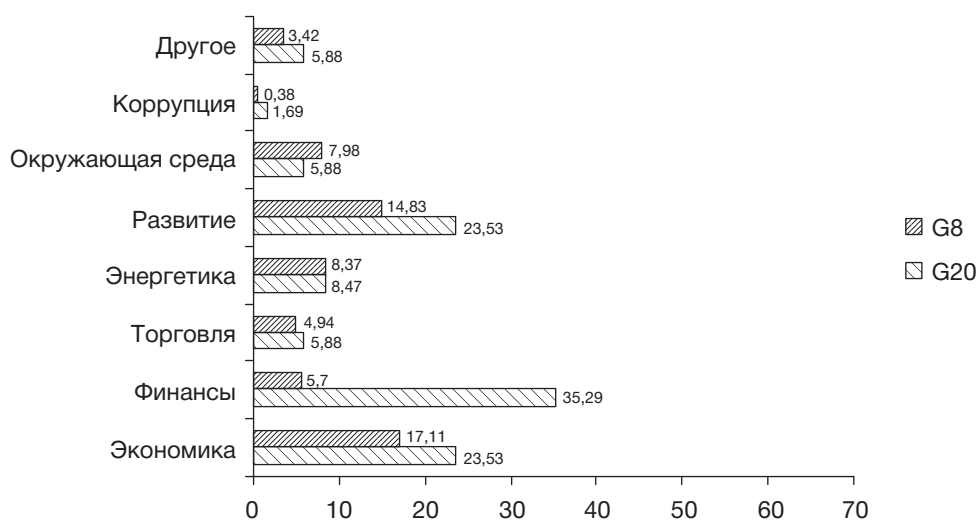


Рис. 22. Доля упоминания приоритетов в 2009 г., %

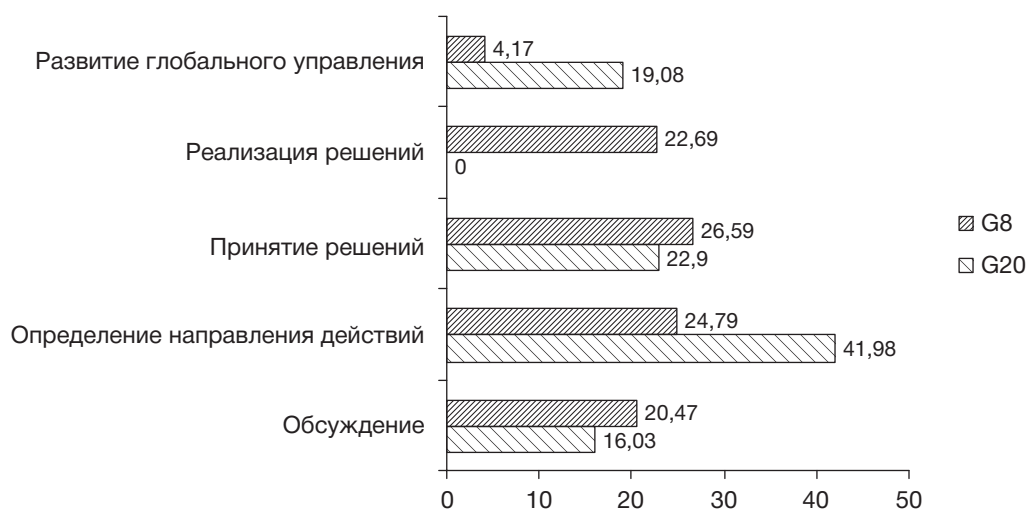


Рис. 23. Доля включения функций 2008 г., %

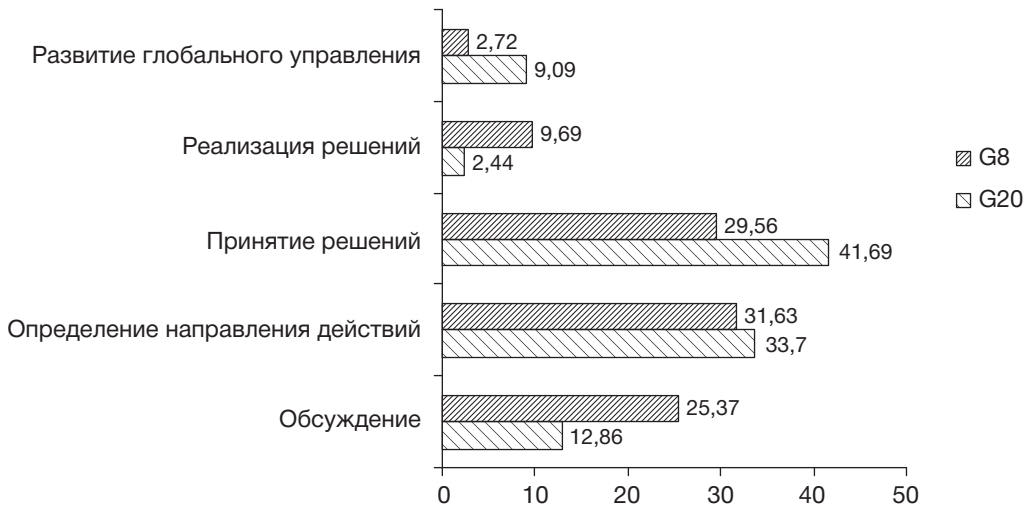


Рис. 24. Доля включения функций в 2009 г., %

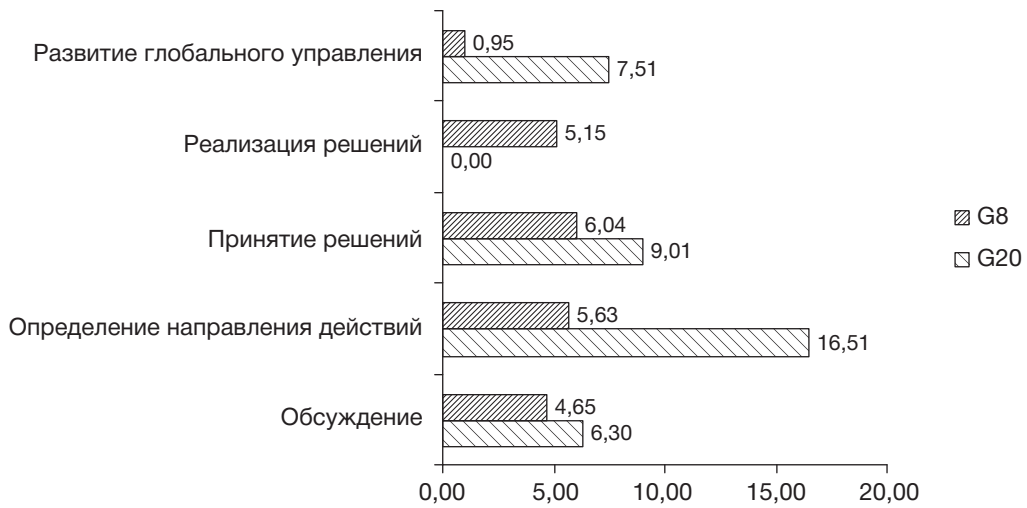


Рис. 25. Интенсивность реализации функций в 2008 г., %

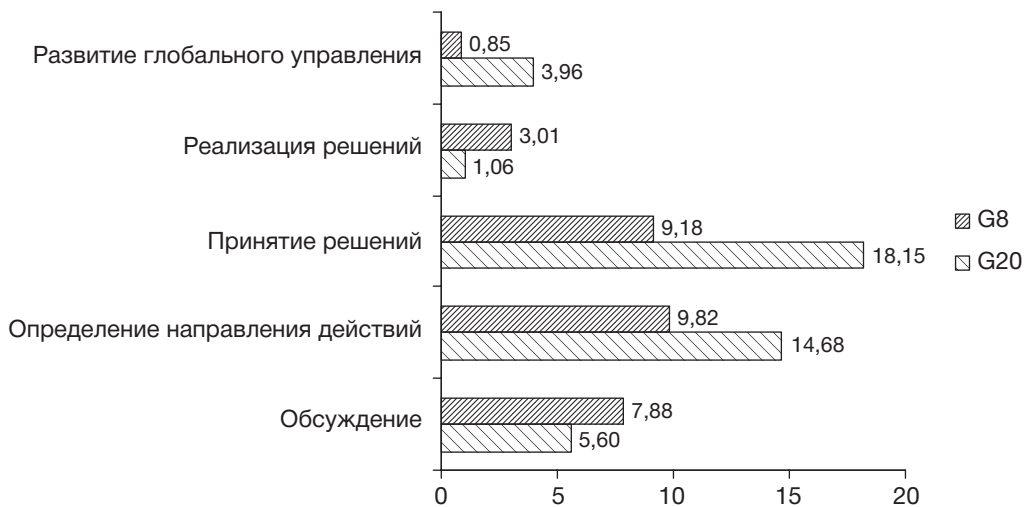


Рис. 26. Интенсивность реализации функций в 2009 г., %

родной организации) в сумме включений всех функций (ценностей, приоритетов, международных организаций), выраженными в процентах. Во-вторых, по интенсивности, т.е. количеству включений определенной функции (ценности, приоритета, международной организации) за год на общее количество символов, содержащихся в документах, принятых в соответствующем году.

