

Издание

Института международных организаций и международного сотрудничества
Государственного университета – Высшей школы экономики
(Москва)

**«Вестник международных организаций:
образование, наука, новая экономика»
№ 2 (24), 2009**

Научный руководитель

Я.И. Кузьминов

Главный редактор

М.В. Ларионова

Редакционный совет

Ю.А. Борко	А.В. Соколов
Р. Вагенаар	И.Д. Фрумин
Л.М. Гохберг	П.И. Хайнал
Дж. Киртон	В.Д. Шадриков
Л.Л. Любимов	Л.И. Якобсон
Т.Г. Пархалина	А.А. Яковлев

Ответственный секретарь

О.В. Перфильева

Авторы текста:

О.Н. Барабанов

С. Бископ

В.Н. Зуев

В.А. Картамышев

М.В. Ларионова

С.А. Медведев

В.В. Панова

М.Р. Рахмангулов

И.А. Томашов

П.И. Хайнал

М.Л. Энтин

Выпускающий редактор

А.В. Заиченко

Компьютерная верстка

Ю.Н. Петрина

Дизайн обложки

А.М. Павлов

Авторские права на публикуемые материалы принадлежат редакции журнала и авторам статей.

Позиция редакции не обязательно совпадает с мнением авторов. Перепечатка материалов без разрешения редакции запрещена. При использовании материалов ссылка обязательна.

Адрес издателя и распространителя

Фактический: 117312 Москва, ул. Вавилова, 7, офис 201,
Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики

Почтовый: 101000 Москва, ул. Мясницкая, 20
Телефон/факс: (495) 772-95-71, e-mail: id.hse@mail.ru

Подписано в печать 15.06.2009. Формат 60х88 1/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 22. Тираж 500 экз. Заказ .

Отпечатано в ООО «МАКС Пресс»
105066 Москва, Елоховский пр., д. 3, стр. 2
Тел. 939-38-90, 939-38-91. Тел./факс 939-38-91

Содержание

От редактора4

Аналитические материалы

Определение теоретических подходов

О.Н. Барабанов

Проблемы глобального управления:
выбор аналитической парадигмы5

М.В. Ларионова

Методология исследования роли Европейского
союза как коллективного участника
процессов глобального управления 14

С.А. Медведев, И.А. Томашов

Концепция глобальных общественных благ21

Ключевые участники

М.Л. Энтин

Европейский союз как один
из ведущих международных игроков29

П.И. Хайнал, В.В. Панова

«Группа восьми»: модели реформирования
и возможности для трансформации
роли Европейского союза48

М.В. Ларионова

«Группа двадцати» и Европейский союз60

**Примеры моделей взаимодействия
в ключевых сферах политики**

В.А. Картамышев

Политика Европейского союза по содействию
развитию в контексте исполнения
обязательств «Группы восьми»85

С.А. Медведев, И.А. Томашов

Безопасность как общественное благо:
повестка дня для ЕС и «Группы восьми» 100

С. Бископ

Основы обновленной Европейской
стратегии безопасности 105

С.А. Медведев, И.А. Томашов

Знание и образование как глобальные
общественные блага 121

**Динамика лидерства
и моделей партнерства**

В.Н. Зув

Механизм ЕС как модель
для глобальных институтов 126

М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов

ЕС как коллективный член «Группы восьми».
Приоритеты, функции,
ценности 131

Summaries166

Информация об авторах..... 170

Редакционный совет 172

Content

Editorial4

Analytical Papers

Theoretical Framework

O. Barabanov

Analytical Paradigms Underpinning Debate
on Global Governance5

M. Larionova

EU as a Global
Transformative Power:
Research Methodology 14

S. Medvedev, I.Tomashov

Concept of Global Public Goods21

Key Players

M. Entin

EU as a Key
Global Player29

P.I. Hajnal, V. Panova

G7/G8:
Reform Agenda
and the Future of the G848

M. Larionova

G20 and EU60

**Critical Case
Studies**

V. Kartamyshev

EU Development Policy
in the Context
of G8 Aid Commitments85

S.Medvedev, I.Tomashov

Security as a Global Public Good:
Common Issue for the EU and G8 Agenda 100

S. Biscop

European Security
Strategy Revisited 105

S. Medvedev, I.Tomashov

Knowledge and Education
as Global Public Goods 121

**Main Trends in Leadership
and Models of Engagement**

V. Zuev

EU Decision Making Models
in Global Governance 126

M. Larionova, M. Rakhmangulov

EU as a Member of G8.
Priorities, Functions,
Values 131

Summaries166

Authors of the Issue 171

Editorial Board 173

Дорогие читатели!

Представляем Вашему вниманию первые результаты исследовательского проекта «Европейский союз как коллективный актор в международном пространстве: европейский путь создания глобального общественного блага на основе формирования многосторонних партнерств и опоры на международные институты». Проект выполняется при поддержке Европейской комиссии в рамках Программы развития европейских исследований «Жан Моне».

В исследовании прослеживается динамика роли Европейского союза в процессах глобального управления, представлен анализ способов и методов, на которые опирается Евросоюз для достижения поставленных целей, моделей формирования международных партнерств. Особое внимание уделяется анализу роли и влияния Евросоюза в «Группе семи/восьми» в течение последних десяти лет, в том числе в результате увеличивающегося объема компетенций данной организации.

Исследование основано на результатах системного анализа источников и документов институтов Европейского союза и «Группы восьми». В качестве аналитической парадигмы принят функциональный подход, используемый для оценки эффективности деятельности международных институтов в глобальном управлении. В рамках этого подхода в исследовании предпринята попытка оценить вклад Евросоюза в реализацию основных целей глобального управления: политическое управление на наднациональном и национальном уровнях, обсуждение общих проблем, определение направлений дальнейших действий, выработка и принятие коллективных решений, реализация решений и развитие глобального управления. В работе прослеживается трансформация идентичности ЕС как глобального актора на протяжении последних десяти лет, дается оценка значения произошедших изменений для отношений России и ЕС.

Авторами проекта являются исследователи Государственного университета – Высшей школы экономики, а также институтов – партнеров Государственного университета – Высшей школы экономики, в том числе Московского государственного института международных отношений, Центра международных исследований Манка при Университете Торонто, Королевского института международных отношений Бельгии. Результаты работы представлены на международной конференции «ЕС в “Группе восьми”»: вклад в формирование консенсуса и координацию усилий по созданию глобальных общественных благ» в июне 2009 г.

По итогам проекта будет подготовлена монография, в которой на основе анализа внутренних и внешних факторов динамики развития ЕС как коллективного члена «Группы восьми» и «Группы двадцати», а также возможных моделей реформирования «Восьмерки» будет представлен прогноз роли ЕС в новой системе этих институтов.

*С наилучшими пожеланиями,
М.В. Ларионова*

*Институт международных организаций
и международного сотрудничества
Государственного университета – Высшей школы экономики*

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

Определение теоретических подходов

Проблемы глобального управления: выбор аналитической парадигмы

О.Н. Барабанов

Барабанов Олег Николаевич – профессор, д. полит. н., заведующий кафедрой политики и функционирования Европейского союза и Совета Европы Московского государственного института (Университета) международных отношений МИД РФ

Ключевые слова: глобальное управление, теория международных отношений, неореализм, неолиберализм, функционализм

Key words: global governance, International Relations Theory, Neorealism, Neoliberalism, Functionalism

Статья посвящена анализу позиций основных теоретических школ по вопросу о глобальном управлении. Рассматриваются становление и эволюция термина «глобальное управление» в теории международных отношений. Сопоставляется подход к глобальному управлению со стороны школ реализма и неолиберализма. Рассматривается проблема государственного суверенитета в контексте идей глобального управления. Отдельное внимание уделено проблеме глобального управления с точки зрения функционалистского подхода.

Введение

Термин «глобальное управление» (global governance) оказался в фокусе широких научных дискуссий главным образом благодаря деятельности В. Брандта и его коллег из Комиссии ООН по глобальному управлению, созданной с целью поиска решения глобальных проблем человечества: загрязнения окружающей среды, бедности, распространения инфекционных заболеваний и пр. В 1995 г. комиссия подготовила доклад «Наше глобальное соседство» (Our global neighborhood). В докладе в качестве обоснования необходимости глобального управления указывается на то, что его развитие является частью эволюции человеческих усилий в деле разумной организации жизни на планете, и этот процесс будет продолжаться всегда [1]. Необходимость построения глобального управления в мире основана на убеждении, что человечеству после эпохи глобальных войн и глобального противостояния предоставляется уникальный шанс принять «глобальную гражданскую этику», которая должна базироваться на совокупности основополагающих ценностей, способных объединить людей всех культурных, политических, религиозных и философских воззрений. Отмечается также, что управление должно быть основано на демократических принципах и осуществляться в соответствии с

установленными правовыми нормами, обязательными для всех без исключения.

Определение глобального управления

Существует несколько определений понятия «глобальное управление». До его появления существовал другой термин – «глобальное правительство». Различия между этими понятиями детально проанализировал Дж. Розенау. Дело в том, что в английском языке термины «government» (правительство) и «governance» (управление) обозначают системы правления, регуляционные механизмы, с помощью которых осуществляется власть, направленная на сохранение единства определенной политической системы и реализацию намеченных целей. Отличие состоит в том, что под *правительством* обычно понимаются определенные *структуры*, в то время как под *управлением* подразумеваются некие *социальные функции и процессы*. Управлять, таким образом, значит осуществлять власть. А иметь власть – значит иметь признание со стороны тех, на кого распространяется эта власть. Отсюда следует еще одно различие. У правительств власть зиждется на определенных конституционных положениях, указах, распоряжениях и прочих официальных документах. Что же касается управления, то

власть здесь ассоциируется с процессами, возникшими в результате повторяющихся практик, имеющих властную природу, но в то же время не обязательно конституционно оформленных. В этом состоит главное преимущество систем правления, основой которых является правительство как гарант обеспечения процесса регулирования. В случае управления гарантий выполнения обязательств, как правило, нет. В этом и заключается основная трудность реализации глобального управления.

А. Наджам, профессор Бостонского университета и Флетчеровской школы права и дипломатии, предлагает следующее определение глобального управления: «управление глобальными процессами в отсутствие глобального правительства» [4]. Оно вполне справедливо, если иметь в виду разграничение терминов «правительство» и «управление», тщательно проанализированное Дж. Розенау.

Т. Вайсс определяет глобальное управление как коллективные усилия с целью обнаружения, дальнейшего изучения или решения мировых проблем, выходящих за рамки возможностей их решения на государственном уровне [5].

«Глобальное управление» – это не нормативный термин, определяющий качественную оценку его проявления. Его, скорее, следует относить к конкретным договоренностям кооперативного характера, направленным на решение конкретных задач. Такие договоренности могут быть формально закрепленными в виде законов или официально признанных институтов, которые способны решать общие проблемы с помощью разнообразных акторов (государств, межправительственных и неправительственных организаций, транснациональных корпораций, частных структур или представителей гражданского общества, отдельных частных лиц), но могут быть и неформальными (в случае осуществления определенных сложившихся практик) либо с ограниченным сроком действия (в случае создания коалиций).

Таким образом, можно согласиться с обобщенным определением глобального управления, предложенным Т. Вайссом и Р. Такуром в работе «ООН и глобальное управление: идея и перспективы ее воплощения»: «Глобальное управление – это комплекс формальных и неформальных институтов, механизмов, отношений и процессов, существующих между и распространяющихся на государства, рынки, отдельных граждан и организации, как межправительственные, так и неправительственные, посредством которых на глобальном уровне

определяются коллективные интересы, устанавливаются права и обязанности, разрешаются споры» [6].

Основные концепции глобального управления

К настоящему времени в мировой политической мысли сформировалось несколько различных концепций организации глобального регулирования. Одни предлагают создавать более актуальные институты, соответствующие глобальным процессам. Другие высказываются за реформирование уже существующих международных институтов, наделение их более широким кругом полномочий.

Существует и еще один возможный вариант – неинституционализированное политическое управление глобальными процессами. Оно может выражаться как в форме глобального консенсуса демократических стран, так и в форме одностороннего глобального доминирования ведущей державы. В свете недавних событий (фактически одностороннее решение США о проведении военной операции в Ираке, несмотря на отсутствие официального мандата Совета Безопасности ООН) наиболее вероятным оказывается вариант «доминирования ведущей державы», т.е. США. Идею «однополярного» мира поддерживает ряд политологов, ориентированных на концепцию политического реализма, среди которых бывший государственный секретарь США З. Бжезинский, выделивший четыре основных направления, в которых лидируют США: военно-политическое, экономическое, технологическое и массовая культура.

Примечательно, что сторонники «американской гегемонии» в глобальном управлении иногда ссылаются на теорию «гегемонистской стабильности».

В исследованиях, выполненных в русле международной политической экономики, изучалась взаимосвязь стабильности экономического режима и наличия некоего государства-лидера. По мнению исследователей, при существовании государства-гегемона устанавливается стабильный экономический режим, так как лидер вырабатывает правила и нормы поведения, принимаемые другими участниками.

Как и предыдущие подходы, идея гегемонии США вызывает большое число критических откликов. Дж. Най в своей книге «Парадоксы американской мощи: почему единственная ми-

ровая держава не может действовать в одиночку» [7], вышедшей в свет в 2002 г., убедительно демонстрирует невозможность реализации данного подхода. Главный аргумент автора сводится к тому, что в современном мире нельзя не учитывать цели, интересы и активность других акторов международной жизни.

С другой стороны, Д. Месснер в работе «Архитектура мирового порядка» выделяет шесть измерений глобального управления [8]:

- 1) *полицентричность архитектуры глобального управления*: политика основывается на коллективных процессах поиска решений и взаимопонимании правительств стран-участников, т.е. априори базируется на системе «поделенных суверенитетов»;
- 2) *разнообразие акторов*: государства сохраняют за собой монополию на закрепление и проведение тех или иных политических курсов, однако частные акторы играют все более весомую роль на этапах определения проблемы, анализа проблемных связей и непосредственного исполнения (например, сбор данных, проведение мониторинга, работа в частно-общественных институтах);
- 3) *многообразие форм международного сотрудничества*: глобальное управление осуществляется на основе коллективного определения и разрешения проблем. Предполагается сотрудничество между общественным и частным сектором; международные организации в архитектуре глобального управления могут осуществлять координирующие функции и содействовать выработке глобальных способов рассмотрения и восприятия проблем, благодаря чему возможна коррекция национальной ограниченности других игроков;
- 4) *асимметричность глобального управления*: глобальное управление находится на пересечении национальных интересов, властных отношений и необходимости совместного решения проблем; необходимы совместные усилия для решения проблем, выходящих за рамки отдельных государств;
- 5) *максимальная многосторонность и многоуровневость*: привлечение возможно большего количества участников глобального управления, а также многоуровневая политика архитектуры глобального управления (локальный – национальный – региональный – меж-

региональный и международный – глобальный);

- 6) *решительная трансформация политики и инновационная институционализация*: институциональные и процедурные реформы на различных уровнях, цель которых заключается в адаптации институтов управления отдельных государств к новым реалиям, превращении существующей системы глобального управления в жизнеспособную и эффективную.

Принимая во внимание многообразие подходов к определению понятия «глобальное управление», представляется рациональным руководствоваться тем или теми, которые в наибольшей степени учитывают реалии трансформирующейся мировой политической системы, процессы, которыми эта трансформация сопровождается, а также действия акторов, которые в этих процессах участвуют.

Позиции основных теоретических школ по отношению к глобальному управлению

Глобальное управление – одна из наиболее обсуждаемых тем мировой политики. Причем споры ведутся не только о возможностях практического воплощения этой идеи, но и на уровне теоретического осмысления данного явления. В связи с этим представляется уместным остановиться более подробно на том, как различные теоретические школы интерпретируют это явление.

Для большей наглядности проведем анализ интерпретации понятия «глобальное управление» в рамках двух направлений – *реализма* и *интернационального либерализма* – как наиболее авторитетных и, по большей части, противоположных.

Реализм

Политический реализм является старейшим направлением в изучении международных отношений, предтечами которого считаются Фукидид, Н. Макиавелли и Т. Гоббс. Среди современных представителей этой школы Р. Гилпин (R. Gilpin) в своей работе «Взгляд реалистической школы на международное управление» отмечает Х. Булла (H. Bull), Е.Х. Карра (E.H. Carr), Г. Моргентхау (H. Morgenthau), Р. Нибура (R. Niebuhr), К. Уолца (K. Waltz) и М. Вайта

(M. Wight) [9]. Реализм (так же, как и либерализм, и марксизм), по мнению Гилпина, в большей мере определенная философская позиция, нежели научная теория в чистом виде. А значит, такую позицию нельзя подвергнуть эмпирическому анализу и, следовательно, нельзя доказать, что она является верной или ложной.

Позиция реалистов базируется на следующих представлениях:

- система международных отношений представляет собой анархию, верховной политической власти не существует;
- государство суверенно и не подчиняется какой-либо высшей светской власти;
- государства как важнейшие акторы международных отношений сотрудничают друг с другом, создают международные организации, но только в тех областях, в которых их интересы совпадают;
- в международных отношениях государства руководствуются принципами соблюдения национального интереса и обеспечения национальной безопасности;
- одним из основных понятий, определяющих роль государства в международных отношениях, являются отношения власти (преимущественно военной, но также экономической, психологической и др.).

Таким образом, в современном мире, по мнению представителей реалистического направления, государствам приходится «всегда быть начеку в свете реальных или вероятных угроз их политической или экономической независимости» [9], а глобальная система, по образному выражению К. Уолца, функционирует по принципу «помоги себе сам» (self-help international system) [10].

Что касается участников международных отношений, то реалисты, как отмечалось выше, считают государство главным актором на мировой политической арене, хотя при этом признают важность и других «игроков», таких как Всемирный банк и МВФ. Но это касается неореалистов, а не приверженцев традиционной парадигмы, где государства признаются вообще единственными акторами, реально влияющими на политический процесс. И все же, что касается принятия важнейших решений, то господство государства у реалистов (и неореалистов) не вызывает сомнений.

Процессы глобализации, наиболее очевидные в экономической сфере, реалисты объясняют не с позиции «размывания» государств и преобразования мира в единую экономику, а

все с тех же позиций соблюдения национального интереса каждого отдельного государства, в том смысле, что на данном этапе выгоднее становится политика интеграции, но совершенно не обязательно, что так будет всегда.

С другой стороны, реалисты признают влияние транснациональных корпораций (ТНК) и неправительственных правозащитных организаций (НПО) и даже заявляют о том, что государства, возможно, не будут существовать всегда. Такое мнение, в частности, высказывает Р. Гилпин. Ведь государства создавались для решения определенных задач, а именно были призваны обеспечить стабильность и порядок, а граждане, в обмен на эти блага, признавали власть своих государств и обещали подчиняться их законам. Следуя этой логике, если государства на определенном этапе перестанут решать задачи, которые перед ними ставят граждане, они исчезнут. Другое дело, что такое развитие событий, с точки зрения реалистов, во всяком случае в ближайшей перспективе представляется маловероятным.

По сути, реалисты скептически оценивают возможность глобального управления в системе международных отношений. В то же время они отмечают прогресс в управлении мировой экономикой и полагают, что если и будет создан механизм глобального управления, то произойдет это именно в экономической сфере.

Тем не менее представители школы реализма, признавая важную роль мировой торговли, деятельность ТНК в создании большего порядка в современных международных экономических отношениях считают явно недостаточной, полагая, что им не удастся переломить изначально анархичное устройство мира. Они не смогли создать наднациональных органов власти, которые бы управляли поведением эгоцентричных государств. «И если эффективный механизм глобального управления в сфере экономики так и не был выработан, то что говорить о перспективах наведения порядка в куда более сложных областях мировой политики» [9], – отмечает Р. Гилпин.

По мнению реалистов, существуют три основные функции управления, которые по-прежнему принадлежат исключительно государствам: 1) выпуск национальной валюты, 2) функция налогообложения и 3) обеспечение государственной и индивидуальной безопасности. Сразу возникает вопрос о единой валюте Европейского союза (ЕС). Доводы реалистов сводятся к следующему: евро – пока единственный пример передачи полномочий по чеканке монеты наднациональному органу

и о результатах этого эксперимента говорить преждевременно. Кроме того, ЕС понадобится большая политическая интеграция, чтобы евро был достаточно стабилен. В свете проблем с принятием общей Конституции Европейского союза последний аргумент является особенно справедливым.

По мнению реалистов, реализации глобального управления препятствуют три непреодолимые, с их точки зрения, проблемы:

- *«проблема власти»*: реалисты настаивают на том, что любое правительство и любая система управления нуждаются в эффективном механизме контроля, для того чтобы предотвратить злоупотребление властью [11];
- *«проблема мирных перемен»*: каждая система управления должна иметь социальную, политическую и экономическую основу, но изменения в структуре сложившихся отношений власти все равно будут происходить, поэтому необходимо включить в систему глобального управления механизм обеспечения «мирных перемен» [12];
- *«проблема предназначения глобального управления»*: необходимо четкое определение социальных, политических и экономических причин, оправдывающих целесообразность формирования глобального управления.

И все же, несмотря на явную сдержанность в отношении перспектив глобального управления, нельзя сказать, что реалисты абсолютно отвергают концепцию как таковую. Конечно, очевиден скептицизм, который школа политического реализма объясняет преимущественно отсутствием возможности 1) эффективного, 2) справедливого (или демократического) глобального управления и, самое главное, 3) четкого определения задач глобального управления на современном этапе.

Либеральный интернационализм

Либеральный интернационализм объединяет два достаточно отличных направления: либерализм и интернационализм. Либерализм ставит целью определение условий реализации политической свободы и либерального правительства, тогда как интернационализм связан с идеей распространения транснациональной (или глобальной) солидарности и интернационального правительства. Одно направление не обязательно подразумевает другое. Так,

например, либералы ратуют за ограниченное правительство, а интернационалисты – за расширение полномочий правительства в сфере международных отношений.

Несмотря на противоречия, существующие внутри рассматриваемого направления, либеральный интернационализм, появившийся еще в начале XIX столетия благодаря Т. Пейну, И. Канту, А. Смитту, Дж. Бентаму и Дж. Миллю, после окончания «холодной войны» пережил второе рождение. Сегодня наиболее авторитетными представителями этой школы являются М. Дойль (M. Doyle), М. Говард (M. Howard), Р. Кохэн (R. Keohane), В. Хантли (W. Huntley), Д. Дьюдни (D. Deudney), Дж. Икенберри (G. Ikenberry), Дж. Розенау (J. Rosenau), Т. Вайсс (T. Weiss), Н. Вудс (N. Woods) и др.

По сути, это направление является своего рода антиподом политического реализма, причем не только в том, что касается объяснения миропорядка, но и в понимании того, каким он должен быть. Достижение максимально возможной свободы человека – главная цель либерального интернационализма, но достичь ее можно лишь в условиях отсутствия войны и предпосылок к ее возникновению. А поскольку конфликты и войны являются неотъемлемой частью существующей системы, в рамках которой суверенные государства стремятся максимизировать власть, обстоятельства, необходимые для реализации человеческой свободы, могут возникнуть лишь при условии «управления или выхода за пределы принципа политики с позиции силы» (governance or transcendence of power politics). Этот довод подкрепляется четырьмя основными положениями [13]:

- 1) рациональная политика является необходимым условием эффективного управления международными отношениями;
- 2) международное сотрудничество, как с рациональной, так и этической точки зрения, является предпочтительнее положения конфликта: растущая материальная взаимозависимость государств обуславливает необходимость международного регулирования;
- 3) международные организации способствуют распространению мира и стабильности, умирив более сильные государства путем создания международных норм и новых правил проведения многосторонней политики; кроме того, они имеют необходимые инструменты предотвращения или управления межгосударственными конфликтами;

- 4) в мировой политике прогресс возможен лишь тогда, когда принцип политики с позиции силы не будет рассматриваться в качестве обязательного условия поддержания межгосударственного порядка: этот принцип может быть значительно ослаблен либо полностью преодолен по мере проведения постепенной реформы или «одомашнивания» международных отношений (правовое государство, всеобщие права человека и т.д.).

Либералы верят в силу человеческого разума. Войны между государствами одни из них объясняют несовершенством отдельных внутригосударственных систем. Речь идет об авторитарных режимах с присущей им централизацией власти, секретностью, отсутствием гражданского общества и т.д. (И. Кант, Дж. Милль, Т. Пейн). Другие ссылаются на меркантилистскую организацию экономики, которая способствовала развязыванию войн с целью экономической выгоды (А. Смит, Р. Кобден). Отсюда классики либерализма сделали вывод (и это относится к обоим подходам): чтобы способствовать предотвращению войн, следует, прежде всего, провести реорганизацию внутри государств, а не всего международного сообщества. Так, Кант считал, что если правительства будут подчинены воле общественного мнения, то войн удастся избежать, поскольку война вряд ли найдет поддержку у населения. Но несмотря на то, что акцент был сделан на необходимости проведения реформ внутри государств, Кант и Бентам отмечают важность международного права, установления «космополитического права», направленного на обеспечение мира путем определения прав и обязанностей граждан и государств в рамках «конфедерации государств», где устанавливается отказ участвующих государств от политики войны. Многие аналитики определили такое предложение Канта как предтечу современных систем коллективной безопасности. По мере усиления взаимозависимости государств, укрепления демократии, воплощения в жизнь мира и стабильности другие государства, по мнению Канта, «подхватят» эту тенденцию, что и приведет к «вечному миру». Однако другой представитель либерализма – Бентам – создание мирового правительства не считает обязательным условием. Напротив, он полагает, что «мирового правительства должно быть как можно меньше» [14].

Тем не менее со времен Бентама споры по поводу того, каким либеральный интернациона-

лизм видит глобальное управление, продолжались. В период между мировыми войнами было пересмотрено отношение ко вторжению во внутренние дела государства (state intervention), как к допустимой мере воздействия. В связи с успехом международных организаций, созданных в XIX в. (Международного телеграфного союза и Всемирного почтового союза), новое течение в либерализме высказывалось за создание некой формы международного управления при наделении этого органа соответствующими властными полномочиями, призванной «навязывать мир» (to enforce peace). Выдвигалось много предложений по поводу устройства этого вселенского международного органа. Назовем самые заметные:

- создание мировой федерации или конфедерации, предполагающее наличие мирового правительства, наделенного наднациональной властью;
- создание децентрализованной и плюралистической системы международного управления в традициях функционализма;
- создание системы более широкого международного сотрудничества и коллективной безопасности (в духе Лиги Наций).

Очевидно, что первые два из трех названных предложений обустройства глобального управления изначально были невыполнимыми в силу явных противоречий, существовавших (и продолжающих существовать) между государствами (и другими акторами мировой политики). Достигнуть согласия всех участников на объединение во всеобщую конфедерацию, а тем более создать зрелую демократическую децентрализованную систему глобального управления на том этапе (как и сегодня) было нереально.

Третье предложение выглядело более реалистичным. В. Вильсон, идеолог либерализма первой половины XX в. и сторонник этой идеи, полагал, что установление справедливого миропорядка возможно при соблюдении двух условий: 1) распространения демократии и 2) создания демократичной системы коллективной безопасности в виде Лиги Наций как первого большого эксперимента в области современного глобального управления. Главной целью организации было выяснение всех конфликтных ситуаций посредством диалога, без применения силы, а также при соблюдении принципа равенства государств. Лига Наций содержала элементы предложенной Кантом «конфедерации государств с республиканской

формой правления» (Confederation of republican states) и предложенный Бентамом «Общий Верховный Суд» (Common Court of Abjudication) для урегулирования споров между государствами.

Несмотря на то, что первый в истории эксперимент глобального регулирования во главе с Лигой Наций провалился, либеральный интернационализм не канул в Лету, а архитекторы послевоенного мироустройства не разуверились в реализуемости идеи управления на глобальном уровне. Интересно замечание Э. Макгрю (A. McGrew) о том, что создание ООН и большого числа его специализированных учреждений, включая институты Бреттон-Вудской системы, отражало стремление США как либерального гегемона установить либеральный миропорядок, где бы процветали демократия и капитализм. Парадоксально, но оказалось, что такое развитие событий подрывало базовые принципы либерально-интернационалистической школы, поскольку это практически подтверждает известный довод реалистов о том, что международное управление в лучшем случае может существовать только при одобрении доминирующего государства, а в худшем – оно бы было просто инструментом выполнения интересов такого государства [13].

Как отмечалось ранее, настоящим «подарком» для либералов-интернационалистов стал конец XX в. с завершением «холодной войны», третьей волной демократизации и растущими темпами глобализации. Тогда же была пересмотрена и логика международного сотрудничества. Современный этап развития данной теоретической школы представляют четыре основные течения:

- 1) *Либеральный институционализм*. Признавая, что США как гегемон современного мира могли способствовать развитию международного сотрудничества, Р. Кохен, представитель данного течения, не согласен с тем, что продолжающийся на протяжении послевоенного периода (и усугубившийся после окончания «холодной войны») процесс многостороннего сотрудничества объясняется исключительно ролью США. Настоящей причиной международного сотрудничества он считает наличие конфликта, так как если бы в международных отношениях существовала гармония, то сотрудничество не понадобилось бы. А международные организации в рамках данного направления «не расшатывают власть государств, а, скорее, наделяют их большей властью»,

так как участие государств в международных организациях представляется выгодным, прежде всего, для самих государств [15].

- 2) *Структурный либерализм*. Причина многостороннего сотрудничества в послевоенный период – либеральный характер гегемона мировой политики – США. Благодаря США система современного глобального управления представляется как либеральная. При этом существуют предпосылки достижения состояния более стабильного мира путем увеличения числа демократических государств.
- 3) *Либеральный реформизм*. Главная задача мировой политики – устранить основные недостатки существующей системы глобального управления (доминирование наиболее сильных государств в формировании международных институтов, «дефицит демократии», отсутствие контроля за процессом формирования общественного мнения и др.) [16] и выработать необходимые условия для создания более эффективного и легитимного глобального управления, т.е. обеспечить демократический характер управления на всех уровнях «путем применения принудительного права как на национальном уровне, так и в рамках “глобального соседства”» [17].
- 4) *Либеральный космополитизм*. Важнейшая задача – обеспечение справедливости в глобальном управлении, которое в своем современном состоянии представляется несправедливым, поскольку «закрепляет существующее глобальное неравенство, а следовательно, и глобальную несправедливость; поэтому необходимо провести перераспределение благ от богатых к бедным» [18].

Таким образом, либеральный интернационализм является достаточно разрозненным направлением и представляет собой, по мнению Мэйсона, «мнимое интеллектуальное единство при настоящем теоретическом плюрализме» [19].

Тем не менее это не значит, что либеральный интернационализм переживает кризис. Разумеется, противоречия существуют. Во-первых, по поводу того, считать ли государство барьером на пути к созданию подлинного либерального миропорядка или оно является одной из составляющих миропорядка [20]. Во-вторых, нет единства в вопросе о том, будут

ли соединены или разделены экономическая и политическая сферы в условиях новой системы либерального глобального порядка. Имеют место и более глубокие противоречия: в чьих интересах будет осуществляться глобальное управление и какие цели преследовать. И наконец, в-третьих, уже довольно давно идут дебаты внутри либеральной политической теории о том, в какой форме должно существовать глобальное управление: должно ли оно проявлять максимальное участие или, напротив, проводить политику «минимального управления».

Трудно переоценить вклад либерального интернационализма в теоретическое осмысление происходящих в мире перемен. Однако именно за идеологическое наполнение и чрезмерное моделирование (и теоретизирование) либеральный интернационализм и подвергается критике, особенно со стороны представителей школы политического реализма и марксизма. Обвиняют его в том числе и в искажении данных о действительных источниках власти в мировой политике, и даже лицемерии по поводу возможности демократического глобального управления.

Тем не менее либеральный интернационализм остается влиятельным направлением политической мысли и, пожалуй, основным в изучении глобального управления. Нельзя преуменьшать его очевидные достоинства. Эта теоретическая школа первой всерьез приняла в расчет идею проведения политики и управления вне рамок государства, причем представила глубокий анализ природы, формы логики и недостатков современной системы глобального управления и возможности реализации подлинного глобального управления.

В то же время очевидны два серьезных недостатка: явная разобщенность объяснительной и нормативной базы, а также противоречие между присущим этому направлению этическим радикализмом и институциональным консерватизмом, или даже агностицизмом, имея в виду отношение к своей теории, как «лучшей институциональной структуре в изучении международной политики» [21].

Сегодня перед либеральным интернационализмом стоят две основные задачи: соединить объяснительную базу с довольно радикальной этической базой и, в той или иной степени, «примирить» все течения, существующие в рамках данного направления, в единую структуру.

Что касается методического подхода к функционированию интеграционных объединений в мировой политике, то из двух базовых

теорий – федералистской и функционалистской, очевидно, что обе изучаемые в рамках представляемого исследования структуры – и «Группа восьми», и Европейский союз, выросший из Европейского объединения угля и стали, следуют в своей практической эволюции логике функционалистского подхода. Поэтому именно с позиций функционализма и будет рассматриваться их взаимодействие в других статьях настоящего номера.

Литература

1. Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance. N. Y.: Oxford University Press, 1995.
2. Rosenau J. Governance in a New Global Order // *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance* / D. Held, A. McGrew (eds.). Polity Press, 2002. P. 71–73.
3. Rosenau J. Toward an Ontology for Global Governance // *Approaches to Global Governance Theory* // M. Hewson, T.J. Sinclair (eds.). N. Y., 1999.
4. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Adil_Najam.
5. URL: http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Ralph_Bunche_Institute_for_International_Studies&action=edit.
6. Weiss Th., Thakur R. The UN and Global Governance: An Idea and its Prospects. University of Indiana Press, 2003.
7. Ney J. The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone. Oxford, 2002.
8. Месснер Д. Архитектура мирового порядка // *Международная политика*. 1998. № 11.
9. Gilpin R. A realist perspective on international governance // *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance* / D. Held, A. McGrew (eds.). Polity Press, 2002. P. 237.
10. Waltz K. Theory of International Politics. 1st ed. McGraw-Hill, Inc. 1979. P. 134.
11. Bull H. The Anarchical Society: A study of order in World Politics. N. Y.: Colombia University Press, 1977.
12. Carr E.H. The twenty years' crisis, 1919–1939. 2nd ed. L.: Macmillan, 1951.
13. McGrew A. Liberal internationalism: between realism and cosmopolitanism // *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance* / D. Held, A. McGrew (eds.). Polity Press, 2002. P. 268.
14. Hinsley F.H. Power and the pursuit of peace. Cambridge: Cambridge University Press, 1967.
15. Keohane R.O. After hegemony. Princeton: Princeton University Press, 1984.

16. UNDP: Globalization with a human face: UN human development report. Oxford: Oxford University Press, 1999.
17. Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood. Oxford: Oxford University Press, 1995.
18. Caney S. International Distributive Justice // Political Studies. 2001. No. 49/5. P. 974–997.
19. Mason A. Community, Solidarity, and Belonging. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
20. Franceschet A. Sovereignty and Freedom: Immanuel Kant's liberal internationalist legacy // Review of International Studies. October 2001. No. 27/4. P. 667–699.
21. Beitz C.R. Social and cosmopolitan liberalism // International Affairs. 1999. Vol. 75. No. 3. P. 515–529.

Методология исследования роли Европейского союза как коллективного участника процессов глобального управления

М.В. Ларионова

Ларионова Марина Владимировна – д. полит. н., проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, директор Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: методология исследования, Европейский союз, глобальное управление, «Группа семи/восьми», международные институты, исполнение обязательств

Key words: research methodology, European Union, global governance, assessment of the G8 performance

В статье представлена методология, разработанная для проведения исследования роли Европейского союза как коллективного участника процессов глобального управления. В качестве аналитической парадигмы был адаптирован функциональный подход, предложенный Дж. Киртоном для оценки деятельности «Группы семи/восьми» и ее роли в глобальном управлении. Используя этот подход, исследователи предприняли попытку проанализировать и измерить вклад ЕС в реализацию основных функций глобального управления: политическое управление на национальном уровне, обсуждение, определение направлений дальнейших действий, принятие решений, реализация решений и развитие глобального управления. Перечисленные функции были адаптированы для того, чтобы отразить особый характер ЕС как коллективного члена «Группы восьми».

Введение

Приверженность Европейского сообщества и Европейского союза (ЕС) эффективному многостороннему сотрудничеству является важной чертой развития Сообщества с начала 1970-х гг. Она обеспечила членство ЕС в «Группе семи» в 1977 г. С тех пор роль ЕС в экономических саммитах существенно возросла. «Группа восьми», принимая во внимание ее важность, уникальную формулу участия ЕС в саммитах и растущую значимость в этом форуме, является «прекрасным примером для исследования растущего присутствия ЕС на международной арене» [1]. Роль ЕС в «Группе восьми» пока не изучена в достаточной степени. Существует ряд работ («Достижение зрелости: Европейское сообщество и Экономический саммит» С. Хейнсворт (1990), «Управление “Группы восьми”» Х. Ульрих и А. Доннели (1998) [2]), рассматривающих растущую вовлеченность и влияние на обсуждения и результаты саммитов начиная с первых лет проведения экономических саммитов до конца 1980-х и 1990-х гг. соответственно [3]. Однако за последнее десятилетие в расширенном ЕС, членами которого в настоящий момент являются 27 стран, произошли глобальные структурные и институциональные изменения, усилившие его влияние и легитимность. Таким образом, целями данного исследования были анализ роли ЕС в «Группе восьми» и отражение изменяющейся идентичности ЕС как глобального актора на протяжении последних десяти лет.

Период с 1998 г. по 2008 г. – важный этап в развитии двух институтов, начавшийся после подписания в 1997 г. Амстердамского договора. Он включает создание и развитие Европейской оборонной политики и политики безопасности и Европейской стратегии безопасности, расширение ЕС и его представительства в международных институтах, дальнейшее расширение спектра компетенций ЕС, а также изменение международного миропорядка – создание «Группы восьми» в 1998 г.

Для исследования влияния ЕС на процессы глобального управления была создана *система источников и документов*, отражающих изменения роли ЕС в системе институтов «Группы восьми» в течение последнего десятилетия, поскольку ЕС разделяет со странами-членами «Группы восьми» ответственность за международную безопасность и благополучие в глобальном пространстве.

Системный анализ основывался на ряде документов и материалов, в том числе:

- документах саммитов «Группы семи/восьми», включая министерские встречи, исследования, посвященные изучению роли «Группы семи/восьми» в глобальном управлении;
- документах и данных, относящихся к деятельности институтов ЕС (в первую очередь Европейского совета, страны-председателя Совета, Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности, Европейской

комиссии); деятельности ЕС в «Группе семи/восьми»; официальных документах и аналитических работах, посвященных деятельности ЕС на международной арене;

- данных об исполнении ЕС обязательств, принятых на саммитах «Группы семи/восьми» (на основе данных, содержащихся в отчетах Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто); в случае, если имеющихся данных было недостаточно, в рамках проекта проводился дополнительный анализ исполнения ЕС обязательств «Группы восьми» на основании программ и повестки дня. Кроме того, использовались оценки саммитов «Группы семи/восьми», сделанные Н. Бейном (Лондонская школа экономики) и профессором Дж. Киртоном (Университет Торонто).

Вопросы внешних отношений, общей внешней политики и политики безопасности, развития и торговли составляют важнейшую часть отношений ЕС с развивающимися странами и повестки дня саммитов ЕС. Результаты таких саммитов и релевантные документы, отражающие приоритеты, общие с повесткой дня саммитов «Группы семи/восьми», также были включены в анализ. Однако в рамках данного исследования были рассмотрены только саммиты ЕС со странами-членами «Группы восьми» (США, Канада, Япония и Россия), странами «Группы пяти» (начиная с саммита в Глениглсе, так как именно с 2005 г. участие стран «Группы пяти» в диалоге «Группы восьми» стало системным и регулярным) и некоторыми другими странами, участвующими в саммитах «Группы восьми»¹.

В анализе также использовались документы, отражающие приоритеты ежегодных председательств и повестки дня саммитов как «Группы восьми», так и ЕС (6- и 18-месячные циклы были проанализированы в тех случаях, где это было возможно).

Функциональный подход

Цель качественного и количественного анализа материалов заключалась в выявлении приоритетных тем, заявлений и обязательств, общих для «Группы семи/восьми» и ЕС.

В качестве *аналитической парадигмы* был адаптирован функциональный подход, предложенный Дж. Киртоном для оценки деятельности «Группы семи/восьми» и ее роли в глобальном управлении. Используя этот подход, исследователи предприняли попытку проанализировать и измерить вклад ЕС в реализацию основных функций глобального управления: политическое управление на национальном уровне, обсуждение, определение направлений дальнейших действий, принятие решений, реализация решений и развитие глобального управления.

Вышеуказанные шесть функций были адаптированы для того, чтобы отразить особый характер ЕС как коллективного члена «Группы восьми», что позволило:

- оценить возможность ЕС оказывать влияние на решения «Группы восьми» посредством участия в процессах обсуждения, определения новых направлений и принятия решений;
- оценить (там, где это возможно) уровень выполнения принятых решений другими участниками.

Поскольку функция «политическое управление на национальном уровне» неприменима к ЕС, в исследовании рассматривалось исполнение функции «управление на уровне Сообщества» в тех случаях, когда «Группа восьми» использовалась в качестве инструмента для реализации политических целей ЕС.

В части, касающейся реализации функции «обсуждение», цель анализа состояла в оценке вклада ЕС в процесс обсуждения приоритетов и достижения общего понимания ценностей, приоритетов, задач и места в повестке дня глобального развития.

В рамках исследования функции «определение направления действий» были собраны данные о том, каким образом и в какой степени ЕС как коллективный член способен влиять на приоритеты, нормативные заявления и цели «Группы восьми» в соответствии со своими собственными приоритетами.

В рамках анализа функции «принятие решений» был рассмотрен вклад ЕС в выработку принятых на саммите обязательств² [4].

Исследование функции «реализация решений» включало анализ исполнения ЕС обязательств, принятых на саммитах «Группы

¹ Более подробный список использованных документов см. в Приложении 1.

² Обязательство представляет собой «отдельное, специфичное, выраженное публично и на основании общего согласия заявление намерения, «обещание» или «обязательство» участников 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).

восьми», а также исполнение другими членами «Группы восьми» приоритетных обязательств, инициированных ЕС и/или соответствующих приоритетам политики ЕС. Считается, что ЕС обладает особым влиянием в вопросах достижения консенсуса и принятия обязательств. Известно также, что уровень исполнения ЕС обязательств, принятых в рамках «Группы восьми», традиционно высок. Однако значительная часть данных отсутствует, что свидетельствует о необходимости эмпирического подтверждения того, каков в действительности вклад ЕС в риторику и/или результаты деятельности «Группы восьми». Это, в свою очередь, требует сбора и анализа данных об исполнении ЕС обязательств, принятых в рамках «Группы семи/восьми», а также дальнейшего сопоставительного анализа уровня исполнения обязательств ЕС с другими странами-членами «Группы восьми»³.

В процессе анализа данных учитывалось, входит ли рассматриваемый вопрос в сферу компетенции стран-членов или Сообщества. Ключевое значение для интерпретации данных в дальнейшем будет иметь учет природы конкретной политической сферы.

При сборе и анализе данных для обеспечения последовательности и сопоставимости оценки деятельности «Группы восьми» и анализа вклада ЕС в реализацию функций «Группы восьми» использовалась методология оценки деятельности «Группы восьми», разработанная Дж. Киртоном, Э. Кокотсис и Дж. Губер.

Для обеспечения сопоставимости оценок, в тех случаях, где это возможно, использовались одинаковые индикаторы, хотя цели изучения роли ЕС в «Группе восьми» потребовали пересмотра и уточнения индикаторов для учета характера данных и специфических целей исследования.

Индикаторы

Как было отмечено выше, не все индикаторы, используемые в методологии оценки деятельности «Группы восьми», применимы к оценке роли ЕС в деятельности этого института. Для исследования характера вклада ЕС в выполнение «Группой восьми» своих функций и задач использовались следующие показатели:

Политическое управление на уровне Сообщества

1. Упоминание в Коммюнике. Число упоминаний ЕС и институтов ЕС в Коммюнике (имеющих позитивный контекст, признающих и оценивающих положительно вклад ЕС; не включаются упоминания специфических обязательств стран, принятых вне общего пакета договоренностей и не разделяемых всеми участниками в равной мере). Единицей измерения, по аналогии с методологией Киртона – Кокотсис – Губер, является предложение. Если ЕС упоминается в одном предложении дважды, этот случай рассматривается как одно упоминание.
2. Упоминания «Группы семи/восьми» в документах Сообщества включают прямые ссылки на саммит(ы) «Группы семи/восьми» и/или косвенные ссылки на саммит(ы) «Группы семи/восьми», там где саммит(ы) подразумевается в документах/заявлениях/обращениях (или других формах заявлений, касающихся национальной политики). Единицей измерения, по аналогии с методологией Киртона – Кокотсис – Губер, является предложение. Как указывалось выше, если «Группа семи/восьми» упоминается в одном предложении дважды, этот случай рассматривается как одно упоминание.

Обсуждение

1. Количество включений приоритетных тем саммита «Группы семи/восьми» в документы ЕС, принятые до саммитов «Группы семи/восьми».
2. Количество аналогичных заявлений, повторяющихся в последующих документах «Группы семи/восьми».
3. Соотношение между двумя группами упоминаний (в процентах).

