

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

Обоснование реформирования «Группы восьми»

Дж. Киртон*

Статья подготовлена для международного семинара «От Хайлигендамма до Хоккайдо. Глядя в будущее: Приоритеты будущей повестки дня «Группы восьми» и возможные модели реформирования», организованной Государственным Университетом – Высшая Школа Экономики, в Москве с 15 по 16 мая 2008 г. Автор выражает благодарность за помощь в исследовании Дженили Гьюберт, признательность за вклад Исследовательского центра «Группы восьми». Автор благодарит Универсалия Менеджмент Групп, выступающую в качестве Канадского исполнительного агентства по реализации программы обменов и консультаций в области управления, инициированную правительством Канады, за финансовую помощь.

24 июня 2008 г.

В статье дан анализ предложений по реформированию системы «Группы восьми», обсуждаемых в политической, общественной и научной сфере. Основой предложений по реформированию «Группы восьми» стала критика предполагаемой утраты «Восьмеркой» своей эффективности, легитимности, господствующей мировой мощи, а также недостатка широкого географического представительства. Джон Киртон считает, что нет предложений по реформированию, основанных на логическом или эмпирическом анализе, учитывающим, каким образом эти предложения отразятся на эффективности комплексной системы «Группы восьми». Автор пытается восполнить этот пробел. На основе оценки результатов работы «Восьмерки» за 1975-2007 годы, он проводит анализ трех основных направлений реформирования института – «расширение», «уплотнение», «углубление» - из которых последние два пока не обсуждались в дискуссиях, учитывая каким образом эти изменения могли бы повлиять на эффективность «Группы восьми» в будущем. Первое направление – «расширение» - привлекает больше всего внимания в дискуссиях по реформированию. Оно касается вопроса о том, сколько и какие страны и международные организации должны быть приглашены на саммит «Группы восьми» в качестве полных постоянных членов или неполных участников. Второе направление дискуссии – «уплотнение» - является менее проработанным и относится к усилению структуры «Восьмерки» на основе создания институтов на уровне министров и других официальных лиц в различных политических сферах. И третье направление – «углубление» - связано с демократизацией системы «Группы восьми» путем включения в диалог широкого спектра представителей гражданского общества. Автор утверждает, что будущая стратегия реформирования «Группы восьми» должна осуществляться с разным уровнем интенсивности по всем трем направлениям.

Введение

Дискуссии о проблеме реформирования «Группы восьми» в последнее время достигли максимального накала в обществе, среди политиков и ученых (Хайнал 2007а). Однако для этих споров и сейчас характерны те же самые ошибки, что в течение 34 лет. В большей части предложения о реформировании воплощаются в политических лозунгах или в заявлениях, слабо обоснованных логически и фактически. Критика существующей

* Статья подготовлена директором исследовательского центра «Группы восьми», Университет Торонто Джоном Киртоном. Перевод выполнен студентом четвертого курса факультета государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ Юрием Константиновичем Зайцевым под научным руководством д. полит. н., директора Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ Марины Владимировны Ларионовой.

структуры «Группы восьми» сводится к тому, что «Восьмерка» потеряла свою эффективность и легитимность, поскольку ей не хватает господствующей глобальной мощи, которую она когда-то имела, а также широкого географического представительства, необходимого в современном меняющемся мире. Схожие предложения о реформировании, такие как создание при «Группе восьми» секретариата и совета министров заимствованы из разных институтов, таких, как Европейский Союз (ЕС) или сформированы в ключе либерально-институциональной логики, предполагающей, что усиление формализации и правовой основы является позитивным изменением. Предложения о реформировании выдвигаются случайным образом, без учета того, как они могут быть сопоставлены и повлиять на другие компоненты комплексной, согласованной и взаимоувязанной системы «Группы восьми». Почти никогда предложения о реформировании не имеют в своей основе логического или эмпирического анализа, показывающего, что предложенные изменения – часто уже институционализированные в какой-либо форме за последние 34 года «Группы восьми» - смогут действительно способствовать росту результативности конкретных измерений работы «Группы восьми», которые ищет заинтересованная сторона.

Более того, существующие предложения о реформировании концентрируются главным образом только на одном из трех важных направлений дискуссии о реформировании – вопросе расширения, какие страны и международные организации должны стать полными постоянными членами, а какие – неполными участниками саммита «Группы восьми». Намного меньше внимания уделяется тому, что должно называться уплотнением (“in-reach”) – институциональное усиление системы саммита, как полноценного центра глобального управления. И меньше всего рассматривается вопрос того, что можно обозначить как углубление (“down-reach”) – демократизация системы «Группы восьми» путем объединения гражданского общества под глобальным управлением «Группы восьми» всесторонним, сбалансированным и систематизированным образом.