Данные по интенсивности реализации функций в целом подтверждают, а в ряде случаев уточняют данные относительной динамики. Дополнительное качество, которое дает параметр интенсивности, это сравнение плотности текстов документов по исполнению функций, обращению к приоритетам, ценностям, международным организациям.

2. Полученные данные подтверждают преобладание в текстах документов функции «обсуждение». Динамика функций «обсуждение» и «определение направления действий» в определенной степени конгруэнтна. Логика их взаимозависимости в принципе очевидна: развитие многостороннего диалога дает возможность выработки направлений коллективных действий.

Эффективность «Группы восьми» в части реализации функций «определение направления действия» и «принятие решений» также достаточно высока.

Реализация функции «исполнение решений» отражена в текстах недостаточно. Это связано не столько с низким уровнем исполнения принятых обязательств, сколько с тем, что до недавнего времени институт недостаточно внимания уделял мониторингу и оценке принятых решений. Доля включений функции «реализация решений» показывает низкий уровень ее приоритетности в документах «восьмерки». Уровень включения функции «реализации решения» ниже, чем собственно уровень исполнения обязательств.

В системе «восьмерки», в отличие от других формализованных институтов и объединений, до последнего времени были недостаточно развиты механизмы мониторинга, самоанализа, взаимного анализа и взаимного давления, используемые в качестве инструментов контроля и «мягкого» принуждения, а также обеспечения прозрачности для обществ стран-членов и глобального сообщества. Развивающийся в настоящее время процесс создания комплексного и согласованного подхода к механизму отчетности «Группы восьми» может стать важным этапом повышения ее легитимности, доверия к

институту, восстановления потенциала лидерства в системе глобального управления. Однако это возможно только при условии обеспечения полноценного охвата всего спектра принятых решений, надежности методологии, сопоставимости данных и доверия к ним. Это особенно важно в условиях сосуществования «восьмерки» с «Группой двадцати», а также существования формата «восемь плюс пять». И это, безусловно, актуально, учитывая более высокую эффективность института «Группы восьми» по уровню исполнения принятых обязательств.

Динамика функции «развитие глобального управления» отражает тенденцию к усилению модели «управление без международных организаций» и созданию новых институтов в начале нового тысячелетия в ответ на новые вызовы в период с 1999 по 2003 г. Затем уровень исполнения этой функции снижается, заметный спад отмечается во время председательства США в 2004 г., в период с 2005 по 2009 г. доля включения функции колеблется на уровне немного ниже среднего.

Средние доли включения функций «реализация решений» и «развитие глобального управления» очень близки – 5,06 и 4,96% соответственно. Последнее связано с тем, что решения обычно сопровождаются либо передачей нового мандата (поручения) одной или несколькими международными организациями, либо созданием новых глобальных или региональных институтов (программ).

Анализ функции «политическое управление на национальном уровне», осуществленный для России, показал, что наиболее эффективными для РФ были 1998, 2002, 2006, 2008, 2009 гг. Это связано с присоединением России к «семерке» в 1998 и 2002 г., председательством в 2006 г., подведением итогов по приоритетам председательства России, включая энергобезопасность и энергоэффективность (в 2008 г.), здравоохранение, образование (в 2009 г.).

Включение инструментов предоставления отчетности по решениям приоритетных для председательства вопросов повестки дня, таким образом, является не только важным инструментом прозрачности и отчетности, но и механизмом обеспечения эффективности организации для реализации приоритетов политики РФ.