Определение направления действий

1. Упоминания ключевых ценностей и приоритетов в документах ЕС, предшествующих саммитам «Группы семи/восьми». Поиск не ограничивался только «демократическими ценностями», так как это

³ Подробное описание источников информации об исполнении обязательств см. в Приложении 2.

привело бы к ограничению понимания вклада ЕС в реализацию других приоритетов «Группы семи/восьми». В число ценностей включены: либерализация рынков и инвестиций, свобода торговли, защита окружающей среды, содействие развитию, поддержание мира, борьба с коррупцией, свобода, благополучие человека и др.

2. Количество аналогичных упоминаний, повторяющихся в последующих документах «Группы семи/восьми».

3. Связь между двумя группами упоминаний (в процентах).

Единицей измерения является предложение.

Принятие решений

1. Количество обязательств, принятых странами-членами «Группы восьми» по инициативе ЕС и/или отвечающих интересам ЕС, их доля в общем числе обязательств.

2. Количество (вновь) привлеченных финансовых средств. Объем финансового вклада ЕС в общее число привлеченных «Группой семи/восьми» средств, в абсолютном и относительном (в процентах) выражении.

Реализация решений

1. Показатели уровня исполнения ЕС обязательств, принятых на саммитах «Группы семи/восьми», в течение года после саммита, содержащиеся в годовых итоговых отчетах об исполнении обязательств «Группы восьми».

2. Другие важные свидетельства исполнения ЕС обязательств «Группы семи/восьми», которые не учитываются в ходе мониторинга исполнения обязательств.

Развитие глобального управления

1. Новые институты, созданные в рамках системы «Группы семи/восьми». Показатель включает число институтов «Группы семи/восьми», решения о создании которых были приняты лидерами стран-членов в рамках саммитов. Единицей анализа является количество институтов.

2. Число новых институтов, созданных по инициативе ЕС.

3. Уровень поддержки новых институтов со стороны ЕС.

4. Количество новых мандатов/функций, выданных «Группой семи/восьми» существующим международным институтам.

5. Количество новых мандатов/функций, выданных «Группой семи/восьми» существующим международным институтам по инициативе ЕС.

6. Количество новых мандатов/функций, выданных «Группой семи/восьми» ЕС в числе прочих международных институтов.

7. Уровень поддержки со стороны ЕС реализации мандатов международными институтами.

Контент-анализ документов

Многие документы не содержат явных данных о влиянии ЕС на результаты деятельности «Группы восьми» или взаимозависимости «Группы семи/восьми» и ЕС, их взаимоусиливающих действий или использования «Группы семи/восьми» для становления ЕС как международного актора. Ответ на вопрос, что является причиной, а что следствием, может зависеть от сферы принимаемых решений, а также от ряда других факторов. Поэтому тщательный анализ формулировок был необходимым условием формирования и интерпретации эмпирической базы.

Для проведения качественного и количественного анализа отобранных документов с целью поиска тем и заявлений, общих для «Группы семи/восьми» и ЕС, при формировании базы данных фиксировались следующие показатели:

- темы и заявления, общие для «Группы восьми» и ЕС, упомянутые в соответствующих документах;
- упоминания ЕС и его институтов в документах «Группы восьми», а также типы упоминаний;
- ссылки на «Группу восьми» в документах ЕС и типы упоминаний;
- количество общих рассмотренных тем (вопросов);
- характер связи между ними;
- интенсивность и модальность взаимосвязи «Группы восьми» и ЕС в контексте приоритетных сфер/вопросов/приоритетов повестки дня;
- их зависимость от приоритетной сферы;
- их распределение во времени;
- интенсивность взаимосвязи «Группы восьми» и ЕС с точки зрения формулы участия ЕС в саммитах «Группы восьми»;
- модальность взаимосвязи «Группы восьми» и ЕС с точки зрения формулы участия ЕС в саммитах «Группы восьми»;

- формы отражения приоритетов и целей ЕС, заявленных в «Заключениях» страны-председателя ЕС и других программных документах, в документах и решениях «Группы восьми»;
- «формулы» встреч;
- упоминания России и вид упоминания, отражающий формат взаимодействия.

В базу включались разделы документов, иллюстрирующие ключевые пункты повестки дня, приоритетные темы, достижения, обязательства саммитов/документов, цитаты, четко и полностью фиксирующие содержание и характер заявлений и действий. Их формулировка не могла быть слишком общей, например, «содействие развитию» («support to development»), но должна была быть более полной и специфичной: «лидеры стран-членов “Группы восьми” и руководители международных организаций определили основные принципы нового партнерства с целью содействия развитию» («the leaders of the G8 and heads of the IOs defined main principles of the new partnership for development to be launched»). Такая формулировка отражает содержание документа и обязательства в полной мере.

Учитывая важность фактора лидерства и других аспектов, связанных с личными взаимоотношениями участников саммитов, особое внимание было уделено анализу состава участников саммитов и делегаций министерских встреч.

Влияние различных форматов взаимодействия на параметры сотрудничества России и ЕС

В рамках исследования был также проанализирован комплекс вопросов, связанных с тем, каким образом различные форматы сотрудничества России и ЕС оказывают влияние и формируют их «стратегическое партнерство» (либо, напротив, не влияют на него).

В ходе анализа была предпринята попытка установить, влияет ли на содержание и характер взаимодействия России и ЕС формат их сотрудничества. Рассматривались данные документов, содержащие решения по вопросам, являющимся приоритетными для обеих сторон, задающим повестку дня обоим институтам («Группы восьми» и ЕС, а также диалог Россия – ЕС), отражающим общие проблемы, хотя и не обязательно характеризующимся общим пониманием и схожестью подходов к их решению. Для этих целей были выделены четыре формата взаимодействия:

- сотрудничество в рамках «Группы восьми», где взаимодействие ЕС и России определяется равным, хотя и разным по форме, статусом членства;
- диалог ЕС и России по общим проблемам и приоритетным вопросам, который определяется его «двусторонним» характером, ограничен особой системой правил и механизмов и соответствующим образом структурирован;
- сотрудничество ЕС с другими странами-членами «Группы восьми» по проблемам, имеющим особую значимость для отношений ЕС и России, например, саммиты ЕС – США, ЕС – Япония, ЕС – Канада;
- внутриевропейское сотрудничество, принятие решений ЕС в сфере внутренней политики по вопросам, связанным с Россией (общим для повестки дня по трем вышеуказанным пунктам) в рамках норм и принципов Общей внешней политики и политики безопасности.

Таким образом, в тех случаях, когда контент-анализ собранных документов и материалов позволял выделить один из четырех вышеописанных форматов взаимодействия, данные структурировались с целью сопоставления и оценки влияния контекста на характер сотрудничества России и ЕС, методы и механизмы, используемые ЕС для построения партнерства.

Кроме того, были выделены три формата взаимодействия «Группы семи/восьми» и России:

- двусторонние отношения России и «Группы семи»;
- сотрудничество России как полноправного члена «Группы восьми» с другими членами форума;
- Россия как объект политики «Группы семи/восьми».

База данных документов международных многосторонних институтов

Для автоматизации анализа документов ЕС и «Группы восьми» было разработано специальное программное обеспечение, позволяющее:

- формировать базу данных документов (в формате Microsoft Access);
- проводить функциональный анализ документов, выделять содержащиеся в них приоритеты и проводить поиск упоминаний;

- формировать выборки различных данных в табличной форме.

База данных предоставляет пользователю удобную программную среду для хранения, классификации и системного анализа документов многосторонних международных институтов.

База данных позволяет классифицировать документы по ряду параметров:

- автор (главы государств и правительств стран-членов института, различные конфигурации встреч на уровне министров);
- тип документа (декларация, заявление, доклад);
- приоритет повестки дня института;
- реализуемые функции глобального управления (политическое управление на национальном уровне, обсуждение, определение направлений дальнейших действий, принятие решений, реализация решений и развитие глобального управления);
- упоминающиеся в документе страны и международные организации (список релевантных значений может изменяться пользователем).

На основе текстового анализа, проводимого исследователем, программа позволяет проанализировать и измерить вклад многосторонних международных институтов в реализацию основных целей глобального управления путем выявления следующих показателей качественного анализа:

- включение в повестку дня институтов общих вопросов;
- изменения повестки дня института во времени;

- развитие определенного приоритета в деятельности института.

Количественный анализ документов проводится по следующим показателям:

- общая статистическая информация о документах (количество, распределение по авторам, типам и приоритетам);
- интенсивность обсуждения отдельных вопросов (количество документов, предложений, слов и символов, посвященных вопросу);
- распределение содержания документов по выполняемым функциям, соотношение между функциями;
- частота обращения к различным ценностям в рамках функции определения направления действий;
- количество упоминаний стран и международных организаций по типам взаимодействия;
- распределение упоминания стран и международных организаций в рамках обсуждения различных приоритетов и выполнения разных функций;
- количество обязательств, содержащихся в документах, а также уровень их исполнения;
- количество упоминаний одного института в документах другого, распределение этих упоминаний по типам взаимодействия и видам приоритетов, в контексте обсуждения которых сделано упоминание.

Возможность анализа изменения различных показателей во времени позволяет оценить динамику эффективности деятельности многосторонних международных институтов, их вклад в выполнение основных функций глобального управления.

Приложение 1

Документы, использованные в анализе

При отборе документов принималось во внимание, что на эффективность достижения консенсуса и дальнейшего выполнения решений оказывают влияние организация встреч и формат переговоров, как формальных, так и неформальных.

Документы «Группы семи/восьми»

Системный анализ проводился на основе документов саммитов «Группы семи/восьми», министерских встреч, докладов рабочих групп и т.п. за период с 1998 г. по 2008 г.

Заявления, принятые совместно со странами «Группы пяти» (Outreach 5), также являются частью системы источников и документов.

Пресс-конференции лидеров включают в исследование в рамках отдельной группы источников – «другие материалы». Хотя они не отражают коллективное мнение и не являются официальными документами, тем не менее могут особенно четко выражать индивидуальные позиции, а также коллективную позицию ЕС – в заявлениях, сделанных текущим председателем Европейского совета, председателем Европейской комиссии или комиссарами.

Документы ЕС

Системный анализ проводился на основе документов и данных, относящихся к деятельности институтов ЕС (в первую очередь Европейского совета, председателя Европейского совета, Европейской комиссии) в «Группе семи/восьми». К ним относятся «Заключения» председателя Европейского совета, рабочие программы и доклады председателя, выступления председателя в Европарламенте и национальных парламентах, официальные сообщения и доклады Европейской комиссии, заявления Высокого представителя по внешней политике и политике безопасности.

Анализ охватывал документы не только Европейского совета, но и различных конфигураций Совета ЕС:

- Совета ЕС по общим вопросам и внешним отношениям;
- Совета ЕС по экономическим и финансовым вопросам;
- Совета ЕС по вопросам транспортной, телекоммуникационной и энергетиче-

ской политики (в случаях, где это было необходимо);

- Совета ЕС по вопросам защиты окружающей среды.

Документы, содержащиеся в приложениях к «Заключениям» председателя Европейского совета, также были включены в анализ.

Вопросы общей внешней политики и политики безопасности требовали специального рассмотрения, хотя это в значительной степени зона ответственности стран-членов (в отличие от экономических, финансовых вопросов, вопросов внешней торговли и развития). Для анализа общей внешней политики и политики безопасности были использованы документы, подготовленные на следующих уровнях:

- Европейского совета;
- встречи министров иностранных дел стран-членов и комиссара по внешним связям в формате Совета ЕС по общим вопросам и внешним отношениям;
- председателя Европейского совета;
- Высокого представителя по общей внешней политике и политике безопасности.

Приложение 2

Совокупность данных для анализа уровня исполнения обязательств

- 1) Данные, доступные в отчетах Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто.
- 2) Прямые свидетельства, доступные в промежуточных, итоговых и других отчетах об исполнении обязательств «Группы восьми», подготовленных экспертными группами, специальными представителями по Африке, рабочими группами, а также в ежегодных докладах группы DATA, и др.
- 3) Косвенные свидетельства исполнения ЕС обязательств, принятых в рамках «Группы восьми», содержащиеся в программных документах и повестке дня ЕС и отраженные в документах ЕС, сле-

дующих за саммитами «Группы восьми». Эти документы включают официальные сообщения Европейской комиссии, доклады стран-членов, доклады, сделанные в рамках и для председателя Европейского совета, и др.

- 4) Косвенные свидетельства, доступные в докладах ОЭСР. Например, отчеты о реализации программы Официального содействия развитию (ODA), которые регулярно готовит Директорат по сотрудничеству в сфере развития ОЭСР.
- 5) Сравнительные оценки результатов работы стран-членов «Группы семи/восьми» и ЕС в рамках саммитов.

Литература

1. Hainsworth S. Coming of Age: The European Community and The Economic Summit, 1990.
2. Ullrich H., Donnelly A. The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership // G8 Governance. 1998. Issue 5 (November), available at: <http://www.g8.utoronto.ca/governance/gov5/>.

3. Bonvicini G., Wessels W. The European Community and the Seven // Economic Summits and Western Decision-Making / C. Merlini (ed.). L.: Croom Helm; N. Y.: St. Martin's Press in association with the European Institute of Public Administration, 1984. P. 167–191.
4. Kokotsis E. Keeping International Commitments. Compliance, Credibility and the G7, 1998–1995. Garland Publishing, 1999.

Концепция глобальных общественных благ

С.А. Медведев, И.А. Томашов

Медведев Сергей Александрович – к. и. н., профессор кафедры прикладной политологии факультета прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Томашов Игорь Андреевич – студент факультета прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: глобальные общественные блага, глобализация, международное сотрудничество

Key words: global public goods, globalization, international cooperation

Глобальные общественные блага – это блага, выгоды (издержки) от создания и существования которых распространяются поверх государственных, общественных и поколенческих границ. Ими являются атмосфера, климат, права человека, борьба с инфекционными заболеваниями, международный мир и т.д. Возникновение проблематики глобальных общественных благ – один из главных результатов глобализации.

Государство и создание общественных благ

Создание и предоставление общественных благ сегодня является одной из ключевых задач практически для всех государств мира. Более того, в качестве общественного блага может рассматриваться и само существование института государства, целью которого, согласно институциональной теории, является установление в обществе четких «правил игры» и обеспечение их соблюдения всеми жителями той или иной территории [1]. Значение функции предоставления общественных благ неизменно возрастало по мере перехода человеческих обществ сначала от аграрной к индустриальной, а затем от индустриальной к постиндустриальной стадиям развития.

И действительно, в Средние века правители занимались, прежде всего, обеспечением безопасности жителей подвластной им территории, а также, в случае распространения эпидемий, предоставлением минимальных медицинских услуг. В Новое время объем обеспечиваемых государством общественных благ значительно вырос. Богатство наций увеличилось с развитием капиталистических отношений, граждане стали платить больше налогов и требовать больше социальных услуг, а перед государством стоит задача создания институциональных условий и инфраструктуры для дальнейшего экономического роста.

А. Смит одним из первых призвал к развитию системы начального образования и воспитания с целью уменьшить социальный разрыв, порождаемый разделением труда на промышленных предприятиях [2]. В XIX в. государство получило возможность регулировать

продолжительность рабочего дня. Были сформулированы и инфраструктурные требования к правительствам: строительство дорог и системы водоснабжения, обеспечение горожан жильем.

В XX в. состоялся еще один прорыв в области создания общественных благ, теоретической основой которого стала концепция «государства всеобщего благосостояния». Утверждалось, что именно государство должно взять на себя ответственность за социальное благополучие граждан и исправление «провалов» и негативных экстерналий рынка. Было расширено предоставление таких благ и услуг, как дороги и образование; в качестве общественных благ стало рассматриваться здравоохранение, жилье, высшее образование; были увеличены размеры и количество получателей социальных выплат [2]. Концепция общественных благ стала одной из центральных в экономической науке.

Масштабные изменения конца XX – начала XXI в. оказали значительное влияние на систему создания общественных благ. Распад коммунистических государств вызвал необходимость создания множества новых дееспособных государственных институтов; процессы глобализации привели к размыванию понятия государственного суверенитета и появлению ряда игроков нового типа: транснациональных корпораций, негосударственных организаций, наднациональных структур. Волна экспансии капитализма и демократии, а также качественный скачок в развитии технологий до предела обострили вопрос, предоставляет ли глобализация бедным новые возможности для развития или лишь расширяет глобальный социальный разрыв. В поисках ответа на него и была

сформулирована концепция глобальных общественных благ.

Глобальные общественные блага: сущность понятия

Общественные блага в классическом понимании – это товары или услуги, которые, будучи предоставленными одному человеку, могут быть доступны другим без каких бы то ни было дополнительных затрат с их стороны [3]. Они обладают двумя ключевыми свойствами: неисключительностью в предоставлении и неконкурентностью в потреблении. Первое означает, что производитель блага не может воспрепятствовать его потреблению индивидом, не уплатившим за право потребления; второе – что потребление блага одним индивидом не снижает возможности его потребления другими [4]. Общественными благами являются, например, национальная безопасность, обеспечение государством законности и порядка, а также экономической стабильности.

Не все общественные блага являются таковыми по определению. Напротив, отнесение блага к категории «общественных» или «частных» – следствие социальных процессов и результат политического выбора. Размер финансирования производства общественных благ определяется в ходе политического торга, на который избиратели могут повлиять, голосуя за ту или иную политическую партию. Так, здравоохранение и высшее образование являются благами, степень неисключительности и неконкурентности которых варьируется: они могут быть бесплатными либо платными; больницы и университеты могут принимать большее или меньшее количество пациентов и студентов соответственно. Телевидение может быть общественным и доступным для всех, кто проживает на территории вещания, либо кабельным и частным, т.е. исключительным благом.

Сам по себе факт, что одни индивиды и группы могут выигрывать от предоставления общественных благ больше, чем другие, не влияет на их определение. Однако он может влиять на предпочтения избирателей и направление государственной политики, а также играть роль при решении проблемы «безбилетника», связанной с наличием стимулов к уклонению от несения издержек по финансированию производства общественных благ [4]. Особенно явно проблема издержек и выигрышей от производства общественных благ проявляется в международном контексте, когда дело касается уси-

лий по созданию так называемых глобальных общественных благ.

Исторически одним из первых глобальных общественных благ является принцип свободы открытого моря, в целом оформившийся к концу XVIII в. [5] Сюда же можно отнести и становление правил торговли и передвижения между странами в XIX в. На протяжении большей части XX столетия развитию концепции глобальных общественных благ препятствовала геополитическая и идеологическая вражда крупнейших государств и их сателлитов: вначале Германии, Франции и Великобритании, затем – СССР и США. Условия для ее актуализации сложились лишь в самом конце XX в. после крушения советского блока и появления на мировой арене новой движущей силы – глобализации.

Глобальные общественные блага – это блага, выгоды (издержки) от создания которых распространяются поверх государственных, общественных и поколенческих границ. По меньшей мере, эти выгоды (издержки) должны распространяться на более чем одну группу стран и не должны оказывать дискриминационное воздействие на какие-либо группы населения [6]. Глобальные общественные блага характеризуются теми же свойствами, что и «национальные» общественные блага, – неисключаемостью и неконкурентностью, которые, однако, рассматриваются с точки зрения участников мировой политико-экономической системы. Глобальными общественными благами являются, например, окружающая среда, контроль за распространением инфекционных заболеваний, финансовая стабильность.

Некоторые глобальные общественные блага являются таковыми по своим изначальным характеристикам – например, озоновый слой и климатическая стабильность, другие появились в результате человеческой деятельности (знания, права человека, всемирное культурное наследие, Интернет), третьи представляют собой особую группу постоянных политических действий, направленных на обеспечение мира и безопасности, устойчивого развития, свободной торговли, равенства и справедливости.

Особо следует подчеркнуть, что наряду с глобальными общественными благами существуют и различные виды глобального общественного зла. Этим термином описываются явления, противоположные по сути соответствующим глобальным общественным благам – разрушение окружающей среды, распространение инфекционных заболеваний, терроризм, нарушения прав человека. Возникая в большинстве случаев в качестве негативных экс-

терналий в ситуациях, когда субъект действия не берет на себя все связанные с его осуществлением издержки, они привлекают к себе значительно большее внимание международного сообщества, чем создание глобальных общественных благ.

Факторы появления глобальных общественных благ

Как показывает анализ, «классические» и глобальные общественные блага не противостоят друг другу. Напротив, в современном глобализированном мире создание одних способствует приращению других. Материальное благополучие позволяет индивидам активнее пользоваться преимуществами глобализации и ведет к утверждению в развитых обществах постматериальных ценностей. Реализация гуманитарных программ в бедных странах способствует сокращению глобального разрыва между Севером и Югом. В целом усиление взаимозависимости государств изменяет формы восприятия окружающего мира и способствует признанию важности глобальных общественных благ.

Значительная часть глобальных общественных благ – это ставшие за последние десятилетия глобальными национальные общественные блага [7]. Доктрина прав человека, изначально признанная лишь в некоторых государствах Запада, в 1948 г. получила статус универсальной, а в конце XX в. и вовсе стала одной из идеологических и институциональных основ мирового порядка. Обеспечение финансовой стабильности и экономического роста невозможно без скоординированных усилий на международном уровне – взаимозависимость экономик достигла невиданных доселе масштабов. Постепенно приходит осознание того, что окружающая среда является общим достоянием всех жителей планеты, негативные эффекты быстро распространяются поверх государственных границ, следовательно, экологическая политика не может ограничиваться масштабами отдельных государств.

Несомненно, что наиболее сильным катализатором происходящих изменений в образе жизни и мировосприятии людей является развитие новых технологий. Во-первых, оно позволяет улучшать качество жизни и богатство наций. Во-вторых, значительно снижает транспортные и транзакционные издержки, способствуя увеличению потоков товаров, услуг и информации, перемещаемых по всему миру, а также усиливая мобильность людей. В усло-

виях снижения экономических и политических барьеров между странами различные глобальные акторы имеют возможность эффективно использовать имеющийся технологический потенциал.

Складывающаяся международная система во многом уникальна, ведь основой ее существования является не принцип баланса сил или доктрина сдерживания, а «логика сети», нацеленная на включение как можно большего количества новых членов. Чем больше сеть, тем больше выгоды для отдельных ее членов; появление новых потребителей глобальных общественных благ только расширяет возможности существующих [6]. Страны и игроки все реже прибегают к использованию некооперативных стратегий, подрывающих их способность отвечать на новые системные риски, – изменение климата, излишнюю экономическую и финансовую волатильность, социальное неравенство. Особенно такое взаимодействие заметно на региональном уровне.

Что особенно важно, региональные экономические и политические организации не разделяют мир на несколько «протекционистских крепостей», а напротив, способствуют продвижению либерального мирового порядка, усиливают открытость государств [4]. Идеальным примером здесь является ЕС – организация, члены которой, пройдя сквозь долгую историю конфликтов, одними из первых осознали позитивный потенциал работы над созданием глобальных общественных благ. «Регионализируя» национальные общественные блага, государства-члены не только выиграли сами, обеспечив континенту устойчивый экономический рост, но и создали «прибавочный продукт», ценимый во всем мире. В частности, Шенгенская зона сегодня – это достояние всего человечества.

Виды глобальных общественных благ

Глобальные общественные блага – последнее по времени появления, но не по значению звено цикла создания общественных благ. Свой вклад в него вносят практически все участники экономических отношений: производители и потребители частных благ, государства, международные политические режимы (договоры и организации). Первые платят налоги и могут добровольно участвовать в работе преследующих транснациональные цели некоммерческих организаций. Государства создают общественные блага, выгодные, прежде всего,

для граждан страны, но зачастую также являющиеся «кирпичами» при создании глобальных общественных благ – например, инфраструктуры национальной системы аэронавигации. Большинство региональных экономических и политических организаций нацелены на обеспечение на определенной территории условий для мирного развития и устойчивого экономического роста, что, безусловно, в интересах всего мирового сообщества. Именно поэтому сами эти организации и создаваемые ими выгоды могут быть охарактеризованы как «промежуточные» глобальные общественные блага, без которых зачастую невозможно создание «конечных» [4].

Как уже отмечалось, природа публичности и особенности создания глобальных общественных благ позволяют разделить их на три основные группы [7]. Во-первых, это *природные глобальные общественные блага*, например, атмосфера Земли и мировой океан. В своем изначальном состоянии они являются неисключаемыми и конкурентными, хотя и доступными практически для каждого благами [8]. Ключевой проблемой, связанной с созданием и предоставлением глобальных общественных благ этого типа, является чрезмерное использование и злоупотребление ими, а также сложность их возобновления.

Вторым типом глобальных общественных благ являются *блага, появившиеся в результате человеческой деятельности*. Это теоретические и практические знания, международное право, глобальная сеть информационных и транспортных коммуникаций. Доступ к этим благам может быть как свободным, так и ограниченным: например, знание теоремы Пифагора ограничить невозможно, в то время как новейшие изобретения, как правило, патентуются. Большинство таких благ являются «глобализированными» национальными общественными благами, принцип неисключаемости которых утверждается теперь в международном масштабе. Именно со сложностью в применении этого принципа связана главная проблема в их создании и потреблении: недостаточное использование и нелегитимное ограничение доступа для значительной части человечества.

Третью группу глобальных общественных благ составляют *результаты политической деятельности*. В отличие от благ второй категории, они не являются материальными объектами, их невозможно создать однажды и навсегда. К этой группе благ относятся международный мир, финансовая стабильность, свобода торговли, борьба с инфекционными заболеваниями,

защита экологии. Эти блага неисключаемые и неконкурентные, и главным препятствием их распространения является отсутствие у ключевых участников мирового политического процесса достаточных стимулов и институциональных механизмов кооперации.

Все признанные на сегодняшний день глобальные блага можно разделить на четыре группы: экономические, социальные и политические, инфраструктурные, а также относящиеся к окружающей среде. Экономические глобальные общественные блага – это либеральный торговый режим (открытая торговля), финансовая и экономическая стабильность, обеспечение достаточного предложения критически важных для мировой экономики ресурсов (например, нефти). Социальными и политическими благами являются обеспечение международного мира и безопасности, предоставление посреднических услуг при урегулировании конфликтов, соблюдение прав человека, поддержание власти закона и порядка, борьба с болезнями и повышение медицинских стандартов. Следует особо подчеркнуть, что предоставление этих благ невозможно без создания эффективных институтов на всех уровнях глобального управления.

Инфраструктурными могут быть названы блага, возникающие в результате объединения усилий и стандартизации благ, создаваемых в разных странах. Например, это глобальная система аэронавигации, физическая и виртуальная инфраструктура сети Интернет, знания в широком понимании этого слова. Наконец, экологические блага – это океан, атмосфера, биологическое разнообразие, устойчивость климата (*Рис. 1*).

Глобальное общественное зло

Глобальное общественное зло – это обратная сторона концепции глобальных общественных благ, явления и процессы, прямо противоположные тем, которые обычно определяются как глобальные общественные блага: международная преступность, терроризм, бедность и неравенство, распространение инфекционных заболеваний, нарушение прав человека, загрязнение окружающей среды. В мировой повестке дня борьбе с различными видами глобального общественного зла уделяется значительно большее внимание, чем созданию глобальных общественных благ. И, несмотря на значительный прогресс последнего времени, преодоление политического и финансового



Рис. 1. Типология глобальных общественных благ (ГЛОБ)

разрыва между двумя этими задачами продолжает оставаться важнейшим приоритетом для всего мирового сообщества.

Глобальное общественное зло более публично, чем благо – оно привлекает к себе больше внимания общества, СМИ, политиков. В то время как создание и предоставление благ обычно воспринимается как рутинный процесс, нечто само собой разумеющееся, общественное зло, особенно проявляющееся в конкретных фактах, угрожает благополучию людей, а потому вызывает резонанс, заставляет говорить о проблемах. В идеальной схеме распространение глобальных общественных благ должно вести к сокращению зла и наоборот. Именно поэтому исследователи призывают политиков обратить внимание на позитивную повестку дня. Однако в реальности глобальная публичная политика функционирует по несколько другим принципам – она в значительной степени подотчетна гражданам демократических стран и прессе.

Инвестиции в создание глобальных общественных благ в основном не рассчитаны на быстрый результат. Выгоды от них не всегда можно обозначить в терминах экономической эффективности. Они должны направляться в наиболее бедные части планеты, чуть ли не в буквальном смысле «зарываться в песок». Все это, как правило, не позволяет перейти от риторики об общих вызовах глобализации к реальным действиям. В бюджете США, ли-

дера современного мира, расходы на оборону составляют около 16% и в 16 раз превышают расходы на проведение внешней политики [9]. Всего на помощь зарубежным странам США тратят не более 0,1% ВВП, что в 3 раза меньше аналогичных расходов европейских стран и значительно меньше рекомендованного ООН уровня расходов на содействие экономическому развитию – 0,7% ВВП [9, 10].

Международная повестка дня больше ориентирована на борьбу с глобальным общественным злом, чем на создание глобальных общественных благ. Богатые страны имеют достаточно знаний, технологий и ресурсов, чтобы обезопасить себя от глобальных угроз, и предпочитают дистанцироваться от очагов нестабильности. С одной стороны, события 11 сентября 2001 г. показали ошибочность этой стратегии и необходимость создания глобальной системы безопасности, с другой – последствия организованных именно с этой целью вторжений в Афганистан и Ирак выявили недостаточную легитимность политики «либерального империализма» и отсутствие единства даже внутри западного мира.

В современном мире глобальное общественное зло накапливается там, где существует недостаток усилий национальных государств и международных организаций по созданию глобальных общественных благ. Вместе с тем различия в восприятии зла и блага, глобальное неравенство, трудности кооперации

между государствами препятствуют разработке четкой стратегии развития гуманитарной политики. Международное сотрудничество зачастую ограничивается наименьшим общим знаменателем: борьбой с уже существующими бедствиями, что, однако, не означает минимизации издержек. Напротив, расходы на оборону, на урегулирование конфликтов,

на создание новых международных организаций, на борьбу со стихийными бедствиями могут значительно превышать размер долгосрочных инвестиций в создание глобальных общественных благ. Все это свидетельствует о необходимости новых подходов к решению проблемы коллективных действий в международном масштабе (Табл. 1).

Таблица 1. Глобальные общественные блага (ГЛОБ) и виды глобального общественного зла (ГЛОЗ) [8]

Тип ГлОБ	Свойства ГлОБ		Причина связанных проблем	Соответствующее ГлОЗ	Свойства ГлОЗ	
	Неисключаемость	Неконкурентность			Неисключаемость	Неконкурентность
Экономические ГлОБ						
Либеральный торговый режим	+	+	Недостаточное создание	Фрагментация рынков	+	+
Финансовая и экономическая стабильность	+	+	Недостаточное создание	Финансовый кризис, излишняя волатильность	+	+
Обеспечение мировой экономики ресурсами	-	-	Недостаточное предложение	Нехватка ресурсов	+	+
Социальные и политические ГлОБ						
Мир и безопасность	+	+	Недостаточное создание	Войны, конфликты, терроризм	+	+
Права человека	+	+	Недостаточное использование, отсутствие доступа	Нарушения прав человека, дискриминация	+	+
Власть закона и социальный порядок	+	+	Недостаточное создание	Социальные конфликты, несправедливость, коррупция	+	+
Борьба с болезнями	+	+	Недостаточное создание	Инфекционные заболевания (СПИД, малярия)	+	+
Инфраструктурные ГлОБ						
Глобальная система аэронавигации	+	+	Недостаточное использование	Несоответствие авиационных стандартов	+	+
Интернет	+	+	Недостаточное использование, отсутствие доступа	Ограничение доступа в Интернет, цензура	+	+
Знания	+	+	Недостаточное использование	Ограничение доступа к знаниям	+	+
Экологические ГлОБ						
Океан	+	-	Чрезмерное использование	Загрязнение океана	+	+
Атмосфера, устойчивость климата	+	-	Чрезмерное использование	Глобальное потепление	+	+
Биоразнообразие	+	+	Чрезмерное использование	Разрушение экосистем	+	+

Глобальные общественные блага и проблема коллективных действий

Масштабные трансформации последних двадцати лет значительно изменили глобальный геополитический ландшафт. Размывание части государственного суверенитета, усиление взаимозависимости ключевых участников мирового процесса и появление новых акторов (транснациональных корпораций, международных некоммерческих организаций) привели к «глобализации» понятия общественных благ. Расширился круг проблем, напрямую затрагивающих интересы международного сообщества. Нарушения прав человека, социальные и этнические междоусобицы, вызывающие последствия регионального и глобального масштаба (нарушение политической стабильности, исход беженцев), больше не рассматриваются как дело исключительно одной страны. Высочайшего уровня интеграции достигла мировая экономическая система, что особенно явно проявляется в нынешние дни глобального финансового кризиса.

Вместе с тем глобальный мир не становится более равным. США и ЕС сохраняют лидирующие позиции в политике, экономике и культуре. Проблема борьбы с глобальным общественным злом сводится в конечном счете к способности стран Запада ответить на внешние угрозы и преодолеть собственные эгоистические интересы; проблема создания глобальных общественных благ – к их же готовности делать долгосрочные инвестиции и добровольно отказываться от части своих сверхприбылей в пользу «черной дыры» развивающихся стран. Надежды на обновление повестки дня связываются сегодня с усилением Китая и последующей реализацией концепции «разделения глобальной ответственности» [11] – но, опять же, экономический рост Китая является не более чем производной от развития экономик ключевых потребителей китайской продукции – США и Европы, и неизвестно, как на эту ситуацию повлияет глобальный экономический кризис.

Проблема коллективных действий в международном масштабе является одним из главных препятствий создания устойчивых механизмов воспроизводства глобальных общественных благ. Крайне размыты цели, к достижению которых должны стремиться участники мирополитического взаимодействия; отсутствует понимание того, как должен происходить процесс коллективного действия и кто должен

его координировать; остро стоит вопрос распределения издержек, связанных с созданием глобальных общественных благ; велик соблазн сыграть роль «безбилетника». Традиционное и рациональное мышление зачастую отказывается понимать стимулы тех, кто занимается гуманитарной деятельностью. И несмотря на это, растет количество ориентированных на решение общечеловеческих задач негосударственных организаций.

Существуют три основные стратегии создания глобальных общественных благ: «суммирование», «слабое звено», «передовик» [6]. «Суммирование» позволяет объединить усилия всех заинтересованных лиц, однако несет в себе наибольший риск появления «безбилетников». Суть «суммирования» проста: каждый вносит свою долю в создание глобального общественного блага, например, пытается сократить выбросы углекислого газа. Общее сокращение выбросов является суммой действий всех участников независимо от их размера, статуса и географического положения.

В случае «слабого звена» количество созданного общественного блага измеряется вкладом наименее активного и успешного участника этого процесса. Наиболее развитые государства могут значительно продвинуться в своей борьбе с инфекционными заболеваниями или терроризмом, но условием создания конечного блага – искоренения этих зол – является эффективная борьба с ними во всех без исключения странах мира. В рамках этого сценария критическую важность приобретает фактор кооперации и помощи наиболее слабым «звеньям» цепи производства того или иного глобального общественного блага.

Третья стратегия – «передовик» – выглядит в современных условиях наиболее актуальной. Именно она наилучшим образом описывает сложившуюся в современном мире ситуацию глубокого социального и технологического разрыва между Севером и Югом. Создание общественных благ в таких условиях – прерогатива наиболее развитых стран. Они имеют значительный запас знания и широкие возможности для развития экологически чистых производств, борьбы с инфекционными заболеваниями, реагирования на чрезвычайные ситуации. Вопрос заключается в том, являются ли эти блага глобальными, либо увеличивают разрыв между богатейшими и беднейшими представителями человечества.

Многоплановое развитие международного сотрудничества является, безусловно, глав-

ным условием прогресса в области создания глобальных общественных благ. В течение последних двадцати лет были заложены базовые параметры этого процесса. На его дальнейшее развитие серьезное влияние окажет то, в каком состоянии мир выйдет из нынешнего кризиса глобализации. Инициатива здесь находится, конечно, в руках представителей стран Запада и созданных ими многосторонних институтов. От решимости Евросоюза, «Группы восьми», а в перспективе и «Группы двадцати», занять более активную позицию в области создания глобальных общественных благ зависит будущее всего человечества.

Литература

1. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики: пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.
2. Desai M. Public Goods: A Historical Perspective // Providing Global Public Goods. Managing Globalization / I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R.U. Mendoza (eds.). N. Y.: Oxford University Press, 2003, available at: <http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/Desai.pdf>.
3. Блок Ф. Роли государства в хозяйстве // Экономическая социология (электронный журнал). 2004. Т. 5. № 2. С. 37–56.
4. Афонцев С. От борьбы к рынку: экономическая кооперативность в мирополитическом взаимодействии // Международные процессы. 2003. Т. 1. № 2 (2). URL: <http://www.intertrends.ru/two.htm> (дата обращения: 12.05.09).
5. Гуреев С.А. Принцип свободы открытого моря в современных условиях // Правоведение. 1987. № 1. С. 80–84. URL: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=178124> (дата обращения: 12.05.09).
6. Kaul I., Grunberg I., Stern M. Global Public Goods – Concepts, Policies and Strategies // Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century / I. Kaul, I. Grunberg, M. Stern (eds.). N. Y.: Oxford University Press, 1999.
7. Kaul M., Mendoza R. Advancing the Concept of Public Goods // Providing Global Public Goods. Managing Globalization / I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R.U. Mendoza (eds.). N. Y.: Oxford University Press, 2003, available at: <http://www.undp.org/globalpublicgoods/globalization/pdfs/Kaul-Mendoza.pdf>.
8. Gardiner R., Le Goulven K. Sustaining Our Global Public Goods // Towards Earth Summit 2002. Briefing Paper. 2002. P. 17, available at: <http://www.worldsummit2002.org/texts/Globalpublicgoods-briefing.pdf>.
9. Nye J. The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone. N. Y.: Oxford University Press, 2002. P. 143.
10. Нушелер Ф. Завышенные требования к политике экономического сотрудничества с развивающимися странами // Россия в глобальной политике. Март 2003. URL: <http://www.globalaffairs.ru/printver/2094.html> (дата обращения: 12.05.09).
11. Ломанов А.В. Многополярная гегемония // Россия в глобальной политике. Сентябрь – октябрь 2008. № 5. URL: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/34/10441.html> (дата обращения: 12.05.09).

Ключевые участники

Европейский союз как один из ведущих международных игроков

М.Л. Энтин

Энтин Марк Львович – д. ю. н., профессор кафедры европейского права Московского государственного института (Университета) международных отношений МИД РФ, директор Европейского учебного института при МГИМО(У) МИД РФ

Ключевые слова: Европейский союз, глобальное управление, ведущие международные игроки, право, солидарность, совместное управление

Key words: European Union, global governance, key global players, law, solidarity, co-governance

В статье представлен авторский взгляд на место и роль Европейского союза в международном пространстве как коллективного, принципиально нового игрока глобального управления. В ходе детального анализа раскрываются отличительные особенности и специфика ЕС как политического института, его внутренняя структура и система внешних связей и механизмов взаимодействия с другими акторами международного пространства. Особое внимание уделено таким характеристикам, как отсутствие территориальных границ и неоднородность суверенных государств, входящих в состав ЕС. Раскрываются факторы, обеспечивающие сплоченность государств-членов ЕС, прежде всего верховенство права, политическая культура солидарности, механизмы совместного управления суверенитетом. Анализируются правовая и институциональная специфика организации внешней деятельности ЕС, а также особенности его позиционирования на международной арене. Дается оценка будущего развития и укрепления влияния ЕС на формирование глобальной повестки дня, глобальное развитие и решение текущих международных проблем.

Введение

Европейский союз (ЕС) – совершенно неожиданный, принципиально новый игрок на международной арене. Второго такого нет, и на протяжении всей истории человечества не было. Подходить к нему с обычными мерками некорректно и бессмысленно. Это мало что даст для понимания роли ЕС в международных делах и поведения на международной арене. Однако подавляющее большинство представителей политического и экспертного сообщества до последнего времени именно так и поступали. Результат известен. Мировой фольклор и серьезные исследовательские работы обогатились несколькими крылатыми выражениями и побасенками, отражающими полное непонимание сути явления и нежелание в нем разбираться.

Чаще всего из выступления в выступление, из доклада в доклад кочуют две наиболее популярные шутки. Одна приписывается Г. Киссинджеру. Как принято считать, именно он, в бытность госсекретарем США, настаивал на том, чтобы ему дали один какой-либо номер телефона, по которому он мог бы, в случае кризиса или иной срочной необходимости, связываться с Европейским сообществом (Европейским союзом).

Другая шутка является в большей степени плодом коллективного творчества. Утверждается, что ЕС, давно уже став мировым экономическим гигантом, по-прежнему остается политическим карликом. А проводимая им общая внешняя политика и политика безопасности не является ни общей, ни внешней, ни вообще политикой. Во всех важнейших мировых событиях ЕС оставался на вторых ролях и проявлял бросающуюся в глаза неспособность к действию. Всегда, начиная с Суэцкого кризиса и вплоть до недавних войн на Балканах и Большом Ближнем Востоке.

Все это давно уже не так. Но желания расставаться с приставшими к ЕС уничижающими характеристиками никто не проявляет.

На самом деле странная ситуация, в которой сейчас находится ЕС, описывается, скорее, такой незамысловатой историей. Представьте себе велосипедные гонки, Тур де Франс, Джирга де Италия – не важно. Любой из этапов. От пелотона отрывается несколько наиболее сильных и выносливых гонщиков. До финиша не так далеко. И вдруг один из них (в майке ЕС) чувствует, что сил не осталось. Дыхание сбивается. Ноги ватные. Еще чуть-чуть и он рухнет на дорогу. А велосипедист уверен – то ли видел, то ли знает, – что остальные, украдкой, вытаскивают из карманов и принимают «биостиму-

ляторы». Он их просит: помогите, очень прошу, дайте наркотик. Те, не заставляя себя упрашивать, протягивают ему таблетку. Он ее проглатывает и – о чудо! – через мгновение оживает, начинает крутить педали с удвоенной силой, вырывается вперед и приходит к финишу первым. После награждения сразу же бежит к ним и умоляет дать ему несколько доз про запас. Однако те смеются и отвечают: все дело в психике. Мы тебе «пустышку» дали – плацебо. Она не на мускулы твои подействовала, с ними-то все в порядке, а на мозги.

Пустышкой, которую Брюссель сам для себя придумал на пороге нового тысячелетия, в преддверии плохо подготовленного и поспешного расширения, стал зачем-то ему понадобившийся конституционный процесс. Старожилы ЕС сделали ставку на разработку и принятие Договора, учреждающего Конституцию для Европы (т.е., конечно, для Европейского союза). И просчитались. Он был отвергнут на референдумах во Франции и в Нидерландах. Договор о реформе стал вторым заходом, по необходимости более скромным и заземленным.

Да, реформы ЕС были крайне необходимы, чтобы адаптировать институты к работе в новых условиях, учесть новые реалии, переналадить механизм интеграционного объединения. Но Брюссель возжелал большего. Он уверовал в то, что сможет решить все проблемы одним махом (как в 1950-е гг., когда бросился создавать на песке провалившийся оборонительный и политический союз). ЕС захотел учинить конституционную революцию. Он надумал провозгласить себя постмодернистским супергосударством со всей подобающей атрибутикой, вместо того чтобы действовать не так броско, зато эффективнее. Вместо того чтобы сделать стандартный для себя выбор в пользу политики малых дел и пойти по пути последовательных взаимосвязанных изменений, что у него получается неизмеримо лучше.

Ведь ни в какой глубинной трансформации Европейский союз не нуждается. Он не нуждается ни в перестройке своих основ, ни в изобретении новой философии интеграции, ни в изменении принципов функционирования. Что ему действительно необходимо, так это поменять приоритеты, модернизировать проводимую политику, приспособиться к более жестким и беспощадным правилам глобализации. Иначе говоря, ему пора отставить в сторону демагогию и научиться лучше понимать и защищать свои интересы, а значит, эффективнее пользоваться тем колоссальным потенциалом, которым ЕС обладает.

Европейский союз уже давно превратился в сверхмощное целостное образование. Попытки называть его или сравнивать с супергосударством или империей только запутывают дело. В стремлении конституироваться в них у него также нет никакой нужды. К тому же оно не имеет будущего. ЕС совсем другой, у него нет аналогов, но слабее, аморфнее или беспомощнее он от этого не становится. А вот до самоидентификации ЕС пока далеко, как, впрочем, и до осознания ответственности за выражение общего, глобального, а не своего частного интереса. До них Брюссель еще не дорос. Да и гарантий того, что ему удастся преодолеть сложные внутренние противоречия, выстоять в борьбе за глобальную конкурентоспособность, никто не даст. ЕС предстоит решать проблемы, в корне отличающиеся от проблем других ведущих мировых игроков. И видятся они Брюсселю зачастую в искаженном свете. Смотреть же на себя со стороны у него тоже пока не получается.

Тем не менее такой взгляд со стороны на Европейский союз в качестве одного из ведущих международных игроков сейчас особенно необходим. Поэтому следует шаг за шагом, не спеша проанализировать, в чем заключается специфика ЕС, разобраться в том, каковы юридические основы его функционирования во внешнеэкономической и внешнеполитической сфере, пройтись по основным направлениям его внешней деятельности и внешней политики и заглянуть в завтрашний день этого удивительного интеграционного образования.