Данное исследование обращается к дискуссии о реформировании «Группы восьми» на основе анализа результатов работы «Группы восьми», и постановки вопроса, каким образом изменения во всех трех направлениях - расширении, уплотнении и углублении – способствовали повышению результативности в прошлом и могли бы повысить ее эффективность в будущем. В статье утверждается, что, начиная с 1975 деятельность «Группы восьми» неуклонно обеспечивала осуществление ее основных целей: построения всемирной демократической революции, внутривластного управления, переговоров, определения направлений развития, выработки решений, их исполнения и глобального управления для себя и стран мира. На протяжении этого времени в «Группу восьми» вошли Италия, Япония, Канада, расширяющийся ЕС и Россия, как полноправные члены, а также широкий круг многосторонних организаций и растущие региональные объединения в качестве участников ее ежегодных саммитов и институтов. Группа также усилила свою структуру путем учреждения десятка институтов на уровне министров и 80 – на уровне других официальных лиц в рамках различных политических сфер за исключением здравоохранения, обороны, сельского хозяйства, промышленности, инвестиций и торговли. Она закрепила участие гражданского общества, углубив диалог с неправительственными организациями, законодателями, лидерами религиозных организаций, что способствовало повышению гласности и открытости, но обошла стороной законодателей, бизнес и профсоюзы. Деятельность «Группы восьми» направлена на всемерное продвижение открытой демократии, свободы личности и социального прогресса, и сейчас «Восьмерка» нуждается в расширении партнерства для достижения основной политической цели, а также для решения функциональных проблем глобализующегося мира. «Восьмерка» нуждается в создании большего числа институтов на уровне министров в таких политических сферах, которые являются наиболее

приоритетными в ее повестке дня, и в которых система ООН институционально слаба. Ей также требуется включить в диалог всех основных членов ее демократического гражданского общества.

Повышение эффективности деятельности «Группы восьми», 1975 – 2007 гг.

Существуют весьма веские аргументы в пользу того, что «Группа восьми» вообще не нуждается в реформировании, учитывая ее деятельность, как эффективного, легитимного и гибкого центра глобального управления за 34 года ее существования. Ключевой целью создания «Восьмерки» была защита в самих странах-членах и продвижение ценностей открытой демократии, свободы личности и социального прогресса в глобальном масштабе. С точки зрения достижения этой конечной цели «Восьмерка» действовала поразительно успешно в построении глобальной демократической революции, все еще разворачивающейся по всему миру. «Группа восьми» начала свою работу как обороняющая сторона, привлекая демократов и способствуя отстранению коммунистов от власти в Испании в 1975 г., Италии в 1976 г. и Франции, с началом Новой Холодной войны 1980-х гг. В 1989 г. «Восьмерка» способствовала формированию второй русской революции – мирному разрушению Советского Союза, советского блока и установлению демократических режимов. Позже она способствовала тому, чтобы демократия возникла на Балканах и в Индонезии в конце 1990-х гг., защищала ее на Американском континенте и оказывала ей поддержку в Африке на заре нового тысячелетия. Данные успехи были достигнуты «Группой восьми», союзом самых мощных мировых демократий, их всенародно избранными лидерами, глубоко приверженными демократии, при использовании механизмов созданного ими клуба. Усиление этих фундаментальных основ может служить критерием оценки всех предложений реформирования «Группы восьми».

«Группа восьми» реализовывала свою главную политическую цель связанные с ней функции через шесть аспектов глобального управления, в рамках которых пытаются действовать многие международные институты. Первым аспектом является внутривластное управление, в котором лидеры «Группы восьми» обеспечивают своим собственным гражданам и гражданам других стран мира уверенность в том, что открытые демократические общества способны справиться со многими пугающими проблемами, с которыми они сталкиваются. Вторым аспектом являются переговоры, на которых лидеры «Группы восьми» встречаются друг с другом для того, чтобы обеспечить транспарентность, взаимопонимание, доверие, способность реагировать на определенные проблемы, которые требуют коллективных решений, выработанных в рамках глобального управления в мире с неуклонными тенденциями глобализации. Третьим аспектом является определение приоритетов путем выработки на демократической основе новых принципов, желаемых результатов, норм честности и правил, запрещающих или предписывающих то, чему должны следовать государства и другие участники. Четвертым аспектом является принятие коллективных решений на основе консенсуса, которые смогли бы обеспечить реализацию этих принципов и норм. Пятым аспектом является исполнение тех обязательств, которые были приняты участниками коллективно и должны быть выполнены ими в индивидуальном порядке. Шестым аспектом является управление глобальными процессами на основе создания новой системы международных институтов, способной ответить на новые вызовы глобализации.

На протяжении 33 лет «Группа восьми» достигла высоких результатов во всех шести аспектах глобального управления (Kirton 2008c). В Приложении А показано, что лидеры стран «Восьмерки» провели 96 дней обсуждений, результаты которых зафиксированы в 189 открытых документах. Они включают почти 3 тыс. совместных обязательств, которые были исполнены членами «Группы восьми» в течение этих лет на уровне в среднем +44 в

системе шкалы от -100 до +100. За это время на протяжении пяти 7-летних циклов эффективность «Восьмерки» постоянно возрастала. Хотя результаты ее работы менялись из года в год, все же наблюдался общий рост, похожий на действие механизма храповика, с двумя значительными всплесками. Первый произошел как только закончилась Холодная Война в 1989 году, а второй пришелся на начало 21-го века с присущими ему проявлениями глобализации. Все эти достижения не были связаны с принятием правового устава «Группы восьми», созданием совета министров или секретариата, и значимость многих предложений сторонников либерального институционализма по реформированию «Восьмерки» может быть подвергнута серьезным сомнениям. В то же время повышающийся неуклонно рост результативности позволяет сделать оценку текущих предложений по расширению, уплотнению и углублению «Восьмерки» для повышения эффективности ее деятельности в будущем.