3. Наиболее значимыми приоритетами в повестке дня «восьмерки» за исследуемый период являются политические вопросы, содействие развитию, экономика, безопасность

и окружающая среда. Поступательно усиливается диалог по вопросам энергетики. Постепенно в повестке дня занимают место «новые» приоритеты: здравоохранение и образование. В целом, несмотря на то что «Группу восьми» принято считать «экономическим» саммитом, вопросы глобального управления по финансам и экономике не являются доминирующими. Это связано, с одной стороны, с тем, что решение указанных проблем невозможно без согласования позиций по политической повестке, а во-вторых, с тем, что вопросы финансовой и торговой политики страны-члены «восьмерки» координируют также в рамках специализированных институтов, в то время как для выработки коллективных решений по безопасности и политическим вопросам в этом составе других форматов нет.

При анализе динамики диалога относительно среднего показателя за период по приоритетам можно отметить тенденцию к увеличению доли вопросов экономики в периоды после кризисов (1999 и 2001 г., а также 2009 г.), за исключением 2007 г., уделившего значительное внимание вопросам экономики (15%). Тем не менее саммит не сумел создать импульс для предотвращения кризиса. Председательство Германии в 2007 г. также демонстрирует самый высокий уровень диалога по проблемам торговли за период (9,58%) – почти в 2 раза выше среднего значения доли вопросов по торговле в «восьмерке» за весь период (4,16%). Можно предположить, что если бы импульс 2007 г. по финансово-экономической проблематике не иссяк в 2008 г., а, напротив, получил дальнейшее развитие и был усилен в рамках последующего председательства, а также обрел формы конкретных обязательств, то, возможно, острота последующего кризиса была бы снята.

При безусловном приоритете вопросов содействия развитию в триаде «развитие», «здравоохранение», «образование и наука» наблюдается усиление проблематики здравоохранения в повестке дня «Группы восьми», пик которой отмечается в рамках председательств Японии и России, т.е. в 2000 и 2006 г. соответственно. Учитывая очевидную зависимость реализации целей развития, здравоохранения и образования, представляется необходимым обеспечить в будущем более гармоничную связь между этими вопросами при формировании повестки дня.

Динамика приоритета «энергетика» отражает необходимость усиления диалога по вопросам энергетики и расширения его спектра в

рамках «Группы восьми». По этому приоритету в отдельные годы заметны существенные колебания относительно среднего за период (6,8%). Высокие уровни зафиксированы в 1998 г. (12,34%), 2005 г. (8,75%), 2006 г. (14,61%) и 2008 г. (25,45%). Безусловен перелом тенденции в сторону повышения доли вопросов энергетики с 2005 г. с существенным приращением в 2006 г. по объему, качеству и спектру вопросов. Сохранение проблематики в 2009 г. позволяет предположить, что энергетика, наряду с вопросами безопасности, политическими вопросами и вопросами развития, останется в поле повестки дня «восьмерки» в процессе становления «Группы двадцати» как основного форума для международного экономического сотрудничества.

4. Несмотря на тенденцию к усилению модели «управления без международных организаций» в начале исследуемого периода и отдельные спады в обращении к международным организациям (в 1999 и 2004 г.), количество обращений растет. По-прежнему основной формой взаимодействия является передача «восьмеркой» международным организациям «мандата» на реализацию принятого решения, управление «через международные организации» [10].

Наибольшая интенсивность упоминаний международных многосторонних институтов по всем типам взаимодействия отмечается в рамках председательства Великобритании в 1998 и 2005 г. Интенсивность обращения к международным институтам в 2006 г. практически равна средней интенсивности. Наиболее часто в документах «Группы восьми» содержатся обращения к институтам ООН, системе МВФ и Всемирного банка, а также ОЭСР и ВТО.

5. Согласно полученным данным, начиная с 2005 г. наблюдается тенденция к росту влияния (участия) России в «восьмерке». Усиление присутствия России в документах «Группы восьми» в 2005 г. связано с обсуждением предстоящего председательства, повестки дня 2006 г., вклада России в облегчение долгового бремени развивающихся стран. В 2006 г. рост определяется собственно председательством России в форуме. В 2008 и 2009 г. усиление влияния реализуется в том числе через инструменты отчетности по обязательствам 2006 г. Таким образом, можно зафиксировать не только усиление роли России в «восьмерке», повышение эффективности использования форума для решения задач политического управления на национальном уровне, но и необходимость в будущем

встраивать механизмы отчетности в решения по приоритетным для России вопросам.