Отличительные особенности и специфика ЕС

Подчеркнем еще раз: Европейский союз – очень странное, непонятное политическое существо. Так он определяет себя сам. Европейский союз соткан из сотен и тысяч противоречий. Ни одну характеристику ЕС нельзя оценивать однозначно негативно или однозначно позитивно. Нужно просто эти черты точно диагностировать.

В то же время следует учитывать, что ЕС имеет сложную внутреннюю организацию. Процесс генерации идей, подготовки, принятия и реализации решений и их пересмотра идет в нем иначе, чем у других ведущих международных игроков, будь то государства или международные организации. Рациональное и иррациональное проявляются по-другому. Многие процессы скрыты от внешнего наблюдения, идут не на тех уровнях управления, где их при-

нято отслеживать, или обусловлены неочевидными факторами.

Это создает проблемы для самого Европейского союза, но ничуть не меньшие проблемы возникают у большинства его партнеров. Полной определенности в том, с кем взаимодействуешь, с кем и о чем договорился, кто и за что несет ответственность, чего можно ожидать в дальнейшем, у них нет. В результате неперенным фактором поведения ЕС на международной арене, особенностью построения его связей с внешним миром и отношений других международных игроков с ЕС становится их вариативность. Действия ЕС и то, как будут строиться отношения с ЕС, предсказывать всегда особенно трудно. В них всегда много странного. Последовательность поведения ЕС на международной арене, не настырность в продвижении своих интересов, а именно последовательность, редко кто может отнести к достоинствам этой организации.

ЕС без границ

Странности начинаются с самого начала, с того, что для всех остальных ведущих международных игроков является совершенно четко заданной константой, – определенности границ и базового значения, придаваемого государственному суверенитету.

Формально Европейский союз состоит из 27 суверенных государств. Все они являются равноправными членами объединения. Их совокупная территория образует единую территорию ЕС. Лица, состоящие в гражданстве государств-членов, являются гражданами ЕС и обладают дополнительными правами, проистекающими из союзного гражданства. Внешние границы государств-членов образуют общую границу ЕС с остальным миром. Внутренние границы по большей части ликвидированы.

Однако не все так просто. Политические и географические границы ЕС нестабильны. В любой момент они могут измениться. С ареалом своего жизненного пространства ЕС так до сих пор и не определился. Куда его может завести внешняя экспансия, остается только гадать. Решение о внешних границах расширения ни Брюсселем, ни столицами «двадцати семи» окончательно не принято. Одни государства хотели бы его продолжить, другие предпочли бы в какой-то момент остановиться. Одни исходят из того, что Евросоюз слишком далеко зашел с интеграцией. Другим хочется еще большего. Сигналы, подаваемые разными силами внутри ЕС, противоречивы.

Так, политика в отношении Балкан давно уже отнесена к разряду внутренней. Поглощение субрегиона является лишь вопросом времени. Оно начнется с Хорватии и не остановится, пока все балканские страны не окажутся внутри объединения. В апреле 2009 г., окончательно закрепляя указанный тренд, заявку на вступление подала Албания.

Но и на Молдавию, Украину, Белоруссию и даже Закавказье ЕС имеет виды. Во всяком случае, Брюссель интенсивно занимается заигрыванием с политическими элитами этих стран, искусно подпитывая их мечты о перспективе членства. В соответствии с Лиссабонским договором любая из них может претендовать на него в случае, если будет удовлетворять политическим и экономическим критериям членства. Забота о достижении этих критериев прописана в политике соседства ЕС и восточного партнерства. Юридическим и географическим критериям, будучи европейскими странами, они изначально соответствуют.

В отношении Турции Рубикон вроде бы перейден. Статус кандидата в члены ей предоставлен. Тем не менее нынешними темпами переговоры о вступлении могут продолжаться еще целую вечность.

Казалось бы, с южным «подбрюшьем» ЕС все ясно. Израилю подавать заявку на вступление отсоветовали. Наиболее развитым странам Северной Африки, рискнувшим на такой шаг или готовившимся к нему, предложили либо отозвать заявку, либо поостыть. Но и здесь не все так просто, имеются нюансы.

ЕС очень старается привязать к себе все Средиземноморье, включая бассейн Черного моря, и навязать ему свои стандарты и ценности. Исторически здесь господствовали бывшие колониальные страны, являющиеся членами ЕС. Их культурное и политическое влияние очень велико. Регион рассматривается ЕС в качестве естественного союзника. Он является его сырьевой базой. С его помощью ЕС «омолаживается», отсюда он насыщается дешевой рабочей силой. Стабильность и ускоренное развитие Средиземноморья ЕС жизненно необходимы.

Всеми этими соображениями проникнуты мотивы последних инициатив ЕС о создании Средиземноморского союза. В принципе, намечаемые им планы можно оценить, конечно, как утопические. Вместе с тем нельзя не видеть их пока еще нереализованный потенциал, ведь ЕС может использовать свои естественные преимущества, которых нет у других ведущих международных игроков. Они заключают-

ся в том, что ему гораздо проще и сподручнее пользоваться широчайшим набором мер интеграционного характера, имеющих в его распоряжении. А это не мало.

Но и кольцом стабильности и добрососедства, которым ЕС усиленно себя окружает, сфера интеграционного объединения не исчерпывается. ЕС пытается проникнуть всюду, куда может дотянуться. И отдельным странам, и группам тяготеющих друг к другу государств, находящимся далеко за его пределами, он предлагает одежды государственно-правового строительства, сшитые по его лекалам, и следование выпестованной им модели социально-экономического развития.

После того как альтернативы, предлагавшейся Советским Союзом, не стало, а США свое мессианство серьезно дискредитировали чрезмерным использованием силы, могло показаться, что будущее за миром «поевропейски». Однако сравнительно недавно у ЕС появился неожиданный и очень прозорливый соперник в соревновании за то, чтобы служить образцом для подражания, а соответственно и в борьбе за рынки, экономическое и политическое влияние. В мягкой силе ЕС стал уступать не Вашингтонскому, с чем он готов был бы примириться, а Шанхайскому консенсусу.

Внутренняя неоднородность

По окончании «холодной войны» ЕС сделал трудный политический выбор в пользу внешней экспансии. Тем самым он фактически на время распрощался с надеждами на углубление интеграции. Брюссель от них не отказывался. Но у него просто не вышло. Он вынужденно пошел по пути экстенсивного развития, отложив более дерзкие планы на потом. Расширение ему многое дало, но и потерял он порядком.

ЕС получил ни с чем не сравнимые политические дивиденды и завоевал благодарность народов, осуществив миссию объединения Европы. Он распространил на Центральную, Восточную и Юго-Восточную Европу пространство индивидуальной свободы, стабильности и процветания. Взамен ЕС получил доступ к колоссальным недооцененным активам (т.е. скупил по дешевке), новое бескрайнее поле безопасного приложения капитала и дешевую, культурно близкую ему квалифицированную рабочую силу. В результате общий рынок стал намного более емким. Население ЕС увеличилось до 450 млн человек. Брюссель сорвал огромный призовой куш.

Но интеграционное объединение лишилось одного из главных достоинств. Оно утратило сплоченность и однородность, вобрав в себя народы с несопоставимым историческим прошлым, непохожими ценностными ориентирами и разными поведенческими установками.

Двадцать семь стран-членов сейчас – это не первоначальные шесть, двенадцать или пятнадцать, как было когда-то. Это совершенно иное политическое и экономическое пространство. Его неизмеримо сложнее обустроить, им тяжело управлять. Государств-членов стало слишком много.

Казалось бы, все страны-члены ЕС должны быть похожими, ведь они принадлежат к единой европейской цивилизации, к единой европейской культуре. Но даже в рамках одной и той же культуры специфика огромна. В интеграционное объединение теперь входят скандинавы со своим северным менталитетом. К нему присоединилась Юго-Восточная Европа, имеющая совершенно иные представления. Оплотом ЕС, как и раньше, является Германия, которая во главу угла неизменно ставит порядок. Она предпочитает более упорядоченные и предсказуемые отношения. Яркость «букета» обеспечивают страны Средиземноморья со своей легендарной экзальтированностью и многовековой историей. «Букет» действительно пестрый. В нем есть все: и бросающиеся в глаза диссонансы, и столь важные для развития богатство и разнообразие культур.

Но это не только разные страны и разные нации. Это и далеко отстоящие друг от друга уровни исторического, экономического и политического развития. Потому что разрыв в уровнях доходов между наиболее богатыми странами Европейского союза и наиболее бедными достигает 35 раз! Столь значительный разрыв является несомненной сложностью для Европейского союза – как согласовать разнонаправленные интересы? как создать единое экономическое пространство, не ломая экономику отдельных стран? где взять столько денег? Хотя, с другой стороны, его можно рассматривать и как преимущество, поскольку в рамках огромного общего рынка, емкость которого определяется миллионами индивидуальных и коллективных потребителей, регионы с разным уровнем развития, ресурсным обеспечением и специализацией могут дополнять друг друга. Умелое использование указанных преимуществ в принципе позволяет заниматься деллокализацией производства, перенаправлением финансовых потоков и поощрением трудовой миграции, не выводя их за пределы

общего экономического пространства. Возможным становится и поиск в рамках этого пространства наиболее оптимальных экономических решений.

Это очевидное неудобство, если выразиться максимально дипломатично, и во внешней сфере. У каждого государства, каждой группы государств в ЕС свои, если и не диаметрально противоположные, как в случае со вторжением в Ирак, то как минимум разнонаправленные интересы. Их далеко не всегда удастся или вообще можно свести к общему знаменателю. Испания, например, стремится к тому, чтобы привлекать к сотрудничеству все в большей и большей степени страны Латинской Америки. Финляндии ближе северное измерение. Греция погружена в Балканы. У стран этого субрегиона своя повестка дня. Бывшие метрополии навязывают остальным государствам-членам приоритетное внимание ЕС к делам своих бывших колоний, и т.д.

Входящие в состав ЕС великие державы имеют глобальные амбиции. Они стремятся обеспечить присутствие ЕС повсюду на планете. Они вовлечены в личном качестве во все важнейшие международные процессы. Некоторые из них заседают в Совете Безопасности ООН, другие рвутся туда. Без их участия не обходятся ни наиболее значимые международные форматы сотрудничества и взаимодействия ограниченного состава (как, например, «Группа восьми» и «Группа двадцати»), ни особые структуры, созданные для урегулирования наиболее острых международных конфликтов и проблем. Достаточно в этой связи вспомнить об инициативе ведущей «тройки» ЕС по Ирану и созданном ею специфическом переговорном формате. Напротив, для основной массы государств-членов, и прежде всего стран ЦВЕ и Балтии, безусловным приоритетом является позиционирование ЕС как региональной державы. Они ратуют за более активное вовлечение своих ближних и дальних соседей в деятельность ЕС, их «подтягивание» к интеграционному объединению.

Размежеваний в ЕС по группам интересов – великое множество. Старая Европа готова критиковать США и конкурировать с ними за влияние в мире. Новая Европа выступает энергичным проводником влияния США, что приносит вполне ощутимые дивиденды: опора на США помогает обеспечить больший вес и самостоятельность в делах ЕС. Государства-учредители хотели бы наращивать самостоятельный военный потенциал ЕС и развивать командные структуры. Новички видят в этом, скорее, угрозу. Крупнейшие континентальные

державы пытаются сохранить за своими транснациональными компаниями в сфере энергетики привилегированное положение, подтвердить их лидирующие позиции в мировой экономике и не утратить свободу рук. Государства, зависящие от внешних поставок, при поддержке Европейской комиссии упорно навязывают остальным передачу компетенции в области энергетики на наднациональный уровень. Члены ЕС, модернизировавшие структуру своего хозяйственного комплекса и сделавшие ставку на новую экономику и дерегулирование рынка труда, отстаивают идеи дальнейшей глобализации и либерализации международной торговли. Те страны, значительная часть населения которых занята в традиционных и классических секторах промышленного производства, не возражают, если свобода торговли будет сбалансирована продуманными протекционистскими мерами. Страны-члены ЕС по-разному относятся к проблемам легальной и нелегальной миграции, сепаратизма, международного терроризма, организованной преступности и т.п. За примерами далеко ходить не надо. Их можно приводить до бесконечности. А ведь существует и традиционное размежевание на «евроэнтузиастов» и «евроскептиков», сторонников союза народов и приспешников союза государств, и пр. Таким образом, можно констатировать следующее: разброс интересов и позиций внутри ЕС чрезвычайно велик.

Поэтому по многим внешнеполитическим и внешнеэкономическим вопросам ЕС не в состоянии добиться консенсуса. Он зачастую запаздывает с принятием важных решений или вообще оказывается парализованным. Его позиция плохо артикулирована или носит невнятный характер. Нередко случается так, что караван, состоящий из государств-членов, движется со скоростью медленнее всех бредущего верблюда. Вместо единого голоса раздается ставящий в тупик разнобой голосов. По некоторым пунктам мировой повестки другие ведущие международные игроки мнением ЕС сознательно пренебрегают.

Но существует и обратная сторона медали. Разброс интересов приводит к тому, что ЕС интересуется очень широким спектром проблем и регионов. Он готов проводить активную внешнеполитическую и внешнеэкономическую линию по всем азимутам. Отстаивая и продвигая свои частные приоритеты, отдельные страны ЕС могут опираться на консолидированную мощь всего интеграционного объединения и часто этим пользуются (или даже злоупотребляют). Если же ЕС удастся найти решение, устраивающее все государства-члены, и вы-

работать единый план действий, он, как правило, осуществляет их очень последовательно, бескомпромиссно, не считаясь ни с чем, ставя во главу угла только и исключительно свою собственную выгоду. А добиваться своего ЕС может и числом, и умением, образуя в отношениях с третьими странами и организациями мощнейший «кулак», которому мало кто в состоянии противостоять. Да и координацию действий, и распределение ролей в таких случаях ЕС демонстрирует феноменальные.

Неоднородность ЕС, многообразие и острота пропитывающих его противоречий порождают и другой феномен, который в исследованиях европейского проекта обычно предпочитают замалчивать. Европейская интеграция состоялась во многом только потому, что Западной Европе нужно было противостоять общему врагу. Сталин (от обратного) стал крестным отцом интеграционных процессов на противоположной стороне континента не в меньшей степени, нежели Робер Шуман и Жан Моне. И сейчас идеальным для сплочения ЕС остается поиск внешнего врага. На эту роль Брюссель по очереди пробует то враждебные Европе международные процессы и явления, то отдельные страны, религии и культуры (хотя и утверждает, что ничего подобного не происходит). Одновременно жесткостью и бескомпромиссностью позиции на международной арене Брюссель стремится компенсировать внутреннюю рыхлость и аморфность.

Вместе с тем прием, при котором все государства-члены становятся заложниками общей согласованной линии на международной арене или частных интересов одного из них, или небольшой группы стран, является лишь одним из второстепенных в палитре фундаментальных методов и инструментов консолидации ЕС. Вне связи с ними ЕС в настоящее время невозможно даже представить.

Факторы сплоченности

В той или иной степени факторами сплоченности государств-членов ЕС выступают принадлежность к одному географическому региону, совместное историческое прошлое, общее культурное наследие, единые политические ценности, близость интересов, расчет на то, что объединение нейтрализует противоречия и усилит международную конкурентоспособность. Вместе с тем сами по себе они не объясняют, почему у стран Западной Европы, к которым сейчас присоединилось большинство остальных европейских народов, получился

интеграционный проект. Они вполне могли бы жить в мире, достатке и согласии, не беря на вооружение новые формы организации совместного существования, чреватые отказом от независимости и самостоятельности и подчинением друг другу. Ведь нигде больше опробованные ими организационные решения не прижились. Определяющими факторами необратимости интеграционного проекта стали сформированный ими особый, ни на что не похожий правовой порядок, качественно новая политическая культура совместного принятия решений и их реализации, совместное управление суверенитетом.

Господство правовых установлений

Европейский союз является одновременно и экстравертом, и интровертом. То есть ЕС очень четко и совершенно целенаправленно отгораживается от остального мира, выстраивая внешние границы по периметру всего объединения и создавая такое правовое пространство, которое регулируется только внутренними инструментами, отличными от международно-правовых.

Соответственно отношения как между государствами-членами, так и с участием субъектов внутреннего права государств-членов регулируются правом ЕС, причем все в большей и большей степени. В случае коллизии национального законодательства и права ЕС применяется только и исключительно последнее. Всеми – национальными административными и судебными органами. Частные лица, физические и юридические, непосредственно на нем строят свои правоотношения.

Разрешение споров по вопросам, отнесенным к компетенции ЕС, структурами, созданными на основе общего международного права, не допускается. Какие международные соглашения имеют на территории ЕС прямое действие и прямое применение, решает сам ЕС. Как государства-члены будут исполнять принятые международные обязательства, отнесенные к ведению интеграционного объединения, также определяет оно само.

Вместе с тем ЕС стремится предложить нормативную базу существования всем своим партнерам, всему остальному миру. Это особенно отчетливо проявилось в 2008–2009 гг., в условиях мирового финансово-экономического кризиса, когда за усиление регулятивной роли права и конвенционных механизмов в мировой экономике, за наведение порядка в деятельности всех финансовых структур выступили,

прежде всего, его государства-члены. Причем они не просто высказались за распространение начал господства права на регулирование финансовых рынков, предполагающее контроль, транспарентность, ответственность и жесткое следование определенным правилам, но и запустили вполне конкретную работу по согласованию соответствующих документов. Брюссель уверен: как раз сейчас и именно на данном направлении надо перехватывать инициативу, тогда подготовленные им проекты национального, наднационального и международного законодательства лягут на стол переговоров и от них никто не сможет отмахнуться.

Практически по всему миру ЕС установил систему взаимоотношений, которые поддерживаются на нормативном уровне. Они описываются соглашениями о таможенном союзе, о зонах свободной торговли, европейскими соглашениями, соглашениями об ассоциации, о стабилизации, о партнерстве и сотрудничестве, об общих и единых пространствах и т.д. Сотрудничество и взаимодействие, осуществляемые на их основе, носят обусловленный характер. Это означает, что получение третьей стороной выгод от сотрудничества и взаимодействия обставляется рядом условий. Суть условий – согласие с теми правилами игры, которые устанавливаются Брюсселем, включая рецепцию утверждаемых им правовых предписаний. Единственной страной, которая не согласилась на обусловленность отношений с Европейским союзом, стала Австралия. Она отказалась включать в соглашение с ЕС стандартную клаузулу, которую ЕС тиражирует в своих двусторонних отношениях. Как выяснилось, на Канберру у Брюсселя рычагов давления оказалось недостаточно. Все остальные взяли на себя обязательства ориентироваться на гармонизацию своего национального законодательства, в той или иной степени, с правом ЕС.

Требуется пояснить, почему для ЕС именно нормативные моменты являются столь важными. Потому что своеобразие интеграционного объединения заключается в его нормативном характере и нормативной природе. ЕС – это не просто экономическое или социально-экономическое сообщество, не просто экономический и валютный союз. ЕС функционирует через право, на основе права, с использованием правовых инструментов. Все политические, экономические и любые другие решения облекаются в нормы права ЕС и реализуются не в силу целесообразности и/или как политические установки, а как нормы права. То есть они наделяются силой закона, и для их

обеспечения задействуется вся мощь правоприменительного аппарата, которым располагают национальные государства.

Через общее право, благодаря ему все разнообразие стран, все столь несхожее географическое, экономическое и политическое пространство цементируется. С особым рвением ЕС заботится о единообразии его применения. Никакого разброда и шатания, присущего международному праву, ЕС себе не позволяет. Для этого он достаточно хорошо оснащен. У него имеются прекрасно зарекомендовавшие себя структуры, процедуры и механизмы. Но главное – наднациональное и национальное право образуют единое целое. Вследствие этого на защите нормы права ЕС стоят национальные субъекты права, интересы которых интеграционное право обслуживает лучше и эффективнее, чем национальное. Интересы же состоят в повседневном пользовании преимуществами общего рынка и всеми теми свободами, на базе которых он создан и функционирует.

Таким образом, ЕС создает условия для того, чтобы все обещания, данные на наднациональном уровне, и достигнутые договоренности реализовывались во внутреннем праве государств-членов. Причем реализовывались во внутреннем праве государств-членов либо совершенно единообразно – этому служит унификация законодательства, либо сходным и сопоставимым образом – в этом состоит смысл его гармонизации. Общее право, разветвленное, эшелонированное, охватывающее все области деятельности, переданные в ведение интеграционного объединения, вполне современное и эффективное, позволяет ЕС решать поставленную перед ним сверхзадачу. С его помощью общий рынок становится чрезвычайно эффективным. Он приносит вполне ощутимые плоды бизнесу, гражданам ЕС и государствам-членам. Важно и то, что накопленный опыт построения общего рынка правовыми методами активно привлекается для формирования аналогов общего рынка в самых разнообразных и перспективных сферах деятельности, от образования до взаимного признания и исполнения судебных решений и всего того, что покрывается понятием пространства свободы, безопасности и законности.

Политическая культура солидарности

Объяснять то, каким образом интеграционному объединению удастся ослаблять разрывающие его центробежные силы, справляться с неоднородностью, сглаживать внутреннюю кон-

фликтность и столкновения интересов, одной лишь его квалификацией в качестве правового сообщества явно недостаточно. Другим слагаемым успеха является выпестованная им специфическая политическая и правовая культура.

Мало иметь хорошие передовые законы. Важно сделать так, чтобы они соблюдались. Недостаточно сформировать объективные предпосылки для единства действий. Нужно, чтобы единство действий превратилось в повседневную практику. Заложить основы для координации внешнеэкономической деятельности и внешней политики и создать для объединения усилий на данном направлении подходящие организационные рамки – хорошо. Но требуется нечто большее. Это большее – готовность идти на уступки, политическая воля приносить в жертву чему-то большему индивидуальные амбиции и интересы, настрой на то, чтобы неизменно добиваться результата. Одним словом – соответствующая политическая культура.

Такая культура необходима для того, чтобы государства-члены и все системы, которые функционируют в рамках ЕС, исходили из вполне определенного общего набора установок. Этот общий набор установок сводится как минимум к тому, что государства-члены не позволяют своему частному национальному интересу «задавить» общий интерес всех остальных стран, подчиняют его общему интересу, работают на то, чтобы выявить этот общий интерес, артикулировать его и последовательно отстаивать и продвигать. Одновременно они стараются использовать преимущества, которыми располагают отдельные страны и группировки для того, чтобы поставить их на службу общему интересу.

Образцом эффективности в условиях интеграции сочетания высокой индивидуальной и коллективной политической культуры служит то, как «вписались» в ЕС начиная с 1995 г. Швеция, Финляндия и Австрия. До этого Европейское сообщество несколько раз подряд пополнялось экономически более отсталыми странами, только что освободившимися от пут авторитаризма. Северные страны и Австрия были вполне сопоставимы с наиболее передовыми членами интеграционного объединения. Те ценности, которые они исповедовали, ничем от них не отличались. Кроме того, они внесли солидный вклад в экономический потенциал ЕС, и при этом не только не повредили его гомогенности, но и придали интеграционному объединению еще большую устойчивость.

И тем не менее аутсайдеры есть аутсайдеры. У них всегда уходит много времени на

освоение традиций ядра государств, восприятие общих императивов, следование первоначально чуждой им правовой практике. Поэтому, несмотря на высокий стандарт, которому отвечали новобранцы, можно было ожидать, что их приход скажется на дисциплине принятия решений и их качественных характеристиках. Но этого не произошло. ЕС удалось избежать традиционного «нырка», когда на период акклиматизации общий знаменатель, к которому приходят государства-члены в результате согласования занимаемых ими позиций, несколько понижается.

Северные страны сразу же привнесли добавленную стоимость в проводимую ЕС внутреннюю политику и его деятельность на международной арене. Они дали ЕС и миру экологическую повестку, обогатили европейскую модель социально-экономического развития новыми элементами, ввели в мировой оборот понятие устойчивого развития. У остальных членов ЕС были иные предпочтения. Предлагавшееся скандинавами многие первоначально посчитали ненужной дополнительной обузой для национальных производителей, однако в конечном счете северяне настояли на своем. Все остальные государства-члены приняли отставившиеся ими подходы. Защита окружающей среды стала горизонтальным требованием, предъявляемым к любого рода деятельности, осуществляемой ЕС, и его важнейшим внешнеполитическим приоритетом. Согласование общего экономического и внешнеполитического курса ЕС было осуществлено не по нижней отметке, а по максимально высоко установленной планке.

Политическая культура взаимных уступок и компромиссов, при которой за ориентир берется верхняя планка, а не некоторый общий знаменатель, долгое время считалась «фирменным блюдом» ЕС, выгодно отличающим его, в том числе, от топтания на месте, столь характерного для классических международных организаций. Одной из важнейших ее составляющих является формула, согласно которой, если государства-члены заинтересованы в сотрудничестве, они работают вместе, если нет, они не мешают остальным. Механизмов многоскоростной интеграции в учредительных договорах ЕС предусмотрено достаточно. Они активно используются.

Правда, с сожалением приходится констатировать, что за последние годы политическая культура, складывавшаяся в ЕС на протяжении десятилетий, серьезно деградировала. На этапе переговоров о вступлении Новая Ев-

ропа безоговорочно поддерживала Старую во всех начинаниях. Та уверовала, что так будет всегда. Однако по обретении членства в ЕС у Новой Европы прорезался голос. И вдруг выяснилось, что новые члены не со всем согласны в практике интеграционного объединения. Представление о том, что чем-то надо жертвовать ради других, не является для них аксиоматическим. У них свое видение того, как и для чего следовало бы использовать интеграционное объединение. Они не для того сдерживали себя столько лет, чтобы отказываться от своих индивидуалистических планов и ползновений.

Вспомним, насколько более проблематичными стали переговоры о вступлении между ЕС и Турцией после того, как ЕС пополнился Кипром. Не перестает лихорадить отношения между «двадцатью семью» и Россией. А история с принятием Конституционного договора, а затем Договора о реформе вообще надолго запомнится Старой Европе. В обоих случаях Варшава требовала сохранения за собой привилегий, доставшихся ей по Ниццкому договору, бесцеремонно обещая заблокировать утверждение документов и демонстрируя готовность сломать складывавшийся консенсус.

К концу 2009 г. в рамках ЕС сложилась, на наш взгляд, принципиально новая ситуация: инициатива в формулировании идеологических и внешнеполитических установок частично перешла к странам Балтии и Польше и поддерживающим их государствам-членам, которые предложили остальным свое прочтение принципа солидарности и определение того, как подсчитывать складывающийся между странами ЕС баланс интересов. И все же воинственный индивидуализм, методы шантажа и обструкционизма, подчинение большинства мнению меньшинства, принуждение к отказу от разумных и рациональных шагов под предлогом превратно понимаемого лозунга солидарности следует признать временным сбоем в эволюции общей политической культуры ЕС.

Интеграционное объединение всегда было сильно своей позитивной программой. Негативная бесперспективна, с ней можно только еще в большей степени подрастерять мягкую силу и ослабить собственную конкурентоспособность на международной арене. Чем скорее Брюссель откажется двигаться со скоростью медленнее всех бредущего верблюда, тем лучше будет и ЕС, и симпатизирующим ему третьим государствам, пытающимся строить с ним партнерские отношения.

Совместное управление суверенитетом

Еще одним обручем, как бочку стягивающим гетерогенное пространство ЕС, служит передача государствами-членами части своих суверенных полномочий на наднациональный уровень. По логике, уступка суверенитета должна была бы означать, что допускающие ее государства становятся в какой-то степени ущербными. Они перестают быть в полной мере дееспособными на международной арене, лишаются самостоятельности, до определенных пределов утрачивают контроль за внутренней и внешней политикой.

В отношении ЕС такая логика не срабатывает. Передача части суверенных полномочий на наднациональный уровень не обедняет, а обогащает государства-члены. Они уступают частицу суверенитета, а взамен получают десятки частиц, которыми делятся с ними партнеры по интеграционному объединению. В результате получается, что они занимаются совместным управлением множества суверенитетов, что усиливает каждое из государств-членов, открывает перед ним принципиально новые возможности, позволяет использовать для достижения общих и частных целей совокупный потенциал всей интеграционной группировки.

С этой точки зрения главные органы ЕС, называемые его институтами, выступают в качестве менеджеров по управлению делегированными им суверенными полномочиями. От их профессионализма, продуманной и выверенной организации, лидерских качеств, умения формулировать тактические и стратегические цели, способности заменять собой или координировать усилия государств-членов зависят сегодняшний и завтрашний день интеграционного объединения. Их переналадка с учетом потребностей функционирования ЕС в формате трех десятков государств-членов и адаптация к новой, более конкурентной международной среде находятся в фокусе внимания Брюсселя и других столиц уже достаточно давно. Они будут завершены после вступления в силу Лиссабонского договора. Пока используются более фрагментированные паллиативные методы. Они состоят в проведении постепенных, не всегда различных, точечных реформ с использованием рецептов, опробованных Конституционным и Лиссабонским договорами, и восстановлении/формировании адекватных возросшим потребностям политической и правовой культуры и культуры управления.

В результате передачи государствами-членами суверенных полномочий на наднациональный уровень, формирования наднациональных структур управления ими, освоения полученных полномочий и наработки соответствующей практики между разными уровнями управления возникли очень сложные, а порой даже запутанные, вертикальные и горизонтальные симбиотические связи. Поэтому ЕС воспринимается всеми – и внутри, и вовне – как чрезвычайно сложное образование. Однако именно иерархичность, множественность, прочность и в то же время гибкость связей, то, что они взаимно поддерживают и дополняют друг друга, придают интеграционному объединению повышенную устойчивость и достаточный динамизм, а европейскому проекту – необратимый характер.

Одновременно бесконечное многообразие связей, стягивающих интеграционное объединение в тугую клубок, обладает большой внутренней логикой. ЕС наделен четырьмя видами компетенции. Иначе говоря, система взаимоотношений между государствами-членами, государствами-членами и институтами ЕС и собственно между институтами ЕС складывается из нескольких модельных рядов. В тех областях деятельности, где у ЕС исключительная компетенция, государства больше не осуществляют регулятивных функций. Они полностью переданы на наднациональный уровень. В тех областях, где он обладает смешанной компетенцией, государства и ЕС действуют совместно. У государств остаются регулятивные функции. Но они могут ими пользоваться самостоятельно лишь до той поры, пока не договорятся о едином законодательстве. С введением в силу такого законодательства государства утрачивают регулятивные функции и превращаются в своего рода агентов по исполнению общего законодательства. В тех областях, где за ЕС признается всего лишь поддерживающая компетенция, роль Союза сводится к тому, что он помогает государствам-членам в организации многостороннего сотрудничества, оказывает им содействие, но не вмешивается в процесс осуществления регулятивных функций. Наконец, если ЕС доверена параллельная компетенция, он может во всем подменять государства-члены, ни в коей мере не препятствуя им в то же время играть самостоятельную роль и действовать индивидуально. Законодательные механизмы в этом случае не используются. Роль Европейской комиссии оказывается ослабленной, контроль со стороны Суда ЕС не предусмотрен. Фактор политической воли приобретает критический характер – когда у

ЕС исключительная компетенция, негативные последствия конфликта интересов фактически купированы. Значение политической культуры принятия и исполнения решений неизмеримо возрастает.

Параллельная компетенция используется для организации связей в области внешней политики, а также политики безопасности и обороны. Исключительной, смешанной и поддерживающей компетенцией наделено Европейское сообщество. Сотрудничество полицейских и судебных органов в уголовно-правовой сфере строится с использованием инструментария межгосударственного сотрудничества и наднационального управления.

С вступлением в силу Лиссабонского договора горизонтальная структура ЕС, состоящая из трех столь разных опор, уйдет в прошлое. Сотрудничество полицейских и судебных органов утратит свою самобытность. В его отношении будут применяться те же самые регулятивные методы, которые используются для управления общим рынком. А вот особый характер внешней политики и политики безопасности и обороны в основном сохранится. И это несмотря на то, что Европейское сообщество поглотит две другие опоры, будет переименовано в Европейский союз и осуществит правопреемство в отношении самого себя. Так произойдет по существу, по форме все будет выглядеть с точностью до наоборот: Сообщество прекратит свое существование, останется только Союз.

Но важно другое: наднациональная природа интеграционного объединения усилится. Набор связей наднационального характера станет еще более разнообразным. Их удельный вес в общем балансе связей внутри ЕС возрастет. Соответствующим образом будут перестроены и система институтов ЕС, и то, как они работают. Вследствие всех этих целенаправленно реализуемых изменений факторы, выполняющие функции стяжек по отношению к рыхлому гетерогенному пространству ЕС, станут более действенными. ЕС в большей степени сможет выступать в качестве единого целого, в том числе на международной арене.

Правовые и институциональные перекосы в организации внешней деятельности

Основной слабостью Европейского союза на международной арене, за которую его часто упрекают, считается разобщенность осуществляемой им внешнеэкономической и внешнепо-

литической деятельности. В научной литературе о ЕС такая разобщенность рассматривается как некоторая данность, которая даже не нуждается в подтверждении. Да и политическая элита ЕС видит в ней безусловный минус.

На деле никакой «китайской стены» между тем, что делает ЕС на международной арене во внешнеэкономической и внешнеполитической сфере, нет и быть не может. И эксперты, и политики невольно или намеренно преувеличивают проблему. Суждение о разобщенности является устоявшимся. Никто его под сомнение не ставит. Исследователи привыкли изучать внешнюю деятельность ЕС и его общую внешнюю политику и политику безопасности по отдельности. Две эти сферы отнесены даже к разным специализациям. Политикам, государственным деятелям разных уровней управления и руководству ЕС удобно списывать на разобщенность свое бездействие и провалы на международной арене, ссылаясь на то, что так сложилось исторически. Государства-члены не были готовы в большей степени поступиться своим суверенитетом. Поэтому в прошлом были приняты половинчатые решения. Европейскому союзу отказали в международной правосубъектности. Создавая его, к Европейскому сообществу добавили лишь новые сферы и направления политики, но Сообщество и общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ) объединили лишь формально. По существу, ни их сращивания, ни объединения не произошло.

Нонсенс! Сообщество и Союз имеют единую институциональную структуру. Маастрихтским договором Совету ЕС и Европейской комиссии прямо поручено обеспечивать координацию деятельности вне зависимости от того, в какой сфере она осуществляется. Совет по общим вопросам и внешней политике в том же формате, только меняя таблички и каскетки, рассматривает вопросы внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности. На практике отделить их друг от друга просто невозможно.

Приведем несколько примеров. ЕС поднял на щит экологическую проблематику. Она является его визитной карточкой во внешней политике. Он продвигает ее чисто политическими методами – через политические диалоги с третьими странами, в международных организациях. Но основа у экологической внешней политики ЕС сугубо экономическая. Под нее написан Киотский протокол и сформирован принципиально новый глобальный рынок торговли квотами на выбросы.

Или, например, внешняя энергетическая стратегия ЕС. Она носит чрезвычайно политизированный характер, как и отстаиваемая ЕС концепция энергетической безопасности. Во имя энергетической безопасности ЕС принимает экономически необоснованные и чрезвычайно затратные решения о диверсификации поставщиков углеводородов и источников энергии, строительстве обходных и альтернативных трансконтинентальных трубопроводов и т.д. Руководствуется он при этом преимущественно глобальными и политико-стратегическими соображениями. Вместе с тем состоятельность продавливаемым им энергетическим планам придает только то, что под них ЕС пишет новые правила игры (третий газовый пакет), создает общий рынок импорта, производства, транспортировки и сбыта электроэнергии и углеводородов.

Теперь приведем пример из другой области. Перед ЕС стоит проблема борьбы с организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и незаконной иммиграцией, а равно регулирования миграционных потоков. Она может быть хотя бы частично решена только при условии налаживания широкого и эффективного международного сотрудничества. К такому сотрудничеству ЕС подталкивает все страны, с которыми он развивает взаимодействие в торгово-экономической области и которым оказывает техническое содействие, но только на своих условиях. И увязка прослеживается со всей очевидностью. Более того, она непосредственно прописывается в новом поколении соглашений, заключаемых ЕС с третьими странами. Оказание содействия и предоставление выгод от доступа на емкий и чрезвычайно привлекательный рынок ЕС обуславливается соблюдением требований по ограничению эмиграции в ЕС, изменению законодательства и правоприменительной практики и т.д.

И тем не менее, сетования по поводу того, что внешняя политика и внешнеэкономическая деятельность ЕС могут осуществляться гораздо лучше, что им не хватает координации, нужно что-то менять, что потребность в реформах давно назрела, не лишены оснований. Они связаны с тем, что в области экономики ЕС – это что-то одно, а в области внешней политики – что-то совсем другое. В одной ЕС выступает в качестве Сообщества, в другой – в ипостаси Союза. И пропасть эту трудно преодолеть. Трудно, но возможно, и соответствующие процедуры в ЕС давно и надежно отработаны.

Эта пропасть обусловлена тем, что внешняя политика и внешнеэкономическая деятель-

ность реализуются с использованием принципиально различных методов, процедур и систем управления. Проводя внешнеэкономический курс, ЕС прибегает к коммунитарному инструментарию. Юридической базой его действий служит наднациональное, интеграционное право. Все действия облекаются в форму права. Сам ЕС выступает в качестве интеграционного объединения. Соответственно субъектами права, в котором закрепляется внешнеэкономическая деятельность, наряду с государствами-членами, становятся частные физические и юридические лица. Разница между внешними и внутренними обязательствами стирается.

В том, что касается общей внешней политики и политики безопасности, ситуация другая. Общие принципы, ориентиры, стратегии, позиции, принимаемые ЕС, связывают только государства-члены. Внутригосударственного измерения они не имеют, правом не являются, частных лиц ни к чему не обязывают.

В области ОВПБ приоритет отдан вертикали управления. Главенствуют Европейский Совет и Совет ЕС. Европейской комиссии отведена подчиненная роль, Европарламент имеет совещательный голос, Суд ЕС выведен из игры. Представительство интересов ЕС возложено на председательствующее государство. Ему в помощь придан Высокий представитель по общей внешней политике и политике безопасности. По всем основным вопросам, за исключением конкретизации того, о чем уже договорились ранее, решения принимаются в соответствии с принципом единогласия.

Во внешнеэкономической сфере вертикали нет. Решения, как общее правило, принимаются квалифицированным большинством голосов. Движущей силой всего происходящего выступает Европейская комиссия. Позиции Европарламента достаточно сильны, их укрепление идет стремительными темпами. Для контроля за законностью любых действий и соглашений может привлекаться Суд ЕС.

Разница существенная. Но принципиальным моментом, объясняющим ее, остается все же то, что по вопросам внешнеэкономической и, прежде всего, внешнеторговой деятельности государства-члены отдали значительную, хотя и ограниченную часть своих суверенных полномочий в общее пользование. При этом регулятивные функции они в той или иной степени утратили. В определенных случаях – полностью. Механизм здесь следующий. Согласно юридической концепции сопровождения, ЕС обладает вовне всей той компетенцией, которой он обладает внутри и которая ему необходима для

достижения поставленных перед ним целей, в частности, связанных с созданием и обеспечением функционирования общего рынка. В областях, отнесенных к сфере исключительной компетенции ЕС, и тогда, когда по вопросам, покрываемым смешанной компетенцией, уже введено в действие общее наднациональное законодательство, оно обладает преимущественной силой и запрещает государствам-членам по отдельности принимать конкурирующие регулятивные акты. В тех случаях, когда это уже произошло, ЕС получает возможность не просто действовать и действовать наряду с государствами-членами, но и заменять.

В области внешней политики этого не происходит. Здесь исключительной компетенции нет и быть не может. В сфере ОВПБ государства наделили ЕС чуть ли не ничем не ограниченными полномочиями, но при этом своих не утратили. Отдавать их не стали. На международной арене они по-прежнему играют вполне самостоятельную роль и действуют параллельно и наряду с ЕС. Поэтому получается, что государства-члены сохраняют все свои полномочия, и одновременно этими полномочиями обладают и институты ЕС. Императивом и для государств-членов, и для институтов ЕС становится объединение усилий. ОВПБ осуществляется методом координации, который в принципе исключает подчинение одних государств другим или наднациональному уровню управления.

Отличия в регулировании и организации внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности создают для ЕС и государств-членов массу сложностей. На каждом шагу они сталкиваются с проблемой выбора оптимального решения. Проиллюстрируем, в чем она заключается. Предположим, ЕС вырабатывает политику в отношении страны «Х», расположенной где-то в тропической Африке. Страна только что пережила гражданскую или межэтническую войну, поэтому переполнена оружием. Чтобы вернуть ее к мирной жизни, ЕС планирует скупить оружие у частных лиц и уничтожить его. Подобный метод доказал свою состоятельность. С большим или меньшим успехом он уже опробовался в других местах. С соответствующими инициативами выступают Европейская комиссия и группа государств-членов. Только Европейская комиссия предлагает сделать это в рамках программы оказания технической помощи. Группа государств настаивает на том, чтобы акция проводилась под эгидой ОВПБ. Разница состоит в следующем: если выбор делается в пользу оказания технической

помощи, деньги расходуются из регулярного бюджета ЕС. Решение принимается большинством голосов. Все функции по его исполнению концентрируются в руках наднациональных институтов. Если группе государств-членов удастся навязать остальным свой подход, решение принимается (или не принимается) в соответствии с требованием единогласия. Деньги на его реализацию приходится искать. Полный контроль над ситуацией остается за Советом ЕС и заинтересованными государствами.

Таким образом, получается, что речь идет не о том, что делать, и даже не о том, как делать, а о распределении влияния внутри ЕС. Казалось бы, это сугубо технические моменты, но для ЕС они чрезвычайно важны. От них зависят внутренняя состоятельность интеграционного объединения, его способность сглаживать конфликты интересов и превращать извечную проблему примирения суверенитетов из фактора слабости в фактор силы.

Позиционирование ЕС на международной арене

За теми или иными политическими и внешнеэкономическими решениями, тактическими ходами и выбором стратегии всегда стоят определенные политические силы. ЕС их микширует. Он претендует на безымянность и анонимность и выдает свою позицию за отражающую общий интерес. На деле всегда есть те, причем чаще всего негосударственные игроки, которым позиция, отстаиваемая Брюсселем, или предпринимаемые им действия, более выгодны. Иногда их легче угадать, иногда сложнее. Однако они всегда есть.

Вместе с тем определенный набор внешнеэкономических и внешнеполитических приоритетов ЕС имеет статутный характер. Они прописаны в его учредительных договорах. К их числу относятся защита и продвижение интересов ЕС как единого целого, распространение общих ценностей ЕС в мире и достижение некоторого стандартного перечня целей, начиная от утверждения мирных отношений в соответствии с уставными принципами ООН и вплоть до всеобщего процветания и справедливого международного порядка.

В предметном плане во главу угла внешней деятельности ЕС ранее всегда ставил снятие всех и всяческих барьеров, препятствующих свободной международной торговле, и свободу конкуренции. На практике ЕС неизменно проводил достаточно нюансированную и прагматичную политику. Он активно субсидировал

своих товаропроизводителей, особенно в сфере сельского хозяйства. Пытался привязать к себе развивающиеся страны внешнеэкономическими методами. Когда считал это целесообразным, не гнушался закрывать свой внутренний рынок. В последнее время поддержал систему мер, ставящих внешние инвестиции в стратегические отрасли под жесткий национальный контроль. В Лиссабонском договоре, по инициативе президента Франции Николя Саркози, ЕС и вовсе вычеркнул свободу конкуренции из перечня преследуемых им целей. Тем самым акцент был сделан главным образом на том, чтобы иметь свободный доступ на рынки третьих стран, сохраняя за собой свободу рук в деле защиты собственного рынка от нежелательных конкурентов.

В 1990-х гг. главным внешнеэкономическим лозунгом ЕС было провозглашено устойчивое развитие. Брюссель сделал все от него зависящее для того, чтобы он закрепился в мировой повестке и нашел отражение в наиболее важных документах универсальных международных форумов и организаций. Под знаменем устойчивого развития ЕС сумел занять лидирующие позиции на всех международных переговорах по экономической проблематике. Избранная им модель социально-экономического развития была дополнена стандартами качества экономического роста, подразумевающими одновременное ослабление нагрузки на окружающую среду. И в тактическом, и в стратегическом плане устойчивое развитие рассматривается Брюсселем как одно из важнейших конкурентных преимуществ. В последние годы экология стала трактоваться ЕС расширительно. Все имеющиеся в наличии силы Брюссель бросил на организацию максимально широкого международного фронта борьбы с потеплением климата.

Еще одним направлением, на котором ЕС позиционирует себя в качестве мирового лидера, является помощь развитию. ЕС относится к числу крупнейших мировых доноров. Он выделяет на эти цели до 20% от совокупного вклада своих государств-членов в программы помощи развитию. Но на практике его роль еще более значима, поскольку в большинстве случаев ЕС выступает не индивидуально, а в качестве координатора. Предоставляемая им помощь и оказываемое техническое содействие носят обусловленный характер. В последние годы условия, выставляемые получателям помощи, начали меняться. Брюссель исходит из того, что внешнее содействие в состоянии помочь только тогда, когда получатели помощи сами

стремятся помочь себе. Но насколько эффективно расходуются получаемые средства, судить трудно. Разброс мнений на этот счет очень большой. Единственное, в чем можно быть уверенным, так это в том, что Брюссель с растущей ревностью и негодованием следит за тем, насколько мощно продвигает свои интересы в развивающихся странах с опорой на помощь развитию Китай.