Расширение: членство и участие

Большое внимание в дискуссии о реформировании «Группы восьми», особенно в последние годы, уделяется ее первой составляющей - расширению (Kirton 2008b). Расширение подразумевает, сколько постоянных мест за столом переговоров саммита или в зале ожидания (до того времени, пока касающийся их вопрос не появится в повестке для обсуждения) должно добавиться в клубе «Восьмерки». Многие предложения по расширению круга и участников саммита основываются на утверждении, что «Группа восьми» очень мала и нерепрезентативна, нелегитимна, невосприимчива, и таким образом, неэффективна, особенно когда власть перераспределяется к вновь появляющимся в мире центрам сил. Более мягкая критика сводится к нахождению оптимального соотношения. Согласно ей, один из способов обеспечения сплоченности и, как следствие, эффективности, но меньшей репрезентативности, легитимности и способности к реагированию на общие вызовы глобального управления, обеспечивается логикой К-группы с меньшим количеством членов. Второй способ заключается во включении большего числа членов и участников, что способствует большей репрезентативности, способности к реагированию и легитимности, но меньшей сплоченности, скорости, гибкости и эффективности. Немногие из этих аргументов выдерживают проверку.

Критерий репрезентативности, который обычно определяется на основе географического фактора, слабо увязывается с концертом «Восьмерки». «Группа восьми» объединяет основные силы мира, которые по определению являются теми, что воздействуют и несут индивидуальную и коллективную ответственность за все происходящее в мире постоянно. В сегодняшнем мире растущей глобализации, в котором отсутствует понятие расстояния, географическая региональная репрезентативность имеет гораздо меньшее значение. Другие аспекты репрезентативности – раса, религия, языки, а также уровень развития – в «Группе восьми» были представлены в достаточной степени с самого начала ее функционирования, и проявляются в широком составе участников открытого общества и подвижных диаспорах.

Критерий легитимности является актуальным, но часто неправильно понимаемым. Легитимность это не право быть там, для того, чтобы быть заметным, иметь возможность видеть и говорить. Каждый имеет право в своей профессиональной и личной жизни проводить встречи, на которые не может прийти любой желающий из более широкого сообщества или внешнего мира. Такие встречи в результате не являются противозаконными. Легитимность, как право управлять, имеет несколько аспектов. Первым аспектом являются входящие параметры легитимности, рассмотрено ли достаточное количество позиций участников. Второй аспект касается процессуальной легитимности, или насколько он соответствует нормам. Третий аспект касается результатов легитимности, приняты ли верные заключения для решения проблемы в

интересах клуба и более широкого сообщества, частью которого он является. И четвертым аспектом является внутренняя легитимность, управляется ли система на основе соответствующих ценностей. Здесь «Группа восьми», как клуб, целью которого является продвижение открытой демократии, свободы личности и социального успеха, имеет мощную неотъемлемую легитимность как центр глобального управления миром, где эти ценности берегут, и разделяются большинством.

Способность реагировать подразумевает скорость и гибкость института в выявлении новых проблем и принятии соответствующих своевременных и конкретных мер. Это также подразумевает принятие профилактических и предупреждающих мер до того, как эти проблемы вырвутся наружу, и их решение потребует высоких затрат. Поскольку расширение влечет введение большей формальности и процедурной строгости в изначально неформальный и небюрократичный институт «Группы восьми», расширение клуба может повлечь значительные издержки в способности к реагированию.

Критерий эффективности относится к способности решать проблемы наиболее эффективным образом. Наименьшее число относительно равных членов, способных решать проблемы, является оптимумом, особенно если их связанность усиливается общими ценностями и наличием возможности у их агентов действовать с полными полномочиями от тех обществ, которых они представляют. В данном случае расширение может быть опасным, если усиление общих возможностей обеспечивается за счет потери внутренней однородности, низких транзакционных издержек, высокой связанности, и национального политического капитала и контроля.

Все предложения по изменению членства в «Группе восьми» и ее расширению должны оцениваться в соответствии с этим критерием. Эти предложения включают рекомендации «сжать» «Восьмерку», объединив пять ее членов из Европы и выделив им один мандат или исключив упрямую Россию из клуба. Предлагается также добавить как полного члена еще одну страну (Индию или Китай) или две или даже три (две упомянутые и Бразилию). Центральной темой текущих обсуждений в мире политики стало предложение британского Премьера Тони Блэра, а сейчас Гордона Брауна включить в клуб на правах его полных членов все пять постоянных стран – участниц расширенного диалога (Outreach Five), такие как Китай, Индия, Бразилия, Мексика, ЮАР. Президент Франции Николя Саркози добавил к упомянутому списку стран еще и Египет. В других предложениях утверждается, что необходимое число членов – 20. Таким образом, 10-летний клуб «Группы двадцати» министров финансов должен трансформироваться в институт лидеров стран «Большой двадцатки».

Анализируя факты, можно предположить, каким образом процесс сжатия или расширения может происходить в реальном мире. Ни одна страна «Большой восьмерки» никогда не потеряла своего членства в клубе (см. Приложение В). В группу на протяжении 32 лет вошли четыре европейские страны вместе с Европейским Союзом, как отдельным коллективным членом. «Восьмерка» увеличила более чем в два раза количество членов с первоначальных четырех до сегодняшних девяти стран. Она расширялась, включая на каждой стадии расширения по одному члену. Институт «Группы восьми» расширялся постепенно и все более медленно.