Кроме того, приходится констатировать, что такие механизмы отчетности для нового форума «Группы двадцати» еще предстоит встраивать. В связи с этим важно, чтобы Россия продолжала работу в формате и «восьмерки», и «двадцатки», одновременно встраивая инструменты отчетности в приоритетные для России вопросы повестки дня «Группы двадцати».

Распределение упоминаний России в контексте реализации функций глобального управления позволяет констатировать значительный вклад РФ в реализацию функции «определение направления коллективных действий», особенно по приоритетам политической повестки дня, безопасности, разрешения региональных конфликтов. Чаще всего упоминания России находятся в контексте функции «обсуждение» (30,18%). Также высокий уровень упоминаний наблюдается в рамках исполнения функции «реализация решений» (26,77%), достаточно высокий уровень обращений зафиксирован для функций «принятие решений» (15,49%) и «определение направления коллективных действий».

Поскольку уровень включения России в функции «восьмерки» совпадает с распределением средних показателей исполнения этих функций «Группой восьми», можно отметить достаточно высокий уровень эффективности «восьмерки» для включения России в осуществление функций глобального управления.

По сравнительным данным 2006 г. с другими председательствами периода, при общем уровне вклада в реализацию функции «обсуждение» примерно равном среднему за период, вклад председательства России оказал существенное влияние на развитие повестки дня по приоритетным сферам 2006 г. По показателям включения приоритетных для повестки дня 2006 г. вопросов образования и инноваций, здравоохранения и энергетики отмечается значительный прирост не только в документах 2006 г., но и в документах последующих лет. Так, если по энергетике количество упоминаний приоритетов в предшествующий 2006 г. период в среднем составило 4, то в период с 2007 по 2009 г. оно увеличилось до 44. По образованию эти показатели составили 4 и 8, по здравоохранению 5 и 23 соответственно.

Таким образом, вклад российского председательства оказал существенное влияние на определение направления коллективных действий по приоритетным сферам 2006 г.

Существенное повышение уровня присутствия задач, связанных с приоритетами здравоохранения, энергетики и образования, в повестке дня последующих саммитов показывает, что «восьмерка» является вполне эффективным инструментом для включения приоритетных для России проблем в обсуждение на глобальном уровне.

Вклад Российской Федерации в принятие решений «восьмерки» достаточно высок как по параметру доли количества решений, принятых по инициативе РФ в рамках саммита 2006 г. в общем объеме накопленных решений за исследуемый период, так и по объему привлеченных для реализации принятых решений средств.

По числу новых институтов, созданных странами-членами «Группы восьми» по инициативе РФ, по уровню поддержки новых институтов со стороны России, а также количеству новых мандатов/функций, переданных «Группой восьми» существующим международным институтам по инициативе РФ в рамках саммита 2006 г., можно констатировать, что вклад России в реализацию функции «развитие глобального управления» создает условия для повышения эффективности ее участия в процессах глобального управления.

Согласно результатам мониторинга, вклад России в исполнение принятых решений ниже среднего уровня исполнения «восьмеркой» обязательств, принятых в этот период, хотя и наблюдается тенденция к его повышению в период после 2005 г. Однако, безусловно, необходимы дополнительные меры по закреплению и усилению этой тенденции в дальнейшем. Последнее особенно актуально в связи с решением стран-членов «Группы восьми» на саммите в Аквиле об «ответственном руководстве в интересах развития».

6. Анализ исполнения функций глобального управления по документам «Группы двадцати» показывает, что на реализацию функции «обсуждение» приходится значительно меньшая доля текста, в то время как преобладают функции «определение направления действий» и «принятие решений». Кроме того, анализ исполнения функций глобального управления «двадцаткой» показывает позитивную динамику по функциям «принятие решений» и «реализация решений» и негативную динамику по функциям «определение направления действий» и «развитие глобального управления». По балансу функций достаточно эффективным стал Лондонский саммит, в документах которого максимально сбалансированы функции опре-

деления направления действий и принятия решений, а также впервые в работе «двадцатки» на уровне лидеров включается функция реализации решений. Питтсбургский саммит лидирует по доле реализации функций «принятие решений» и «реализация решений». В документах третьего саммита «Группы двадцати» принятие решений является доминирующей функцией, значительно превышая долю функций «определение направления действий» и «обсуждение». Данную динамику можно рассматривать как свидетельство эффективности развития нового института.