В том, что касается политической повестки, повышенное внимание ЕС уделяет в первую очередь нераспространению оружия массового поражения (ОМП) и урегулированию локальных и региональных конфликтов. Индию и Пакистан ЕС упустил точно так же, как и США. Правда, в отличие от последних, европейцы были просто не в состоянии пресечь ядерные амбиции азиатских гигантов. Сейчас Брюссель наращивает усилия с тем, чтобы не допустить дальнейшего расползания ОМП и ракетных технологий. Он входит во все основные переговорные форматы, активно работает с Ираном, внимательно следит за происходящим в Северной Корее. Кроме того, ЕС подготовил эшелонированные предложения по совершенствованию режима ДНЯО, однако в области ядерного оружия игроком первой величины ЕС не является. Да и входящие в его состав члены ядерного клуба не чураются действовать в обход ЕС.

Гораздо лучше получается у ЕС гасить локальные конфликты. Им проведено уже больше дюжины гражданско-военных операций на разных континентах. Все они, несмотря на то, что задействовались весьма ограниченные силы, увенчались успехом. В результате ЕС и государствами-членами накоплен уникальный опыт. Отработаны процедуры, схемы взаимодействия, логистика и программно-целевые методы. Особенно хорошо получается у ЕС проводить в пострадавших странах постконфликтную реабилитацию. И дело не только в том, что Брюссель выделяет на это внушительные суммы. Он достаточно четко представляет, что нужно делать для того, чтобы власти в центре и на местах начали работать в нормальном, приемлемом для Запада ключе. Очень бы хотелось ЕС перенести свой опыт и на постсоветское пространство. Не без влияния стран Новой Европы Брюссель все настойчивее ставит вопрос о своем подключении к действующим форматам урегулирования. В Грузию он уже пришел и, скорее всего, останется там надолго.

Хуже обстоят дела у ЕС с крупными региональными конфликтами. В экономическом плане он делает на Ближнем Востоке очень много: входит в «ближневосточный квартет», имеет привилегированные отношения и с Израилем, и

с арабскими странами, выдвигает внешнеполитические инициативы, ведет секретные переговоры. И тем не менее, признав безоговорочное лидерство США, вынужденно остается повсюду на вторых ролях. Более того, за произошедшее в Ираке ЕС несет вместе с США солидарную ответственность. В тяжелейшее испытание и для него, и для НАТО превращается обеспечение мирной жизни в Афганистане. От того, как ЕС справится с этой задачей, во многом будет зависеть и его имидж как ведущего международного игрока, и авторитет в мировых делах.

Коротко остановимся на географическом срезе внешнеэкономической и внешнеполитической иерархии приоритетов деятельности ЕС, с учетом того, что о значении Средиземноморского измерения, восточном партнерстве и политике соседства уже упоминалось ранее.

Основным партнером Европейского союза являются, конечно же, США. Для ЕС это приоритет номер один. США не только стратегический партнер, но и единственный по-настоящему надежный реальный союзник. Формально союзнические отношения скреплены Североатлантическим договором. Из двусторонних документов можно упомянуть Трансатлантическую хартию. Но по большому счету в договорном закреплении своих особых отношений ни ЕС, ни США не нуждаются. Его заменяют массивные взаимные инвестиции, сращивание хозяйственных комплексов, гигантские объемы торговли, общие интересы, военное присутствие США в Европе, гомологический характер правовых порядков.

Тем не менее, когда последний раз Германия была на капитанском мостике, ЕС выдвинул инициативу создания общего североатлантического рынка. Были модернизированы структуры, обслуживающие процедуры взаимных консультаций, запущены секторальные диалоги. После прихода в Белый дом в 2009 г. Барака Обамы в ЕС заговорили о целесообразности разработки и заключения с США широкоформатного договора и создания разветвленного институализированного механизма управления взаимодействием.

Вряд ли подобные идеи будут реализованы. США считают для себя невыгодным выстраивать отношения со странами ЕС, как с единым блоком. Их вполне устраивает то, как они все организовали в НАТО. Там все страны ЕС представлены в индивидуальном качестве. ЕС как группа государств не конституирована. США имеют возможность работать с каждым из государств-членов по отдельности. И это у них, принимая во внимание разные весовые категории, получается вполне эффективно.

Отношения между ЕС и США, конечно же, далеки от безоблачных. О регулярных торговых войнах можно даже не упоминать. Европейский союз не устраивает финансовая политика, проводившаяся США в последние десятилетия. Брюссель крайне недоволен склонностью Вашингтона к неоправданному применению военной силы в международных делах, ему претит односторонний подход, регулярно демонстрируемый США, к решению самых разнообразных вопросов и нежелание с ним советоваться. У ЕС к Вашингтону весьма длинный список весомых претензий. Он хотел бы, чтобы США присоединились к Киотскому протоколу, ратифицировали Римский статут Международного уголовного суда, отменили смертную казнь и т.д. Двусторонний договор нужен ЕС для того, чтобы ввести отношения в нормативное поле, в котором он гораздо лучше ориентируется, наложить на самоволие США многочисленные ограничения и придать двусторонним экономическим связям большую эффективность. Но и у США к ЕС масса претензий. Главное – американцы считают европейцев неженками и белоручками, чурающимися грязной работы по наведению в мире должного порядка и стремящимися отсидеться за их спиной. Однако каким бы ни был психологический фон, у самого тесного союза между ЕС и США нет альтернативы. Этим, в том числе, объясняется экзальтированная «обамания», охватившая граждан ЕС после смены в США президентской администрации.

На втором месте в системе отношений между Европейским союзом и внешним миром с недавних пор уверенно обосновался Китай. Товарооборот между ЕС и Китаем в докризисный период вырос до 400 млрд евро. Правда, он складывается очень неравномерно. Дефицит платежного баланса ЕС в торговле с Китаем удерживается на уровне 150 млрд евро. Но в ЕС уверены: Китай – это необыкновенные возможности, чрезвычайно перспективный рынок, с ним надо выстраивать прочное и долгосрочное сотрудничество.

Но Китай для ЕС очень непростой партнер. Какую в его отношении проводить политику, в ЕС не знают. Единства между государствами-членами на этот счет нет. Более того, часть из них фактически отстранена от участия в ее формировании. Политическую повестку дня определяют тяжеловесы ЕС, остальные вынуждены под нее подстраиваться. Экономическая заинтересованность в расширении связей с Китаем у стран-членов ЕС слишком разная, и различия в позициях этим не исчерпываются. Китай по существу бросает вызов европейской модели

социально-экономического развития. Он вынуждает государства-члены быстрее адаптироваться к меняющимся условиям конкуренции на международной арене. Однако получается это у них далеко не одинаково. При этом одна группа государств-членов (во главе с Великобританией) предлагает закрывать устаревшие производства, ориентироваться исключительно на высокие технологии и не бояться китайского экспорта, считая, что надо бежать по технологической лестнице все дальше вверх, чтобы Китай не догнал и не перегнал и, не останавливаясь на достигнутом, всемерно форсировать технологическое развитие. А об отказе от либерализации международной торговли не может быть и речи. Других (например, Италию и Германию) страшит массовая безработица в традиционных секторах экономики. Они объясняют остальным, что структура хозяйственного комплекса будет достаточно рациональной и устойчивой, только если сохранять и поддерживать все отрасли – не только высокие технологии, но и трудоемкие производства и производства с относительно низкой и средней добавленной стоимостью. Нельзя превращать Китай в единственную мировую фабрику. Такой фабрикой должен оставаться и ЕС.

Довольно странное складывается впечатление, если обратить внимание на то, насколько рьяно ЕС обхаживает Китай, и как последний реагирует в ответ. По поводу политики на китайском направлении Европейская комиссия за последние двадцать лет выпустила чуть ли не десяток сообщений. Она без устали предлагала государствам-членам и институтам ЕС вносить в свой курс на китайском направлении новые и новые уточнения, диверсифицировать и углублять связи, разнообразить используемый инструментарий взаимоотношений. Китай снизошел до официального формулирования своей политики в отношении ЕС с большим опозданием. Да и на предложение Брюсселя подвести под стремительно расширяющиеся связи большой базовый договор Пекин откликнулся не сразу. Выходит, что именно ЕС добивался от Китая установления тесных политических связей и институционализации двусторонних отношений, особенно после того, как США нормализовали отношения с Пекином и договорились о регулярных политических консультациях.

Общая канва межгосударственного взаимодействия сейчас следующая: существует иерархия контактов, политический диалог на всех уровнях, порядка двадцати секторальных групп, охватывающих все основные обла-

сти экономического и политического сотрудничества, начиная от защиты индустриальной собственности и заканчивая вопросами прав человека. ЕС и Китай работают над базовым соглашением о стратегическом партнерстве. Согласование идет уже несколько лет. Этот документ должен прийти на смену традиционному соглашению о сотрудничестве и товарообороте. Но тональность общения между ЕС и Китаем стремительно меняется. В экономических вопросах, особенно связанных с защитой интеллектуальной собственности и доступом на рынки, Брюссель пытается занимать все более жесткие позиции, однако ощутимых результатов пока не добился. Чтобы хоть как-то обосновать сохранение эмбарго на поставки военной техники, введенное уже очень давно и в совершенно других условиях, он упорно продвигает в повестку вопросы автономии Тибета и проблематику прав человека.

Таким образом, получается, что ЕС больше всего дорожит отношениями именно с этими двумя державами – США и Китаем. В официальных документах Брюссель причисляет к своим стратегическим партнерам также и Японию, Индию и Россию, но объем отношений с ними у него намного меньше.

Очень широкая повестка взаимодействия у ЕС со странами Азии, Африки и Карибского бассейна. ЕС стремится привязать их к себе политически и экономически и внедрить в этих странах свою модель социально-экономического развития и государственно-правового строительства. ЕС на регулярной основе обновляет с ними соглашения об ассоциации, делая их все более насыщенными и всеобъемлющими. Соглашения асимметричны. Они дают развивающимся странам преференциальный режим, доступ на общий рынок интеграционного объединения, статус получателя технического содействия, возможности подключения к осуществляемым ЕС политикам, программам и проектам.

Но не в меньшей степени они выгодны самому ЕС и его государствам-членам. В них закрепляется ситуация, при которой Брюссель как бы помогает всему остальному миру. Он берет на себя «тяжелую миссию» по включению развивающихся стран в мировую экономику и обучению их азам демократии и правового государства, работает вместе с ними над преодолением бедности, совершенствованием государственного управления, модернизацией законодательства и правоприменительной практики, искоренением коррупции и т.д.

Данное направление внешней политики и внешнеэкономической деятельности и введенные установки появились не на пустом месте. Они являются трансформированным ЕС колониальным наследием создавших его или вошедших в него бывших метрополий – Бельгии, Великобритании, Испании, Италии, Нидерландов, Португалии, Франции – большого числа ведущих стран ЕС. Для них было крайне важно, вливаясь в ЕС, не растерять свое влияние в бывших колониях и одновременно переложить на ЕС ответственность за их развитие. Удивительно, насколько удачно у ЕС это получилось. Все в мире убеждены, что вина за политику колониализма и неоколониализма лежит исключительно на бывших метрополиях. ЕС к ней никакого отношения не имеет. А поскольку в большинстве случаев бывшие метрополии сейчас действуют не самостоятельно, а через ЕС, тяжелый груз прошлого в их взаимоотношениях с бывшими колониями, включая противоречия, связанные с экономическими претензиями за разграбление богатств и уничтожение туземного населения, снимается. Легитимность же их присутствия в них и влияния сохраняется.

Политические диалоги, экономическое взаимодействие и институализированное сотрудничество с развивающимся миром превращают ЕС в полной мере в глобальную державу. Но внешнюю экспансию он осуществляет сугубо на региональной основе, по географическому признаку, а не по зонам или интересам. Прежде всего ЕС заботит обустройство окружающих его территорий и установление над ними эффективного контроля или, если пользоваться политически корректным языком ЕС, создание пояса добрососедства и распространение на него выгод и преимуществ интеграции. До недавнего времени безусловными приоритетами в этом отношении у Брюсселя были Средиземноморский бассейн, Северная Африка и Ближний Восток. После расширения растущее внимание уделяется восточноевропейским странам, СНГ, закавказским государствам и даже Средней Азии.

С чем связаны подобные тенденции в эволюции внешней политики и внешнеэкономической деятельности ЕС, вполне понятно. С передвижением границ ЕС на восток его ядро задумалось о новых векторах экспансии. Для ее проведения появились новые возможности. Но этим дело не ограничивается. Ее стали лоббировать оказавшиеся в ЕС страны ЦВЕ и ЮВЕ, причем все более и более настойчиво и безапелляционно. Они крайне заинтересованы в том, чтобы поставить себе на службу

в отношениях с третьими странами, с которыми у них есть общие границы, экономическое и политическое могущество интеграционного объединения. И в этом плане солидарность, возведенная на пьедестал всем предыдущим развитием ЕС, начинает играть неожиданными гранями.

В результате восточная политика ЕС неминуемо вступает в противоречие с интересами России. За период с 2003 по 2009 г. двусторонние противоречия достигли максимума. Брокерская роль, сыгранная Парижем и Брюсселем в августе – сентябре 2008 г. в согласовании условий прекращения огня после нападения вооруженных сил Грузии на Южную Осетию и российских миротворцев, их ничуть не ослабила. Она лишь обнажила то, что ощущалось на интуитивном уровне уже давно: созданные сторонами механизмы управления партнерством и сотрудничеством не работают. Они вертятся вхолостую, постоянно дают сбой. Их надо заменять или перенастраивать. Вести дела, как в прошлом, не получится, да и не следует, потому что бесперспективно. Вряд ли возможно, подрывая позиции партнера всюду, где это получается, и всячески демонизируя страну, свято верить в то, что проводишь в ее отношении дружественную политику и убеждать в этом ее политическую элиту. От подобного политического курса, не важно, артикулирован он или нет, давно пора было отказаться. Как и от запущенной в конце 1980-х гг. концепции концентрических кругов Жака Делора – ущерб, который она нанесла отношениям между ЕС и Россией, трудно переоценить. В соответствии с ней в центр мирового порядка ставится ядро Европейского союза. Все остальные страны воспринимаются как опоясывающие ЕС концентрические круги и ранжируются в зависимости от своего местоположения в них. За ядром следует периферия ЕС, какой она была до недавнего скачкообразного расширения интеграционного объединения. Затем – кольцо соседних стран по внешней границе ЕС. Далее – все остальные. Данный подход на протяжении почти двух десятилетий предопределял то, что политика в отношении России формулировалась и проводилась ЕС и его государствами-членами по остаточному принципу. В настоящее время Брюссель и Москва пожинают ее плоды. От изменения такой парадигмы выиграют обе стороны, ведь потенциал партнерства и сотрудничества между ЕС и Россией практически безбрежен. Остается надеяться на то, что ведущиеся переговоры по новому базовому соглашению между ними проложат путь к его реализации.

Взгляд в будущее

Уже сейчас Европейский союз оказывает огромное влияние на формирование глобальной повестки дня, глобальное развитие и решение текущих международных проблем. Это видно на примере экологической проблематики, выдвижения в разряд мировых приоритетов устойчивого развития и борьбы с потеплением климата. Однако ряд внешнеполитических провалов Брюсселя (война на Балканах, неспособность предотвратить системные случаи геноцида в Африке, внутренний кризис по поводу Ирака) оставил очень тяжело переживаемую им психологическую травму. Политическая элита ЕС и государств-членов убеждена в том, что деятельность ЕС на международной арене могла бы быть намного более наступательной и эффективной.

Вина за то, что политический вес ЕС в международных делах намного меньше, нежели его совокупная экономическая мощь, возлагается на плохое управление внешними делами ЕС, разобщенность структур, недостаточную преемственность и чрезмерную децентрализацию. На самом деле это не так или не совсем так. Причины кроются не в технике формирования и управления внешними делами. Они происходят из объективного столкновения интересов между государствами-членами в столь деликатной области, как внешняя политика, и связаны с параллелизмом деятельности ЕС и государств-членов в области внешней политики, неопределенностью ситуации с передачей на наднациональный уровень суверенных полномочий в данной сфере. В обозримой перспективе эту неопределенность не удастся преодолеть, противоречия останутся. Но устранять недостатки в формировании и осуществлении внешнеполитического и внешнеэкономического курса Брюссель намерен за счет совершенствования технологии ведения внешних дел.

Все продуманные ЕС рецепты повышения своей международной конкурентоспособности и усиления позиций на международной арене были подробно прописаны в Конституционном договоре. После того как затея с его принятием окончательно провалилась, все они благополучно переключались в Договор о реформе. В своих основных чертах они сводятся к следующему.

Европейский союз получает постоянное председательство. Сейчас оно меняется каждые полгода на ротационной основе. В результате, считают в Брюсселе, интеграционное объединение бросает то вверх, то вниз. Одни

государства справляются с председательством блестяще, другие терпят фиаско. Одни котируются на международной арене, другие действительно превращают ЕС в политического карлика. Причем это не связано с величиной или мощностью председательствующего государства. Так, образцом для подражания признано недавнее председательство Франции. При президенте Николя Саркози Парижу и Брюсселю удалось захватить лидерство в урегулировании конфликта в Закавказье в августе – сентябре 2008 г., уверенно противостоять первой волне мирового финансового и экономического кризиса, провести в жизнь много важных инициатив. По своему влиянию в мире Италия не намного уступает Франции. Однако итальянское председательство было расценено большинством наблюдателей как крайне неудачное и непродуктивное.

Но это, по мнению Брюсселя, только одна сторона проблемы. Другая заключается в том, что у всех стран ЕС различное видение того внешнеэкономического и внешнеполитического курса, который должен осуществлять Европейский союз. У них разные амбиции и разные приоритеты, поэтому ЕС «качает» из стороны в сторону. Он принимается за решение то одних проблем, то других. Каждые полгода (сейчас полтора года в связи с введением практики согласования приоритетов тремя последующими председательствами) в разряд краеугольных выдвигаются такие проблемы, которые в последующий период оказываются без должного внимания или вообще отодвигаются на периферию деятельности ЕС. Иногда возникает ситуация, когда ЕС не знает, как быть с поддержанными ранее инициативами. Предполагается, что постоянное председательство обеспечит преемственность внешнеполитического и внешнеэкономического курса, избавит ЕС от выдвижения скоропалительных необдуманных инициатив, позволит придать внешней деятельности ЕС большую респектабельность. Может быть, именно постоянному председателю доверят высказываться от имени всего интеграционного объединения. Так это или не так покажет практика, потому что у постоянного председателя будет чрезвычайно сильный конкурент.

Таким конкурентом вольно или невольно станет министр иностранных дел Европейского союза. Чтобы не возбуждать дополнительные страсти, эта должность названа в Договоре о реформе как бы по-старому. Вместо министра иностранных дел в нем фигурирует Высокий представитель. Но сути дела это не меняет. В его руках концентрируются огром-

ные полномочия. Сохраняя статус высшего должностного лица ЕС по формированию и осуществлению внешней политики, он становится одновременно заместителем председателя Европейской комиссии, принимая на себя функции нынешнего комиссара ЕС по внешним делам. По замыслу авторов Конституционного договора и Договора о реформе концентрация полномочий в его руках позволит снять проблему разобщенности в осуществлении внешней политики и внешнеэкономической деятельности. И тем, и другим Высокий представитель будет заниматься одновременно. В результате международная деятельность ЕС, как предполагается, наконец-то обретет требуемую цельность. Достижение политических целей будет обеспечиваться экономическими рычагами. В свою очередь, экономические интересы ЕС будут продвигаться с использованием всей совокупности политических методов.

Еще одно преимущество такого решения заключается в том, что Высокий представитель превратится в реальное связующее звено между двумя ведущими институтами Европейского союза – Советом ЕС и Европейской комиссией. На внешнем направлении они заработают гораздо более продуманно и слаженно. Плюс к этому планирование и осуществление внешней политики сможет опереться на колоссальный экспертный потенциал, которым обладает Европейская комиссия и который используется только на внешнеэкономическом направлении деятельности ЕС. Одно только то, что все делегации Европейской комиссии будут поставлены под начало Высокого представителя, дает представление о том качественном скачке, который теоретически может произойти в организации деятельности ЕС на международном направлении.

Вступление в силу Лиссабонского договора откроет перед ЕС принципиально новые возможности в усилении внешней политики и внешнеэкономической деятельности силовым компонентом. Создание европейской армии он, правда, не предусматривает, но формировать на его базе современные мобильные военные формирования, прекрасно подготовленные и оснащенные военной техникой, для использования в любых регионах планеты станет намного проще. К тому же у государств-членов появится возможность продвигать в рамках ЕС структурированное сотрудничество. Это означает, что те из них, которые могут и желают идти по пути военной интеграции гораздо дальше, чем сейчас, смогут это делать беспрепятственно.

Изменений, предусматриваемых Лиссабонским договором, много. Они чрезвычайно существенны. Однозначную оценку им пока давать рано. Сложно предсказать, как они повлияют на позиционирование ЕС на международной арене. Вместе с тем не возникает сомнений в том, что в области внешней политики ЕС станет во многом другим образованием –

гораздо более уверенным в себе, жестким и амбициозным. Вслед за переналадкой отношений между ЕС и государствами-членами и внутри ЕС на этом направлении придет время переосмысливать всю внешнюю деятельность интеграционного объединения, переписывать ее под существенно возрастающие возможности Европейского союза.

«Группа восьми»: модели реформирования и возможности для трансформации роли Европейского союза

П.И. Хайнал, В.В. Панова

Хайнал Питер Иван – PhD, научный сотрудник Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто, Канада

Панова Виктория Владимировна – к. и. н., старший преподаватель Московского государственного института международных отношений (Университета) при МИД РФ, региональный директор по России Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто

Ключевые слова: «Группа восьми», «Группа пяти», «Группа двадцати», Хайлигендаммский процесс, глобальное управление, БРИК

Key words: G8, G5, G20, Heiligendamm Process, global governance, BRIC

Авторы анализируют предложения по реформе «Группы восьми» начиная с 1998 г. Рассматриваются и предложения по реформированию данного института, и те реформы, которые были проведены или находятся в стадии реализации. Особое внимание уделяется эволюционирующей «пятерке», Хайлигендаммскому процессу (ХП), странам БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай), встречам крупнейших экономик и «двадцаткам», а также отношению «Группы восьми» к этим структурам, равно как и взаимоотношениям ЕС – «Группа восьми». В заключительной части статьи предлагаются возможные сценарии дальнейших реформ «Группы восьми».

Введение

В настоящее время широко распространена точка зрения, согласно которой нынешняя «восьмерка» имеет структурные, процедурные и иные недостатки, поэтому ее необходимо реформировать или даже заменить. Этой позиции придерживаются многие СМИ, ее сторонников немало в академических и общественных кругах, и все чаще в ее поддержку высказываются некоторые ныне правящие и бывшие лидеры, а также высшие должностные лица стран «Группы восьми». Они призывают к преобразованию «восьмерки» в иной институт, в котором все ключевые игроки смогли бы в полной мере влиять на процесс принятия решений в деле преодоления глобальных вызовов и проблем. В их числе экс-премьер-министр Канады П. Мартин, действующий президент Франции Н. Саркози, пятый федеральный канцлер ФРГ Г. Шмидт – один из отцов-основателей «Группы пяти/семи» – предшественницы «Группы восьми» [1, 2, 3].

Несмотря на проявленную гибкость и значительные достижения за 34-летнюю историю, «Группа восьми» продолжает оставаться продуктом предыдущей эпохи. Она не смогла адекватно отреагировать на изменившиеся за время ее существования политические и экономические реалии, в частности на появление на мировой политической сцене новых ключевых акторов. Без полноценного участия в процессе обсуждения важнейших мировых проблем основных развивающихся экономик

невозможно успешно справляться с глобальными проблемами.

За годы существования «восьмерки» неоднократно выдвигались предложения о реформировании этого института: от отмены «восьмерки» как таковой до расширения или сокращения числа стран-членов, рационализации повестки дня и процесса проведения, укрепления ее легитимности и представительности, замены новым органом или дополнением другими структурами. Некоторые лидеры «Группы семи» – предшественницы «восьмерки» – высказывали мнение, что проводить встречи в верхах следует с меньшим размахом, без привлечения большого количества официальных лиц и СМИ. Другие предлагали различные шаги: от отмены до укрепления «семерки» [4, 5, 6].

Многие из высказанных предложений достаточно ценны, а у некоторых из них есть высокопоставленные сторонники, в частности экс-премьер-министр Канады П. Мартин, последовательно отстаивающий идею создания «Л-20» – группы двадцати лидеров, возможно, даже с тем же составом членов, что и существующая «Группа двадцати» на уровне министров финансов. Еще одной идеей, весьма популярной в последнее время, стала полная интеграция Китая, Индии, Бразилии, Мексики и Южной Африки (нынешней «Группы пяти») в «Группу восьми» и формирование «Группы тринадцати». Однако для реализации столь радикальной реформы «восьмерки» необходима не только ее пропаганда среди сторонников перемен, но и достижение консенсуса по дан-

ному вопросу всех лидеров нынешней «Группы восьми».

Наш анализ мы начнем с 1998 г. Будут рассмотрены и предложения о реформировании, и те реформы, которые были проведены или находятся в стадии реализации. Особое внимание нам представляется важным уделить эволюционирующей «пятерке», Хайлигендаммскому процессу (ХП), странам БРИК, встречам лидеров крупнейших экономик мира, а также отношениям «Группы восьми» к этим структурам, равно как и взаимоотношениям ЕС – «Группа восьми».

Реформы саммита в Бирмингеме в 1998 г. и их последствия

На саммите 1998 г. в Бирмингеме были приняты серьезные шаги по реформированию формата встречи и повестки дня. В Бирмингеме Россия официально была интегрирована в клуб, который превратился в «Группу восьми». В саммите принимали участие только лидеры стран, министры иностранных дел и финансов встретились в Лондоне за неделю до встречи лидеров государств, для того чтобы подготовить проведение саммита и разобраться с вопросами, не вошедшими в повестку дня лидеров. Таким образом была создана более неформальная атмосфера, чем на предыдущих саммитах, что позволило лидерам провести значительное время вместе и сконцентрироваться на обсуждении вопросов. К саммиту 1998 г. удалось выработать более сжатую и конкретную повестку дня, чем к предыдущим встречам. Лаконичная повестка, в свою очередь, привела к сокращению объема итоговой документации, что, впрочем, не удалось сохранить после Бирмингема [7].

Реформа укоренилась в практике встреч в верхах, но это не удовлетворило критиков. Вскоре после саммита в Бирмингеме известный экономист Дж. Сакс предложил трансформировать «Группу восьми» в «Группу шестнадцати», включив в ее состав, помимо основных восьми участников, восемь развивающихся стран. По мнению Сакса, основным критерием членства в расширенном клубе должно было стать демократическое управление, а в числе основных кандидатов от развивающихся стран он предложил рассматривать Бразилию, Индию, Южную Корею и Южную Африку, к которым «вскоре присоединится демократическая Нигерия». Сакс полагал, что основной темой повестки дня обновленной организации должны стать проблемы развития, в том числе гло-

бальные финансовые рынки и международные финансовые реформы, условия для получения кредитов и международная помощь, реформа международной программы помощи, завершение долгового кризиса [8]. После бирмингемского саммита число оценок по итогам встреч и предложений по реформированию возросло.

В передовице «Financial Times», посвященной итогам бурного генуэзского саммита (2001 г.), был поставлен вопрос о том, «должны ли продолжать существовать саммиты “восьмерки”, и если да, то в какой форме». Далее отмечалось: «...саммиты достигали наилучших результатов тогда, когда у лидеров была возможность отделиться от своего окружения... и когда мир стоял на пороге кризиса, который необходимо было преодолеть». Статья заканчивалась предложением проводить саммит «восьмерки» только в тех случаях, когда возникает необходимость экстренного решения какой-либо важной проблемы [9]. Но всего лишь несколько месяцев спустя террористические акты 11 сентября 2001 г. поставили проблему безопасности во главу международной повестки дня. В контексте развития ситуации после этих трагических событий проблема безопасности лидеров стала чрезвычайно важной для стран, председательствующих на данный момент в «Группе восьми». Поэтому большинство саммитов «восьмерки», начиная с Кананаскиса (2002 г.), проводилось в отдаленных изолированных уголках мира. С одной стороны, это позволило меньшими усилиями обеспечить безопасность руководителей государств, с другой – ограничивало доступ к месту проведения встреч представителям СМИ, населения и гражданского общества. В 2005 г. в Глениглсе аккредитованные СМИ находились недалеко от места встречи лидеров, но все же изолированно от них. Однако удаленность места проведения встречи не смогла предотвратить появления протестующих.

Группа независимых экспертов – так называемая «теневая восьмерка» – ежегодно готовит для лидеров клуба доклады. В ее составе известные ученые и эксперты, имеющие опыт участия в подготовке саммитов клуба. Ранее группу возглавлял влиятельный аналитик Ф. Бергстен из вашингтонского Института международной экономики. Начало деятельности «теневой восьмерки» было положено в 2000 г. на основании того, что «нынешние саммиты “Группы восьми” не используют имеющийся потенциал в полной мере., саммиты должны изменить свою методологию и заниматься повесткой дня, которая эффективно отражает кардинальные изменения в глобальной эконо-

мике и сфере безопасности, характеризующие первые годы нового века» [10, 11]. «Теневая восьмерка» действовала до 2006 г., а в 2007 г. возникла другая «теневая восьмерка» под руководством лауреата Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглица.

Инициатива «лидерской двадцатки»

Одной из наиболее интересных идей реформы посредством расширения числа участников форума лидеров было предложение превратить «Группу двадцати» министров финансов в группу руководителей государств с той же численностью, или «лидерскую двадцатку». В исследовании, предшествовавшем этой инициативе, но схожем по направленности, член «теневой восьмерки» В. Добсон отмечала, что проблемы, которые сейчас стоят перед лидерами, со времен окончания «холодной войны», когда возникла «семерка», существенно изменились, поэтому на нынешнем этапе необходим «консенсус в рамках более широкой группы». В. Добсон предлагала два сценария, построенных на прецеденте встреч министров финансов «двадцатки»: созыв функциональных групп министров из двадцати стран по системным проблемам, таким как изменение климата, проблемы по линии Север – Юг, торговля и искоренение бедности; а также расширение формата встреч лидеров, т.е. включение в их число руководителей двадцати государств. В целях эффективности управления данный формат форума лидеров предполагает создание руководящего комитета с периодически меняющимся составом. По мнению г-жи Добсон, этот новый механизм не заменит «восьмерку», но в его рамках будут происходить периодические встречи до или после саммитов «Группы восьми» [12].

Идея «лидерской двадцатки» была с энтузиазмом воспринята экс-премьер-министром Канады П. Мартином – первым председателем финансовой «двадцатки». В выпуске «Foreign Affairs» 2005 г. он выступил в поддержку идеи расширения форума лидеров и ввел в оборот термин «лидерская двадцатка». П. Мартин проанализировал обстоятельства возникновения и функционирования «Группы двадцати» министров финансов; необходимость создания схожего форума для политических лидеров, а также обрисовал возможный состав, предварительную повестку дня, потенциальную роль и взаимоотношения «лидерской двадцатки» с существующими международными организациями [13]. Выбор этого влиятельного издания для

популяризации данной идеи косвенно подтвердил признание Мартином того, что реформа саммитов невозможна без поддержки США.

Основываясь на этих предпосылках, исследователи Центра международных инноваций в управлении (CIGI) и Центра глобальных исследований (CFGs) Университета Виктории (штаб-квартиры обеих организаций находятся в Канаде) попытались спрогнозировать возможные последствия преобразования «Группы двадцати» министров финансов в «лидерскую двадцатку». Эксперты искали ответ на ряд вопросов: какими проблемами будет заниматься новая группа? какой должна быть оптимальная схема деятельности «лидерской двадцатки»? как достичь консенсуса в создании «лидерской двадцатки»? В случае успеха «лидерская двадцатка» была бы более репрезентативна, чем «восьмерка», поскольку за столом переговоров появились бы лидеры Китая, Индии, Бразилии, а также стран с формирующейся рыночной экономикой. Она бы определяла и занималась приоритетами на самом высоком уровне. Одной из целей проекта CIGI/CFGs было достижение большего понимания сущности инициативы в самой «восьмерке», а также среди стран-кандидатов в члены «лидерской двадцатки», путем включения представителей научных кругов и экспертов из каждой страны. Книга «Реформирование сверху: саммиты двадцати лидеров» является исчерпывающим исследованием этой идеи, ее сути и контекста, в ней также обсуждаются возможные пути осуществления этой инициативы: замена «семерки/восьмерки» на «лидерскую двадцатку» – так называемый «гигантский скачок»; постепенное расширение числа членов «восьмерки» через «девятку» и «десятку» до итоговой «двадцатки»; создание «лидерской двадцатки», функционирующей параллельно с «восьмеркой» [14]. Работа П. Хипа, сотрудника Центра глобальных исследований (CFGs) Университета Виктории, «Глобализация и реформы саммита: эксперимент в международном управлении» представляет собой удобный перечень этих предложений [15].

Другие концепции реформирования

Другая интересная концепция реформирования «восьмерки» предложена и обоснована П. Кененом, Дж. Шафером, Н. Уиксом и Ч. Вып-лоцем – авторами книги «Международное сотрудничество в сфере экономики и финансов: новые вопросы, новые игроки, новые ответы».

Исследователи прослеживают эволюцию международного экономического и финансового сотрудничества и приходят к выводу о необходимости перемен, несмотря на хорошие результаты, достигнутые «Группой семи». Они считают разумным освободить места для новых игроков (например, путем модернизации представительства Европы в «семерке» и в Совете управляющих МВФ); создать «Группу четырех», в состав которой должны войти США, страны еврозоны, Япония и КНР, для эффективного решения проблем регулирования обменных курсов; создать независимую аналитическую «группу мудрецов» для проведения анализа существующих институтов и групп, включая «семерку»; и наконец, создать новый Совет по международному финансовому и экономическому сотрудничеству (не более 15 членов), который бы определял повестку дня, стратегические направления развития международной финансовой системы и осуществлял контроль за различными институтами международного экономического сотрудничества. Членами Совета должны стать ключевые международные игроки, представленные на уровне министров финансов. Кроме того, в заседаниях Совета планируется участие глав ООН, МВФ, Всемирного банка и ВТО [16]. В комментарии к этой книге журнал «Economist» согласился с тем, что «семерка» более не является тем, чем она была раньше, и превратилась лишь в одну из многих структур, которые предпринимают попытки координировать экономическую политику. «Economist» с одобрением отозвался о призыве авторов предоставить Китаю полноправное место в структуре макроэкономической дипломатии, так как «без Китая “семерка” не может надеяться достичь многого» [17].

Примерно в том же ключе в 2005 г. высказался Ст. Роуч, глава азиатского подразделения Morgan Stanley. Он отметил, что глобальная экономика нуждается в перебалансировке. Одним из возможных шагов в данном направлении могла бы стать замена «семерки» новой «пятеркой», включающей США, страны еврозоны, Японию, Великобританию и КНР. Роуч полагает, что «Группа семи» является организацией минувшей эпохи. Особенно его удивляет то, что в группе нет Китая, но при этом страны еврозоны имеют три голоса (Германия, Франция и Италия). По мнению Роуча, «Группа пяти» стала бы полноценной организацией, основанной на уставе и имеющей мандат по всем аспектам глобальных экономических дисбалансов. У «нее» был бы свой постоянный штат сотрудников, встречи проходили бы два раза в год и

основывались на консультациях министров финансов и глав центральных банков государств-членов, равно как и штата экспертов «Группы пяти». Два раза в год выпускались бы доклады, которые могли бы служить в качестве повестки дня для официальных встреч [18]. Подобно предложению Кенена и его коллег, идеи Роуча не учитывают неэкономическую повестку дня нынешней «восьмерки» – проблемы окружающей среды, глобальные проблемы здравоохранения и пр.

В своем исследовании от 2005 г. К. Брэдфорд утверждает, что существующие «институциональные рамки для преодоления современных глобальных вызовов не соответствуют масштабу и природе самих вызовов». Одним из аспектов этого несоответствия является сама «восьмерка», а также более широкая система «Группы восьми» в ее нынешнем состоянии. С учетом серьезного противодействия, оказываемого проведению большой реформы и расширению «восьмерки» в «лидерскую двадцатку», Брэдфорд предлагает добавить несколько постоянных ключевых игроков (Китай, Индию, Бразилию и Южную Африку как ведущих кандидатов) к нынешней «Группе восьми», превратив ее, таким образом, в «Группу двенадцати», а также создать дополнительные шесть мест для других стран, которые участвовали бы во встречах на условиях ротации, в зависимости от специфики вопроса, стоящего на повестке дня. Эта формула позволила бы укрепить представительство и легитимность саммитов [19].

Э. Труман из Института международной экономики (Вашингтон) предложил распустить «семерку/восьмерку» и передать часть ее функций по координации политики «Группе двадцати». Он полагает, что подобное укрепление «двадцатки» стало бы важным шагом в деле рационализации институтов экономического сотрудничества. В дополнение к уровню глав государств, министров финансов и глав центральных банков Труман призвал к созданию тематических рабочих групп. США и страны еврозоны он рассматривает в качестве лидеров укрепленной «двадцатки». В то же время Труман предвидел неформальную координацию политики между США и странами еврозоны через «неформальную группу двух» [20]. Эта концепция «финансовой двойки» изучается главой «теневой восьмерки» Ф. Бергстеном, который утверждает, что «Евролэнд» и США нуждаются в новом механизме «двойки» не только для того, чтобы осуществлять мониторинг и проводить акции по вопросам эволюции обменного курса доллар – евро, но и для того, чтобы разраба-

тивать новый валютный режим «Группы двух». Эта «двойка» не является заменой «семерки» и должна функционировать в неформальном режиме [21, 22].

Канадский ученый и бывший высокопоставленный дипломат Дж. Хэйнал выступает за создание «Группы XX» – более представительного саммита, где «XX» не обязательно означает «20», но подразумевает, что количество членов новой группы остается открытым вопросом. Он утверждает, что расширенный саммит «будет достоверно отражать реалии и способствовать лучшему функционированию международных институтов путем обеспечения их надлежащим политическим руководством». Хэйнал перечисляет уязвимые места существующей международной системы институтов: Совета Безопасности ООН, Генеральной Ассамблеи ООН, специализированных агентств, включая Бреттон-Вудские институты, ВТО. Он полагает, что новыми глобальными проблемами, равно как и связями между международными институтами, которые ныне отсутствуют, могла бы заняться «Группа XX». Хэйнал определил ключевых участников «Группы XX»: нынешняя «восьмерка»; Китай, Индия, Южная Африка, Бразилия и, возможно, Мексика; представители от Африки, Ближнего Востока, Юго-Восточной Азии, стран бывшего советского блока. По его мнению, «Группа XX» должна действовать параллельно с «восьмеркой», а не заменять ее. Отличие идеи Хэйнала от инициативы «лидерской двадцатки» состоит в следующем: Хэйнал считает, что преобразование «Группы двадцати» министров финансов в саммиты уровня лидеров слишком «перегрузит» «двадцатку». Тем не менее он отталкивается от существующего состава «Группы двадцати». Кроме того, Хэйнал полагает, что процесс необходимо начать в рамках Генеральной Ассамблеи ООН и сконцентрироваться в первую очередь на проблеме глобальной безопасности [23].

Комментарии СМИ вокруг саммита в Глениглсе (2005 г.) отразили растущее недовольство структурой «Группы восьми». В комментариях «Financial Times», незадолго до начала саммита, Р. Хаас назвал «восьмерку» «анахронизмом» и добавил: «Никто сегодня не стал бы предлагать проводить ежегодные встречи с участием Канады (население 31 млн человек, ВВП – 870 млрд долл. США), Италии (58 млн, 1200 млрд долл. США) и России (144 млн, 615 млрд долл. США), а не Китая (1,3 млрд, 1650 млрд долл. США) и Индии (1,1 млрд, 650 млрд долл. США)». По мнению Хааса, ««восьмерке» надлежит превратиться в «де-

сятку». И Китай, и Индия заслуживают места... Это будет уступка реальности, выгодная для всех» [24].

К идее расширения «восьмерки» вновь вернулись в начале 2006 г., когда А. Аслунд из Института международной экономики Петерсона высказал предложение пригласить Китай, Индию, Бразилию и Южную Африку в «Группу восьми» в качестве полноправных членов, тем самым преобразовав «восьмерку» в более представительную «Группу двенадцати» [25]. Всего за два дня до начала работы саммита в Санкт-Петербурге британский премьер-министр Т. Блэр сообщил, что планировал высказаться за предоставление Китаю, Индии, Бразилии, Южной Африке и Мексике статуса полноправных членов клуба, что позволило бы преобразовать «восьмерку» в «Группу тринадцати», а в основу была бы положена формула «Г8+5», предложенная в Глениглсе. Что еще более важно, поскольку выражает мнение одного из ключевых лидеров «Группы восьми». Сконцентрировавшись на проблеме выполнения посткиотского протокола, Блэр заявил тогда: «Мы не сможем эффективно бороться с изменением климата, если не достигнем соглашения, связывающего США, Китай и Индию. Мы должны достичь соглашения с обязывающими рамками – в этом я ничуть не сомневаюсь». Тот факт, что Бразилия и Индия – главные (принципальные) игроки торговых переговоров, лишь подтверждает идею о необходимости формализовать механизм «Г8+5» [26].

Вслед за избранием Б. Обамы президентом США его соратник по партии З. Бжезинский предложил создать две неформальные группы: расширенную «восьмерку» наряду с «Группой двух», состоящей из США и Китая. При этом второе объединение он считает наиболее адекватным с точки зрения возможностей разрешения мировых проблем. «Нет сомнений в том, что нам надо тесно сотрудничать с целью расширения нынешней “Группы восьми” до “Группы четырнадцати” или “Группы шестнадцати”, чтобы расширить круг стран, обладающих правом принятия решений, и разработать программу выхода из кризиса, учитывающую интересы всех участников. Но для того, чтобы продвигать эту идею, нам необходима неформальная “двойка”, – отметил Бжезинский. По его мнению, отношения между США и Китаем должны иметь характер всеобъемлющего партнерства и развиваться параллельно с отношениями США с Европой и Японией, что подразумевает создание механизма регулярных неформальных личных встреч для обсуждения

не только проблем двусторонних отношений, но и всего мира в целом [27].

На лондонском саммите «двадцатки», состоявшемся 2 апреля 2009 г., его председатель, премьер-министр Великобритании Гордон Браун, «стал ведущим поборником формата “двадцатки”, утверждая, что “восьмерка” – клуб богатых промышленно развитых стран – более не способна управлять международными делами» [28]. Таким образом, он добавил свой голос к тем из своих коллег по «восьмерке», которые призывали к созданию более представительного форума глобального управления. И даже раньше, вскоре после первого саммита «двадцатки» в ноябре 2008 г., в газете «The Guardian» было высказано мнение, что саммит «двадцатки» предвещал конец эксклюзивному клубу богатых стран, представленных «восьмеркой». В своей более поздней статье П. Мартин пошел еще дальше: «Лондонский саммит “двадцатки” подтверждает, что дни “восьмерки”, в качестве руководящего комитета, подходят к концу. Но при этом мир не может позволить вакуума. Только успешная “двадцатка” восполнит пробел» [29].

Любопытно, что по мере того, как развивался проект «лидерской двадцатки», тщательно разрабатывалась и повестка дня, которая могла рассматриваться на встрече новой группы лидеров. Среди многочисленных потенциальных тем, предлагаемых исследовательскими центрами, работающими над идеей «лидерской двадцатки», были представлены проблемы глобальной безопасности и здравоохранения. Но в данном случае событием, из-за которого состоялся созыв первого саммита «двадцатки», стал финансовый кризис. Некоторые признаки расширения повестки дня наблюдались уже на лондонском саммите «двадцатки», коснулись они главным образом торговли, развития и других тем, связанных с ключевыми финансовыми и экономическими проблемами.

Приведем еще один пример недавних предложений реформ. В октябре 2008 г. по решению Генеральной Ассамблеи ООН была создана Комиссия экспертов по реформам международной валютной и финансовой системы, возглавляемая Дж. Стиглицем. Ее членами стали 18 высокопоставленных экономистов: бывшие и нынешние министры и чиновники центральных банков Японии, Африки, Западной Европы, Латинской Америки и Азии. Комиссия получила мандат на изучение проблемы реформирования международных финансовых институтов и разработку скоординированного подхода к тем глобальным финансовым структурам, ко-

торые нуждаются в радикальном пересмотре. Доклад Комиссии был опубликован в конце марта 2009 г. Его рекомендации, среди прочего, содержат предложения о создании нового, выборного Глобального экономического координационного совета в рамках ООН, который бы собирался один раз в год на уровне руководителей государств и стал бы «демократически представительной альтернативой “Группе двадцати”». Совет должен быть независимым от Совета Безопасности и включать 20–25 членов [30].