Создание «Группы тринадцати» путем одновременного добавления пяти полных членов будет, на самом деле, беспрецедентным шагом. Однако не совсем понятно, зачем это необходимо. Вместе с все больше расширяющимся ЕС «Группа восьми» включает в себя 32 государства в качестве постоянных членов, вовлеченных в работу прямым или опосредованным образом. После включения быстро растущей России в состав участников

«Восьмерки» значительно диверсифицировался по многим аспектам, и это стимулирует рост потенциала клуба, а также внутреннее равенство участников. Расширяющийся ЕС также способствует этому.

Это может быть сказано и о взаимодействии с другими институтами. В приложении С показано, что с 1996 года 11 различных международных организаций приглашались на саммиты «Группы восьми». ООН, представляющее практически все международное сообщество приглашалась почти на каждый саммит, начиная с 2001 года. Конечно, связь между «Восьмеркой» и ООН могла бы быть более прочной. Однако наилучший способ добиться этого – пригласить «Группу восьми», которую мог бы представлять ее ежегодный председатель, в ООН, точнее в один из ее внутренних клубов, такой как «Постоянная пятерка» (Permanent Five) Совета Безопасности ООН (СБ ООН). Для тех, кто считает, что в работе «Группы восьми» многосторонние организации не играют никакой роли, и важным является участие только стран, приложение D демонстрирует, что кроме ООН с 2001 года в саммитах участвовала 31 страна. Движение стран-нечленов «Восьмерки», принимающих участие в саммитах, направляется ЮАР и другими странами-участницами расширенного диалога. Однако они включают широкий круг демократических сил всех регионов мира.

Это историческое расширение членства и разрастание участников сопровождалось ростом эффективности деятельности «Группы восьми». Но причинно-следственные связи между расширением и результативностью «Восьмерки» остаются неясными. Эффективность деятельности института может быть причиной его расширения. Отлажено работающая «Восьмерка» может также пойти на риск, включив других участников, желающих присоединиться к хорошо функционирующему клубу. Отличительной особенностью легитимности «Группы восьми», является то, что многие страны долго ждали приглашения на саммит, и почти все из числа получивших приняли их. Если расширение действительно влечет за собой повышение результативности, то оно должно происходить с временным интервалом и в рамках работы над конкретными вопросами. Таким образом, прошедший опыт показывает, что членство может расширяться, но постепенно, и нет прецедентов и оснований, подтверждающих возможность единовременной эффективной трансформации «Восьмерки» в «Группу тринадцати» или «Группу четырнадцати».

Прежде всего, вопрос расширенного членства и участия должен решаться в соответствии с основными целями «Группы восьми» - продвижением открытой демократии в мире. Ни один из настоящих кандидатов из числа стран-участниц расширенного диалога не удовлетворяет всем фактическим критериям членства. Они должны быть державами мирового масштаба, соответствующего значения, обладающими ответственностью перед международным сообществом, придерживающимися линии открытой демократии, государствами, способными заменить оружие ядерной энергии прошлого, на новые источники мощи. Не имеющая ядерного оружия Индия и быстро растущая Бразилия имеют наибольшие шансы, однако они смогут соответствовать всем требованиям только через несколько лет. Что касается Китая, то его судьба зависит от выбора, который будет сделан его новым лидером, который придет к власти в 2012 году.

В настоящее время саммит, в котором принимают участие представители 32 стран-членов, 11 международных организаций и 31 страны, являющихся приглашенными участниками саммита, приблизился или даже уже достиг своей пороговой величины или точки насыщения. Вероятно, что если бы клуб включал 13 членов, то было бы меньше возможностей и гибкости у стран-членов приглашать на свои саммиты других неполных участников. Больше всего потеряли бы международные организации, которые представляют всех, в том числе многие бедные демократические страны Африки и

государства Америки (кроме Бразилии и Мексики), которые полностью были бы вытеснены.

Формула Японии в отношении расширения на ее саммите 2008 года предполагает, что эти ограничения действительно имеют место быть. Должностные лица Японии решили, что «Восьмерка» встретится с представителями из восьми стран Африки в первый день саммита на острове Хоккайдо, проведет внутренние консультации во второй день, а на третий день будет организован завтрак с пятью странами-участницами расширенного диалога для обсуждения Хайлигендаммского процесса, затем на встрече с представителями этих же пяти государств и еще трех азиатских стран, Индонезии, Австралии и Южной Кореи, которые являются членами Встречи ведущих стран под руководством Америки по энергетической безопасности и изменению климата (МЕМ-16), будут обсуждаться проблемы изменения климата, и на заключительном ужине лидеры всех 16 стран смогут обсудить любые вопросы, которые они считают важными. Эта формула увеличивает доминирование демократических сил на саммите. Однако время, в которое страны-члены «Восьмерки» смогут быть одни, сокращено до одного дня.

Уплотнение: институционализация встреч лидеров, министров и должностных лиц

Вторым элементом является уплотнение или институционализация «Группы восьми». Этот вопрос привлек к себе немного внимания за последнее время, поскольку наиболее интенсивные дискуссии разворачивались вокруг проблемы расширения. Однако он становится как никогда значимым, по мере того как время, отведенное для встреч лидеров «Восьмерки», сокращается до одного дня.