7. Сравнительный анализ данных по документам «Группы восьми» и «Группы двадцати» показывает рост доли приоритета «экономика» в повестке дня обоих институтов при опережающем росте в «двадцатке», снижение доли финансовых вопросов в повестке дня «двадцатки» и увеличение доли этого приоритета в документах «Группы восьми», снижение уровня внимания к вопросам торговли в документах «Группы двадцати» и незначительное увеличение доли этих вопросов в повестке дня «восьмерки», усиление присутствия вопросов содействия развитию в документах «двадцатки» и некоторое снижение их доли в повестке дня «восьмерки», появление вопросов «окружающей среды» в поле действия «Группы двадцати» при сохраняющемся высоком уровне их приоритетности в повестке дня «Группы восьми».

По приоритетным вопросам сотрудничества «Группа двадцати», расширяя поле своей деятельности, включая вопросы содействия развитию, защиты окружающей среды, энергетики, снижает долю приоритетов экономики и финансов в повестке дня. Возникает риск утраты эффективности в результате размывания повестки дня. В будущем важно обеспечить сбалансированность приоритетов, оставив вопросы безопасности и политической повестки дня в поле компетенции «восьмерки» и Совета безопасности ООН. И хотя проблемы защиты окружающей среды и развития требуют более широкого форума, чем «восьмерка», данные по исполнению принятых решений показывают, что пока «двадцатка» по этому параметру значительно менее эффективна.

По интенсивности упоминания международных институтов в документах «Группы двадцати» отмечается позитивная динамика и обратная динамика у «Группы восьми». При этом в документах обоих форумов наблюдается преобладание использования модели «управление через» международные организации.

Сравнение по уровню реализации функций глобального управления показывает, что если в 2008 г. «восьмерка» лидировала по уровню реализации функций «обсуждение», «принятие решений» и «реализация решений», то в 2009 г., сохраняя значительно более высокий уровень, чем у «Группы двадцати», по функциям «реализация решений» и «обсуждение», «восьмерка» уступает лидерство по функциям «принятие решений» и «определение направления коллективных действий».

По сравнительной динамике реализации функций глобального управления можно отметить более высокую эффективность «двадцатки» по функциям «принятие решений» и «определение направления коллективных действий». Одновременно сохраняется более высокая доля включения функции «обсуждение» в документах «восьмерки» и существенно более высокая эффективность по функции «реализация решений». Учитывая это, «восьмерке» необходимо в дальнейшем развивать механизмы анализа достигнутого, инструменты подотчетности и обеспечения прозрачности в соответствии с решениями, принятыми на саммите в Аквиле. В то же время важно включать соответствующие механизмы в деятельность «Группы двадцати».

Литература

1. Accountability Report: Implementation Review of G8 on Anti-Corruption Commitments / Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2009. December 15, available at: http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_03_en.pdf.
2. Interim Report on the Heiligendamm Process at the G8 Summit in Hokkaido Toyako 7 to 9 July 2008 / Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2009. December 15, available at: http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0709_01_en.pdf.
3. Kirton J. The Performance of the G8 at L'Aquila 2009: A Summit of Sound Success. July 13, 2009 / G8 Research Group. University of Toronto. 2009. December 15, available at: <http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2009laquila/2009performance090713.html>.
4. Kokotsis E. Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995. New York & London: Garland Publishing, Inc., 1999.
5. Promoting Global Health. L'Aquila G8 Health Experts' Report / G8 Summit 2009, available at: http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Health_Experts_Report_and_Accountability,0.pdf.
6. Report to the G8 Summit Leaders from the G8 Experts on International Terrorism and Transnational

- organized crime / Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2009. December 15, available at: http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_11_en.pdf.
7. The G8 Forest Experts' Report on Illegal Logging. May, 2008 / Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2009. December 15, available at: http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_08_en.pdf.
8. Toyako Framework for Action on Global Health – Report of the G8 Health Experts Group. 8 July 2008 / Ministry of Foreign Affairs of Japan. 2009. December 15, available at: http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_09_en.pdf.
9. Ларионова М.В. Методология исследования роли Европейского союза как коллективного участника процессов глобального управления // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2009. № 2.
10. Ларионова М.В. Поля взаимодействия «G8» с международными организациями // Международная жизнь. 2008. № 5.
11. Предварительный доклад «Группы восьми» об отчетности. Саммит «Группы восьми» в Аквиле (8–10 июля 2009 г.) // Официальный сайт Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/images/doklad_otchetnost.doc (дата обращения: 15 декабря 2009 г.).