Позиция России

В противоположность широкому спектру предложений и размышлений на предмет реформирования механизма «восьмерки», выдвигаемых экспертами из Европы и США, с российской стороны их немного. Хотя у новейшего члена «восьмерки» есть множество подходов к определению того, что собой представляет «восьмерка», какой должна быть ее роль и каковы место и роль России в рамках этого механизма. Тем не менее российские научные, правительственные и общественные круги, по-видимому, не слишком много внимания уделяют проблеме реформирования этого института. Широко распространено представление о том, что ООН является и должна оставаться основным актором в сфере международного управления, а остальные механизмы, в том числе и «восьмерку», можно классифицировать как «вспомогательные» по отношению к ведущей организации.

Более того, с учетом взлетов и падений в отношениях между Россией и Западом, для России в ряде случаев важнее уделять перво-степенное внимание не солидарности в рамках «восьмерки» и путям ее сохранения и укрепления, а, скорее, двустороннему подходу и поиску общих интересов с так называемыми «гостевыми странами», в первую очередь с группой БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай). Это ясно из усилившегося в последнее время сотрудничества в рамках этого формата, на полях ли саммита «двадцатки» или независимо: встречи министров финансов стран БРИК в Екатеринбурге в 2008 г., в Хоршами (Великобритания) в марте 2009 г. в преддверии лондонского саммита «двадцатки», решение о следующей встрече в Стамбуле (Турция) накануне ежегодных встреч МВФ / Всемирного банка, и т.п. Также именно России и Китаю принадлежит инициатива начать дискуссии о возможностях введения новой, более надежной глобальной

валюты (в рамках специальных прав заимствования – СПЗ), чтобы оградить мировую экономику от колебаний курса доллара США.

Группа пяти и Хайлигендаммский процесс¹

В последние годы лидеры «восьмерки» стали приглашать на отдельные сессии своих встреч руководителей пяти ведущих развивающихся стран (Бразилии, Китая, Индии, Мексики и Южной Африки). Начало этим встречам было положено в Гленигсе в 2005 г. и изначально они были известны как «Группа восьми + пять». В преддверии саммита 2007 г. в Хайлигендамме страна-председатель Германия предпочла поменять название на «партнерскую пятерку». Пять стран сформировали свою собственную «Группу пяти» уже ближе к проведению саммита 2008 г. на Хоккайдо. В дальнейшем было принято обозначение «Группа пяти».

Канцлер Германии А. Меркель, готовясь к председательству на саммите в Хайлигендамме, на Всемирном экономическом форуме в Давосе (2007 г.) заявила о желании углубить интеграцию «пятерки» в механизм проведения саммитов.

Оба формата («Группа восьми + пять» и «Группа двадцати») скорее всего продолжат существование, по крайней мере в течение некоторого времени. Но, в любом случае, пример Хайлигендаммского процесса и его опыт являются весомым вкладом в эволюцию идей по изменению структуры глобального управления.

Как же функционирует Хайлигендаммский процесс (ХП)? Признавая необходимость вовлекать наиболее перспективные страны в процесс принятия решений (или пытаясь таким образом получить согласие стран «Группы пяти» на проведение линии, разработанной старыми промышленно развитыми странами), Ангела Меркель предложила начать новый структурированный тематический диалог с Бразилией, Китаем, Индией, Мексикой и Южной Африкой. Решение о начале ХП было зафиксировано в Декларации «восьмерки» «Рост и ответственность в мировой экономике», и далее с определенными изменениями – из-за недовольства «пятерки» неконсультативной манерой предыдущих документов – в «Совместном заявлении председательствующей в «Группе восьми» Германии и Бразилии, Китая,

Индии, Мексики и Южной Африки». ХП основывается на четырех столпах: продвижении и защите инноваций; укреплении свободы инвестиций путем открытого инвестиционного режима, включая поощрение социально ответственного поведения бизнеса; энергетике, особенно путем усиления энергоэффективности и продвижения технологического сотрудничества с целью сокращения выбросов парниковых газов; а также укреплении сотрудничества и координации в сфере устойчивого развития, особенно в Африке. Изначально предполагалось, что ХП продлится два года. Промежуточный доклад по его результатам был представлен на саммите 2008 г. на Хоккайдо, а итоги – уже на саммите в Италии в 2009 г. Германия, являясь инициатором диалога, выделила на его реализацию 5,5 млн евро.

«Группа пяти» развивающихся экономик выступает против обсуждения в рамках ХП постулата о «равных условиях», так как по этому поводу между участниками нет консенсуса. Ее представители полагают, что помимо защиты интересов инвестора важно принимать во внимание и интересы тех стран, которые являются реципиентами этих инвестиций. Другая проблема, заявленная «Группой пяти», состоит в том, что сами развивающиеся страны зачастую сталкиваются с ограничениями на возможности своих инвестиций на западные рынки.

Страны «Группы пяти» также проявили интерес к проблемам корпоративной социальной ответственности, указывая на то, что в принципе обсуждение этой проблемы должно основываться на инициативах ООН, например, таких как «Глобальный договор» (Global Compact Governance Framework), заключенный в сентябре 2005 г.; «Десяти принципах Глобального договора» (The Ten Principles of the Global Compact), принятых в июне 2004 г., «Нормах ООН об ответственности транснациональных корпораций в отношении прав человека» (The UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations with Regard to Human Rights), согласованных в августе 2003 г.; а не на документах, разработанных в рамках ОЭСР, таких как «Руководящие принципы для транснациональных корпораций» (OECD Guidelines for Multinational Enterprises). Но при этом «восьмерка» обращается за разработкой данных принципов именно к ОЭСР.

Более того, страны «Группы пяти» полагают, что рыночные механизмы не являются единственной панацеей для развития иннова-

¹ Анализ Хайлигендаммского процесса см. в: *Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligen-damm Process* / A.F. Cooper, A. Antkiewicz (eds.). Waterloo, Ont.: Wilfrid Laurier University Press, 2008.

ционных процессов и что позиции, обозначенные «Группой восьми» в итоговых документах Хайлигендамма по правам интеллектуальной собственности, по существу противоречат их собственным интересам. Они также считают, что необходимо сместить акценты на проблемы укрепления институциональных возможностей путем тренингов, подготовки квалифицированного персонала, а также повышения профессионализма нынешних работников. Обсуждение проблемы защиты прав интеллектуальной собственности должно быть сбалансировано обязательством промышленно развитых стран по трансферу технологий и услуг развивающимся странам по приемлемым ценам.

По мнению стран «Группы пяти», в обсуждении проблем энергетической безопасности за основу дискуссии необходимо взять китайскую инициативу, сформулированную на полях саммита «восьмерки» в Санкт-Петербурге, с акцентом на проблемах энергоэффективности, а также использования возобновляемых источников энергии и альтернативных видов топлива, таких как ветряная, солнечная, геотермальная, приливная, гидроэнергия, фотоэлементы и биотопливо.

Это предложение «Группы пяти» поддерживается Россией, выступающей, в свою очередь, с идеей о том, чтобы выстраивать дальнейшее обсуждение по вопросам энергетической безопасности в соответствии с положениями декларации по «Глобальной энергетической безопасности», принятой лидерами стран-членов «Группы восьми» по итогам саммита в Санкт-Петербурге в 2006 г. В результате в обновленный концептуальный документ, подготовленный в январе 2008 г., в отношении Хайлигендаммского процесса были внесены уточнения, согласно которым «в диалог между партнерами по вопросам энергетической безопасности будут включены соответствующие аспекты в том виде, в каком они содержатся в Декларации по итогам саммита в Санкт-Петербурге, равно как и в предложениях «Группы пяти», и, в числе прочего, будут направлены на усиление взаимовыгодного сотрудничества в сфере развития и использования энергетики, равно как и способствовать наращиванию потенциала по рационализации спроса при управлении энергетическими системами». Международное энергетическое агентство обеспечивает поддержку деятельности соответствующей рабочей группы, прежде всего, в части, касающейся создания сети энер-

гоэффективных зданий (sustainable buildings network)², усиления энергоэффективности в сфере выработки электроэнергии, производства и получения альтернативных видов топлива и возобновляемых источников энергии.

Премьер-министр Италии С. Берлускони, председательствующий в этом году в «восьмерке», согласился с идеей президента США Б. Обамы провести в рамках «Группы восьми» одну из первых встреч в серии Сопровождений ведущих экономик по проблемам энергетики и изменения климата. Встреча пройдет в более широком формате, нежели формат «Группа восьми + пять», так как на ней будут присутствовать Австралия, Египет, Индонезия и Южная Корея.

Ядром направления устойчивого развития (особенно в Африке) является достижение «Целей развития тысячелетия». «Группа восьми» и страны «Группы пяти» (пока кроме Бразилии), придерживаясь «Парижской декларации по эффективности помощи», принятой в марте 2004 г., вновь заявили о приверженности заявленным в ней принципам. Партнеры «Группы пяти», приверженные достижению «Целей развития тысячелетия», полагают, что важно расширить перечень тем для обсуждения и включить в него проблемы создания новых источников финансирования развития, списания долгов, а также взять на себя обязательства по проведению единой политики в сфере торговли, инвестиций и устойчивой финансовой системы.

Взаимоотношения Европейского союза и «Группы восьми»

Взаимоотношения Европейского союза с «восьмеркой» имеют сложную историю, которая началась еще до создания «семерки» в 1975 г. В 1973–1975 гг. министры финансов «пятерки» (Франция, Германия, Япония, Великобритания и США) проводили серию секретных встреч. Европейское сообщество выразило недовольство тем, что объединение исключено из обсуждений как единый орган, а представлено лишь тремя государствами-членами. Допуск Италии в последнюю минуту в число членов «шестерки» лидеров на саммите 1975 г. в Рамбуйе («семерка» появилась лишь в 1976 г. с вступлением Канады) лишь отчасти решил эту проблему.

Окончательно данная проблема была решена в 1977 г., когда ЕС стал официальным

² Под термином «sustainable building» понимается «здание, которое находится в экологическом равновесии с человеком и окружающей средой».

участником «семерки». С тех пор ЕС присутствует за столом переговоров на каждом саммите «семерки/восьмерки». При этом у ЕС очень необычная позиция в рамках «Группы семи/восьми»: он является членом, но не государством-членом, поэтому не может председательствовать на саммите и, соответственно, не может формировать его повестку дня, что входит в компетенцию стран-членов, председательствующих в течение года в клубе. Во всех остальных отношениях ЕС является полноценным членом «клуба»; у него есть свой шерпа, он принимает участие в подготовке и организации саммитов, во всех обсуждениях, в том числе и по политической тематике. ЕС также участвует во встречах на уровне министров и других структурах «семерки/восьмерки» (но отсутствовал на встречах министров финансов «Группы семи» до 3 октября 1998 г.). ЕС особенно активен в обсуждении вопросов, по которым его члены могут выступать коллективно. ЕС всегда представлен на саммитах «восьмерки» председателем Комиссии ЕС, в годы, когда Европейский совет возглавляется страной, которая не является членом «восьмерки», председатель Совета также присутствует.

С самого начала существования «Группы двадцати» ЕС является ее полноправным членом. Это касается и форума министров финансов «двадцатки», и – в настоящий момент – саммита лидеров «двадцатки».

Многие предложения по реформе «восьмерки» затрагивают ЕС, особенно те, которые отражают мнение о необходимости единого голоса и представительства ЕС в целом или же стран еврозоны. Эти предложения были рассмотрены нами выше, в разделе «Другие концепции реформирования».

Заключительные размышления: что нас ждет?

Современное состояние дел ясно показывает, что мировому сообществу предстоит выбор из нескольких возможных вариантов развития системы глобального управления. Предложения по реформированию, рассмотренные в данной статье, позволяют сконструировать несколько альтернативных сценариев дальнейшего развития событий.

Расширение «восьмерки». В соответствии с данным сценарием число участников клуба увеличивается, и он трансформируется в «Группу шестнадцати», в состав которой должна войти нынешняя «Группа восьми» и восемь развиваю-

щихся стран с демократическим управлением. З. Бжезинский также предлагает расширенную «восьмерку», параллельно сосуществующую с «Группой двух», объединяющей США и Китай, – это в максимальной степени соответствует нынешним геополитическим реалиям. Многие другие желали бы видеть преобразование нынешнего Хайлигендаммского процесса в полноценную «Группу тринадцати».

Выживание формулы «Группа восьми + пять». Страны «Группы пяти» продолжают достаточно двойственно рассматривать свои отношения с «Группой восьми». Вопрос о том, будет ли «Группа пяти» настаивать на вступлении в «восьмерку», остается открытым (равно как и другой вопрос: захочет ли «Группа восьми», в свою очередь, видеть их в качестве полноправных членов). Более вероятен вариант, при котором «Группа пяти» предпочтет сохранить отношения с «восьмеркой» в качестве коллективного актора. Вполне возможно, что страны «пятерки» чувствуют себя более комфортно в «Группе двадцати» – группе, которая не только более представительна с точки зрения геополитических и экономических реалий, нежели «Группа восьми», но также является форумом, на котором присутствуют страны-члены с различными системами управления. Дилемма «Группы пяти» заключается, с одной стороны, в привлекательности идеи стать полноправным членом «клуба» наиболее влиятельных восьми стран, а с другой – в проблеме возможной ассоциации с богатым «Западом» или «Севером». Вопрос идентичности в качестве развивающихся стран в данной проблеме играет не последнюю роль. В случае, если формат «двадцатки» окажется неэффективным, формула «Группа восьми + пять» (или даже «Группа тринадцати») может оказаться достаточно привлекательной и выгодной по тем же самым причинам, по которым половина членов этого клуба ценит свое членство в «восьмерке»: учитывая тупиковую ситуацию в реформировании ООН, формула «Группа восьми + пять» предоставляет уникальную возможность для тех, кто не имеет места постоянного члена в Совете Безопасности ООН, значительно повысить свой статус и возможности в деле формирования архитектуры мирового управления. С этой точки зрения механизм «Группа восьми + пять» выступает важным компонентом глобального управления, пусть и дополнительным к ООН.

Сосуществование «Группы восьми» и «Группы двадцати». Такой вариант можно найти, в частности, в предложениях В. Добсон от 2001 г. В совместной статье премьер-министров

Г. Брауна и С. Берлускони, опубликованной непосредственно перед саммитом «двадцатки» в Лондоне, также предусматривается подобная траектория [32].

Замена «восьмерки» «двадцаткой». Эта схема является предпочтительным сценарием проекта «лидерской двадцатки» (хотя в нем и признавались два других возможных варианта: постепенное расширение «восьмерки» и сосуществование «восьмерки» и «лидерской двадцатки»). Э. Трумэн в своих исследованиях 2004 г. также придерживается этой формулы.

Замена «Группы восьми» каким-либо другим объединением. Среди наиболее интересных предложений данного направления идеи Кенена, Шафера, Уикса и Выполоца, призывающих к модернизации представительства Европы и замены «семерки» «четверкой», в состав которой должны войти США, страны еврозоны, Китай и Япония. В рамках данного сценария в новой группе оказалось бы большинство участников нынешней «восьмерки», но за ее пределами остались бы Канада, Россия и Великобритания – вариант, абсолютно неприемлемый для тех, кто окажется «за бортом». Предложения Ст. Роуча можно назвать вариацией на ту же тему: он предлагает создать новую «пятерку» в составе США, стран еврозоны, Китая и Великобритании. В результате Канада, Япония и Россия опять-таки остаются за рамками процесса. В числе других вариантов создание «Группы двенадцати» или «Группы восемнадцати» К. Брэдфорда; «Группы тринадцати» (нынешняя «восьмерка» + «пятерка») или «Группы двенадцати» (без Мексики) А. Аслунда; «Группы XX» Дж. Хэйнала, который предлагает включить в состав такой «группы» нынешнюю «восьмерку», «пятерку» (возможно, без Мексики) и неопределенное количество других стран, представляющих Африку, Ближний Восток, Юго-Восточную Азию и т.д. Такого рода объединения должны сосуществовать с «восьмеркой». Интересный вариант предложила комиссия Стиглица: создать Совет из двадцати или двадцати пяти членов под эгидой ООН.

Концепция «Группы двух». Такие варианты в различных сочетаниях в последние годы предлагались не раз. Например, Э. Труман считает оптимальным сосуществование «Группы двух» в составе США и стран еврозоны и «Группы двадцати». В исследовании Бергстена 2004 г. высказываются подобные мысли. Похоже, что эти предложения просто отдают

дань давно ставших рутинными двусторонним и многосторонним переговорам на полях саммитов «Группы восьми» и, в настоящее время, «Группы двадцати»³.

Изменяемая геометрия. В рамках данного сценария «восьмерка» продолжает существование в качестве ядра для обсуждений, при этом остается место для более широкого участия, в зависимости от темы повестки дня. Возможны различные комбинации встреч «восьмерки», «Группы пяти», стран БРИК и т.д. В день проведения саммита «двадцатки» в Лондоне, 2 апреля 2009 г., министр иностранных дел Италии Ф. Фраттини написал открытое письмо в итальянскую газету «Il Messaggero», в котором высказался в поддержку именно этого сценария. Фраттини утверждает, что «благодаря и формату, и методу, структура саммитов “восьмерки” до сих пор остается чрезвычайно актуальной и ее гибкость позволит развить передовую и стратегическую модель в поддержку глобального управления». Фраттини также отметил, что саммит «восьмерки» в Италии станет «четкой иллюстрацией изменяемой геометрии структуры, основанной на рассматриваемых делах». То есть он предсказывает, что саммит начнется встречей стран «исторического ядра», затем последует совместное обсуждение тем повестки дня саммита «Группой восьми», «Группой пяти» и Египтом. И наконец, состоится встреча, принять участие в которой смогут представители группы африканских стран. Он также добавил, что «формат саммита должны определять главным образом политические цели». Такая «эволюционировавшая “восьмерка”» сможет адекватно реагировать на «реальные политико-экономические нужды в быстро меняющемся мире» [32].

Вопрос противостояния эффективности и представительности является константой в дебатах по проблеме реформирования: меньшая группа является более эффективной, но в то же время менее представительной. Часть экспертов полагает, что новые саммиты «двадцатки» и так слишком громоздки, чтобы быть эффективными, хотя, с точки зрения геополитических реалий, эта форма бесспорно является более представительной, нежели «восьмерка». Но и «Группа двадцати», по сути, не вполне представительна. Чтобы достигнуть полной репрезентативности, она должна вырасти до универсальности ООН с ее 192 членами.

История не повторяется, но есть вполне очевидные параллели между современным

³ Авторы благодарны Дж. Губерт за соответствующие комментарии.

развитием «Группы восьми» / «Группы двадцати» и ранней историей «Группы семи». Последняя началась с серии встреч министров финансов «пятерки», затем эволюционировала в саммит лидеров, сначала в составе шести стран (1975 г.), затем семи – с 1976 по 1997 г., и, наконец, восьми – после включения в число участников России (1998 г.). Вначале «пятерка» лидеров встречалась на полях саммита 1976 г. в Пуэрто-Рико. Форум пяти министров финансов существовал параллельно с саммитами до 1987 г., после чего уступил место встрече семи министров финансов. Семь лидеров продолжали встречаться отдельно вплоть до саммита 2002 г. в Кананаскисе. «Группа двадцати» ныне существует и на уровне министров финансов, и на уровне лидеров. Возможно, что определенная версия подобного развития вновь повторится.

Литература

1. Martin P. Breaking Deadlocks in Global Governance: The L-20 Proposal // *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*. 2007. P. 301–305.
2. Schmidt H. Observations on the Present State of the World: Keynote Speech to the 25th Plenary Session of the InterAction Council. 2007. 21 May, available at: <<http://interactioncouncil.org/speeches/paper/pschmidt07.pdf>>: 4–6.
3. France, Présidence de la République (2008), Conférence de presse, 8 January, available at: www.elysee.fr/documents/index.php?mode=cvview&press_id=861&cat_id=3&lang=fr.
4. Hajnal P. Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives: CIGI Working Paper. 2007. No. 20 (Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation).
5. Kirton J. The Case for G8 Reform: Lecture Delivered at Chuo University, Tokyo, 26 June. 2008, available at: www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton_reform_080629.pdf.
6. Hajnal P. Reform of the G7, G8 and G20 // *The G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation* / P. Hajnal (ed.). Ashgate, 2007.
7. Bayne N. Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st Century. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, 2005. P. 6, 8–10, 37.
8. Sachs J. Global Capitalism: Making It Work // *The Economist*. 1998. 12 September. Vol. 348. No. 8085. P. 23–25.
9. For Slimmer and Sporadic Summits // *Financial Times*. 2001. 23 July. P. 10.
10. Bergsten C., Montbrial (de.) T. Letter of Transmittal to the Leaders of the G-8 Member Countries // *Shadow G-8, Restoring G-8 Leadership of the World Economy*. Washington, DC: Peterson Institute of International Economics, 2003. May.
11. Peter Hajnal's interview with a member of the Shadow G-8. 2004. 1 December.
12. Dobson W. Broadening Participation in G-7 Summits // *G-8 Preparatory Conference, Toward Shared Responsibility and Global Leadership: Recommendations for the G-8 Genoa Summit from the G-8 Preparatory Conference*. Turin (Italy): Institute for International Economics, 2001. No. 23. P. 9.
13. Martin P. A Global Answer to Global Problems: The Case for a New Leaders' Forum // *Foreign Affairs*. 2005. Vol. 84. No. 3. P. 2–6.
14. English J., Thakur R., Cooper A.F. (eds.). *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*. Tokyo: United Nations University Press, 2005.
15. Heap P.C. *Globalization and Summit Reform: An Experiment in International Governance*. N. Y.; Ottawa: Springer; International Development Research Centre, 2008.
16. Kenen P.B., Shafer J., Wicks N., Wyplosz Ch. *International Economic and Financial Cooperation: New Issues, New Actors, New Responses*. L.: Centre for Economic Policy Research, 2004.
17. G-Force: The G7 No Longer Governs the World Economy: Does Anyone? // *The Economist*. 2004 (October 9). Vol. 373. No. 8396. P. 72.
18. Roach St. How To Fix the World // *Global Economic Forum*. 2004. December 9–10, available at: www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20041217-fri.html#anchor0.
19. Bradford C.I. *Global Governance for the 21st Century* / Prepared for the Brookings Institution / Centre for International Governance Innovation Governance Project. Washington, D.C., 2005. Spring. P. 5, 20, 23–25. Unpublished.
20. Truman E.M. The Euro and Prospects for Policy Coordination / Draft paper prepared for the conference on «The Euro at Five: Ready for a Global Role». 2004. 26 February, available at: <www.iie.com/publications/papers/truman0204-3.pdf>: 20.
21. Bergsten C.F. The Euro and the Dollar: Toward a 'Finance G-2'? / Paper prepared for the conference on «The Euro at Five: Ready for a Global Role». 2004. 26 February, available at: www.iie.com/publications/papers/bergsten0204.pdf. P. 1, 9–10; accessed 20 September 2005.
22. Bergsten C.F., Koch-Weser C. The G-2, a New Conceptual Basis and Operating Modality for Transatlantic Economic Relations // *From Alliance To Coalitions: The Future of Transatlantic Relations* / W. Weidenfeld et al. (eds.). Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2004.
23. Hajnal G. Summitry and Governance: The Case for a G-XX // *Canada among Nations 2004: Setting Priorities*.

- ties Straight / D. Carment, F.O. Hampson, N. Hillmer (eds.). Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press, 2005. P. 261–274.
24. Haas R. Leaders Have a Flawed Gleneagles Agenda // *Financial Times*. 2005. 1 July. P. 19.
25. Åslund A. Russia's Challenges as Chair of the G-8. Policy Briefs in International Economics, No. PB06-3. Washington, DC, 2006, available at: www.iie.com/publications/pb/pb06-3.pdf.
26. Elliott L., Wintour P. Blair wants Developing Nations in New G13 to Help Secure Key Deals // *The Guardian*. 2006. 13 July.
27. Brzezinski Z. The Group of Two that Could Change the world // *Financial Times*. 2009. January 13.
28. Parker G. Heads Agree to New York Reunion // *Financial Times*. 2009. April 3.
29. Martin P. Key Challenges // G20 London Summit 2009. L.: Newsdesk Communications, 2009. P. 24.
30. United Nations News Service. Global Finance Structures Must Be Revamped, Says UN Expert Panel. 26 March 2009; Harvey M. Call for Council To Replace G20 // *Financial Times*. 2009. 23 March.
31. Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process / A.F. Cooper, A. Antkiewics (eds.). Waterloo, Ont.: Wilfrid Laurier University Press, 2008.
32. La Maddalena G8 Summit Website. Minister Frattini: The G8's Strategic Function in the Future, available at: www.g8italia2009.it/G8/Home/News/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_1199893538098.htm.

«Группа двадцати» и Европейский союз

М.В. Ларионова

Ларионова Марина Владимировна – д. полит. н., проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, директор Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: глобальное управление, Европейский союз, «Группа двадцати», «Группа пяти», экономический кризис, БРИК
Key words: global governance, European Union, Group of Twenty, G20, G5, BRIC, economic crisis

В статье представлен анализ итогов двух саммитов «Группы двадцати» и вклада ЕС в достигнутые результаты. Анализ участия, вклада ЕС и стран-членов ЕС в подготовку и достижения двух прошедших саммитов позволяет выявить некоторые «сдерживающие факторы» развития внутриевропейской институциональной архитектуры, влияющие на качество и уровень эффективности участия ЕС в реализации функций глобального управления через деятельность «двадцатки». Во-первых, качество, устойчивость и последовательность, которые может обеспечить институт постоянного президентства, значат больше, чем усилия по координации и обеспечению преемственности трех председательств. Эта устойчивость, по мнению автора, имеет значение не только для выработки согласия с партнерами ЕС, но и для формирования консенсуса внутри ЕС как условия эффективной общей внешней политики.

По мнению автора, в рамках подготовки вашингтонского саммита были безусловны лидерство и вклад президентства и Европейской комиссии, тогда как в ходе подготовки лондонского саммита роль и вклад председательства значительно уступали роли институтов ЕС, Европейской комиссии (президент), Совета по экономике и финансам, Совета по общим вопросам и внешней политике, Группы высокого уровня, а также роли лидеров Германии, Франции, Италии (в силу председательства в «восьмерке»); вкладу формальных и неформальных саммитов. Это еще один аргумент в пользу постоянного института президента ЕС. Ратификация Лиссабонского договора, эффективный постоянный президент и министр иностранных дел создадут новый институциональный фундамент для вызовов будущего.

«Строя настоящее в образах прошлого, невозможно ответить на вызовы будущего»¹ [1]

Первая встреча лидеров «Группы двадцати», созданной по инициативе лидеров «Группы восьми»² в формате министров финансов десятилетие назад в 1999 г. после финансового кризиса в Азии, стала новым этапом развития не только мировой финансовой архитектуры, но и системы глобального управления. Участие ЕС в «Группе двадцати» с начала образования последней носило полномасштабный характер, в отличие от поэтапного включения Сообщества в работу «Группы семи». И это понятно. Внутренним фактором, определившим влияние ЕС в «двадцатке», было начало третьего этапа формирования общей экономической и денежно-кредитной политики ЕС и единой валюты (1999–2002 гг.). Успех общей валютной политики, становление евро в качестве второй по значению резервной валюты, утверждение

евро как фактора мировой экономической и валютно-финансовой системы определили укрепление роли и влияния ЕС в мировой экономике и финансовой политике.

Этот фактор остается важнейшим и на данном этапе развития «Группы двадцати» как института, действующего на уровне лидеров. Однако анализ участия и вклада ЕС и стран-членов ЕС в подготовку и достижения двух прошедших саммитов позволяет выявить некоторые «сдерживающие факторы» развития внутриевропейской институциональной архитектуры, влияющие на качество и уровень эффективности участия ЕС в реализации функций глобального управления через деятельность «двадцатки». Во-первых, качество, устойчивость и последовательность, которые может обеспечить институт постоянного президентства, значат больше, чем усилия по координации и обеспечению преемственности трех председательств³ [2]. Причем эта устойчивость имеет значение не только для выработки консенсуса с партнерами ЕС, но и для формирования консенсуса внутри

¹ Г. Браун открыл этой цитатой из У. Черчилля встречу «двадцатки» в Лондоне: «When I started the G20 meeting in London I said to the leaders who were there – and quoted the word actually, of Churchill: “If you build the present in the image of the past you will miss out entirely on challenges of the future”». Transcript and Q&A given by the prime Minister at the Loughborough University, 20 April 2009. URL: <http://www.number10gov.uk/Page19061>.

² Инициатива Г. Брауна и Т. Блэра.

³ Возможности страны-председателя также имеют значение. Ср. Н. Саркози и М. Тополанека.

ЕС, как условия эффективной общей внешней политики. Рассмотрим процесс подготовки, итоги двух саммитов «Группы двадцати», вклад ЕС в полученные результаты и их значение для стран-членов.

Вашингтонский саммит, состоявшийся 15 ноября 2008 г. по инициативе президента председательствующей в ЕС Франции и президента Европейской комиссии Ж.М. Баррозу, оценивается как историческое событие и несомненный успех многими главами государств и правительств стран-членов «двадцатки» [3], руководителями международных институтов, экспертами. Программа конкретных мер по реализации одобренных участниками саммита принципов реформы финансовых рынков, «План действий по реализации принципов реформы», «...оправдал надежды практически всех делегаций. Это не значит, что он идеальный или что по его окончании сразу же разрешился кризис, возникла новая конфигурация финансовых отношений в мире. Но он всеобъемлющий. Там именно те проблемы, те предложения, которые были подготовлены представителями разных стран» [4].

Итоговый документ является результатом многоуровневого переговорного процесса и согласительных процедур, по нему сложно оценить вклад каждого участника в итоговые решения и влияние на принятые обязательства. Можно предположить, что наиболее благоприятные возможности для влияния на переговорный процесс и выработку общих решений были у участников саммита, имевших коллективные позиции, прежде всего Европейского союза (и Еврогруппы) и БРИК, а также США, как страны, принимающей саммит. И Европейский союз сумел использовать эти возможности.

Позиция стран-членов ЕС была определена в документе с символическим названием «Общий язык», выработанном по итогам неформального саммита глав государств и правительств стран-членов ЕС накануне саммита 7 ноября 2008 г. [5]. Поиск общей позиции по коллективным мерам, направленным на преодоление финансового кризиса и его последствий, осуществлялся системно и на нескольких уровнях. Важной точкой отсчета в переговорах по выработке коллективного ответа стали решения заседания экономического и финансового совета, принятые в начале октября [6] и, в свою очередь, заложившие основу общих подходов, принятых по итогам заседания Европейского совета 15–16 октября 2008 г. [7]. Перечень мер по обеспечению ликвидности и поддержке финансовых институтов, а также

институциональных механизмов антикризисного управления сформулирован в Декларации по согласованному европейскому плану действий стран-членов еврозоны [8]. Таким образом, несмотря на жесткие сроки, странам-членам ЕС удалось подойти к саммиту «Группы двадцати» с согласованными позициями по основным направлениям, вошедшими в итоговый документ встречи – «План действий по реализации принципов реформы».

Меры по повышению уровня прозрачности и подотчетности в целях укрепления финансовой стабильности отражают предложение стран-членов ЕС и их общий подход к задаче пересмотра принципов оценки стоимости ценных бумаг и стандартов бухгалтерского учета, реформирования механизмов координации и мониторинга, усиления диалога всех участников международной финансовой системы.

Усиление качественного регулирования и соответствующие меры, подлежащие исполнению по данному направлению, зафиксированные в Декларации «Группы двадцати», также позволяют предположить, что принцип «ни один институт, ни один сегмент рынка, никакая юрисдикция не должны избежать пропорционального и адекватного регулирования, или, по крайней мере, наблюдения» [5] оказал влияние на принятые решения.

Пакет мер по управлению рисками, возникающими в ходе финансовой деятельности, принятый «Группой двадцати», направлен на совершенствование практики управления рисками и адресован банковскому сектору, финансовым компаниям и организациям, а также органам регулирования и надзора всех уровней.

Наиболее радикальной при этом была позиция президента Франции Н. Саркози, который в своем выступлении перед Европейским советом заявил о необходимости «полной перестройки системы в глобальных масштабах». Более того, Саркози призвал к формированию «новой формы капитализма», в котором «финансы служили бы людям и компаниям, а не наоборот». Свое отношение к повышению уровня регулирования и надзора он выразил «простым» принципом: «Ни один финансовый институт не должен оставаться вне регулирования». Усиление подотчетности частных компаний, по мнению Саркози, должно выразиться в ограничении размеров вознаграждения в них [9].

Необходимость регулирования всех аспектов финансовой системы – рынков, компаний и финансовых продуктов – разделяла и администрация США. Однако при этом представители

США подчеркивали необходимость умеренного регулирования, т.е. не влияющего негативно на эффективность системы и не снижающего еще сильнее рост экономики [10]. Этот принцип повторялся практически во всех выступлениях президента Буша. В итоге в части, касающейся регулирования и надзора за финансовой системой, США удалось согласовать принцип разумности, что было особо подчеркнуто в выступлении представителей Белого дома по итогам саммита [11].

Практически все участники саммита исходили из принципа, согласно которому качество международного регулирования начинается на национальном уровне. Большинство стран предприняли беспрецедентные меры для поддержки ликвидности своих финансовых систем, призвав финансовые институты повысить объем заемных средств, увеличить интенсивность использования механизмов кредитования, а также повысить гарантии по вкладам и выданным кредитам.

Для управления последствиями финансового кризиса и их преодоления в странах-участницах саммита были реализованы некоторые институциональные преобразования. В ЕС была создана система координации. Решениями экономического и финансового совета создана рабочая группа по оценке эффективности политических мер, направленных на смягчение циклических сбоев финансовой системы. Члены совета также согласились ввести к 2012 г. европейскую форму отчетности с единым набором данных и требований к их предоставлению [6]. На уровне Еврогруппы было решено усилить процедуры координации и обмена информацией между правительствами, председателем Европейского совета, председателем Европейской комиссии, президентом ЕЦБ и президентом Еврогруппы [8]. Европейский совет принял решение об учреждении специального механизма оценки и обмена информацией по вопросам финансового кризиса («the financial crisis cell»), который бы включал представителей всех вышеупомянутых институтов [7].

Согласованность действий всех участников финансовых рынков для преодоления внутренних и трансграничных угроз и обеспечения стабильности принята Декларацией в качестве опоры дальнейшего сотрудничества. Во всех документах ЕС особое внимание уделяется необходимости согласованности и координации действий национальных и региональных органов власти, международных финансовых институтов, особенно Международного валютного фонда (МВФ), Форума финансовой

стабильности (ФФС), а также других международных структур, определяющих стандарты финансовой деятельности [6].

Позиция президента Саркози по этому вопросу заключалась в том, что необходимо включить в процессы координации все страны, в том числе развивающиеся, и избавиться от «серых» зон [9].

Укрепление международного сотрудничества на основе разработки и принятия общих стандартов деятельности финансовых центров, координированного мониторинга деятельности международных финансовых групп национальными властями и надзорными коллегиями стало частью программы мер как стран-членов ЕС [5], так и стран-участниц саммита «Группы двадцати».

Необходимость реформирования международных финансовых институтов не ставилась под сомнение ни одним из участников саммита. В то же время участники предлагали разные подходы к проведению подобных реформ. Основой повышения эффективности финансовых институтов по тексту документов ЕС должна стать *реформа международной экономической архитектуры*. В качестве конкретных мер страны-члены ЕС предложили, прежде всего, укрепление и модернизацию старых институтов: усиление МВФ, модернизацию его инструментов и усиление ресурсов; определение вашингтонским саммитом «метода работы, который позволит быстро продвинуться к реформе» [5]; создание механизмов обмена информацией; координацию в рамках международных институтов, в особенности ФФС и МВФ, при сохранении ключевой роли МВФ. Расширение состава ФФС не фигурировало в пакете предложений ЕС по укреплению международного сотрудничества и реформе международных финансовых организаций, хотя главы государств и правительств стран-членов ЕС зафиксировали, что центральная роль МВФ в эффективной международной финансовой архитектуре должна осуществляться в тесной координации с деятельностью ФФС [5].

Положения декларации выходят за пределы вопросов финансовой политики и регулирования. Участники саммита зафиксировали обязательства, направленные на защиту от риска «протекционизма и от замыкания в себе в периоды финансовой нестабильности» [12]. Их три: в предстоящие 12 месяцев воздерживаться от создания новых барьеров для инвестиций или торговли товарами и услугами, воздерживаться от введения новых ограничений на экспорт или использования мер стимулирования экс-

порта, несовместимых с правилами Всемирной торговой организации (ВТО). Кроме того, лидеры поручили министрам торговли попытаться уже в 2009 г. достигнуть договоренности по условиям выхода на успешное завершение Дохийской повестки дня раунда ВТО [12]. Таким образом, обязательства по торговой политике соответствуют приоритету развития свободной торговли через скорейшее завершение Дохийского раунда, сформулированного в качестве одного из приоритетов ЕС для саммита в Вашингтоне [5].

Позиция ЕС оказала существенное влияние на оформление дальнейшего процесса реформ и определение его алгоритма: «...период в 100 дней, начинающийся 10 ноября, должен быть использован для определения мер по реализации сформулированных принципов. В конце этого периода мы предлагаем провести саммит, повестка которого должна включать три пункта: доклад о реализации незамедлительных мер, принятых 15 ноября; пакет новых решений по совершенствованию регулирования финансовой системы; пакет предложений по международной экономической архитектуре, адекватной сложившимся и будущим требованиям макроэкономического развития» [5].

Итак, основываясь на результатах Вашингтонского саммита, можно утверждать, что не только «импульс проведения саммита шел от Европы» [13], ЕС оказал также существенное влияние на его результаты. Страны-члены ЕС сумели выступить с общей позицией, имевшей конструктивное влияние на ход обсуждения и согласование решений. Факт участия делегаций Испании и Нидерландов, представлявших ЕС вместе с Европейской комиссией, в то время как президент Саркози и его делегация представляли (формально) только Францию, стал важным примером «европейской солидарности». Председательствующая Франция (формально) уступила им место представителя интересов ЕС на форуме⁴.

Спонтанный характер вашингтонского саммита кардинально изменился на этапе подготовки ко второй встрече «Группы двадцати». Это, безусловно, связано как с дальнейшим ухудшением глобальной финансовой и экономической ситуации, импульсом, заданным принятыми решениями, так и переходом председательства в «двадцатке» к Великобритании.

Новый глобальный консенсус

Премьер-министр Великобритании Г. Браун, приложивший огромные усилия для преодоления кризиса в своей стране, последовательно исповедовал принцип, согласно которому система национальных мер не является достаточной, и сумел сделать свою позицию по фундаментальной реформе финансовых институтов [14] частью идеологии коллективных усилий на общеевропейском и глобальном уровнях в ходе подготовки вашингтонского саммита. Прозрачность и подотчетность, совершенствование практики банковской деятельности, международное сотрудничество, включая учреждение международных коллегий регуляторов, конвергенцию международных стандартов бухгалтерского учета, пересмотр схем вознаграждения, поощряющих необоснованные риски; раскрытие неликвидных активов, реформа кредитно-рейтинговых агентств [15] были частью пакета предложений кабинета лейбористов и интенсивно продвигались Г. Брауном на всех уровнях. Надо отметить, что премьер-министр Великобритании вполне использовал потенциал вашингтонского саммита для реализации функции национального управления, т.е. легитимации и повышения эффективности национальной политики через инструмент международных коллективных решений. При этом он сумел сбалансировать в своих выступлениях и предложениях задачи преодоления кризиса и дальнейшего развития глобальной повестки дня [16]. ЕС также удалось использовать потенциал саммита «двадцатки» для реализации целей политики Сообщества.

Подготовка второго саммита «Группы двадцати» была переполнена ожиданиями, событиями, амбициями, экспертными рекомендациями, политическими заявлениями, предложениями стран-участниц, международных организаций, рекомендациями рабочих групп, подготовительными документами. В конце января в выступлении в Foreign Press Association Г. Браун задает новый уровень риторики: «Совершенно очевидно, что это международный экономический ураган..., но мы делаем все возможное, чтобы трансформировать хаос в порядок... Нас ждет успех, но только в том случае, если мы оставим в прошлом старые решения и реформируем международные институты для вызовов настоящего и завтрашнего дня» [17].

⁴ Последнее, однако, вовсе не означает, что президент Саркози собирается уступать позиции лидера, определяющего развитие региональных и глобальных процессов, после передачи компетенций и функций президентства в ЕС Чехии.

Масштаб задач саммита имел характер исторического выбора: «Сегодня, понимая нашу зависимость друг от друга, осознавая риски нового финансового протекционизма, мы должны сформулировать общую цель. История не есть судьба. История – сумма выборов каждого поколения. Нам необходимо создать “новый консенсус”, выработать максимально широкое международное согласие относительно того, как мы будем двигаться дальше к следующему после лондонского саммита этапу. Я уверен, приоритеты понятны» [17].

Абстрагируясь от высокой риторики, можно выделить конкретные предложения по формированию элементов «международной финансовой системы XXI в.» [17]. Основные направления действий, предложенные премьер-министром, включают, во-первых, эффективную систему раннего предупреждения, тщательного мониторинга международных финансовых потоков, сдерживания глобальных дисбалансов, не позволяющую им развиваться в источники нестабильности. В качестве первого шага, на платформе Форума финансовой стабильности, в результате расширения членства Форума и более четкого определения его роли, во взаимодействии с МВФ и Банком международных расчетов должна быть создана новая институциональная основа международного управления.

Во-вторых, для преодоления дефицита регулирования на глобальном уровне, в условиях, когда финансовые потоки имеют глобальный характер, а регуляторы – национальный уровень, Г. Браун предложил «договориться о новой эре глобальной кооперации и координации на основе общего набора принципов и новых правил. На саммите в апреле мы постараемся обсудить “Хартию принципов”, которая будет определять финансовое регулирование и наблюдение, причем такую, которой мы сможем следовать. Эта система должна включать не только банковские финансовые институты, но и новые сложные рынки и продукты» [17].

В-третьих, сформулирована амбициозная задача разработки и принятия общих международных стандартов деятельности финансовых институтов.

В-четвертых, необходимо усилить роль МВФ, Всемирного банка и других финансовых институтов в преодолении и управлении кризисом, увеличить кредитование для замещения частных потоков и обеспечения возможности реструктуризации национальной финансовой системы во многих странах.

Наконец, в-пятых, и здесь в повестку дня интегрируются вопросы содействия развитию, необходимо усилить роль Всемирного банка в увеличении финансирования для важнейших инфраструктурных, экологических проектов и программ, направленных на искоренение бедности, обеспечение подъема глобальной экономики, а также увеличение финансирования экспорта Международной финансовой корпорацией (МФК).

Ответственность за содействие развитию и сохранение приверженности целям в области развития, сформулированным в «Декларации тысячелетия» («Целям развития тысячелетия»), – безусловный приоритет председательства Великобритании в «двадцатке», часть нового глобального договора. Премьер-министр Г. Браун последовательно подчеркивает, что развитие остается приоритетом «двадцатки» и международных институтов, а лондонский саммит должен стать стержнем системы будущих действий и договоренностей: «...если новое глобальное соглашение начинается на лондонском саммите, оно должно формировать основу международной политики на годы вперед. Оно должно подвести фундамент под повестку дня саммита “Группы восьми” в Италии, переговоры по климату в Копенгагене, переоценку “Целей развития тысячелетия” в 2010 г., оно должно провозгласить новую эру прав и ответственности, которая возложена на всех нас. Британия продолжит выполнять свои обязанности по содействию развитию» [18].

Приоритетность содействия развитию в условиях кризиса и новые обязательства Г. Браун подтвердил и в выступлении перед лидерами стран Африки [19], и на брифинге, состоявшемся накануне саммита [20]. Для поддержки беднейших стран в условиях кризиса премьер-министр Великобритании предложил «Группе двадцати» и Всемирному банку сосредоточить усилия на создании нового Фонда социальной защиты. Он отметил, что «слишком часто в прошлом наши ответы на кризисные ситуации были недостаточны или неверны. Мы предлагали ортодоксальные экономические решения, которым не следовали сами, и обрекали бедные страны на углубление нищеты». Великобритания принимает на себя обязательства внести вклад в Фонд социальной защиты ВБ, содействовать обеспечению доступности торгового кредитования, чтобы стимулировать торговые потоки и торговлю стран Европы со странами Африки. Сотрудничество по содействию развитию, включая реализацию «Це-

лей развития тысячелетия», постконфликтное строительство, продовольственную безопасность, снижение рисков для здоровья и угроз стихийных бедствий, рассматривается как часть сотрудничества по противодействию нетрадиционным угрозам безопасности [21].

В ходе дальнейшей подготовки саммита, по мере повышения интенсивности консультаций и включения в подготовку различных групп интересов, предполагаемая повестка дня саммита неуклонно расширялась. 30 января 2009 г. Г. Браун, выступая на экономическом форуме в Давосе, предложил подготовить соглашение о создании эффективной низкоуглеродной глобальной экономики [22]. Форум глобальной конкурентоспособности также рекомендовал лидерам стран-членов «Группы двадцати» «особое внимание уделить проблемам изменения климата и повышения энергоэффективности, развития альтернативных источников энергии. Эти инициативы создадут новые индустрии для экономики будущего» [23]. Проблематика энергетической эффективности и экологии закрепились на некоторое время в дискуссиях и консультациях и пополнилась новыми приоритетами, отражающими поиск возможностей для будущего роста.