Первой составляющей институционализации уплотнения являются встречи лидеров, в рамках которых реализуется способность к реагированию, эффективность, легитимность. В 2002 году «Группа восьми» впервые определила порядок председательства ее членов на последующую серию саммитов, и таким образом, продлила себе жизнь до 2010 года. Недавно «Восьмерка» определила место проведения будущих саммитов за два года вперед, когда в июне 2008 года власти Канады заявили о том, что саммит «Группы восьми» в 2010 году будет проходить в Хантсвилле, Онтарио, в рекреационной зоне. Проведение встречи ведущих стран под руководством Америки по энергетической безопасности и изменению климата (МЕМ-16) как части саммита «Группы восьми» 2008 года, «Восьмерка» показала, что она выигрывает в конкуренции с другими саммитами за время лидеров. Однако до сих пор не было предпринято более энергичных изменений, таких как увеличение продолжительности ежегодных саммитов, или организация специальных саммитов, как было сделано для обсуждения проблемы ядерной безопасности в 2006 году.

Встречи на уровне министров дают веские аргументы для институционализации «Группы восьми». Именно с их помощью можно реализовать задачу расширения членства в группе. Созданная «Восьмеркой» в 1999 году «Группа двадцати» министров финансов подтвердила свою значимость как эффективного клуба равных в течение первого десятилетия своей работы. Существуют и другие вопросы, для решения которых необходимо расширение диалога на уровне министров, как, например, Глинигский Диалог по изменению климата, чистой энергетике и устойчивому развитию, начавшийся в 2005 г., и обсуждение на уровне министров, инициированное Японией в 2008 г. На уровне министров логика решения функциональной проблемы должна быть сильнее, чем логика политической демократизации, понимаемой под расширением. Поскольку страны-члены «Группы восьми», в которых чаще всего преобладают президентские системы управления, направляют на встречи министров своих представителей, у которых, как правило, нет опыта получения властных полномочий на основе результатов демократических выборов в родной стране.

Следующая потребность состоит в том, чтобы сделать восходящую и все более экономически мощную Россию настоящим полным членом системы «Группы восьми». Этого можно достичь, включив ее в форум «Группы семи» министров финансов и, возможно, в Инициативу по всемирному здравоохранению, созданную «Группой семи» в 2001 году. Важно также проводить на ежегодной основе встречи министров по вопросам энергетики, здравоохранения, инноваций, организованные Россией в 2006 г., в год ее председательства в «Восьмерке».

Институционализация встреч министров могла бы также повысить результативность «Группы восьми» во всех аспектах управления в тех сферах, которые обозначаются «Восьмеркой» в качестве приоритетных, но для которых нет институтов министров «Восьмерки» или функциональных организаций ООН, которые могли бы оказать содействие для решения возникающих в этих сферах проблем. Как показано в Приложении Е, «Группа восьми» создала порядка десятка институтов министров, и Япония поддержала некоторые из них, в частности, по энергетике, охране окружающей среды, развитию, науке и исследованиям в области технологий. Однако прыжок в 21-й век не произошел. Институт встреч на уровне министров по торговле (в которой Европа представлена как один член Квартета) перестал быть востребованным, по мере таянья перспективы успешного окончания затянувшейся и запоздалой Дохийской Повестки Развития. Институтов встреч министров «Группы восьми» по инвестициям, инновациям, здравоохранению, продовольствию и сельскому хозяйству, а также по обороне не возникло, несмотря на усиление присутствия этих вопросов в повестке саммитов. Проблемы, ранее концентрированные на местном и национальном уровне, в связи с глобализацией, стали предметом глобального управления, и для многих министерства взаимодействие в рамках «Группы восьми» могло бы иметь безусловное значение.

На уровне должностных лиц «Группа восьми» создала 80 структур за последние 33 года, 37 из которых были образованы, начиная с 2003 года (см. Приложение F). В создании этих структур на протяжении текущей серии саммитов приняли участие все председательствующие на саммитах страны. Президент США Джордж Буш, который считается поборником односторонних действий, в 2004 году был особенно активен в отношении создания международных институтов. Официальные органы, появляющиеся в различных форматах, сосредоточены в разных политических сферах, которые являются приоритетами саммитов на момент создания. В своей совокупности они охватывают широкий круг вопросов. Часто функционирование этих органов рассчитано на короткий период, хотя после Холодной Войны была тенденция сделать их постоянно действующими институтами, такими стали Международная группа по противодействию отмыванию денежных средств (FATF), созданная в 1989 году, Римская и Лионская Группа по борьбе с преступлением и терроризмом.

Система «Группы восьми» могла бы получить преимущества от большей институционализации на уровне должностных лиц по нескольким параметрам. Первый заключается в создании лидерами более системного механизма, позволяющего отслеживать, как функционируют эти многочисленные и часто непрозрачные органы. Второй связан с тем, чтобы обеспечить эти органы действующими более продолжительное время мандатами для того, чтобы помочь лидерам в исполнении их амбициозных обязательств, на что требуется несколько лет. Третий аспект связан с компенсацией дисбалансов на уровне министров на основе создания большего числа органов для министров иностранных дел. Министры иностранных дел «Группы восьми» и политические директора встречаются значительно реже, чем министры финансов и их помощники, несмотря на то, что повестка дня включает большое число вопросов внешней

политики. В 2007 году в рамках председательства Германии встретились директора департаментов политического планирования министерств иностранных дел стран «Группы восьми». Но в 2008 году у Японии оказалось меньше энтузиазма, чтобы последовать по этому же пути. Встреча должностных лиц по предотвращению конфликтов, проводившаяся в 1999-2000 годы исчезла, однако конфликты в мире, требующие предотвращения, остались. Таким образом, оба органа должны быть восстановлены.

Тем не менее, любые реформы на уровне должностных лиц должны сохранять гибкость лидеров в способности создавать и ликвидировать необходимые им органы, а также сохранять прямую связь между самими лидерами. Таким образом, нет необходимости в создании секретариата «Группы восьми», кроме кратковременных, специализированных органов, таких как Группа поддержки исполнения или платформа для Хайлигендаммского процесса, которые лидеры «Группы восьми» создали для помощи в решении конкретных задач.

Углубление: включение гражданского общества

Третий элемент – углубление для включения гражданского общества – является наименее проработанным системой «Группы восьми» вопросом, и требует отдельного внимания при реформировании «Восьмерки» (Hajnal 2007a, 2007b, 2008). В современном глобальном мире легитимность, способность к реагированию, эффективность и репрезентативность являются наиболее актуальными. Факт того, что институт, предназначенный для продвижения открытой демократии, свободы личности и социального прогресса, слишком медленно включал в свою работу законодателей, судей, как представителей двух других ветвей власти, лидеров религиозных движений, неправительственных организаций и широкий круг участников гражданского общества, приводит в некоторое замешательство.

В приложении G показано, что представители гражданского общества начали сотрудничать с «Группой восьми» на ежегодных саммитах с 1984 года, когда в рамках Другого экономического саммита (The Other economic summit. TOES) была проведена конференция для представителей НПО в преддверии самого саммита «Группы восьми». В 1998 году гражданское сообщество стало более организованным, собранным и влиятельным, к примеру, специальное объединение групп религиозных движений, НПО и профсоюзов, собравшись на «Юбилей 2000», выросла из многолетней кампании, провела встречу с Тони Блэром, принимавшим саммит «Группы восьми» в Бирмингеме, на которой добилась того, что «Восьмерка» ускорила принятие решений в отношении облегчения долгового времени наиболее бедным странам. На саммите в Окинаве в 2000 г. группам гражданского общества была предоставлена возможность провести брифинги, а также встретиться с принимающим саммит премьер-министром Йоширо Мори.

Тем не менее, только в 21-м веке «Группа восьми» начала институционализировать свой диалог с гражданским обществом. В 2002 г., в год председательства Канады, на Международном форуме в Монреале было проведено собрание мировых лидеров гражданского общества при участии шерп «Группы восьми», которое впоследствии открыло новые возможности для их вовлечения в работу «Восьмерки», а также продлило и усилило их участие в последующие годы. С 2002 года стали ежегодно встречаться представители нижних палат законодательных органов «Группы восьми». Однако если для сравнения степени вовлеченности в работу законодательных органов взять другие схожие многосторонние институты уровня саммитов (PIPs), к примеру, Британское Содружество, которому уже почти сто лет, то институционализация законодательных органов в рамках «Группы восьми» является совсем недавним и легковесным явлением (Kirtan 2008a).

Саммит 2005 года способствовал созданию комиссии по Африке, в которую входит широкий круг заинтересованных лиц, и цель которой заключалась в оказании поддержки работы председателя Тони Блэра и некоторых участников саммита по приоритетам повестки дня саммита. Гражданское общество содействовало тому, чтобы кампания «Сделай бедность фактом истории» собрала большое число участников по всей Британии. Ею также был организован рок-концерт «Живая восьмерка» на кануне проведения саммита, который позволил собрать около миллиарда человек по всему миру. Гражданское общество инициировало также «Юношескую восьмерку» (J8), в рамках которой учащиеся средних школ стран «Группы восьми» встретились на саммите с лидерами «Восьмерки».

Следующий важный шаг в построении связи между «Группой восьми» и гражданским обществом был сделан в 2006 году, когда Россия председательствовала в клубе «Восьмерки» впервые. В России был создан официальный институт и процесс «Гражданской восьмерки», который продолжался в течение года. Он увенчался встречей 700 лидеров движений гражданского общества с Владимиром Путиным на общественной сессии в преддверии саммита. В 2006 году лидеры религиозных движений стран «Группы восьми» собрались впервые, инициировав процесс, который сейчас набирает обороты. В 2006 году было проведено первое собрание Московского Клуба, начиная с которого представители информационных служб стран «Группы восьми» стали встречаться с лидерами «Восьмерки» до начала саммита каждый год. Возникла также «Академическая восьмерка», в рамках которой встречаются ректоры университетов стран «Группы восьми», а также другие представители научных кругов.

«Группе восьми» предстоит много сделать для создания полного спектра институтов гражданского общества, такого, как и у многосторонних институтов на уровне саммитов Британского Содружества и Азиатско-Тихоокеанского Экономического Сотрудничества (АТЭС). И начать двигаться в этом направлении стоит с подключения бизнес-сообщества, которое сможет сбалансировать НПО, которые вовлечены в работу «Восьмерку» уже длительное время. Гражданское общество должно расширяться, включая профсоюзы, движения женщин. Однако основным приоритетом является укрепление включения в работу «Восьмерки» законодательных и судебных органов, а также создание многостороннего механизма для мониторинга исполнения странами-членами «Группы восьми» своих обязательств.