В качестве безусловного приоритета на всех этапах подготовки саммита оставался отказ от протекционистских мер и координация торговой политики. Г. Браун, неизменно выражая приверженность развитию торговли в рамках как международных форумов, так и национальных дебатов, подчеркивал необходимость достижения согласия в подписании Дохийского соглашения уже в рамках саммита «двадцатки» в Лондоне, и поддержал необходимость анализа ВТО мер, предпринимаемых каждой страной-членом «Группы двадцати» для предотвращения протекционизма [24].

Исполнению обязательств вашингтонского саммита воздерживаться от введения мер, противоречащих положениям ВТО, и попытаться достичь в 2009 г. договоренности по условиям выхода на успешное завершение Дохийской повестки дня ВТО уделяется особое внимание [12]. Всемирный банк, страны-члены ЕС, МВФ, ВТО предлагают ввести практику постоянного мониторинга мер, ограничивающих торговлю. Мониторинг мер протекционистского характера был предпринят секретариатом ВТО по инициативе генерального директора организации П. Лами. Накануне саммита были опубликованы два доклада – 23 января и 26 марта. Анализ, представленный в преддверии саммита, носит

исчерпывающий характер с точки зрения представления фактов, хотя и воздерживается от оценочных суждений.

Европейский союз и страны-члены ЕС, подтверждая приверженность принципу открытой и справедливой торговли, на всех форумах, включая неформальный саммит 1 марта 2009 г. и заседание Европейского совета 19–20 марта 2009 г., сумели удержаться в пределах положений ВТО и рекомендаций Европейской комиссии о временной рамке Сообщества для оказания государственной помощи по обеспечению доступа к финансовым ресурсам в ситуации финансового и экономического кризиса [25].

На определенном этапе стало понятно, что спектр проблем и количество участников, которые должны быть включены в их решение и координацию, беспрецедентны. В связи с этим значительно возрастают риски провалов (или неэффективности). Уже через месяц после начала подготовки к саммиту Г. Браун, выступая в Брукингском институте, отметил: «Я думаю, что если продолжать работать в этом формате («Группе двадцати»), как считают необходимым многие, потребуется создание исполнительного органа, постоянное присутствие, способность функционировать на регулярной основе, а не в передающем режиме, в зависимости от следующего места проведения саммита» [26]. Идея институционализации «Группы двадцати» пока не получила развития.

Позитивно можно оценить некоторое движение в вопросах разделения труда, обеспечения преемственности приоритетов и повестки дня «двадцатки» и «восьмерки». Г. Браун и С. Берлускони заявили в совместной статье, что договорились о координации в рамках повестки дня председательства Великобритании в «Группе двадцати» и Италии в «Группе восьми»: «Мы должны оценить уровень и масштаб мониторинга и регулирования. В условиях глобальных потоков капитала и национального и регионального регулирования мы должны договориться о новой эре кооперации и координации между странами, чтобы руководствоваться общими этическими и правовыми принципами и новыми правилами для движения глобальных потоков капитала. На саммите в Лондоне мы должны согласовать *Хартию принципов финансового регулирования и мониторинга*. Саммит в Маддалене предоставит возможность дальнейшего движения и принятия согласованного набора принципов и стандартов по правомерности, чистоте и прозрачности международной

экономической и финансовой деятельности, как об этом заявили министры финансов «Группы семи/восьми» [27].

Разделение труда, преемственность и кооперация обеспечиваются и в рамках встреч министров финансов. Так, по итогам встречи 14 февраля 2009 г. министры финансов «семерки» приняли заявление [28] о том, что «совместные действия должны повысить эффективность предпринимаемых мер. Финансовые меры должны осуществляться на основе следующих принципов:

- решать задачи будущего и быстро реализовываться;
- сочетать финансовую поддержку и налоговые меры, стимулирующие национальное потребление и создание рабочих мест, а также поддержку наиболее уязвимых слоев населения;
- создавать возможности будущего роста через целевое финансирование для преодоления структурных недостатков;
- быть совместимыми с обеспечением среднесрочной финансовой устойчивости и иметь временный характер».

Вот как сформулировал свою позицию по данному вопросу глава Форума финансовой стабильности и Центрального банка Италии М. Драги: «Больше капитала, больше резервов и более жесткие стандарты мониторинга» [29] для восстановления доверия к финансовым рынкам и снижения рисков системного сбоя в будущем.

Публикация предложений Великобритании по преодолению глобального экономического кризиса состоялась накануне совместного заявления с С. Берлускони. Г. Браун в докладе «На пути к Лондонскому саммиту» 18 февраля 2009 г. представил положения «нового глобального договора» [30]. В заключительном разделе документа были сформулированы задачи для саммита «Группы двадцати», включающие список обязательств по реформе финансовых рынков и институтов, часть которых впоследствии вошла в заявление лидеров «Группы двадцати» 2 апреля 2009 г.

Поиск «Общего языка»

Внутринациональные согласования, координация в ЕС, согласования в «Группе восьми», консультации с позициями других участников «двадцатки», согласования с позициями международных институтов, учет позиций рабочих групп, осуществленные в период с февраля

по март 2009 г., вероятно, стоили правительству Великобритании значительно больше, чем 19 млн фунтов стерлингов – официальный бюджет саммита [31].

22 февраля 2009 г. в Берлине на встрече лидеров стран ЕС, принимающих участие в лондонском саммите «Группы двадцати», предложения Г. Брауна получили одобрение.

Подводя итоги встречи, Н. Саркози подчеркнул, почти в духе высказывания о будущем «Группы семи» В.Ж. д'Эстена в 1976 г.: «Мы все согласны с тем, что в Лондоне Европа хочет [32] видеть полный пересмотр системы. Мы все хотим, чтобы саммит был успешным, мы все понимаем, что это наш последний шанс. Мы не можем допустить провала саммита. Мы говорим не о поверхностных мерах. Мы говорим о структурных мерах, которые должны быть предприняты».

По итогам встречи в Берлине были выработаны совместные решения по четырем направлениям сотрудничества: обновление регулирования глобального финансового рынка, преодоление искажений в условиях конкуренции, обеспечение устойчивой экономической политики, совершенствование международного сотрудничества и усиление международных институтов. Решения включают задачи и план действий как для апрельского саммита «Группы двадцати», так и для саммита «Группы восьми», который состоится в июле 2009 г. [32] Участники саммита приняли обязательство «обсудить в Лондоне меры, направленные на усиление финансовой системы, для того чтобы согласовать широкую Хартию принципов финансового регулирования как вклад в формирование Хартии для устойчивой экономической деятельности». Таким образом, ЕС стремится обеспечить преемственность повестки дня работы «двадцатки» и «восьмерки», устойчивость процессов реформирования и обновления глобальной финансовой и экономической архитектуры.

Согласованию общей позиции стран-членов ЕС для апрельского саммита «Группы двадцати» в Лондоне был посвящен и неформальный саммит, состоявшийся 1 марта 2009 г. В результате были закреплены принципы и действия, согласованные в октябре 2008 г., и Европейский план экономического восстановления, одобренный Европейским советом в декабре 2008 г. Накануне саммита Группа высокого уровня по финансовому наблюдению в ЕС под председательством Ж. де Ларозьера представила Доклад о мерах финансового надзора, включающий анализ ситуации в ЕС и в

мире и 31 рекомендацию. Рекомендации охватывают как действия, направленные на урегулирование финансового кризиса: создание в ЕС Европейского совета по системным рискам (рекомендация 16) и европейской системы финансового надзора (рекомендация 29), так и меры по глобальному восстановлению (global repair). Рекомендации 25–31 предполагают ведущую роль ФФС и Базельского комитета по банковскому надзору в выработке стандартов международного финансового регулирования, ведущую роль МВФ в формировании системы раннего предупреждения по финансовой стабильности, включая международную карту рисков и кредитный реестр.

Базовые решения неформального саммита касаются в основном внутреннего регулирования в ЕС по нескольким направлениям. В работе по укреплению доверия и финансовой стабильности страны-члены должны руководствоваться рекомендациями Европейской комиссии от 25 февраля 2009 г. в полном соответствии с правилами конкурентной политики. Дальнейшие решения по совершенствованию регулирования и надзора за финансовыми институтами были отложены до итогового обсуждения в Совете по экономическим и финансовым вопросам рекомендаций Высокой группы по финансовому надзору [33]. Положения Пакта стабильности и роста должны оставаться основой долгосрочной государственной финансовой политики.

Признавая существенные различия между странами-членами в Центральной и Восточной Европе, Совет поручил министрам экономики и финансов совместно с Комиссией подготовить предложения по поддержке стран, страдающих от временных дисбалансов, с учетом всех имеющихся инструментов, включая возможности Европейского инвестиционного банка.

Для восстановления экономики Совет призвал максимально использовать возможности общего рынка, избегать протекционистской политики, задействовать все имеющиеся инструменты для смягчения негативного воздействия кризиса на занятость, в том числе Европейский социальный фонд, Фонд адаптации к глобализации, саммит занятости.

Результаты встречи 22 февраля, а также неформального саммита ЕС [34]⁵, позволили не только подготовить общую позицию к марттовскому заседанию Европейского совета, но и

обеспечить возможность учета общей позиции ЕС Г. Брауном в переговорах на встрече с президентом США Б. Обамой (3 марта 2009 г.).

Премьер-министр Великобритании стал первым европейским лидером, посетившим президента США Б. Обаму после инаугурации, для «возобновления особых отношений Великобритании и США» [35] и обсуждения позиций по системе антикризисных мер и повестке дня саммита, включая новую систему регулирования для банков, пакет финансовых стимулов для экономики, реформирование системы международных институтов.

Выступая в Конгрессе [36], Браун фактически призвал все страны разделить ответственность и бремя преодоления кризиса, начавшегося в США: «Америка и несколько стран не могут нести бремя финансового стимулирования в одиночку. Мы должны разделить эту ответственность на глобальном уровне. Давайте вместе работать, чтобы обеспечить мировое снижение процентных ставок и масштаб стимулирования, равный глубине рецессии...» [36].

Масштабное неконтролируемое стимулирование – это именно то, против чего выступало правительство Германии, и этот подход был зафиксирован как общая позиция стран-членов ЕС по обеспечению макроэкономической и финансовой стабильности («Хартия экономической стабильности»). В качестве ключевого принципа реализации мер по преодолению кризиса «необходимость избирательного, целевого, взвешенного выбора мер и характера стимулирования, обеспечивающего долгосрочную устойчивость государственного финансирования» [36], была также сформулирована и в предложении правительства Испании для саммита [37].

«Сбой» связан с тем, что позиция премьер-министра Великобритании ближе к позиции США, чем к позиции ЕС. Поэтому после визита в США и в преддверии весеннего саммита ЕС усилилось челночное согласование внутри ЕС, Г. Браун работал как с лидерами стран-членов ЕС, так и с институтами ЕС. После встречи с канцлером Германии А. Меркель по итогам ее визита в Лондон накануне заседания Европейского совета оба лидера неоднократно подчеркивали, что противоречий между ЕС и США нет, тем самым подтверждая существование проблем в этой зоне. А. Меркель характеризует ситуацию очень дипломатично:

⁵ Joint Press Lines of the Heads of State or Government on the Outcomes of the Informal meeting held in Brussels on March 1 2009 confirm principles and recovery plan agreed in October 2008, available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/106390.pdf.

«...после Вашингтона мы уже достигли существенных результатов (в сотрудничестве по преодолению кризиса), я очень оптимистично оцениваю вероятность достижения согласия с США, Китаем и Индией о новой системе регулирования и надзора, которая позволит нам в будущем предотвратить развитие возможного кризиса... У нас есть очень четкие сигналы от США, что мы можем ожидать от них конструктивного подхода» [38].

Г. Браун высказался более определенно: «США готовы поддержать нас» [38]. И хотя на брифинге накануне саммита премьер-министр Великобритании подчеркнул особое значение предложения канцлера Германии А. Меркель по согласованию международной «Хартии финансовой и экономической стабильности» [39], предложение в итоговых документах нашло отражение только в формулировках о «решимости (стран-членов «двадцатки») обеспечить фискальную и ценовую стабильность в долгосрочной перспективе...» [40]. Фактически это уступка позиции США по масштабному стимулированию, разделяемой Г. Брауном.

В ходе встречи с президентом ЕК [41], учитывая компетенцию Комиссии в сфере торговой политики, Г. Браун и Ж.М. Баррозу особое внимание уделили стимулированию торговли. В числе главных результатов встречи более жесткие механизмы мониторинга тарифных и нетарифных барьеров с четким мандатом ВТО по мониторингу и оценке, а также информированию о протекционистских мерах, принимаемых странами; поддержка торгового кредитования и увеличение финансирования торговли, стимулирование спроса.

Наконец, Г. Браун, в течение многих лет мало значения придававший институтам ЕС [42], выступил перед членами Европейского парламента, преимущественно разделяющими принципы жесткого регулирования в целях обеспечения макроэкономической устойчивости, и поверг их в изумление противоречивым высказыванием о том, что «Европа должна занять центральное место в процессе замещения старого вашингтонского консенсуса новым экономическим консенсусом» [43] и начать новую эру сотрудничества между Европой и Америкой по всем вопросам: финансовой стабильности, климатическим изменениям, безопасности, развития.

Мандат общей позиции ЕС для саммита «Группы двадцати», принятый решением Сове-

та по экономике и финансам [44] для представления весеннему Европейскому совету, также включал в качестве приоритета более тесное международное сотрудничество по устойчивой макроэкономической политике.

Окончательно формализована и утверждена общая позиция ЕС на заседании Европейского совета 19 и 20 марта как «Общий язык» к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне [45]. Она включает четыре направления действий: ведущая роль в международных действиях, направленных на восстановление устойчивого экономического роста; усиление возможностей по управлению и предотвращению кризиса на глобальном уровне; совершенствование регулирования финансовых рынков и обеспечение их прозрачности; поддержка развивающихся стран в преодолении кризиса. «Общий язык» предусматривает дальнейшее развитие системы глобального управления и увеличение ресурсов МВФ. Страны-члены ЕС согласились предоставить на добровольной основе поддержку МВФ в форме займа объемом 75 млрд евро, а также реализовать реформу системы квотирования и голосования в МВФ в соответствии с решениями апреля 2008 г.; пересмотреть процесс выбора менеджмента МВФ, обеспечить его прозрачность; приветствовать расширение ФФС, включение всех стран-членов «Группы двадцати», Испании и Еврокомиссии, и поддержать институциональное усиление ФФС. Общая позиция еще раз подчеркивает необходимость продолжить работу по выработке консенсуса по глобальной хартии устойчивой экономической деятельности и ее принятию⁶.

Согласование подходов осуществлялось, безусловно, не только в рамках ЕС и трансатлантического партнерства. Важнейшее значение имела сверка позиций с Китаем [46], кроме того, состоялись многочисленные двусторонние встречи Г. Брауна с президентом Бразилии [47], премьер-министром Австралии [48], президентами Мексики [49] и Аргентины [50].

В совместных заявлениях Бразилии и Великобритании, Великобритании и Мексики особое внимание уделялось необходимости координации повестки дня «Группы двадцати», «Группы восьми» и «Группы пяти» и диалогу «восьмерки» и «пятерки», что связано как с их активной позицией в «Группе пяти», так и с текущим председательством Мексики в Хайлигендаммском процессе. Это можно рассма-

⁶ Идея Хартии последовательно проводится в документах ЕС, включается в повестку дня председательства Италии в «Группе восьми», но не нашла отражения в документах саммита «двадцатки».

тривать как подтверждение сохраняющегося значения диалога в формате «Группа восьми + пять», несмотря на новый уровень сотрудничества в рамках «Группы двадцати».

На языке финансов

Проработка решений по финансово-экономическим вопросам на вашингтонском саммите была поручена министрам финансов и четырем рабочим группам [51]. Работа по линии министров финансов и глав центральных банков не столь ярко освещена светом рампы, но не менее важна для согласования решений саммита. Первое официальное представление целей Великобритании в «Группе двадцати» для 2009 г., оформленное в письме А. Дарлинга министрам финансов «двадцатки» от 7 января 2009 г. [52], было сфокусировано на восстановлении финансовых рынков:

1. Восстановить доверие к финансовым рынкам.
2. Сохранить и укрепить преимущества открытой финансовой системы для мировой экономики.
3. Снизить риски системных сбоев в секторе финансовых услуг.
4. Подготовиться к возможным сбоям на финансовых рынках, обеспечив действенность механизмов защиты вкладчиков, упорядоченное свертывание деятельности обанкротившихся институтов, международные механизмы координации управления этими институтами.
5. Повысить эффективность операций на финансовых рынках, чтобы задачи размещения капиталов, управления рисками и осуществления финансовых операций были более эффективными [52].

Встреча министров финансов и глав центральных банков стран-членов «Группы двадцати» состоялась 14 марта 2009 г. Накануне встречи было объявлено о расширении Форума финансовой стабильности и Базельского комитета по банковскому надзору. В Форум финансовой стабильности вошли все члены «Группы двадцати», а в Базельский комитет 14 из них.

Три рабочие сессии были посвящены соответственно краткосрочным и долгосрочным финансовым мерам, направленным на восстановление экономического роста; реформированию и укреплению финансовой системы; роли финансовых институтов. В итоговом коммюнике и приложении к нему министры финансов и главы центральных банков стран-членов

«Группы двадцати» изложили согласованные конкретные меры по восстановлению кредитования, усилению регулирования финансовых рынков и реформе международных финансовых институтов, а также еще раз подтвердили намерение бороться с протекционизмом. Принятая рамка финансового восстановления (приложение к коммюнике) определяет принципы, которыми должны руководствоваться национальные власти при осуществлении программ, направленных:

- на поддержку ликвидности, в том числе через государственные гарантии по обязательствам финансовых институтов;
- предоставление капитала финансовым институтам;
- защиту сбережений и депозитов;
- укрепление банков.

Принципы включают: международное сотрудничество; целевой и ограниченный по срокам характер программ; гибкость критериев оценки активов и институтов для получения поддержки; необходимость разделения ответственности и установление справедливой цены при передаче рисков от банковского сектора государству; прозрачность и полное предоставление информации; прозрачное, объективное и последовательное применение оценочных методологий при оценке активов; осуществление управления компаний, получивших государственную поддержку, на основе бизнес-принципов; концентрацию усилий по реструктуризации на максимизации эффективности любой долгосрочной поддержки и долгосрочной устойчивости институтов; жесткие встречные условия при получении привилегии государственной поддержки; мониторинг программ поддержки; определение сроков программ, стратегий выхода и стимулов; государственные меры поддержки должны быть частью устойчивой среднесрочной финансовой стратегии правительства [53]. *Таким образом, общая позиция стран-членов ЕС, в том числе необходимость обеспечить преемственность финансовых мер с долгосрочными целями устойчивой финансовой государственной политики, нашла поддержку у министров финансов «двадцатки» и отражение в приложении к коммюнике.*

Для согласования позиций, обсуждения текущей ситуации в мировой экономике и ее последних тенденций, а также мер в сфере налогово-бюджетной и денежно-кредитной политики в странах БРИК, повестки дня саммита «Группы двадцати» и предполагаемых результатах саммита [54] министры финансов Брази-

лии, России, Индии и Китая провели встречу в Хоршеме. Они подчеркнули значение принятия таких мер и программ, реализация которых не будет «препятствовать усилиям, необходимым для обеспечения среднесрочной и долгосрочной макроэкономической устойчивости в зависимости от конкретных особенностей каждой страны». Кроме того, положения итогового документа включают:

- отказ от протекционизма и необходимость принятия лидерами стран мира обязательств действовать в интересах скорейшего успешного завершения Дохийского раунда с весомыми, комплексными и сбалансированными результатами;
- поддержку развивающихся стран, в наибольшей степени пострадавших от кризиса, для того чтобы обеспечить достижение «Целей развития тысячелетия»;
- необходимость регулирования всех видов финансовой деятельности, усиление надзора за хедж-фондами и частными пулами капитала;
- распространение надлежащего регулирования и надзора на рейтинговые агентства;
- пересмотр роли и мандата МВФ для его адаптации к новой мировой валютно-финансовой структуре.

Министры финансов и главы центральных банков стран БРИК приветствовали решение расширить состав членов Форума финансовой стабильности и приглашение стать его членами, а также расширение Базельского комитета по банковскому надзору. Совет по международным стандартам бухгалтерского учета и другие органы, устанавливающие стандарты, также должны стать более эффективными в результате более широкого участия в их работе стран с формирующимся рынком.

Особый интерес представляет общая позиция министров финансов БРИК по направлению и ускорению реформы МВФ и изменениям в валютной системе, хотя упоминаний о новой резервной валюте или корзине валют нет, в отличие от заявления министров финансов ЕврАзЭС. По всей видимости, Индия и Бразилия возражали против идеи замещения доллара как резервной валюты, высказанной Россией [55] и Китаем [56]. Идея была поддержана на встрече министров финансов, министров экономики и руководителей центральных (национальных) банков государств-членов ЕврАзЭС сообщества, посвященной формализации общей позиции относительно направлений реформирова-

ния международной финансовой архитектуры. Министры и главы центральных банков ЕврАзЭС предложили обсудить «свод» принципов и наилучших практик макроэкономической и финансовой дисциплины – «Пакт стабильности и роста в мировом масштабе» – для обеспечения устойчивости национальных экономик и макроэкономической стабильности. Последнее предложение весьма созвучно «Хартии устойчивой экономической деятельности».

В целях дальнейшего расширения использования в мировой экономике нескольких валют министры и главы центральных банков ЕврАзЭС согласились о необходимости принятия мер по сокращению зависимости мировой экономики от одной резервной валюты [57]. Однако признаков поддержки со стороны ЕС в данном вопросе не отмечено. ЕС удовлетворяет ситуация, при которой евро имеет статус второй резервной валюты. Великобритания также дорожит своей национальной валютой.

Трудности перевода?

Первые предложения РФ для повестки дня «Группы двадцати» были сформулированы председателем правительства Российской Федерации В. Путиным в выступлении на открытии Всемирного экономического форума в Давосе 28 января 2009 г. [58]:

1) Очистка банков и согласование усилий: «Глубина и продолжительность рецессии во многом будут зависеть от того, насколько точно мы определим направления наших действий и насколько согласованно и профессионально будем работать. На наш взгляд, первое, что необходимо предпринять в ближайшее время, – это в самом широком смысле слова подвести черту под прошлым..., выявить реальное положение дел. Бизнесу необходимо списание безнадежных долгов и “плохих” активов... Уклониться от расчистки баланса – значит “законсервировать” и затянуть кризис. Считаю, что механизм списаний должен быть эффективным и соответствовать реалиям сегодняшнего дня, сегодняшней экономики».

2) Введение новых стандартов оценки, основанной на реальной стоимости активов: «Наряду с расчисткой балансов, настало время освободиться от виртуальных денег, дутых отчетов и сомнительных рейтингов. Смысл нашего предложения в том, что в основу реформы стандартов аудита, бухгалтерского учета, системы рейтингов должно быть положено возвращение к понятию фундаментальной стоимости активов».

3) Переход к валютной корзине: «Чрезмерная зависимость от, по сути, единственной резервной валюты опасна для мировой экономики. Поэтому было бы целесообразно способствовать объективному процессу появления в будущем нескольких сильных региональных валют».

4) Ответственность и открытость в проведении кредитно-денежной политики стран-эмитентов резервных валют, направленная на обеспечение макроэкономической и финансовой стабильности: «Большинство стран мира размещает свои международные резервы в иностранных валютах и хотели бы быть уверены в их надежности. В свою очередь, эмитенты резервных и расчетных валют объективно заинтересованы в том, чтобы их денежные знаки пользовались спросом и доверием у других государств. То есть очевидны взаимный интерес и взаимная зависимость. Поэтому принципиально важна большая открытость в проведении кредитно-денежной политики стран-эмитентов резервных валют».

5) «Хартия финансово-экономической стабильности»: «Страны должны принять на себя обязательства руководствоваться международными правилами макроэкономической и финансовой дисциплины».

6) Реформа системы международных институтов и укрепление регулирования: «...на смену отжившему однополярному устройству мировой экономики должна прийти система, основанная на взаимодействии нескольких крупных центров. Но чтобы такой многополярный мир не стал миром хаоса и непредсказуемости, необходимо укреплять систему глобальных регуляторов, основанных на международном праве и системе многосторонних соглашений. Разумеется, именно поэтому так важно переосмыслить роль ведущих международных организаций и институтов. Убежден, мы можем сформировать более справедливую и эффективную мировую экономическую архитектуру».

7) Содействие развитию: «...все страны должны обладать гарантированным доступом к необходимым ресурсам жизнеобеспечения, а также к новым технологиям и источникам развития».

8) Защита от будущих системных сбоев: «Должны быть сформированы гарантии, которые позволили бы минимизировать риски повторения новых кризисов, подобных тому, который мы сегодня переживаем».

В ходе подготовки позиции РФ предложения обсуждались с партнерами по СНГ и ЕврАзЭС [59]. Одним из результатов этого со-

гласования стало Совместное заявление по итогам встречи министров финансов, министров экономики и руководителей центральных (национальных) банков государств-членов Европейского экономического сообщества [57].

Интенсивных консультаций с партнерами по «двадцатке» на высшем уровне не было. Встреча президента России Д. Медведева с премьер-министром Великобритании Г. Брауном состоялась уже накануне саммита.

Учитывая, что отношения России и Великобритании переживают не самый мажорный период, все встречи и даже телефонные переговоры вызвали интерес средств массовой информации и экспертов. Двусторонние консультации в преддверии подготовки саммита дали дополнительные возможности российским и британским официальным лицам для усиления позитивных основ сотрудничества. Координация осуществлялась в рамках рабочих групп министров финансов и глав центральных банков «двадцатки», в том числе согласование мер по повышению качества регулирования и прозрачности; усилению международного сотрудничества и повышению чистоты финансовых рынков, реформированию МВФ, ВБ и МБР [60].

По итогам встречи министра иностранных дел Великобритании с министром иностранных дел РФ С. Лавровым, его первым заместителем А. Денисовым и заместителем министра финансов С. Шаталовым лорд Мэллок-Браун констатировал общность позиций по основным направлениям: «Россия играет значимую роль в подготовке к саммиту и разделяет основные цели: согласование общего стратегического подхода к преодолению экономических проблем и финансового кризиса; преодоление тенденций к протекционистской политике; усиление регулирования банковской и финансовой систем; формирование программ содействия для беднейших стран» [61].

Консультаций с ЕС по вопросам подготовки решений саммита, к сожалению, не было, хотя предложения РФ к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне [55] во многом разделяют принципы и подходы ЕС, сформулированные на мартовском заседании Европейского совета:

1. Регулирование макроэкономической и бюджетной политики, разработка и принятие международно признанных стандартов в области макроэкономической и бюджетной политики, обязательных для ведущих мировых экономик, в том числе и стран-эмитентов резервных валют.

2. Стимулирование внутреннего спроса в период кризиса таким образом, чтобы программы и меры стимулирования не противоречили задачам обеспечения средне- и долгосрочной макроэкономической устойчивости, выраженной в низкой инфляции, приемлемом бюджетном дефиците и уровне государственного долга.

Оба пункта нашли отражение в Плане действий и в целом созвучны позиции большинства стран «двадцатки», а также предложениям «Хартии устойчивой экономической деятельности ЕС».

3. Регулирование и надзор, усиление роли государственных и наднациональных регуляторов финансовых рынков, направленное на снижение информационной асимметрии, возрастающей в условиях постоянного усложнения финансовых рынков.

Разработка и принятие международно-го соглашения, определяющего глобальные стандарты регулирования и надзора в финансовом секторе, – Standard Universal Regulatory Framework (SURF), включая:

- а) стандарты ОЭСР;
- б) единый стандарт финансовой отчетности;
- в) единые критерии определения «неблагонадежных» юрисдикций и контрмер в их отношении;
- г) правила регулярного обмена максимально полной информацией о финансовых институтах и сделках (в том числе в рамках надзорных коллегий);
- д) имитационное моделирование взаимодействия надзорных органов в условиях кризиса;
- е) учет национальных требований к базовым активам при обращении производных инструментов на зарубежных рынках;
- ж) стандарт деятельности рейтинговых агентств.

По этим предложениям разногласий между странами-членами в принципе нет, идея SURF развития не получила, но «Заявление об укреплении финансовой системы» полностью удовлетворяет их сути, и по содержанию они конгруэнтны с предложениями ЕС по совершенствованию регулирования финансовых рынков.

4. Реформирование международной валютно-финансовой системы с целью укрепления ее стабильности и урегулирования.

Диверсификация валютной структуры резервов и операций национальных банков и международных финансовых организаций.

Поручение МВФ (или специальной уполномоченной рабочей группе «двадцатки») по разработке сценариев: а) расширения перечня валют, используемых в качестве резервных, на основе принятия согласованных мер по стимулированию развития крупных региональных финансовых центров; б) создания наднациональной резервной валюты, эмиссия которой будет осуществляться международными финансовыми институтами, определение роли МВФ в этом процессе, а также возможности и необходимости принятия мер, которые позволят СДР стать признанной мировым сообществом «суперрезервной» валютой.

Ни один из сценариев развития в итоговых документах не получил, хотя идея реформирования международной валютно-финансовой системы с целью укрепления ее стабильности и урегулирования как цель является лейтмотивом всех документов. Идея новой резервной валюты не соответствует интересам ЕС.

5. Реформирование международных финансовых институтов. Пересмотр роли и мандата МВФ в соответствии с новой структурой мировой валютно-финансовой системы, увеличение ресурсов МВФ для обеспечения выполнения им функции кредитора. Завершение в МВФ проводимой реформы квот и голосов, перераспределение голосов и квот в пользу стран с формирующимися рынками и развивающихся государств. Аннулирование пакета решений по реформе квот и голосов, согласованного в апреле 2008 г., и подготовка более радикального варианта реформирования с целью соответствующего отражения в ней экономического веса стран-членов.

Предложение об аннулировании пакета принятых решений поддержки и развития не получило, напротив, принят значительно более «мягкий» вариант: осуществить комплекс реформ по изменению квот МВФ и порядка принятия решений, согласованных в апреле 2008 г., и завершить следующий пересмотр квот к январю 2011 г. Этот вариант отражен и в общей позиции ЕС.

6. Сохранение финансирования развития, обеспечение поддержки развивающихся стран. Поддержка наиболее бедных и уязвимых слоев населения в развивающихся странах, а также финансирование инфраструктурных проектов как основы для экономического роста и одновременно обеспечивающих решение проблемы занятости.

Содействие развитию – безусловный приоритет саммита, и страны-члены «Группы двадцати» подтвердили свою коллективную от-

ветственность по смягчению социальных последствий кризиса в целях сведения к минимуму долгосрочного ущерба для глобального потенциала. Поддержка развивающихся стран в преодолении кризиса – одно из центральных положений «Общего языка» ЕС.

8. Опора на концепцию энергоэффективного роста, включая энергосбережение; снижение ценовой волатильности на основе обеспечения доверия и взаимозависимости между производителями, потребителями и транзитерами энергоресурсов; повышение роли ядерной и современной возобновляемой энергетики; разработка новых энергетических технологий.

Предложение развивает принципы глобальной энергобезопасности, принятые на саммите «Группы восьми» в Санкт-Петербурге в 2006 г. Эти вопросы отражения в итоговых документах не получили, хотя тема энергетической эффективности была включена в пакет предложений и неоднократно объявлялась в числе приоритетных премьер-министром Г. Брауном. Впрочем, и по проблемам защиты окружающей среды включено только одно обязательство: «рассматривать угрозу необратимых изменений климата на основе принципа общих, но дифференцированных обязанностей, и достичь соответствующих договоренностей на Конференции ООН по изменению климата, которая состоится в декабре 2009 г. в Копенгагене». То есть решение отложено, договорились договориться в будущем. В положениях «Общего языка» ЕС эти направления отражения не нашли, хотя в Заключении Президентства по итогам мартовского заседания Европейского совета подтверждается приверженность стран-членов ЕС целям повышения энергоэффективности и энергетической безопасности, снижения выброса парниковых газов до 30%.

Наиболее значимым элементом координации позиций России и стран-членов ЕС стала встреча президента России Д. Медведева и канцлера Германии А. Меркель накануне саммита. Главы государств отметили общность позиций Германии и России по вопросам повестки дня, в том числе и в отношении идеи «Хартии устойчивого экономического развития» [62], подчеркнув приоритетность обеспечения средне- и долгосрочной макроэкономической устойчивости. Оба лидера рассматривали лондонский саммит, начало работы «двадцатки». По проблемам отказа от протекционизма позиции не вполне совпадают. Российский президент допускает возможность принятия взвешенных защитных мер при условии их локальности и вре-

менного характера. Эту позицию Д. Медведев подтвердил еще раз в ходе пресс-конференции по итогам саммита [63].

А. Меркель, хотя и признает, что вашингтонское обязательство не предпринимать протекционистские меры «это очень амбициозное высказывание и обещание», и что «тенденции к принятию различных защитных мер очень сильны», тем не менее подтверждает его безусловность и роль ЕК: «Мы должны всегда ориентироваться на то, что мы действительно будем придерживаться этого обязательства. У Европейского союза есть очень строгий наблюдательный орган: это Комиссия «европейских сообществ»».

Результаты и оценки

Заявление руководителей государств и правительств стран-членов «Группы двадцати» [64], принятое на саммите в Лондоне 2 апреля 2009 г., содержит 52 обязательства. 20 из них направлены на совершенствование финансового надзора и регулирования (11), а также укрепление глобальных финансовых институтов (9).

В числе обязательств решения по выделению дополнительного финансирования (более 1,1 трлн долл.) для стимулирования торговли, экономического роста, сдерживания безработицы, поддержки наиболее нуждающихся стран. Всего заявленные денежные средства составляют:

- 750 млрд долл. США в МВФ;
- 250 млрд долл. США в систему специальных прав заимствования;
- 100 млрд долл. США в средства дополнительного заимствования Международным банком развития;
- 250 млрд долл. США для поддержки системы финансирования торговли;
- 50 млрд долл. США для социальной поддержки, развития торговли в развивающихся странах;
- 6 млрд долл. США дополнительных кредитов на льготных и гибких условиях беднейшим странам в течение последующих 2–3 лет;
- 5 трлн долл. США для поддержки национальных экономик с целью стимулирования роста экономики, сохранения и создания рабочих мест.

Однако в действительности сумма намного меньше, реально 5 трлн долл. – это оценка того, какие средства уже выделены или планируется выделить в рамках национальных про-

грамм для поддержки экономик стран-членов «двадцатки».

Увеличение на 500 млрд долл. США средств МВФ – до 750 млрд долл. – в настоящий момент уже формируется из 100 млрд долл., обещанных правительством Японии, 75 млрд евро в виде займа, согласованного в рамках ЕС; предположительно 35 млрд долл. может выделить Бразилия, 40 млрд долл. – Китай; Канада предложила выделить 20 млрд долл., ожидается, что США выделит 100 млрд долл., Норвегия – 4–5 млрд долл. Итого около 400 из заявленных 500 млрд долл. США.

Другой источник новых средств – пополнение в систему специальных прав заимствования МВФ. Однако преимущества от использования этого инструмента распределены неравномерно, поскольку СПЗ распределяются в соответствии с существующими квотами стран в МВФ, т.е. большая часть средств пойдет на укрепление резервов развитых государств, обладающих большей частью квот: США – 17%, Германия и Япония – по 6%, Великобритания и Франция – примерно по 5%.

Финансирование выделения беднейшим странам в течение последующих 2–3 лет дополнительных кредитов на льготных и гибких условиях на сумму 6 млрд долл. должно быть обеспечено за счет продаж золота МВФ, а также дополнительных доходов, источники которых также не ясны. По этим аспектам МВФ должен представить конкретные предложения на весенних совещаниях ВБ и МВФ.

Что касается дополнительных средств для МБР и 250 млрд долл. для поддержки системы финансирования торговли, фонды должны быть сформированы как новый пул ликвидных средств для поддержки мировой торговли МФК, который должен предоставить ликвидные средства в объеме до 50 млрд долл. для финансирования торговли в течение следующих трех лет. Значительную часть совместного финансирования должен обеспечить частный сектор (в рамках глобальных мер по обеспечению доступности не менее чем 250 млрд долл. для финансирования торговли в следующие два года). Для достижения этой цели предполагается предоставление 3–4 млрд долл. США в виде добровольных двусторонних взносов в этот пул МФК.

Приоритеты содействия развитию глобальной торговли и инвестиций, отказ от мер протекционизма отражены в семи конкретных решениях. Вновь подтверждено принятое в Вашингтоне обязательство – воздерживаться от возведения новых барьеров для инвестиций или

торговли товарами и услугами, введения новых ограничений на экспорт или осуществления мер по стимулированию экспорта, несовместимых с правилами Всемирной торговой организации (ВТО). Кроме того, лидеры согласились незамедлительно корректировать любые такие меры. Срок данного обещания продлен до конца 2010 г. Было формализовано предложение Г. Брауна о том, что страны будут незамедлительно извещать ВТО о любых протекционистских мерах. ВТО и другие международные организации в рамках соответствующих мандатов должны следить за тем, как соблюдаются принятые обязательства, и публиковать квартальные доклады по данной теме.

Обязательства в отношении содействия развивающимся странам, в том числе осуществления «Целей развития тысячелетия», исполнения обязательств по содействию развитию торговли, списанию долгов закреплены в шести решениях. Решения включают выделение дополнительных ресурсов от продажи золотых резервов МВФ, а также 6 млрд долл. дополнительных кредитов на льготных и гибких условиях беднейшим странам в течение последующих 2–3 лет.

Важным институциональным решением стало создание Совета по финансовой стабильности как преемника Форума финансовой стабильности, включающего страны-члены «Группы двадцати», членов ФФС, Испанию и Европейскую комиссию. Мандат Совета финансовой стабильности подробно прописан в *Декларации об укреплении финансовой системы* [65] (17 обязательств). СФС должен [66]:

- анализировать факторы уязвимости, затрагивающие финансовую систему, определять и контролировать требуемые в связи с ними меры;
- содействовать координации работы и обмену информацией между органами, ответственными за обеспечение финансовой стабильности;
- отслеживать изменения на рынках и их последствия для политики регулирования и предоставлять соответствующие рекомендации;
- предоставлять рекомендации в отношении оптимальной практики соблюдения стандартов регулирования и проводить соответствующую работу по мониторингу;
- проводить совместные стратегические обзоры деятельности международных органов по стандартизации;

- устанавливать руководящие принципы в отношении создания надзорных коллегий органов и поддерживать меры по созданию таких органов и участию в них;
- поддерживать планирование чрезвычайных мер по урегулированию трансграничных кризисов, в частности в отношении системообразующих компаний;
- сотрудничать с МВФ в проведении мероприятий по раннему предупреждению, для того чтобы выявлять возникающие макроэкономические и финансовые риски и информировать о таких случаях МВФК и министров финансов, а также руководителей центральных банков стран «Группы двадцати»; определять необходимые в связи с этим меры.

Предложения по реформе МВФ и ВБ, обсуждавшейся с осени 2008 г., завершились скромным ускорением срока выполнения комплекса реформ по изменению квот МВФ и порядка принятия решений, согласованных в апреле 2008 г. Поручение МВФ завершить следующий пересмотр квот к январю 2011 г. потребует очень серьезной работы и переговоров, поскольку увеличение квот для развивающихся стран означает необходимость их снижения для США, Японии, Великобритании, Франции, которые явно не стремятся к снижению своего влияния в международных финансовых институтах. Подготовка и согласование рекомендаций относительно ускоренного проведения реформ, касающихся принятия решений и их представления в ВБ к весенним совещаниям 2010 г., также будут непростыми, и скорее всего либо затянутся, либо закончатся решением, имеющим «видимость» изменений, аналогично формулировке Плана действий: «лидеры согласны с тем, что руководителей и старшее руководящее звено международных финансовых учреждений следует назначать в процессе открытого, прозрачного отбора с учетом их заслуг», вовсе не означающей справедливого избрания независимо от национальности.

Механизмы выделения ресурсов изложены в «Декларации о предоставлении ресурсов через международные финансовые институты» [67] (семь обязательств). Лидеры передали на исполнение международным организациям, прежде всего финансовым институтам, 30 мандатов различного характера. Министрам фи-

нансов поручено осуществить решения в сроки, предусмотренные Планом действий. СФС и МВФ должны проконтролировать ход работы совместно с Целевой группой по принятию финансовых мер и другими соответствующими органами и представить доклад к следующей встрече министров финансов, которая пройдет в ноябре в Шотландии. Это, скорее всего, будет наиболее значимая встреча этого года. Она важна и для председательства Великобритании, которая сможет использовать сформированный в рамках подготовки саммита потенциал для обеспечения результативности встречи, и для «двадцатки» в целом. Хотя лидеры и «достигли договоренности о том, чтобы вновь встретиться до окончания этого года для обсуждения процесса реализации... обязательств» [64], по состоянию на 20 апреля 2009 г. вопрос, кто будет принимать саммит, не был согласован. Обсуждаются варианты встречи в Японии в ноябре или в Вашингтоне в сентябре на полях Генеральной ассамблеи ООН. В любом случае, учитывая короткий промежуток времени, такие консультации сложно будет подготовить на должном уровне. Безусловно, у лидеров «двадцатки» будет возможность продолжить обсуждения и сверить позиции в рамках расширенного формата саммита «Группы восьми» в июле 2009 г., о чем премьер-министр Италии С. Берлускони сообщил на пресс-конференции, посвященной итогам саммита «двадцатки».

Преемственность и последовательность саммитов двух институтов также предполагают и график дальнейшей работы на 2009 г. по итогам лондонской встречи [68], включающий не только саммит в Ла-Маддалена 8–10 июля, но и все министерские встречи «Группы восьми».

План действий и декларации, конечно, являются компромиссом. В заявлении о том, что сформирован новый глобальный консенсус и «с сегодняшнего дня мы вместе будем управлять процессом глобализации для обеспечения ответственности и справедливости для всех, построения более устойчивого и более открытого и справедливого глобального общества» [69], безусловно, много риторики. Однако выработанный по совокупности проблем и направлений действий странами «двадцатки» компромисс сам по себе является важным достижением. Итоги саммита – результат усилий Великобритании и лично премьер-министра Брауна⁷. Существенный вклад внес и ЕС, хотя,

⁷ Для которого этот период не самый простой в национальной системе управления, причем как в отношениях с оппозицией, так и внутри правительства.

наверное, заявление о ведущей роли ЕС в деятельности «Группы двадцати» по преодолению кризиса [70] является преувеличением. Но в целом это результат коллективной работы.

На пресс-конференции, посвященной итогам встречи с президентом Мексики Г. Браун сформулировал пять тестов для саммита «Группы двадцати» [71], пять задач, которые должны быть реализованы на основе принятых лидерами «двадцатки» решений:

1. Восстановление роста в развивающихся (формирующихся) экономиках через увеличение ресурсов международных институтов.
2. Согласование мер по очистке банковских систем, более жесткого и прозрачного регулирования рынков и финансовых институтов.
3. Обязательства выполнения всех возможных мер по восстановлению роста.
4. Запуск глобальной торговли и отказ от протекционизма.
5. Восстановление на основе низкоуглеродных и экологически эффективных технологий.

Анализ документов позволяет сделать заключение, что четыре из пяти тестов Гордона Брауна для саммита «Группы двадцати» выполнены. Саммит прошел успешно.

Представляется целесообразным дать оценку саммита с точки зрения анализа исполнения «Группой двадцати» основных функций глобального управления: политическое управление на национальном уровне стран-членов, обсуждение и согласование подходов по ключевым проблемам, определение направлений дальнейших действий, принятие коллективных решений, реализация решений и развитие глобального управления (Табл. 1).

«Политическое управление на национальном уровне», т.е. насколько эффективен институт (саммит) для осуществления приоритетов и целей национальной политики стран-членов, конечно, зависит не только от эффективности международного института, но и от способности конкретного члена мобилизовать возможности международного института для осуществления приоритетов и целей национальной политики. Наибольшими возможностями, как правило, обладает страна-председатель. Представляется, что Г. Брауну удалось максимально реализовать приоритеты Великобритании в ходе подготовки к саммиту и «загрузить» задачи национальной программы выхода из кризиса в контекст решений «двадцатки». Оценка того, насколько полно остальным участникам

удалось решить задачи национальной политики через сотрудничество в рамках подготовки к саммиту, требует отдельного анализа. Однако очевидно, что для ЕС как объединения саммит стал эффективным инструментом реализации целей политики Сообщества. Положения и согласованные позиции ЕС нашли отражение в итоговых документах «двадцатки». ЕС и Испания стали полноценными членами Совета финансовой стабильности.