Заключение

С 1975 года эффективность работы «Группы восьми» как представительного, способного к реагированию, эффективного и легитимного центра глобального управления, который способствует открытой демократии, личной свободе, социальному прогрессу по всему миру, повышается. В то же время в данном институте реализуются неуклонные тенденции расширения путем включения новых членов и различных участников, а также углубления посредством включения в его работу представителей гражданского общества. Стратегия реформирования требует сосредоточения на трех действиях. Во-первых, используя механизм расширения (Outreach) способствовать открытию и демократизации таких стран, как Китай. Во-вторых, повысить интенсивность процесса уплотнения, включив институты встреч министров с полным участием России, и которые отвечают за вопросы торговли, инвестиций, инноваций, здравоохранения, сельского хозяйства и обороны. И третье направление заключается в том, чтобы внедрить в систему глобального демократического управления «Группы восьми» законодателей, представителей судебных структур, бизнеса, а также широкий круг заинтересованных лиц, и создать многосторонние механизмы мониторинга исполнения обязательств.

			ссылки				ключевым ценностям			Министерских/ должностных
1975	A-			3	1	1,129	5	14	57.1	0/1
1976	D			2	1	1,624	0	7	08.9	0/0
1977	B-			2	6	2,669	0	29	08.4	0/1
1978	A			2	2	2,999	0	35	36.3	0/0
1979	B+			2	2	2,102	0	34	82.3	0/2
1980	C+			2	5	3,996	3	55	07.6	0/1
1981	C			2	3	3,165	0	40	26.6	1/0
1982	C			3	2	1,796	0	23	84.0	0/3
1983	B			3	2	2,156	7	38	-10.9	0/0
1984	C-			3	5	3,261	0	31	48.8	1/0
1985	E			3	2	3,127	1	24	01.0	0/2
1986	B+			3	4	3,582	1	39	58.3	1/1
1987	D			3	7	5,064	0	53	93.3	0/2
1988	C-			3	3	4,872	0	27	-47.8	0/0
1989	B+			3	11	7,125	1	61	07.8	0/1
1990	D			3	3	7,601	10	78	-14.0	0/3
1991	B-			3	3	8,099	8	53	00.0	0/0
1992	D			3	4	7,528	5	41	64.0	1/1
1993	C+			3	2	3,398	2	29	75.0	0/2
1994	C			3	2	4,123	5	53	100.0	1/0
1995	B+			3	3	7,250	0	78	100.0	2/2
1996	B	40%	1	3	5	15,289	6	128	41.0	0/3
1997	C-	40%	1	3	4	12,994	6	145	12.8	1/3
1998	B+	25%	1	3	4	6,092	5	73	31.8	0/0
1999	B+	80%	1.7	3	4	10,019	4	46	38.2	1/5
2000	B	40%	6.5	3	5	13,596	6	105	81.4	0/4
2001	B	33%	1.5	3	7	6,214	3	58	55.0	1/2
2002	B+	17%	1	2	18	11,959	10	187	35.0	1/8
2003	C	40%	2.5	3	14	16,889	17	206	65.8	0/5
2004	C+	33%	1	3	16	38,517	11	245	54.0	0/15
2005	A-	40%	1	3	16	22,286	29	212	65.0	0/5
2006	D	38.8%	1.8	3	15	30,695	256	317	47.0	0/4
2007	B-	TBC	TBC	3	8	25,857	651	329	33.0*	0/4
Средняя оценка по всем циклам	B-	40%	1	2.9	5.9	9,283	32.9	90.4	44.7	0.3/2.4
Сред. оценка за 1 цикл	B-	Северн. Америка	NA	2.1	2.9	2,526	1.1	29	32.5	0.14/0.71
Сред. оценка за 2-й цикл	C-	Северн. Америка	NA	3	3.3	3,408	1.3	34	32.4	0.29/1.14
Сред. Оценка за 3-й цикл	C+	Северн. Америка	NA	3	4	6,446	4.4	56	47.5	0.58/1.29
Сред. оценка за 4-й цикл	B	29.3%	2	2.9	6.7	10,880	5.7	106	40.7	0.58/3.57
Сред. оценка за 5-й цикл	B-	37.7%	1.5	3	15.3	26,849	177	262	58.0	0.00/7.4

Примечания:

*Оценка Бэйна: оценка А для 2005 г – утвержденная оценка. Для 2006 и 2006 гг. оценки неофициальны. Они не могут публиковаться, на них нельзя ссылаться.

*Внутриполитическое управление: процент членов – это процент стран «Группы восьми», которые сделали политические заявления, касающиеся «восьмерки» в тот год. Среднее число ссылок – среднее число ссылок тех стран, которые упомянули «восьмерку» в тот год.

*Определение направления: количество ссылок в коммюнике или заключении председателя на такие центральные принципы «восьмерки», как демократия, социальный прогресс, свобода личности.

*Оценки за исполнение обязательств с 1990 по 1995 гг. дают оценку исполнения обязательств, отобранных Эллой Кокотсис. Оценки за исполнение обязательств с 1996 по 2007 гг. оценивают исполнение обязательств, выбранных Исследовательским центром «Группы восьми». * оценка за 2007 – промежуточная оценка за год. Она не использована при расчете средней оценки.

Приложение В: Участие в саммитах «Восьмерки»

1975 США, Великобритания, Франция, Германия

1975 Япония, Италия

1976 Канада

1977 Европейский Союз (9)
 1981 Европейский Союз (10)
 1982 Бельгия* (1987, 1993, 2001)
 1986 Европейский Союз (12), Нидерланды (1991, 1997)
 1995 Европейский Союз (15)
 2002 Испания*
 2003 Греция*
 2004 Европейский Союз (25), Ирландия*
 2006 Финляндия*
 2007 Европейский Союз (27)

Общее число стран = 32 члена: 9 + 6 стран ЕС, не являющиеся членами «Группы восьми», + 27 стран-членов ЕС.

Приложение С: Участие многосторонних организаций в саммитах «Группы восьми»

ООН	7	1996	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007
Всемирный Банк	5	1996	2000	2001		2003	2005		2007

Международный Валютный Фонд	4	1996				2003	2005		2007
Всемирная Торговая Организация	4	1996	2000	2001			2005		
Международное Агентство Энергии	3						2005	2006	2007
Африканский Союз	3						2005	2006	2007
Всемирная Организация Здравоохранения	2			2001				2006	
Международное Агентство Атомной Энергии	1							2006	
Организация Объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры	1							2006	
Организация Экономического Сотрудничества и Развития	1								2007
Сообщество Независимых Государств	1								2007
Всего	11								

Приложение D: Страны – участницы саммитов «Группы восьми»

ЮАР	8	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Нигерия	7	2001	2002	2003	2004	2005		2007	2008

Алжир	7	2001	2002	2003	2004	2005		2007	2008
Сенегал	7	2001	2002	2003	2004	2005		2007	2008
Китай	5			2003		2005	2006	2007	2008
Индия	5			2003		2005	2006	2007	2008
Бразилия	5			2003		2005	2006	2007	2008
Мексика	5			2003		2005	2006	2007	2008
Гана	4				2004	2005		2007	2008
Египет	2			2003				2007	
Эфиопия	2					2005			2008
Танзания	2					2005			2008
Бангладеш	1	2001							
Мали	1	2001							
Сальвадор	1	2001							
Марокко ^a	1			2003					
Саудовская Аравия	1			2003					
Малайзия	1			2003					
Швейцария	1			2003					
Афганистан	1				2004				
Бахрейн	1				2004				
Ирак	1				2004				
Иордания	1				2004				
Турция	1				2004				
Йемен	1				2004				
Уганда	1				2004				
Конго ^b	1						2006		
Казахстан ^c	1						2006		
Австралия	1								2008
Индонезия	1								2008
Южная Корея	1								2008
Всего ^d	31								

- a. Представитель «Группы семидесяти семи»
- b. Представитель Африканского Союза
- c. Представитель Сообщества Независимых Государств
- d. Включает страны ЕС, не являющиеся членами «Группы восьми»

Приложение Е: институты министров «Группы восьми»

1973 министры финансов, 1975, 1986-

1975 министры иностранных дел, 1984-
1979 министры энергетики 1998, 2002, 2005-
1981 министры торговли до 2000?
1992 министры охраны окружающей среды
1994 министры занятости и труда
1995 министры информации до 1996
1996 министры, ответственные за борьбу против терроризма
1997 министры юстиции и внутренних дел 2000 министры образования, 2006
2002 министры развития 2003, 2005, 2007, 2008
2002 министры науки и технологий 2008
Всего 12 институтов

Единственный раз собирались министры по вопросам малого и среднего бизнеса (1997), а также министры здравоохранения (2006)

Исключения: встреча министров финансов в рамках «Группы двадцати» (1999), Инициатива по глобальному здравоохранению (2002), Глинигский Диалог (2005)

Приложение F: Структуры официального уровня

1982-1988	8
1989-1995	14
1996-2002	16
2003-2010	37
2003 Франция	8
2004 США	16
2005 Великобритания	5
2006 Россия	4
2007 Германия	4
Всего	80

Приложение G: Включение гражданского общества в работу саммитов «Группы восьми»

1984 Другой экономический саммит (конференция) в преддверии саммита

1988 Исследовательский центр «Группы восьми»: конференции, Интернет-сайт (1996-), доклады об исполнении обязательств (1996-)
1998 Юбилей 2000 – встреча объединения различных гражданских организаций с Тони Блэром, председательствующим на саммите
2002 Международный Форум в Монреале положил начало встречам представителей всемирного гражданского общества и шерп стран «Группы восьми»
2002 начало встреч представителей нижних палат законодательных органов стран «Группы восьми»
2005 Комиссия по Африке с многосторонним членством
2005 кампания «Сделай бедность фактом истории», концерт «Живая восьмерка», собравший миллиард человек
2005 «Юношеская восьмерка», учащиеся средних школ стран «Группы восьми» встречаются с лидерами «Восьмерки»
2005 начало саммита лидеров религиозных движений
2006 Гражданская восьмерка консультирует председательствующую Россию
2006 Информационные службы собираются в рамках Московского клуба для проведения ежегодных встреч с лидерами «Восьмерки»
2007 Академическая восьмерка ректоров университетов

В список включены коллективные действия органов «Группы восьми» на саммитах, а также в ходе подготовки к проведению саммитов «Группы восьми». Список не включает деятельность стран-членов или лоббирование в процессе подготовки к саммиту со стороны председательствующей страны, международных органов, представляющих бизнес, профсоюзы, сельское хозяйство и т.д.