В части, касающейся осуществления функции «обсуждение», оценка вклада конкретного государства-члена (или ЕС как коллективного члена) в процесс обсуждения приоритетов и достижение общего понимания задач и действий, их места в повестке дня глобального развития составляет особую сложность. Наиболее очевидным стал вклад председателя по всем вопросам – от момента официального представления приоритетов председательства и повестки дня саммита до итоговых документов, на всех этапах подготовки и согласования и на всех уровнях, включая министерские встречи, рабочие и экспертные группы. Значительным и очевидным был и коллективный вклад ЕС, отраженный в документах встречи лидеров стран-членов ЕС – участниц саммита в Лондоне 22 февраля, неформального саммита 1 марта, а также итоговых документах заседания Европейского совета 19–20 марта 2009 г., документах по итогам встреч Совета по экономике и финансам, общим вопросам и внешней политике. В целом «двадцатка» стала ядром в формировании многостороннего диалога по ключевым проблемам преодоления кризиса и посткризисного развития.

С точки зрения функции «определение направления действий», т.е. влияния на развитие глобальных процессов, саммит также показал достаточную эффективность, определив в «Плане действий по выходу из глобального финансового кризиса» пять основных направлений работы. Решения, принятые на уровне ЕС, оказали существенное влияние на определение этих направлений.

Анализ исполнения функции «глобального управления» подтверждает потенциал трансформации «двадцатки» из инструмента антикризисного управления в механизм системного управления. «Группа двадцати», определив конкретные направления и действия по укреплению финансовой системы и передав 30 мандатов на их исполнение международным институтам, а также министрам финансов своих стран, оказывает системное влияние на процессы глобального управления. ЕС внес свой

Таблица 1. Результаты саммита «Группы двадцати» 2 апреля 2009 г.

Документы саммита «Группы двадцати»	Катализаторы исполнения обязательств	Мандаты международным организациям и институтам «Группы двадцати»	Типы взаимодействия				Заявленные денежные средства	Новые институты
			Управление в союзе с МО	Управление через МО	Управление вопреки МО	Управление без МО		
Заявление лидеров «Группы двадцати» на саммите в Лондоне	7 временных катализаторов	12 международным организациям: МВФ (6); СФС (1); МБР (1); ВБ (1); ВТО (1); ООН (1); МОТ (1); 1 министрам финансов	4	17	0	0	750 млрд долл. США в МВФ; 250 млрд долл. США в систему специальных прав заимствования; 100 млрд долл. США в средства дополнительного заимствования многосторонним банкам развития; 250 млрд долл. США для поддержки системы финансирования торговли; 5 трлн долл. США для поддержки национальных экономик с целью сохранения и создания рабочих мест; 50 млрд долл. США на нужды социальной защиты, стимулирования торговли и поддержания развития в странах с низким доходом; 6 млрд долл. США дополнительных кредитов на льготных и гибких условиях беднейшим странам в течение последующих 2–3 лет	Совет по финансовой стабильности
Декларация об укреплении финансовой системы	10 временных катализаторов	18 международным организациям: МВФ (4); СФС (9); БКБН (3); КГФС (1); ФАТФ(1); 1 министрам финансов	5	18	0	0	–	–
Декларация о предоставлении ресурсов через международные финансовые институты			1	1	0	0	3–4 млрд долл. США в виде добровольных двусторонних взносов в пул ликвидных средств для поддержки мировой торговли МФК	–
В итоге	17 временных катализаторов	30 мандатов международным организациям и 2 мандата министрам финансов	10	36	0	0	1,4 трлн долл. США; 3–4 млрд долл. США в виде добровольных двусторонних взносов в пул ликвидных средств для поддержки мировой торговли МФК; 6 млрд долл. США дополнительных кредитов на льготных и гибких условиях беднейшим странам в течение последующих 2–3 лет; 5 трлн долл. США для поддержки национальных экономик с целью сохранения и создания рабочих мест	1

Примечание. БКБН – Базельский комитет по банковскому надзору
КГФС – Комитет по глобальной финансовой системе
МБР – Многосторонние банки развития
МФК – Международная финансовая корпорация
СФС – Совет по финансовой стабильности
ФАТФ – Группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег

вклад, не только через рекомендации по реформе МВФ и ВБ, но и формируя предложения по определению дальнейшего алгоритма работы «двадцатки», модальностей ее взаимодействия с «Группой восьми», ОЭСР, ФФС.

Способность лидеров стран-членов «Группы двадцати» применить свое политическое влияние для принятия приемлемых и последовательных решений также оказалась достаточно высокой. Безусловно и влияние «двадцатки» на развитие процессов и институтов «глобального управления» (реформа МВФ и ВБ, выделение дополнительных источников финансирования для МВФ, трансформация Форума финансовой стабильности в Совет, новые условия регулирования финансовых рынков и стандарты отчетности). Многие из этих предложений были коллективными предложениями ЕС. Позиция ЕС сильно повлияла на обязательства обеспечить фискальную и ценовую стабильность в долгосрочной перспективе, развертывание стратегий по выходу из программ поддержки финансового сектора и восстановления мирового спроса, с тем, чтобы ограничить долговременные издержки для экономических систем, снизив, таким образом, масштаб фискальных мер, необходимый в более долгосрочном плане.

«Litmus test» (основной тест) эффективности – «реализация решений». Его еще предстоит пройти. Анализ исполнения принятых в рамках саммита обязательств должен показать, насколько эффективным институтом глобального управления может стать «Группа двадцати», а также насколько весомым будет вклад ЕС и стран-членов ЕС в их исполнение.

Однако если в рамках подготовки Вашингтонского саммита были безусловны лидерство и вклад президентства и Европейской комиссии, то в ходе подготовки лондонского саммита роль и вклад председательства значительно уступали роли институтов ЕС, Европейской комиссии (председатель), Совета по экономике и финансам, Совета по общим вопросам и внешней политике, Группы высокого уровня, а также роли лидеров Германии, Франции, Италии (в силу председательства в «восьмерке»); вкладу формальных и неформальных саммитов. Это еще один аргумент в пользу постоянного института президента ЕС. Ратификация Лиссабонского договора и эффективный постоянный президент⁸ и министр иностранных дел⁹ создадут новый институциональный фундамент для вызовов будущего.

Приложение 1

Положения из Доклада Гордона Брауна

«На пути к Лондонскому саммиту». Глобальный договор [30]

Ведущие экономики мира могут согласовать глобальный договор международных скоординированных мер для восстановления стабильности и реализации курса устойчивого восстановления:

- анализ воздействия и эффективности уже предпринятых для стимулирования глобального спроса мер, как на национальном, так и на международном уровне (глобальными финансовыми институтами) и оценить их последствия для будущего;
- немедленные действия для существенного увеличения ресурсов МВФ с целью усиления его способности выделения займов для поддержки стран, страдающих от снижения потоков капитала, и поддержки стимулирования спроса;
- немедленные действия, последовательно проводимые во всех странах, осу-

ществляемые в конкретных временных рамках, направленные на поддержку национального и международного заимствования, обеспечивающие достаточную капитализацию банков, их возможности привлечения необходимого финансирования, в том числе через работу с неликвидными активами, и, в случае необходимости, прямое государственное кредитование или кредитование центральным банком;

- отказ от протекционизма всеми странами, введение прозрачного механизма мониторинга обязательств и меры по увеличению доступа к финансированию для проведения торговых операций;
- реформирование финансовых регуляторов – ликвидация провалов регулирования, повышение качества

⁸ Например, бывший премьер-министр Великобритании Т. Блэр.

⁹ Например, бывший премьер-министр Бельгии Г. Верхофстадт.

корпоративного управления и скоординированного регулирования для создания глобальных финансовых рынков, обслуживающих потребности экономики;

- создание системы раннего предупреждения, усиление роли МВФ для поддержки сбалансированного роста;

- реформа международных финансовых институтов, увеличение их ресурсов, повышение доступа к ресурсам МВФ и усиление голоса и участия в МВФ развивающихся стран;
- исполнение обязательств увеличения поддержки содействия развитию для защиты беднейших стран от последствий кризиса.

Приложение 2

Основные положения из «Заявления Председателя встречи лидеров стран ЕС, принимающих участие в Лондонском саммите “Группы двадцати”, Канцлера Германии Ангелы Меркель [32]

А) Обновление регулирования глобального финансового рынка

«...Мы поручаем Международному валютному фонду (МВФ) и Форуму финансовой стабильности (ФФС) осуществлять мониторинг, содействовать реализации международных рекомендаций по осуществлению Плана действий (принятого на саммите в Вашингтоне) и доложить о результатах странам-членам «Группы двадцати».

На саммите в Лондоне мы будем настаивать на введении следующих наиболее значимых элементов будущего глобального финансового рынка:

- реализации реформ для обеспечения создания банками дополнительных буферных ресурсов; ФФС, другие институты и рабочие группы подготовят необходимые для этого рекомендации в кратчайшие сроки;
- осуществлении действий, направленных против юрисдикций, обеспечивающих возможности налоговых укрытий; ФАТФ, ОЭСР и ФФС должны подготовить соответствующие предложения для встречи министров финансов «Группы двадцати» в марте;
- создании эффективной системы раннего предупреждения МВФ и ФФС. Результаты должны быть представлены на заседании Комитета МВФ и на саммите «Группы двадцати» и опубликованы в совместном докладе.

Мы обязуемся обсудить в Лондоне меры усиления финансовой системы для будущего с тем, чтобы согласовать широкую «Хартию

принципов финансового регулирования» как вклад в формирование «Хартии для устойчивой экономической деятельности».

В) Краткосрочные меры, направленные на преодоление искажений в условиях конкуренции

Мы обязуемся осуществлять национальные меры и планы финансового спасения таким образом, чтобы минимизировать искажения условий конкуренции. «Группа двадцати» должна выработать общие принципы реализации таких мер.

С) Обеспечение устойчивой экономической политики

Мы будем активно поддерживать обсуждение новой Хартии для устойчивой экономической деятельности на саммите в Лондоне, и мы отмечаем значение работы над ее первым элементом – набором общих принципов и стандартов по правомерности, чистоте и прозрачности международной экономической и финансовой деятельности, начатой в рамках процесса «Группы восьми».

Мы обязуемся не предпринимать действий, нарушающих принципы ВТО, и поддерживаем ВТО в ее усилиях по созданию системы мониторинга протекционистских действий.

Д) Совершенствование международного сотрудничества – усиление международных институтов

Мы согласились поддерживать удвоение¹⁰ ресурсов МВФ. Мы должны обсудить возможности реформы инструментов взаимодействия МВФ с тем, чтобы усилить его возможности для поддержки стран-членов в период кризиса.

¹⁰ В итоговых документах зафиксировано решение об утроении ресурсов МВФ.

Мы согласились работать с МВФ и ВБ в рамках конкретного процесса и графика реформирования системы управления этих институтов с тем, чтобы обеспечить их соответствие новому состоянию мировой экономики.

Мы должны усилить мандаты МВФ и ФФС по обеспечению эффективного мониторинга

глобальных экономических рисков и действию системы раннего предупреждения для предотвращения повторения кризиса в будущем.

Мы твердо поддерживаем расширение и усиление ФФС и включение в него основных финансовых и экономических игроков, и считаем, что соответствующие действия должны быть реализованы до начала саммита в Лондоне.

Приложение 3

Заключение Президентства по итогам саммита Европейского совета 19–20 марта 2009 г. «Общий язык» к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне» [45]

Выполнение ведущей роли в международных действиях, необходимых для скорейшего возвращения к устойчивому экономическому росту. Для этого ЕС должен:

(i) продолжать международную координацию мер финансового стимулирования, как можно скорее реализовать запланированные программы;

(ii) обеспечить восстановление функционирования кредитных рынков и потоков кредитования для экономики. Действовать скоординированно для обеспечения равных правил игры для всех;

(iii) обеспечить преемственность финансовых мер с долгосрочными целями устойчивой финансовой государственной политики, повышения производительности, преодоления проблем старения населения и климатических изменений;

(iv) избегать всех форм протекционизма, скорейшим образом достичь согласия по всем модальностям Дохийской повестки;

(v) поддерживать многосторонние инициативы по финансированию торговли.

Усиление возможностей по управлению и предотвращению кризиса на глобальном уровне

(vi) передать МВФ мандат на мониторинг и содействие реализации Вашингтонского плана действий, в сфере финансового регулирования в тесной координации с ФФС;

(vii) усовершенствовать инструменты МВФ по мониторингу и его ключевую роль в предотвращении кризисов. Укрепить сотрудничество между МВФ и ФФС, направленное на выявление

системных рисков и слабых мест, обеспечить применение корректирующих мер странами-членами;

(viii) существенно увеличить ресурсы МВФ. Страны-члены ЕС готовы предоставить на добровольной основе поддержку МВФ в форме займа объемом 75 млрд евро;

(ix) реализовать реформу системы квотирования и голосования в МВФ в соответствии с решениями апреля 2008 г. Пересмотреть процесс выбора менеджмента МВФ, обеспечить его прозрачность. Приветствовать расширение ФФС, включение всех стран-членов «Группы двадцати», Испании и ЕК, и поддерживать институциональное усиление ФФС;

(x) осуществить работу по выработке консенсуса по Глобальной хартии устойчивой экономической деятельности и принять ее¹¹.

Совершенствование регулирования финансовых рынков

(xi) повысить прозрачность и подотчетность;

(xii) обеспечить необходимое регулирование и надзор за финансовыми рынками, продуктами и участниками, которые могут представлять системные риски, без исключения и независимо от страны происхождения;

(xiii) обеспечить международный надзор за деятельностью рейтинговых агентств;

(xiv) повысить прозрачность и устойчивость рынков кредитных деривативов;

(xv) защитить финансовые системы от непрозрачных и слабо регулируемых юрисдикций, включая офшоры. Обязать ФАТФ и ОЭСР подготовить рекомендации, списки таких юрис-

¹¹ Идея Хартии последовательно проводится в документах ЕС, включается в повестку дня председательства Италии в «Группе восьми», но не нашла отражения в документах саммита «двадцатки».

дикций и инструменты надлежащего санкционирования;

(xvi) принять принципы здорового корпоративного управления и вознаграждения;

(xvii) укрепить сотрудничество по надзору, создать коллегия надзорных органов до конца 2009 г.;

(xviii) усовершенствовать регулирование, касающееся банковского капитала, обеспечить создание банками дополнительных ресурсов, рабочим группам подготовить соответствующие рекомендации с учетом эффективности существующих правил (Basel II);

(xix) усовершенствовать пруденциальные правила и стандарты отчетности для смягчения проциклических эффектов, повысить подотчетность Международного совета стандартов отчетности (International Accounting Standard Board) на основе дальнейшего реформирования его системы управления и мандата;

(xx) обеспечить жесткое следование принципам финансового регулирования и прозрач-

ности, с возможностью применения эффективных, пропорциональных и убедительных санкций.

Поддержка развивающихся стран в преодолении кризиса

(xxi) содействовать глобальному развитию;

(xxii) обеспечить выполнение обязательств по увеличению содействия развитию, подтвердить приверженность исполнению обязательств «Целей развития тысячелетия» и содействия развитию торговли;

(xxiii) в полной мере использовать другие источники финансирования, такие как экспортные кредиты и гарантии инвестиций, поддержку исследований и технологий, мира и безопасности, экологии. Повысить эффективность и координацию ресурсов и инструментов;

(xxiv) способствовать поддержке МБР развивающихся стран.

Литература

1. Transcript and Q&A given by the Prime Minister at the Loughborough University, 20 April 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page19061>.

2. Obama's rescue plan is 'road to hell', claims EU president // Guardian.co.uk. 25 March 2009, available at: <http://www.guardian.co.uk/business/2009/mar/25/obama-rescue-eu-criticism>.

3. President Bush Attends Summit on Financial Markets and the World Economy. G20 Information Centre. University of Toronto. 15.11.2008, available at: <http://www.g8.utoronto.ca/g20/2008-leaders-bush-081115.html>.

4. Встреча Президента России Д.А. Медведева с представителями средств массовой информации по завершении форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество», Перу, Лима // Информационный бюллетень Министерства иностранных дел Российской Федерации. 24.11.2008. URL: [http://www.mid.ru/bl.nsf/78b919b523f2fa20c3256fa3003e9536/62f37df128ea1f6fc325750b0050ac26/\\$FILE/24.11.2008.doc](http://www.mid.ru/bl.nsf/78b919b523f2fa20c3256fa3003e9536/62f37df128ea1f6fc325750b0050ac26/$FILE/24.11.2008.doc) (дата обращения: 14.05.09).

5. Informal Meeting of heads of State or Government on 7 November 2008. Agreed Language / Council of the European Union, available at: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/103873.pdf.

6. Council of the European Union (2008) Economic and Financial Affairs. 2894th Council meeting. Luxemburg.

7 October 2008. 1378/08 (presse 279) SN 4750/1/08 REV 1 (presse), available at: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ecofin/103250.pdf.

7. Council of the European Union (2008) Brussels European Council 15 and 16 October 2008. Presidency Conclusions. 14368/08, available at: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/103441.pdf.

8. Euro group Declaration on the concerted European action plan of the Euro area countries. Summit of the Euro area countries / The official web site of the French Presidency in the Council of the European Union. 12.10.2008, available at: http://www.ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-10_2008/PFUE-12.10.2008/sommet_pays_zone_euro_declaration_plan_action_concertee.

9. Introduction by the President of French Republic to the European Council session on the financial crisis / Paris Europlace. The Paris Financial Markets Organization. 15.10.2008, available at: <http://www.paris-europlace.net/links/doc063934.htm>.

10. President Bush Discusses Financial Markets and World Economy / The White House. President George W. Bush. 13.11.2008, available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081113-4.html>.

11. Press Briefing by Senior Administration Officials on Summit on Financial Markets and the World Economy / The White House. President George W. Bush. 15.11.2008, available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081115-7.html>.

12. Декларация саммита «Группы двадцати» по финансовым рынкам и мировой экономике / Официальный сайт Президента Российской Федерации. 16.11.2008. URL: <http://www.kremlin.ru/events/articles/2008/11/209291/209303.shtml> (дата обращения: 14.05.09).
13. «Fighting on all fronts: tackling the global slowdown and climate change». José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission. Globalisation Council, Lisbon, 21 November 2008 SPEECH/08/636 / Europa. Press Room. Press Releases. 21.11.2008, available at: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/636&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
14. Speech to the Lord mayor's banquet / The official site of Prime Minister's Office. 10.11.2008, available at: <http://www.number10.gov.uk/page17419>.
15. PM Statement on the G20 Summit / The official site of Prime Minister's Office. 17.11.2008, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page17499>.
16. The official site of Prime Minister's Office. Archive Autumn 2008, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page17138>; <http://www.number10.gov.uk/Page17161>; <http://www.number10.gov.uk/Page17303>; <http://www.number10.gov.uk/Page17317>; <http://www.number10.gov.uk/Page17364>; <http://www.number10.gov.uk/Page17385>; <http://www.number10.gov.uk/Page17475>.
17. Economic crisis needs international response, available at: <http://www.number10.gov.uk/>.
18. Speech to DFID conference on eliminating world poverty. Transcript of a speech given by the Prime Minister to a conference on world poverty held by the Department for International Development in London on 9 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18554>.
19. Transcript of a speech to African leaders given by the Prime Minister at Lancaster House in London on 16 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18639>.
20. Pre-G20 briefing with foreign media. A transcript of a briefing on the G20 for foreign media given by the Prime Minister on 23 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18739>.
21. Joint statement by Gordon Brown and Australian Prime Minister Kevin Rudd on strengthening the strategic security partnership between the UK and Australia, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18860>.
22. Building the global low carbon recovery Friday 30 January 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18201>.
23. http://business.maktoob.com/NewsDetails-20070423207849-Open_Letter_from_the_Global_Competitiveness_Forum_to_the_Leaders_of_G20_Member_Countries.htm
24. Weekly Q&A session Prime Minister. House of Commons debates. Wednesday, 4 February 2009, available at: <http://www.theyworkforyou.com/debates/?id=2009-02-04a.835.7>.
25. European Commission (2009) Communication from the Commission – Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis // Official Journal of the European Union. 22.1.2009. (2009/C 16/01).
26. Q&A session on the Global Economy with the Brookings Institute. Tuesday 10 February 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18266>.
27. Текст совместной статьи Премьер-министра Великобритании Гордона Брауна и Премьер-министра Италии Сильвио Берлускони. URL: http://www.g8italia2009.it/G8/Home/News/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_InterventoBerlusconi.htm (дата обращения: 14.05.09).
28. Statement of the G7 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting, available at: <http://www.g7finance.tesoro.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/G8/it/2009ItalianPresidency/Meetings/February/Communiques/Documents/Comunicato.pdf&%5d>.
29. Financial Stability Forum, available at: http://www.g8italia2009.it/G8/Home/News/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_1199889366921.htm.
30. 'The Road to the London Summit. PM Report. 18.02.2009, available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/en/media-centre/latest-news/?view=News&id=13722811>.
31. G20 summit to cost 19 million pounds: British minister. Livemint.com. 28 March 2009, available at: <http://www.livemint.com/2009/03/28010513/G20-summit-to-cost-19-mn-pound.html>.
32. Federal Chancellery – Chair's Summary of the Berlin G 20 Preparatory Summit, available at: http://www.bundesregierung.de/nn_6538/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2009/2009-02-22-chair-summary.html.
33. The High level group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosiere. Report. Brussels. 25 February 2009, available at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14529_en.pdf.
34. Joint Press Lines of the Heads of State or Government on the Outcomes of the Informal meeting held in Brussels on March 1 2009 confirm principles and recovery plan agreed in October 2008, available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/106390.pdf.
35. US/UK accord on priorities for the London Summit, available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/en/summit-aims/timeline-events/brown-usa/>.
36. Gordon Brown's address to the US Congress «Build tomorrow today». 04.03.2009, available at:

- <http://www.londonsummit.gov.uk/en/media-centre/latest-news/?view=Speech&id=14436691>.
37. Preparation of the G20 London Summit: Spanish contribution, available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/en/global-update/cp-spain/spains-position/>.
38. Press Conference with Chancellor Merkel. Transcript of the Press Conference given by the Prime Minister and the German Chancellor Angela Merkel at Downing Street, 14 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18617>.
39. Pre-G20 briefing with foreign media. A transcript of a briefing on the G20 for foreign media given by the Prime Minister on 23 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18739>.
40. План действий по выходу из глобального финансового кризиса. 2 апреля 2009 г. Лондон. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/04/214938.shtml> (дата обращения: 14.05.09).
41. Transcript of a press conference given by the Prime Minister and European Commission President Jose Manuel Barroso on 16 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18644>.
42. Bower T. Gordon Brown. Harper Perennial. 2005.
43. PM speech to European Parliament. Transcript of an address to the European Parliament on 24 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18718>.
44. 2931st meeting of the Council Economic and Financial Affairs Brussels. 10 March 2009. 7048/09 (Presse 54), available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ecofin/106576.doc>.
45. Presidency Conclusions – Brussels, 19/20 March 2009, 7880/09 18 ANNEX 1 Agreed Language with a view to the G20 Summit in London, available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/106809.pdf.
46. A Joint Statement between the People's Republic of China and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on Strengthening Cooperation, and Actively Dealing With The International Financial Crisis. 2 February 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18220>.
47. A Joint Statement by the Prime Minister and President of Brazil Luiz Inácio Lula da Silva in Brasilia, Brazil. 26 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18772>.
48. Transcript of press conference with Kevin Rudd. The official site of the Prime Minister's Office. 31 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18866>.
49. A joint declaration by the Prime Minister and Mexican President Felipe Calderon. London. 30 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18853>.
50. PM discusses G20 goals in Chile, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18817>.
51. G20 Working Group 1 Enhancing Sound Regulation and Strengthening Transparency. Final Report. 25 March 2009, available at: http://www.g20.org/Documents/g20_wg1_010409.pdf; G20 Working Group on Reinforcing International Cooperation and Promoting Integrity in Financial Markets (WG2). Final Report. 27 March 2009, available at: http://www.g20.org/Documents/g20_wg2_010409.pdf; G-20 WORKING GROUP 3: REFORM OF THE IMF. Final Report. 4 March 2009, available at: http://www.g20.org/Documents/g20_wg3_010409.pdf; G-20 Working Group 4 The World Bank and other Multilateral Development Banks. FINAL REPORT. March 2009 http://www.g20.org/Documents/g20_wg4_010409.pdf.
52. HM Treasury. 7 January 2009. UK Objectives for the G20 in 2009.
53. G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué. 14 March 2009, available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/en/media-centre/latest-news/?view=News&id=14928236>.
54. Коммюнике по итогам встречи министров финансов БРИК. 13 марта 2009 г. Хоршем, Великобритания. URL: <http://www1.minfin.ru/ru/official/index.php?id4=7172> (дата обращения: 14.05.09).
55. Предложения Российской Федерации к саммиту «Группы двадцати» в Лондоне (апрель 2009 г.) / Официальный сайт Президента РФ. 16 марта 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/03/213992.shtml> (дата обращения: 14.05.09).
56. China calls for new reserve currency. Financial Times. 23 March 2009, available at: http://www.ft.com/cms/s/0/7851925a-17a2-11de-8c9d-0000779fd2ac.html?nclink_check=1.
57. Совместное заявление министров финансов, экономики и руководителей центральных (национальных) банков государств-членов Евразийского экономического сообщества о реформировании международной финансовой архитектуры 14.03.2009. URL: http://www1.minfin.ru/ru/press/press_releases/index.php?id4=7169 (дата обращения: 14.05.09).
58. Выступление Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина на открытии Всемирного экономического форума в Давосе // Информационный бюллетень Министерства иностранных дел Российской Федерации. 28.01.2009. URL: [http://www.mid.ru/bl.nsf/78b919b523f2fa20c3256fa3003e9536/77aa29fc759377acc325754d004efba7/\\$FILE/29.01.2009.doc](http://www.mid.ru/bl.nsf/78b919b523f2fa20c3256fa3003e9536/77aa29fc759377acc325754d004efba7/$FILE/29.01.2009.doc) (дата обращения: 14.05.09).
59. Пресс-конференция по итогам саммитов ОДКБ и ЕврАзЭС // Информационный бюллетень Министерства иностранных дел Российской Федерации. 05.02.2009. URL: [http://www.mid.ru/bl.nsf/78b919b523f2fa20c3256fa3003e9536/ea95715151208eefc3257554004ee4f7/\\$FILE/05.02.2009.doc](http://www.mid.ru/bl.nsf/78b919b523f2fa20c3256fa3003e9536/ea95715151208eefc3257554004ee4f7/$FILE/05.02.2009.doc) (дата обращения: 14.05.09).

60. Joint Statement by the UK Chancellor and Russian Deputy Prime Minister Kudrin on UK-Russia Economic and Financial Dialogue. 04.02.2009, available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/en/media-centre/latest-news/?view=PressS&id=13475149>.
61. Lord Malloch-Brown takes London Summit agenda to Russia. The London Summit 2009. 13 March 2009, available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/en/media-centre/latest-news/?view=News&id=14826809>.
62. Пресс-конференция по итогам российско-германских переговоров. 31 марта 2009 г. Берлин. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/03/214545.shtml> (дата обращения: 14.05.09).
63. Пресс-конференция по итогам заседания глав государств и правительств «Группы двадцати». 2 апреля 2009 г. Лондон. URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/04/214669.shtml> (дата обращения: 14.05.09).
64. London Summit – Leaders' Statement. The London Summit 2009. 2 April 2009 available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communique>.
65. Declaration on strengthening the financial system. The London Summit 2009. 02 April 2009, available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>.
66. Заявление об укреплении финансовой системы / Официальный сайт Президента РФ. 2 апреля 2009 г. URL: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2009/04/214941.shtml> (дата обращения: 14.05.09).
67. Declaration on strengthening the financial system. The London Summit 2009. 02 April 2009, available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>.
68. Forthcoming events 2009. The London Summit 2009, available at: <http://www.londonsummit.gov.uk/en/summit-aims/future-events>.
69. G20 press conference. The London Summit 2009. 2 April 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18934>.
70. European Commission (2009) EU drives G20 crisis action, available at: http://ec.europa.eu/news/economy/090402_1_en.htm.
71. PM and President Calderon press conference. The London Summit 2009. 31 March 2009, available at: <http://www.number10.gov.uk/Page18870>.

Примеры моделей взаимодействия в ключевых сферах политики

Политика Европейского союза по содействию развитию в контексте исполнения обязательств «Группы восьми»

В.А. Картамышев

Картамышев Виталий Александрович – координатор программ «Оксфам» в Российской Федерации

Ключевые слова: официальная помощь развитию (ОПР), бюджетная поддержка, «Цели развития тысячелетия» (ЦРТ), валовой национальный доход (ВНД), помощь в целях развития торговли, стратегии снижения бедности, политика по содействию развитию, торговая политика

Key words: Official Development Assistance – ODA, budget support, Millennium Development Goals – MDGs, Gross National Income – GNI, Aid for Trade, Poverty Reduction Strategy – PRS, development policy, trade policy

В статье анализируется политика ЕС в области содействия развитию за последние 10 лет. Подчеркивается лидирующая роль ЕС в предоставлении многосторонней, высококачественной помощи, направленной на искоренение бедности и достижение странами-реципиентами «Целей развития тысячелетия». Рассматриваются различные аспекты политики ЕС в области содействия развитию: ОПР (официальная помощь развитию), бюджетная поддержка, помощь в целях содействия торговле и т.д. Также рассматриваются проблемы, которые необходимо решить ЕС для того, чтобы продолжать играть эту важную роль в текущей неблагоприятной экономической ситуации, а также предлагаются некоторые рекомендации по повышению эффективности реализации политики в области содействия развитию.

В Европейском консенсусе по развитию¹ утверждается, что основной задачей европейской политики по содействию развитию является искоренение бедности в контексте устойчивого развития и всеобщего достижения «Целей развития тысячелетия» (ЦРТ) к 2015 г. Для решения этой задачи ЕС использует многосторонний подход, включающий увеличение объемов предоставляемой помощи, повышение ее эффективности и обеспечение большей согласованности политики в целях развития.

Европейский союз является наиболее крупным поставщиком официальной помощи развитию (ОПР) в мире. В 2008 г. ЕС предоставил около 50 млрд евро для финансирования развития, что составляет 60% мировых объемов ОПР и 0,40% валового национального дохода (ВНД) ЕС. И хотя ЕС подтвердил свою роль мирового лидера по объемам средств, выделяемых на ОПР, пока еще он очень далек от выполнения коллективных обязательств по предоставлению 0,56% ВНД ЕС на ОПР к 2010 г. и 0,7% к 2015 г. Для достижения поставленных целей до 2010 г. может потребоваться

дополнительно примерно 8 млрд евро по сравнению с текущим уровнем затрат.

Приоритеты ЕС: эффективность помощи, бюджетная поддержка и согласованность политики в целях развития

Различные международные конференции, проведенные в 2008 г., в том числе Дохийский раунд по финансированию развития, конференция на высшем уровне по эффективности помощи развитию в Акре, встреча на высшем уровне по вопросам развития Африки, состоявшаяся в Нью-Йорке в сентябре 2008 г., подтвердили решимость международного сообщества гарантировать достижение глобальных целей развития. Лидерство и твердая позиция ЕС стали определяющими факторами достижения значительных успехов и конкретных положительных результатов в поддержке бедных и развивающихся стран. Страна-членами ЕС достигнут консенсус, еще более укрепившийся

¹ Joint Statement by the Council and the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: «The European Consensus», Council of the European Union, Brussels, 22 November 2005, 14820/05 DEVGEN 229 RELEX 678 ACP 155, available at: <http://www2.dfid.gov.uk/eupresidency2005/eu-consensus-development.pdf>.

в условиях финансового и экономического кризиса, в соответствии с которым ОПР является долгосрочной инвестицией в достижение более стабильного, процветающего, равноправного и безопасного мира. Однако при этом усиливается убежденность в том, что использование традиционных подходов может быть недостаточным. В последнее время значительно выросла необходимость в согласовании усилий для проведения последовательной и комплексной «антишоковой» политики, включающей меры по борьбе с коррупцией, проведение налоговых реформ (в том числе решение проблемы уклонения от уплаты налогов), существенное улучшение качества государственного управления и финансовой архитектуры. Остро стоят вопросы предоставления помощи, не обремененной дополнительными экономическими условиями, и установления торговых режимов, которые будут способствовать снижению бедности и более равномерному развитию бедных и богатых стран. Также хорошо зарекомендовал себя используемый ЕС подход по предоставлению высококачественной бюджетной поддержки для развития конкретных государственных секторов, таких как образование и здравоохранение, которые оказывают непосредственное влияние на снижение уровня бедности. Впрочем, в последнее время значительно выросло понимание основными государствами-донорами того, что достижение ЦРТ все более зависит от способности развивающихся стран играть лидирующую роль в реализации этих целей. Следовательно, важное значение имеет не только предоставление масштабной и качественной бюджетной поддержки в целом экономикам и их отдельным секторам, но и обеспечение ее прозрачности и предсказуемости через увеличение периода

предоставления. Опыт показывает, что страны, получившие долгосрочную и предсказуемую бюджетную поддержку, существенно продвинулись по пути сокращения бедности.

Исследование «Оксфам» подтверждает, что используемая ЕС практика представления бюджетной помощи развивающимся странам в зависимости от позитивных результатов, достигнутых в тех или иных секторах (образовании и здравоохранении), приносит свои плоды. Например, по данным «Оксфам», более половины показателей результативности, связанных с соглашениями по общей бюджетной поддержке, подписанными ЕС, относятся к прямому повышению доступа бедного населения к здравоохранению и образованию. Из всех стран, получающих значительную общую бюджетную поддержку от Европейской комиссии, восемь увеличили государственные расходы на образование на 31% (подробная информация представлена в Табл. 1). Конечно, можно возразить, что рост государственной поддержки социальных секторов мог произойти в отсутствие такой поддержки. Однако важно обратить внимание на то, что долгосрочная и предсказуемая бюджетная поддержка стимулирует правительства развивающихся стран проводить более последовательную политику, оказывающую существенное влияние на сокращение уровня бедности. Данная особенность бюджетной поддержки, связанная с ее нециклическим характером, безусловно, является крайне выгодной, так как делает бюджеты бедных стран менее зависимыми от непредвиденных внешних шоков, таких как резкое снижение доходов бюджета, возникающее вследствие падения спроса на национальные товары, что и произошло недавно в ряде стран вследствие экономического кризиса.

Бюджетная поддержка – эффективный инструмент развития?

К бюджетной поддержке относится прямая помощь, предоставляемая национальному казначейству страны – получателя официальной помощи развитию. Существуют два основных типа бюджетной поддержки: общая и секторальная. Преимуществом использования таких форм помощи является то, что они становятся частью формирования государственного бюджета и используются в соответствии с бюджетным процессом развивающихся стран. Общая бюджетная поддержка может быть использована для содействия реализации национальной стратегии развития (иногда также для стратегии снижения уровня бедности (poverty reduction strategy, PRS)), в то время как секторальная бюджетная поддержка обычно используется для укрепления определенных отраслей, например образования и здравоохранения.

С другой стороны, скептически настроенные эксперты полагают, что выделение средств в казначейства развивающихся стран может повлечь за собой риск неэффективного государственного управления и коррупции. Однако любой вид поддержки подвержен риску неэффективного управления и коррупции, и помощь бедным странам, осуществляемая через программную деятельность, может быть

не менее подвержена коррупции, чем прямая бюджетная поддержка. Альтернативное решение – вообще не предоставлять никакой помощи, что не представляется возможным, принимая во внимание высокую нестабильность и небезопасные социальные условия в ряде беднейших и развивающихся государств. Логика помощи развитию состоит в том, что независимо от различных рисков эффективность ОПР в задаче снижения бедности очень высока. Важное значение имеют вид помощи и условия, на которых она предоставляется. Неправительственные организации по содействию развитию, включая «Оксфам», выступают за предоставление помощи государствам, которые демонстрируют очевидные достижения или имеют масштабные планы по снижению бедности, например по повышению доступности здравоохранения и образования для всех. Задачей правительств стран – реципиентов помощи является обеспечение стабильной работы финансовой системы своих стран, что позволит им эффективно использовать получаемые средства и отчитываться за свои расходы. Правительства также должны демонстрировать, что они подотчетны своим парламентам и гражданскому обществу.

Таблица 1. Десять основных получателей средств в рамках общей бюджетной поддержки ЕС

Страна	2002–2007 гг.*		2008–2013 гг.**	
	Млн евро	% от общей помощи ЕС, %	Млн евро	% от общей помощи ЕС, %
Мозамбик	311,4	52	229,1	48
Буркина Фасо	275,5	60	253,8	60
Танзания	192,5	46	244	55
Нигерия	184,9	51	90	25
Мадагаскар	180	35	139	30
Замбия	179	48	185,5	49
Мали	122,5	29	119,4	30
Кения	115	40	107	35
Гана	102,2	32	128	45
Руанда	101,8	47	110	49

* Основан на индикативном выделении средств после публикации обзора по окончании расчетного периода, см. ЕЕРА (2008).

** Основан на предварительных данных, предоставленных Eurostep, за исключением стимулирующего транша.

Тенденции по уровням предоставляемой ОПР: глобальный vs европейский

Мировые объемы ОПР росли в период с 2000 г. по 2005 г., однако в 2006–2007 гг. несколько снизились, отчасти из-за завершения программ по списанию задолженности для Нигерии и Ирака.

В 2008 г. объемы ОПР вновь начали расти, хотя до сих остаются ниже объемов помощи, о которых была достигнута договоренность в Глениглсе. Страны-доноры на этом историческом саммите «Группы восьми» официально заявили, что к 2010 г. будут ежегодно выделять 50 млрд долл. на программы помощи развитию, причем половина этой суммы (25 млрд

долл.) будет направлена в страны Африки, расположенные к югу от Сахары. Однако если все доноры в скором времени не предпримут реальных коллективных усилий для выполнения своих обязательств, то, вероятно, для достижения поставленной цели не хватит около 8 млрд долл., согласно последним данным ОЭСР (см. таблицы ниже).

Несмотря на то, что большинство европейских неправительственных организаций по содействию развитию (CONCORD, Eurodad, Oxfam и другие) критикуют правительства своих стран за несоблюдение намеченных сроков предоставления обещанных объемов и качества помощи развитию, некоторые предпосылки для осторожного оптимизма все же есть. Согласно данным ОЭСР, чистые общие объемы

ОПР в 2008 г. выросли на 10,2% и достигли 119,8 млрд долл., что составляет 0,30% общего ВНД стран-членов Комитета ОЭСР по содействию развитию (Development Assistance Committee, DAC). Общий вклад 15 стран-членов ЕС, входящих в DAC, составил 70,2 млрд долл., т.е. 59% мировых объемов ОПР, предоставляемых DAC.

ЕС, несмотря на критику в свой адрес, продолжает оставаться мировым лидером по выполнению обязательств по ОПР. Из всех доноров только ЕС имеет четкий план по достижению обязательства выделения 0,7% ВНД на ОПР к 2015 г. и коллективного промежуточного обязательства по выплате 0,56% к 2010 г. Рис. 1 отражает сопоставление объемов помощи, предоставленной ЕС и другими неевропейскими странами-донорами «Группы семи» и показывает, что ЕС является лидером по предоставлению уже выплаченных, текущих и планируемых к 2010 г. объемов ОПР.

Однако по-прежнему необходимо учитывать, в какой форме будет предоставляться помощь и какие приоритетные области получают выгоду от предполагаемого роста финансирования. Несмотря на то что лидирующие позиции ЕС в области финансирования помощи развитию, безусловно, заслуживают похвалы, существует необходимость освобождения от пагубных экономических условий (особенно введенных МВФ, которые могут свести на нет положительный эффект влияния помощи развитию на снижение уровня бедности), предоставления более масштабной и более качественной помощи в рамках общей и секторальной бюджетной поддержки, прежде всего в образовании и здравоохранении, а также содействия предоставлению более предсказуемой и долгосрочной помощи. Уже наблюдается положительный сдвиг в заключении контрактов в рамках ЦРТ², предусматривающих оказание ЕС бюджетной поддержки некоторым странам Африки в течение шести лет (вместо традиционных трехлетних контрактов), что требует меньшего количества отчетных документов и позволяет избежать отсрочек, связанных с бюрократическим процессом проведения предусмотренных выплат на уровне ЕС.

Кроме того, в условиях текущего финансового кризиса и экономического спада роль и продолжающееся лидерство ЕС в последовательном выполнении обязательств и повышении объемов ОПР приобретают особо важное значение. Сейчас как никогда существует необ-

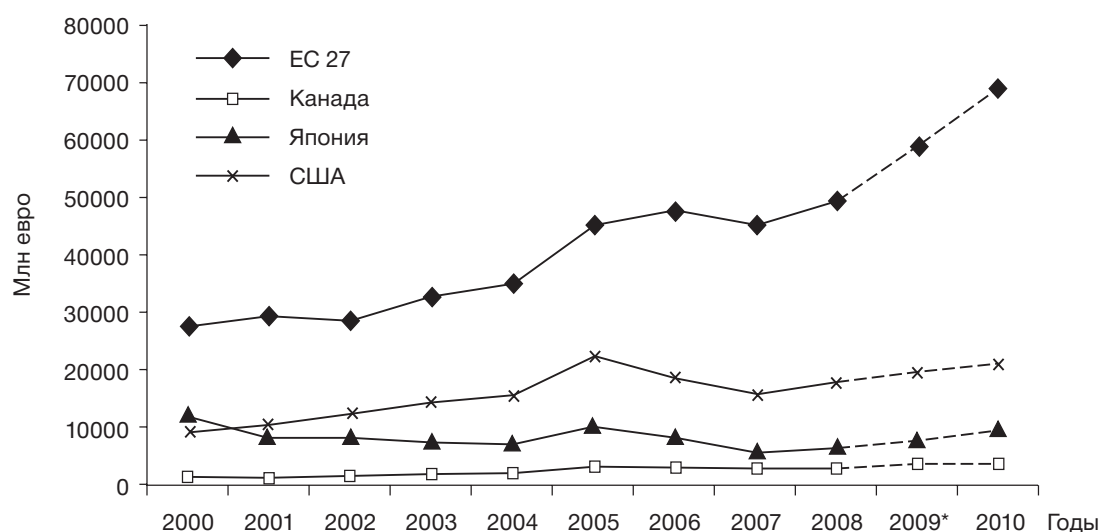
ходимость в больших объемах и более высоком качестве помощи развитию, и ЕС необходимо продемонстрировать, что у стран-членов есть коллективная ответственность, решимость, четкие механизмы и ресурсы для выполнения своих обязательств в пример другим донорам.

На апрельском саммите стран «Группы двадцати» в Лондоне лидеры стран вновь подтвердили свое стремление достигнуть намеченных целей по ОПР, включая инициативу «Помощь в целях развития торговли» (Aid for Trade, AfT), списание долга и гленигские соглашения, касающиеся помощи странам, расположенным к югу от Сахары.

Однако, несмотря на возобновленные усилия международного сообщества по достижению ЦРТ и продолжению предоставления ОПР, существуют тревожные факты, подтверждающие, что некоторые члены сообщества значительно сокращают бюджетные ассигнования на развитие перед лицом неблагоприятных экономических условий, растущего политического давления из-за увеличения безработицы и падения темпов и объемов внутреннего производства, ограничивающих возможности стран по выполнению принятых обязательств. В частности, Италия, несмотря на свое председательство в «Группе восьми» в 2009 г., предусмотрительно внесла корректировки в бюджет, позволяющие значительно снизить объемы ОПР – примерно на 170 млн евро в 2010 г. Италия планирует и в дальнейшем снизить уровень ОПР на 56% с предоставляемых в настоящее время 0,22% от ВНД до 0,09%. Ее бюджет на помощь развитию уже в настоящее время сократился до 0,19% ВНД (или 2,897 млн евро) по сравнению с 0,29% в 2005 г. (4,096 млн евро).

Таким образом, ЕС потребуются сильная политическая воля как на коллективном, так и на индивидуальном уровне отдельных стран для установления бюджетных расходов в объемах, позволяющих европейским странам выполнить обязательства по ОПР, не взирая на растущие ограничения, связанные с необходимостью поддержки финансового сектора, стимулирования отечественных предприятий, борьбы с безработицей и проведения налоговой реформы. ЕС должен еще раз подтвердить свое мировое лидерство и избежать сокращения объемов ОПР в то время, когда развивающиеся страны все более нуждаются в ней, сталкиваются с такими последствиями мирового экономического кризиса, как повышение цен на продовольствие и

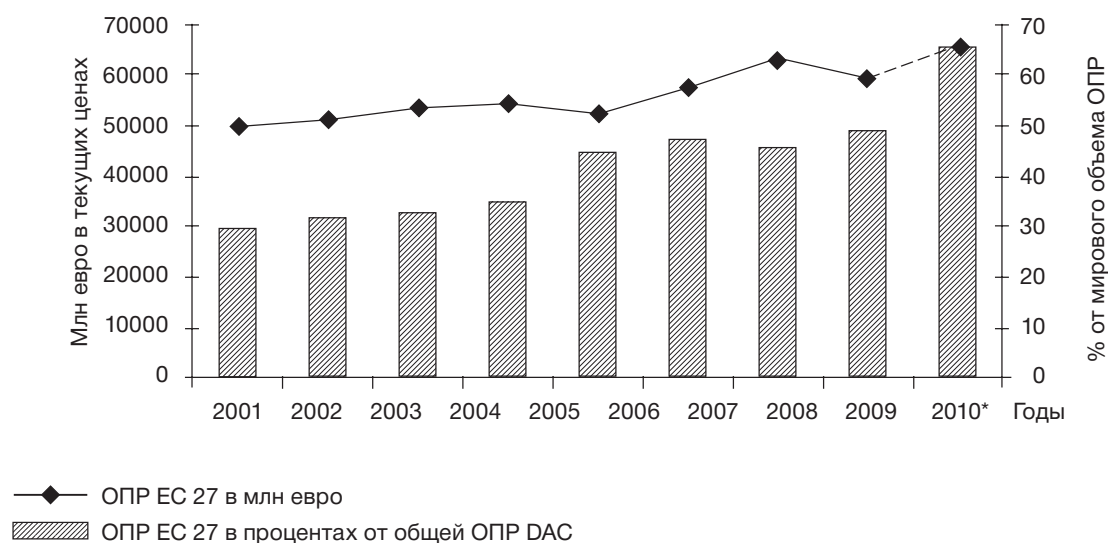
² Более подробная информация о контрактах в рамках ЦРТ представлена в Приложении 2.



Источник: Расчеты Европейской комиссии по данным Комитета ОЭСР по содействию развитию

* Данные линейно аппроксимированы на основе прогнозов ОЭСР по объемам помощи развитию к 2010 г.

Рис. 1. Потоки помощи развитию из стран ЕС и неевропейских стран «Группы семи» в 2000–2010 гг., млн евро в постоянных ценах 2006 г.



Источник: Расчеты Европейской комиссии, основанные на данных Комитета ОЭСР

по содействию развитию и на данных обследования стран ЕС по выполнению обязательств Монтеррейского консенсуса.

* Процент рассчитан на основе экстраполяции роста в соответствии с обязательствами стран-членов ЕС.

Рис. 2. Доля ОПР ЕС в общей ОПР стран-членов DAC, в процентах и млн евро

топливо, ухудшение условий выдачи кредитов и сужение перспектив для роста экспортно-ориентированной экономики.

Влияние экономического спада на обязательство по выделению 50 млрд долл. на помощь развитию

На саммите «Группы восьми» в Глениглсе восемь ведущих промышленно развитых стран и ЕС приняли обязательство обеспечить повышение размеров помощи на 50 млрд долл. к 2010 г. В 2004 г. это обязательство было выражено в долларах США, т.е. предполагалось, что с 79 млрд долл. в 2004 г. помощь будет увели-

чена до 129 млрд долл. к 2010 г. Эта сумма является тем самым известным 50-миллиардным обещанием, данным беднейшим странам, часть которого – 25 млрд долл. – предназначалась беднейшим странам, расположенным к югу от Сахары. 85% из обещанных 50 млрд долл., т.е. 42 млрд долл., должны были быть предоставлены странами ЕС. Эта цель вполне могла быть достигнута благодаря принятому странами ЕС в 2005 г. обязательству по достижению помощи в объеме 0,56% от ВВП к 2010 г. Некоторые крупные европейские страны пошли еще дальше (прежде всего Франция и Великобритания), поставив перед собой цель выделения 0,7% в 2012 г. и 2013 г. соответственно. Однако Франция в дальнейшем отложила срок выполнения этой цели до 2015 г.

Таблица 2. Распределение обещанных в Глениглсе 50 млрд долл. по странам-донорам*

Страна	Первоначально обещанная в Глениглсе сумма к 2010 г. (млн долл. США по курсу 2004 г.)	Уровень помощи в 2004 г. (долл. США по курсу 2004 г.)	Доля страны в 50 млрд долл.	Доля, %
Австрия	1805	691	1114	2
Бельгия	3016	1440	1576	3
Дания	2451	2028	423	1
Финляндия	1187	662	525	1
Франция	14895	8441	6454	13
Германия	16210	7449	8761	18
Греция	1431	458	973	2
Ирландия	1255	589	666	1
Италия	10389	2464	7925	16
Люксембург	377	242	135	0
Нидерланды	5893	4229	1664	3
Португалия	1040	1020	20	0
Испания	8098	2538	5560	11
Швеция	4262	2712	1550	3
Великобритания	12983	7866	5117	10
Доля ЕС в 50 млрд долл.			42464	85
Австралия	2916	1441	1475	3
Канада	3920	2536	1384	3
Япония	9320	8682	638	1
Новая Зеландия	329	209	120	0
Норвегия	3705	2211	1494	3
Швейцария	1803	1365	438	1
США	21614	19201	2413	5
Всего	128481	78474	50007	100

* Таблица подготовлена на основе материалов пресс-релиза «OECD Aid Press Release». URL: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.htm, за исключением данных по Великобритании, пересмотренных в соответствии с поправками к бюджету.

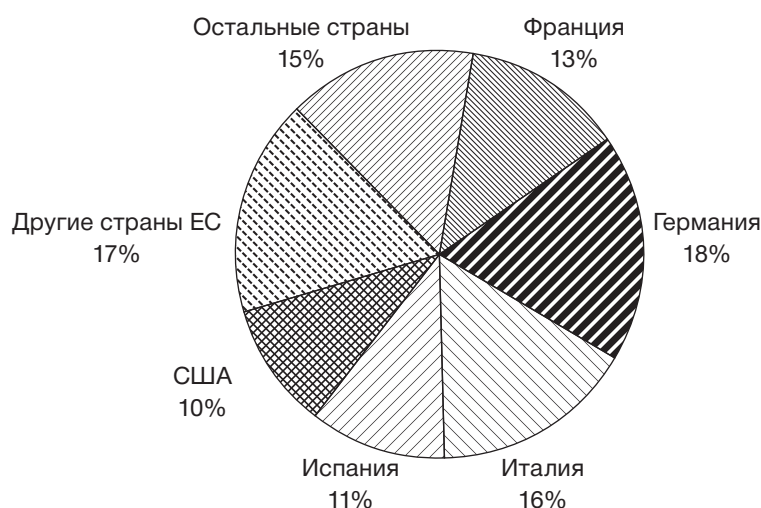


Рис. 3. Распределение обещанных в Глениглсе 50 млрд долл. по странам-донорам

Рис. 3 показывает, насколько важно, чтобы Италия, Германия, Франция, Испания и Великобритания выполнили свои обещания к 2010 г. Те 15 стран-членов ЕС, которые не взяли на себя обязательство по предоставлению 0,7% ВНД, уже пообещали достичь как минимум 0,51% ВНД к 2010 г. или увеличить свои вложения. Однако из-за падения ВНД вследствие мирового финансового кризиса показатель 0,51% от ВНД, похоже, составляет теперь меньше в реальном денежном выражении, чем было изначально согласовано в Глениглсе. В соответствии с недавно принятым решением по бюджету, несмотря на падение ВНД, Великобритания решила выполнить свои обязательства по обещанному к 2010 г. уровню ОПР, что означает реальное выделение 0,6% в 2010 г. вместо изначально обещанных 0,56%.

В Табл. 3 показаны объемы помощи, первоначально обещанные каждой страной на саммите в Глениглсе, новые прогнозы ОЭСР, отражающие изменения в ВНД и, в случае Франции, изменение сроков предоставления 0,7% ВНД в 2015 г. вместо 2012 г.

В реальном выражении влияние экономического спада может проявиться в сокращении запланированного увеличения помощи на 9 млрд долл. (или 8 млрд долл. в ценах 2004 г.). Это означает, что обещанные 50 млрд долл. стремительно превращаются в 42 млрд долл., а развивающиеся страны лишаются 8 млрд долл. помощи.

В Табл. 4 представлены соответствующие объемы помощи ЕС в пересчете на евро. Сравнивая данные таблицы, отметим:

- сумма, обещанная ЕС к 2010 г., снизится в 2010 г. на 8,7 млрд евро, преимущественно из-за сокращения ВНД;
- для сохранения прежнего уровня помощи бедным странам и избежания ее реального сокращения странам ЕС потребуется в среднем выделять 0,63% от ВНД в 2010 г. вместо 0,56%.

Помощь в целях развития торговли: повышение согласованности политики ЕС, направленной на содействие развитию

Основные задачи политики ЕС в данной области связаны с поддержкой использования развивающимися и наименее развитыми странами (Least Developed Countries, (LDCs)) торговли как одного из инструментов сокращения бедности и экономического развития. Программа «Помощь в целях развития торговли» (AfT) является дополнительным элементом переговорного процесса по торговле и составляет важную часть Дохийской программы развития (Doha Development Agenda (DDA)), при этом ее не подменяя. Используя международно согласованные рамочные условия для заключения торговых соглашений, программа AfT способствует возможности развивающихся стран использовать международную торговлю как один из ключевых инструментов экономического развития. Стратегия AfT включает шесть категорий мер³:

- 1) торговая политика и правовые нормы;

³ Более подробное описание категорий мер стратегии AfT представлено в Приложении 1.

Таблица 3. Влияние экономического спада на принятое в Глениглсе обязательство по выделению 50 млрд долл.

Страна	Первоначально обещанная в Глениглсе сумма к 2010 г. (млн долл. США по курсу 2008 г.)	Прогноз ОЭСР к 2010 г., (млн долл. США по курсу 2008 г.)	Разница (млн долл. США по курсу 2008 г.)	Изначально обещанная в Глениглсе сумма к 2010 г. (млн долл. США по курсу 2004 г.)	Новые прогнозы (млн долл. США по курсу 2004 г.)	Разница (млн долл. США по курсу 2008 г.)
Австрия	2165	1945	220	1805	1614	191
Бельгия	3617	3361	256	3016	2790	227
Дания	2939	2623	316	2451	2177	274
Финляндия	1423	1300	123	1187	1079	108
Франция	17863	13909	3954	14895	11544	3350
Германия	19440	17687	1753	16210	14680	1530
Греция	1716	1145	571	1431	950	481
Ирландия	1505	1307	198	1255	1085	171
Италия	12459	10866	1593	10389	9019	1370
Люксембург	452	395	57	377	328	49
Нидерланды	7068	6647	421	5893	5517	376
Португалия	1248	1119	129	1040	929	112
Испания	9711	8271	1440	8098	6865	1233
Швеция	5112	4625	487	4262	3839	424
Великобритания	15570	15570	0	12983	12923	60
ЕС всего	102289	90770	11519	85293	75339	9954
Австралия	3497	3266	231	2916	2711	205
Канада	4701	4875	-174	3920	4046	-126
Япония	11177	13310	-2133	9320	11047	-1728
Новая Зеландия	394	415	-21	329	344	-16
Норвегия	4443	4295	148	3705	3565	140
Швейцария	2162	1862	300	1803	1545	257
США	25921	27647	-1726	21614	22947	-1333
Всего	154081	145110	8971	128481	120441	8040

- 2) развитие торговли;
- 3) инфраструктура, связанная с торговлей;
- 4) развитие производственных мощностей;
- 5) регулирование, связанное с торговлей (Trade-related adjustment);
- 6) другие потребности, связанные с торговлей.

Первые две категории обычно относятся к содействию торговле (Trade-Related Assistance,

TRA). Категории 3–6, как правило, определяются как «Расширенная программа помощи в целях развития торговли» («Wider Aid for Trade Agenda»).

В 2005 г. ЕС взял на себя важные обязательства, связанные с коллективными расходами на TRA в размере 2 млрд евро в год начиная с 2010 г. (1 млрд евро от Европейской комиссии и 1 млрд евро в рамках двусторонней поддержки от стран-членов ЕС).

Таблица 4. Влияние экономического спада на принятое в Глениглсе обязательство по выделению 50 млрд долл. (в пересчете на евро)

Страна	Первоначально обещанная сумма помощи (евро по курсу 2008 г.)	Прогноз ОЭСР на настоящий момент (евро по курсу 2008 г.) ¹	Разница в евро по текущему валютному курсу ²
Австрия	1633	1467	166
Бельгия	2727	2534	193
Дания	2216	1978	238
Финляндия	1073	980	93
Франция	13469 ³	10487	2981
Германия	14658	13336	1322
Греция	1294	863	431
Ирландия	1135	985	150
Италия	9394	8193	1201
Люксембург	341	298	43
Нидерланды	5329	5012	317
Португалия	941	844	97
Испания	7322	6236	1086
Швеция	3854	3487	367
Великобритания	11740	11740 ⁴	0
Всего	77126	68441	8685
Всего, % от ВНД	0,63	0,56	

Примечания.

¹ – Таблица подготовлена на основе материалов пресс-релиза «OECD Aid Press Release». URL: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.htm, за исключением данных по Великобритании, пересмотренных в соответствии с поправками к бюджету.

² – По курсу 0,754 долл. за евро.

³ – Первоначальное обещание Франции 2005 г. о достижении 0,7% от ВНД к 2012 г.

⁴ – Отражает решение Великобритании выполнить свои обязательства по обещанному к 2010 г. уровню ОПР, несмотря на падение ВНД, что означает реальное выделение 0,6% в 2010 г. вместо изначально обещанных 0,56%.

Стратегия ЕС относительно АfТ базируется на следующих принципах:

- АfТ должна быть предоставлена всем развивающимся странам, но прежде всего – наиболее бедным;
- АfТ должна соответствовать ЦРТ и являться частью более обширной повестки дня в области содействия развитию;
- АfТ является частью других торговых переговоров, включая Дохийскую про-

грамму развития, не подменяя их при этом;

- АfТ служит для операционализации Парижской декларации по предоставлению эффективной помощи (Paris Declaration on Aid Effectiveness), а также Кодекса поведения ЕС по взаимодополняемости и разделению труда при реализации политики в целях развития (EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy).

Анализ реализации стратегии ЕС «Помощь в целях развития торговли»

В соответствии с данными отчета, подготовленного Европейской комиссией в 2009 г., ЕС почти полностью выполнил свои обязательства по предоставлению 2 млрд евро ежегодно к

2010 г. в рамках TRA. В 2007 г. общие объемы предоставленной TRA составили 1,98 млрд евро, что свидетельствует о значительном продвижении ЕС к поставленной цели предоставить 2 млрд евро к 2010 г.
На Рис. 4 представлены общие объемы TRA, предоставленной ЕС в 2001–2007 гг. График отражает реальный и непрерывный рост объемов помощи в рамках TRA в 2004–2007 гг.

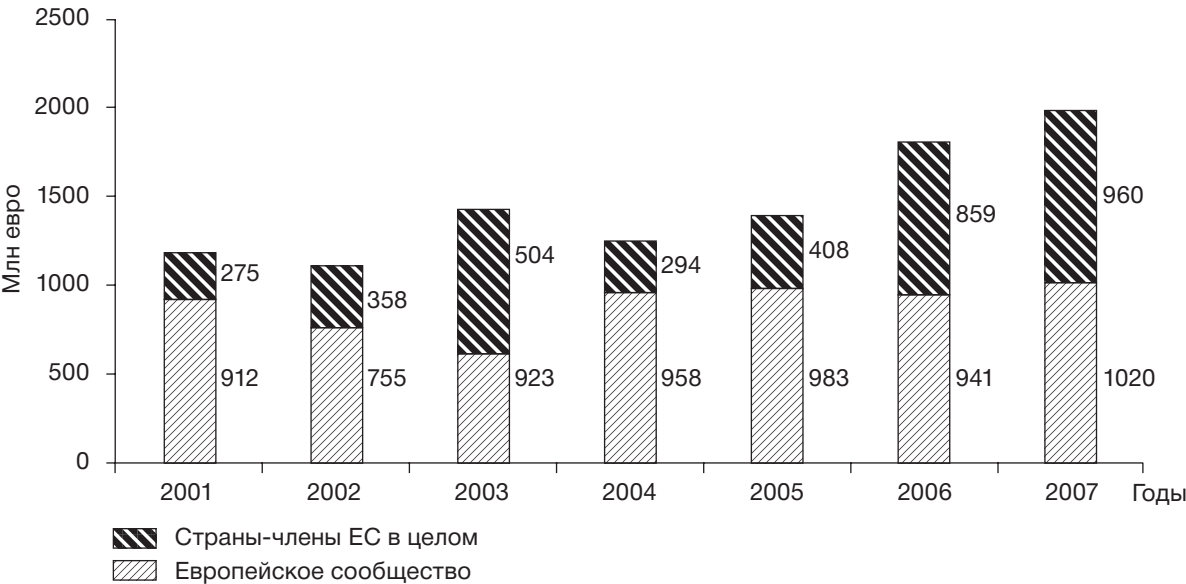
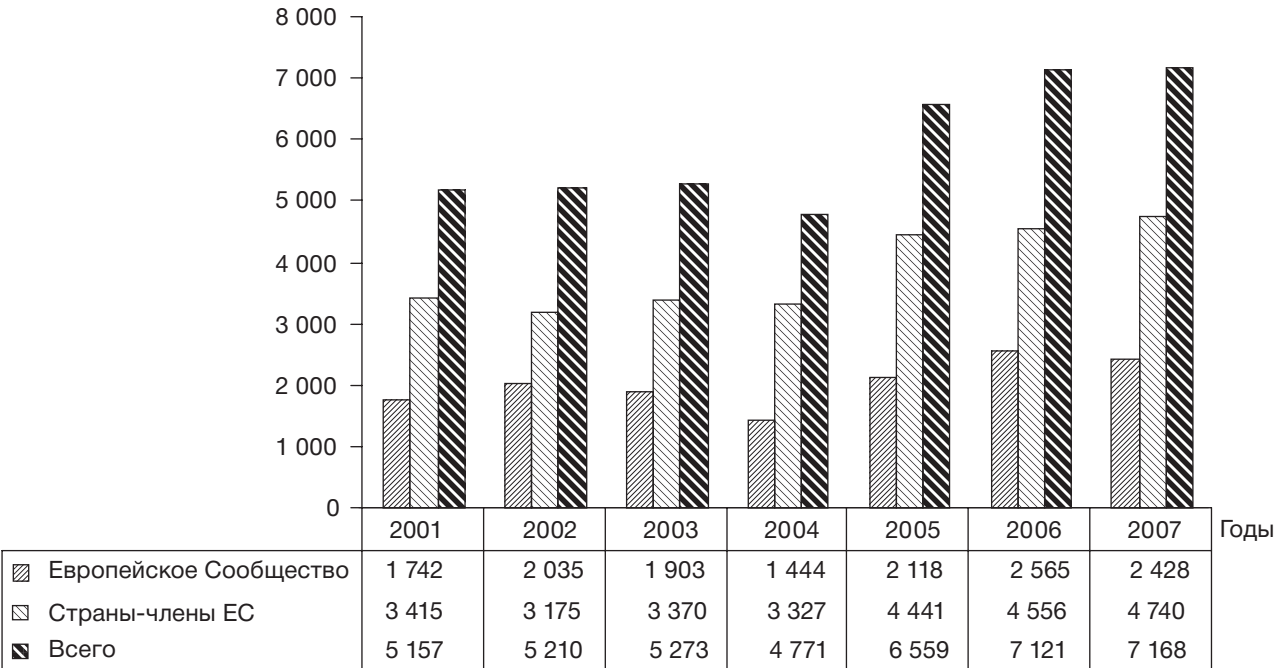


Рис. 4. Обязательства ЕС по содействию торговле (TRA), 2001–2007 гг.



Источник: База данных Дохийской программы развития (Doha Development Database), ответы на Монтеррейский вопросник.

Рис. 5. Обязательства ЕС по Расширенной программе помощи в целях развития торговли, 2001–2007 гг.

Предоставление ЕС расширенной помощи в целях развития торговли

ЕС в 2007 г. сделал значительный вклад в Расширенную программу помощи в целях развития торговли, предоставив 7,17 млрд евро, из которых 4,74 млрд евро составила АфТ, предоставленная странами-членами ЕС, и 2,43 млрд евро – Европейским сообществом. Эти цифры отражают рост общего объема АфТ по сравнению с 2006 г., когда предоставленная ЕС АфТ (см. Табл. 5) составила 7,12 млрд евро, из которых 4,56 млрд евро были получены от стран-членов ЕС и 2,57 млрд евро – от Европейского сообщества.

Таким образом, выполнение обязательств в рамках АфТ (см. Табл. 5) является для ЕС приоритетом сотрудничества в целях развития. Если сопоставить объемы помощи, предоставленной через инструменты АфТ, с общими объемами ОПР, то можно заметить, что АфТ стабильно является существенной частью помощи, предоставляемой ЕС развивающимся странам. Однако очевидно, что слаженность и последовательность политики АфТ как части программы развития нуждается в еще большем усилении. Правительства-доноры должны придерживаться программы АфТ как основного направления в процессе политического диало-

га со странами-получателями, в то время как последним необходимо обеспечить использование инструментов АфТ как части национальной стратегии снижения бедности (PRS).

Повышение качества предоставления помощи: ЕС как лидер в предоставлении и планировании ОПР

В настоящее время ЕС имеет уникальный шанс еще раз продемонстрировать миру свои лидерские качества и способность выполнять обязательства в рамках ОПР. Правительства развивающихся стран нуждаются в более длительной и предсказуемой ОПР, предоставляемой через их бюджеты и не связанной с различными экономическими условиями, которые снижают или полностью сводят на нет положительный эффект от реализации стратегий сокращения бедности.

При реализации политики в целях содействия развитию ЕС сталкивается с рядом вызовов:

- Необходимо повышать качество и размеры ОПР для достижения Гленигских целей, значительного увеличения расходов на бюджетную поддержку, в том числе поддержку секторов образования и здравоохранения. Данные показыва-

Таблица 5. Обязательства ЕС по АфТ vs обязательства ЕС в рамках ОПР, млн евро

Обязательства ЕС	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Помощь в целях развития торговли (АфТ)	5,157	5,210	5,273	4,771	6,559	7,121	7,168
Сектор двусторонних соглашений по ОПР	10,387.6	12,371.38	14,745.76	18,990.81	20,111.06	24,096.25	27,255.73
АфТ /двусторонние соглашения по ОПР, %	49,65	42,11	36,76	25,12	32,61	29,55	26,30
Общие объемы ОПР	29,204.79	34,371.38	41,758.27	47,724.4	62,094.41	75,082.7	68,622.1
АфТ/общие объемы ОПР, %	17,66	15,14	12,63	10	10,56	9,48	10,45

Источник: OECD-STATS (DAC5; DAC1) и ответы на Монтеррейский вопросник.

ют, что ОПР является одной из наиболее эффективных стратегий снижения бедности, если опирается на результаты в отдельных социальных сферах, таких как здравоохранение и образование.

- Необходимо продолжать связывать контракты по общей бюджетной поддержке с увеличением бюджетных средств развивающихся стран, направляемых на финансирование образования и здравоохранения. Необходимо поощрять правительства развивающихся стран выделять 15% средств бюджета на здравоохранение (в соответствии с Декларацией Абуяй) и 20% на образование (в соответствии с Глобальной кампанией по целям образования (Global Campaign for Education target)).
- В условиях преодоления последствий финансового кризиса и экономического спада необходимо добиваться от правительств развивающихся стран большей прозрачности и подотчетности как необходимой части политики в целях развития и гарантийного условия для дальнейшей бюджетной поддержки.
- Необходимо предоставлять более долгосрочную и предсказуемую общую бюджетную поддержку развивающимся странам для улучшения финансовой отчетности и получения убедительных доказательств того, что страны предпринимают реальные усилия для борьбы с коррупцией, уклонением от уплаты налогов и улучшения управления.
- ЕС должен предоставлять всестороннюю (включая финансовую) поддержку намерениям Европейской комиссии по реализации контрактов в рамках ЦРТ с развивающимися странами, предусматривающих возможности увеличения сроков контрактов и предсказуемости предоставляемой помощи.
- ЕС должен использовать свой коллективный голос для реализации реформ МВФ и Всемирного банка, включая реформы структур их управления, реформы, направленные на повышение каче-

ства их политических рекомендаций и повышение присутствия программ МВФ в развивающихся странах с устойчивым макроэкономическим климатом. В частности, МВФ может ослаблять требования по уровню инфляции и бюджетного дефицита для стран, которые последовательно проводят политику, направленную на снижение уровня бедности, связанную с положительными социальными результатами в определенных секторах, особенно в здравоохранении и образовании.

Заключение и рекомендации

Стратегия ЕС по содействию развитию за последние 10 лет претерпела важные изменения. В настоящее время ЕС полноправно занимает лидирующие позиции по ОПР и финансированию развития и на уровне «Группы восьми», и на уровне ОЭСР. Однако нет предела совершенству. Страны-члены ЕС должны предпринимать конкретные шаги для выполнения обязательств по предоставлению на цели развития 0,56% ВВП к 2010 г. и 0,7% ВВП к 2015 г. ЕС также необходимо разработать четко прописанный план постепенного роста объемов ОПР к 2010 г. и 2015 г. соответственно. Кроме того, ЕС должен решить задачу предоставления реальных, а не искусственно раздутых объемов ОПР⁴.

Однако, как показывает опыт, только увеличения объемов помощи недостаточно. Использование подходящего вида помощи – вот новая сложная задача для ЕС. При этом помощь должна быть консолидированной и последовательной, предсказуемой и долгосрочной, для того чтобы быть мощным катализатором укрепления государственной системы и реализации эффективных политических мер по развитию на местах. Такая помощь может содействовать получению 72 млн детей доступа к школьному образованию, способствовать подготовке медсестер, выплате зарплат докторам и сокращению показателей смертности женщин во время беременности и при родах, а также детской смертности от излечимых болезней.

⁴ Публикация «Aidwatch», подготовленная совместно Eurodad, Oxfam и Concorde's, критикует страны-члены за чрезмерное раздувание бюджетов, выделяемых на помощь развитию за счет включения в них расходов, которые не соответствуют ОПР, предусмотренной для выплаты развивающимся странам. Традиционно ЕС использует практику предоставления технической поддержки на условиях, в соответствии с которыми страны-реципиенты должны приобретать товары и услуги, произведенные страной-донором. Типичными примерами являются привлечение консультантов из стран ЕС, деятельность которых не способствует развитию внутренних возможностей (local capacity building) управления помощью. В последнее время страны-члены ЕС также начали включать расходы на беженцев, а также расходы на образование иностранных студентов в свои бюджеты помощи.

ЕС должен усилить согласованность политик во всех девяти областях, являющихся ключевыми для снижения уровня бедности и достижения ЦРТ⁵.

Помощь Европейского союза может стать еще более эффективной, если в дальнейшем будет согласована с успешной реализацией развивающимися странами стратегий сокращения бедности, если предоставление ОПР будет приведено в соответствие с бюджетными процессами внутри развивающихся стран, а предоставляемая бюджетная поддержка (и общая, и секторальная) станет более долгосрочной и предсказуемой. По мере того как

развивающиеся страны будут достигать стабилизации макроэкономической ситуации, добиваться успехов в повышении прозрачности и подотчетности финансовых систем, борьбе с коррупцией, поддержании расходной части бюджета без значительного увеличения инфляции, ЕС вместе с другими организациями-донорами может добиваться скорейшего выхода из программ МВФ или, по крайней мере, обеспечения гибкости финансово-бюджетной политики, которая бы содействовала последовательной реализации странами стратегий снижения уровня бедности в контексте устойчивого развития.

Приложение 1

Европейский союз использует шесть категорий мер, которые относятся к деятельности в рамках Помощи в целях развития торговли (Aid for Trade, AfT). Такая категоризация полезна для согласованной отчетности и мониторинга. Каждая из категорий связана с одной или несколькими специальными кодировками в общей Системе отчетности кредитора (Creditor Reporting System, CRS), в которую предоставляются отчетные данные по ОПР.

Содействие торговле (Trade Related Assistance, TRA)

Торговая политика и правовые нормы (Trade policy and regulations): торговая политика и планирование, торговое посредничество, региональные торговые соглашения, многосторонние торговые переговоры, межсекторальная оптовая и розничная торговля и продвижение товаров. Включает обучение представителей органов власти в сфере торговли, анализ предложений и позиций и их влияния, поддержку заинтересованных сторон внутри страны в процессе формулирования коммерческих интересов и определения возможных уступок, организацию обсуждения торговых вопросов, институциональную и техническую поддержку для содействия реализации торговых соглашений, принятия и выполнения новых правил и стандартов.

Развитие торговли (Trade development):

продвижение инвестиций, анализ и институциональная поддержка торговли услугами, услуги и институты для бизнес-поддержки, сектор сетевого частно-государственного взаимодействия, электронная торговля, торговля финансами, продвижение торговли, исследования и развитие рынка. Данная категория является важной составляющей развития производственных мощностей в части вопросов, связанных с торговлей.

Расширенная программа помощи в целях развития торговли (Wider Aid for Trade Agenda): TRA совместно с мерами, указанными ниже

Инфраструктура, связанная с торговлей (Trade-related infrastructure): физическая инфраструктура, включая транспортировку и складирование, связь, производство и поставку энергии.

Развитие производственных мощностей (Building productive capacity): деятельность по развитию бизнеса, направленная на улучшение инвестиционного климата, приватизацию, содействие развитию банковских и финансовых услуг, сельского, лесного, рыбного хозяйства, добыча полезных ископаемых, горная промышленность и туризм. Включает торговые и неторговые производственные мощности.

⁵ Торговля и региональная интеграция; окружающая среда; инфраструктура, связь и транспорт; водные ресурсы; энергетические ресурсы; сельскохозяйственное развитие; управление, демократия, права человека; предотвращение конфликтов; общественное развитие; социальное единство и занятость.

Регулирование, связанное с торговлей (Trade-related adjustment): взносы в государственный бюджет, связанные с содействием в реализации реципиентами их собственных торговых реформ и мерами по регулированию, предпринимаемыми другими странами; а также

содействие в преодолении платежного дефицита вследствие изменений в мировой торговле.

Другие потребности, связанные с торговлей (Other Trade-related needs): другие виды поддержки, связанной с торговлей, не включенные в вышеуказанные категории.

Приложение 2

Основные особенности контрактов в рамках ЦРТ

В соответствии с последним предложением от 21 февраля 2008 г., наиболее важными особенностями контрактов в рамках ЦРТ являются:

- Средства должны предоставляться на 6 лет, вместо принятых 3 лет.
- 80% средств будут выплачены при условии соответствия страны оценочным критериям (eligibility criteria); остальные средства будут выделяться в той мере, в какой страна будет продолжать демонстрировать соответствие оценочным критериям.
- Ежегодные платежи в первые три года должны быть фиксированными; ежегодные платежи в последующие три года определяются после анализа эффективности в соответствии с критериями ЦРТ, проводимого по завершении первого этапа (в середине срока контракта).
- Планируется проведение ежегодного мониторинга исполнения обязательств; недостаточное исполнение обязательств не повлечет немедленного сокращения

финансирования (как это происходит сейчас), но будет основанием для усиления диалога.

- Если страна не показывает хороших результатов в соответствии с оценочными критериями, это может привести к временному удержанию 10% от выплачиваемой ежегодной суммы.
- В дополнение к обычным входным условиям появляются еще три критерия соответствия: страны должны иметь хорошие результаты реализации бюджетной поддержки в течение последних трех лет; должны демонстрировать выполнение обязательств по мониторингу и достижению ЦРТ; должны иметь работающий механизм координации с донором для реализации контроля эффективности и поддержания диалога.

Источник: European Commission (2008). The MDG Contract. An Approach for Longer Term and More Predictable General Budget Support.

Литература

1. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping with the crisis Millennium Development Goals – Impact of the Financial Crisis on Developing countries. Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.
2. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and

Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping with the crisis Aid Effectiveness after Accra Where does the EU stand and What more do we need to do? Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.

3. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping with the crisis Aid for Trade monitoring report 2009. Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.
4. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping with the crisis. Where does the EU go from Doha? What prospects for meeting the EU targets of 2010 and 2015? Annual progress report 2009 on financing for development. Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.

5. Commission of the European Communities, Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Supporting developing countries in coping

with the crisis. Brussels, available at: http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.

6. General Secretariat Council of the European Union EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for Trade-related needs in developing countries. Brussels 29 October 2007.

7. Concord Europe 'No Time to Waste: European governments behind schedule on aid quantity and quality' Aidwatch report 2008, available at: <http://www.concordeurope.org/Files/media/extranetdocumentsENG/NavigationSecondaire/WorkingGroups/Aidwatch/Aidwatch2008/Light-Full-report.pdf>.

8. Oxfam Briefing Paper 'Fast forward. How the European Commission can take the lead in providing high-quality budget.

Безопасность как общественное благо: повестка дня для ЕС и «Группы восьми»

С.А. Медведев, И.А. Томашов

Медведев Сергей Александрович – к. и. н., профессор кафедры прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Томашов Игорь Андреевич – студент факультета прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: глобальные общественные блага, международный мир и безопасность, общая внешняя политика и политика безопасности ЕС, «Группа восьми»

Key words: global public goods, international peace and security, EU's Common Foreign and Security Policy, G8

Международный мир и безопасность являются одними из наиболее значимых глобальных общественных благ, поскольку без их обеспечения невозможно создание условий для устойчивого развития. Вместе с тем сотрудничество в этой сфере зачастую ограничивается «минимальным общим знаменателем» взаимного сдерживания и подавления конфликтов. Новые возможности открываются в связи с более активной деятельностью ЕС и «Группы восьми». В статье рассматриваются проблемы и противоречия, связанные с обеспечением международного мира и безопасности, а также история и перспективы развития общей внешней политики и политики безопасности ЕС.

Безопасность и международный мир как глобальные общественные блага

Если в списке глобальных общественных благ, каждое из которых является критически важным для развития человечества, нужно было бы выделить центральный элемент, то им, скорее всего, стало бы обеспечение международной безопасности и мира. Действительно, в ситуации конфликта и во время военных действий практически неизбежным становится нарушение прав человека, на второй план отходит забота об окружающей среде, не приходится рассуждать о создании устойчивых институтов. Более того, они порождают негативные эффекты, способные оказывать дестабилизирующее воздействие как на региональном, так и на глобальном уровне.

Гражданские войны и этнические конфликты вызывают исход беженцев, стимулируют рост преступности и могут напрямую или опосредованно влиять на ситуацию в соседних странах. Например, геноцид в Руанде в 1994 г. привел к дестабилизации обстановки в Бурунди и Заире [1]. На международном уровне «отсутствие эффективной системы коллективной безопасности не только увеличивает риск войны, терроризма или других форм насилия, но и угрожает общему развитию и процветанию. Войны, конфликты и терроризм разрушают доверие, ослабляя финансовые рынки. Изоляционизм и недоверие сказываются на торговле, порождая протекционизм и откат назад. Борьба с глобальным потеплением климата и

попытки улучшения систем здравоохранения также ослабевают при отсутствии достаточной безопасности [2].

Безопасность и международный мир являются безусловными глобальными общественными благами, неисключительными в предоставлении и неконкурентными в потреблении. Единственным аргументом, который можно было бы выдвинуть против этого тезиса, является географическая удаленность того или иного конфликта. Но хотя удаленность иногда и влияет на восприятие той или иной ситуации, она никак не сказывается на сущностных характеристиках этого типа глобальных общественных благ. Более того, география значит все меньше по мере «глобализации» понятия безопасности и мира и по мере исчезновения проблемы «безбилетника» в международном масштабе: в сегодняшнем мире практически не осталось «фри-райдеров» в области международной безопасности.

Вместе с тем изучение конкретных примеров показывает, во-первых, неоднозначность определения безопасности и мира как глобальных общественных благ, и, во-вторых, отсутствие между безопасностью и миром устойчивой взаимообуславливающей связи. Когда ядерное оружие имеют лишь несколько стран, его можно рассматривать как глобальное общественное благо, играющее в международной системе стабилизирующую роль. Но грань между благом и злом при этом тонка: так, стремление Ирана и КНДР к обладанию ядерным оружием укрепляет их национальную обороноспособность (да и укрепляет ли?) це-

ной международной безопасности. Существует и более фундаментальный вопрос: в какой степени существование армий обеспечивает безопасность и мир, и в какой – препятствует их достижению? «Военное лобби» напрямую заинтересовано в наращивании и усовершенствовании вооружений и в наличии конфликтов, работа в военной промышленности и на «рынках насилия» дает средства к существованию миллионам людей. Для них, живущих по всему миру, война является своего рода «клубным благом».

Пример СССР является экстремальным случаем перепроизводства обороноспособности государства и безопасности всего советского блока. Однако, что характерно, назвать ситуацию второй половины XX в. мирной вряд ли возможно. США и СССР противостояли друг другу в «холодной войне», вели гонку вооружений, ввязывались в многочисленные периферийные конфликты. Военная мощь принуждала стороны к миру, но не устанавливала его. Эта проблема шире, чем может показаться на первый взгляд: поиск баланса между обеспечением безопасности и мирным развитием требует переоценки роли военного фактора; разрешение конфликтов и выращивание эффективных государственных институтов подразумевают разные виды политического менеджмента.

Также следует упомянуть об эволюции концепций безопасности и международного мира в эпоху глобализации. С одной стороны, безопасность становится все более «гражданской» и труднодостижимой: кроме защиты от войн, терроризма, организованной преступности и распространения оружия массового поражения, понятие безопасности сегодня также включает финансовую и энергетическую безопасность, борьбу с инфекционными заболеваниями и предотвращение деградации окружающей среды. С другой стороны, в условиях роста глобального неравенства, эрозии мирового порядка, дискредитации Запада и политики «либерального империализма» перспективы достижения международного мира выглядят довольно пессимистично.

В период «холодной войны» безопасность была своего рода одномерным и однородным проблемным полем, существовала в едином политическом и географическом пространстве, определявшимся идеологическим противостоянием капитализма и социализма. В наши дни обеспечение глобальной безопасности является многомерным и многосторонним процессом. Это хорошо видно на примере европейского континента, безопасность кото-

рого находится в фокусе внимания таких разных организаций, как НАТО, ОБСЕ, ЕС, ОДКБ. На глобальном уровне ООН постепенно теряет легитимность, не справляясь с функцией универсального инструмента решения проблем безопасности. При проведении военных акций и для урегулирования конфликтов предпочтение все чаще отдается односторонним действиям или «коалициям желающих». Повышается роль новых акторов, одним из которых является ЕС.

Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС. Роль ЕС в обеспечении глобальной безопасности

Главными принципами развития ЕС всегда были постепенность и последовательность в достижении целей. Движение от экономического союза к политическому объединению не было простым и заняло десятилетия. Этот процесс продолжается и до сих пор: приспосабливаясь к последствиям расширения 2000-х гг. и медленно преодолевая кризис интеграции, ЕС стоит теперь перед вызовом политической институционализации и проведения общей внешней и оборонной политики. И если умом граждане европейских государств еще не вполне готовы признать ослабление национальных суверенитетов, о чем свидетельствуют трудности принятия проекта Европейской конституции и Лиссабонского договора, то на ценностном уровне предпосылки дальнейшей интеграции очевидны: стремление к миру, приверженность мирному разрешению конфликтов, обеспечение власти закона, прав человека и демократии являются неотъемлемой частью европейской идентичности. Социологические опросы показывают, что граждане стран-членов ЕС хотели бы, чтобы в результате объединения внешняя и оборонная политика, направленная на достижение этих целей, стала более эффективной [3].

В истории внешнеполитического сотрудничества европейских стран следует вспомнить, прежде всего, об основании в 1948 г. Западно-европейского союза и в 1949 г. – Организации Североатлантического договора (НАТО). Именно эти две организации обеспечивали безопасность Европы во второй половине XX в., пока в 2000 г. не было объявлено о слиянии ЗЕС и ЕС, а НАТО не переключилась после окончания «холодной войны» на выполнение задач скорее глобальных, чем региональных. Сегодня ЕС

все активнее проявляет себя на международной арене, реализуя свои внешнеполитические цели в рамках проведения общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ), а также европейской политики по безопасности и обороне (ЕПБО) [4].

О перспективах формулирования общеевропейской внешней политики страны-члены ЕС впервые заявили на рубеже 1970-х гг., когда на саммите Европейского совета в Гааге был выдвинут проект Европейского политического сотрудничества, призывавший к более активным консультациям и обмену информацией [4, 5]. Единый европейский акт, принятый в 1986 г., формализовал межправительственное сотрудничество в сфере внешней политики, подтвердив стремление стран-членов «сообща формулировать и осуществлять европейскую внешнюю политику» [4]. А масштабные геополитические изменения конца 1980-х – начала 1990-х гг. и развитие процессов глобализации еще больше актуализировали необходимость ее проведения.

С подписанием Маастрихтского договора общая внешняя политика и политика безопасности стала одним из важнейших приоритетов («опор») интеграционного строительства. Вскоре ЗЕС были конкретизированы новые задачи внешней и оборонной политики: организация миссий гуманитарного и спасательного характера, операции по поддержанию мира и разрешению кризисов, включая принуждение к миру¹ [4]. По сути, Евросоюз начал позиционировать себя как «поставщика безопасности» – глобального общественного блага. Успешно справляясь с задачей обеспечения мира и безопасности в Западной Европе, ЕС стал стремиться экспортировать безопасность на внешние рынки. С этого момента ЕС становится все более значимым актором мировой политики, принимает участие в урегулировании конфликтов на Балканах, в Африке, на Ближнем Востоке. Еще одним шагом вперед стало принятие Амстердамского договора, учреждавшего должность Высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности. С октября 1999 г. этот пост занимает Х. Солана, бывший генеральный секретарь НАТО.

Документом, определяющим главные направления внешней политики ЕС, является принятая в 2003 г. Европейская стратегия безопасности. В ней указываются основные угрозы современной безопасности – терроризм, рас-

пространение оружия массового поражения, региональные конфликты, организованная преступность, а также говорится о необходимости проведения более активной, действенной, скоординированной и открытой для взаимодействия с партнерами внешней политики ЕС. «Европа должна быть готова брать на себя ответственность за глобальную безопасность и строительство лучшего мира» [6]. Следует подчеркнуть, что европейская внешняя политика стремится к обеспечению безопасности как глобального общественного блага, а не преследует цель изоляционистского строительства «крепости Европа».

За последние десять лет ЕС организовал свыше двадцати миссий, направленных на борьбу с кризисными ситуациями. В их числе военные операции в Боснии и Герцеговине, Македонии, Чаде, ДР Конго, у берегов Сомали, а также гражданские операции в Косово, Грузии, Палестине, Ираке, Афганистане, Индонезии [7]. Кроме того, деятельность Х. Соланы призваны поддерживать одиннадцать специальных представителей ЕС, работающих в Афганистане, регионе Великих Озер в Африке, Боснии и Герцеговине, Центральной Азии, Косово, Македонии, Молдавии, Судане, при Африканском союзе, на Южном Кавказе и на Ближнем Востоке [8].

Масштаб и задачи общей внешней политики и политики безопасности постепенно увеличиваются. Организованная в 2008 г. миссия EULEX в Косово является самой крупной гражданской операцией ЕС в истории: помогать развитию институтов на территории новообразованного государства будут около 1900 европейских полицейских, судей, прокуроров и таможенных чиновников [9]. Необходимо особо отметить важнейшую роль ЕС в разрешении кризиса в Южной Осетии и Абхазии в августе 2008 г.: именно при посредничестве Н. Саркози, лидера страны-председателя ЕС, которой тогда являлась Франция, были приняты принципы урегулирования конфликта между Россией и Грузией. Дальнейшую стабильность в регионе призвана обеспечить миссия ЕС по мониторингу ситуации в Грузии [10]. Наконец, в 2008 г. ЕС объявил о проведении первой в истории объединения военно-морской операции: в течение 2009 г. для борьбы с морским пиратством к берегам Сомали планируется направить около двадцати кораблей и самолетов [11].

¹ Более известны как «Петерсбергские задачи».

Ключевые проблемы обеспечения глобальной безопасности и мира. Роль ЕС и «Группы восьми» в создании глобальных общественных благ

Сфера публичной политики больше не ограничивается территориями национальных государств. Она стала глобальной. Это создает новые возможности для коллективного действия, но в то же время порождает массу трудностей. Необходимость обеспечения международной безопасности и мира является в данном контексте одним из наиболее важных пунктов глобальной повестки дня. Однако, несмотря на то, что это осознается сегодня практически всеми крупными международными акторами, уровень насилия в мире не снижается, возникают новые очаги военных конфликтов, растет количество террористических актов. Страны Запада прикладывают немало усилий для борьбы с этими видами глобального общественного зла, но спрос на безопасность и мир все равно превышает предложение.

Многие действия Запада и их последствия также вызывают в мире неоднозначную реакцию. Недостаточная помощь Запада беднейшим странам для многих служит доказательством эксплуататорской сущности капитализма; при этом увеличение помощи, которое увязывается с проведением политических и экономических реформ, рассматривается как еще одно проявление неоколониализма. Более того, исследования показывают, что наращивание гуманитарной помощи и расходов на развитие беднейших стран может и не достигать своих целей, позволяя безответственным режимам увеличивать свои военные бюджеты² [1]. «Группу восьми» критикуют за то, что ее члены, ратуя за обеспечение глобальной безопасности и борьбу с бедностью, на деле не собираются бороться за лучший мир, поскольку заинтере-

сованы в продаже оружия тем странам, которым они предоставляют гуманитарную помощь: Конго, Судану, Мьянме [12]. Но что будет означать отказ стран «Группы восьми» от продажи оружия? Не новые ли обвинения в том, что развитые страны ради утверждения собственной гегемонии отказывают развивающимся государствам в обеспечении их национальной безопасности?

Один из наиболее тревожных симптомов 2000-х гг. – замедление темпов демократизации мира. Количество демократий сегодня примерно такое же, каким оно было десять лет назад [13]. Попытка США установить демократический режим в Ираке не только нанесла колоссальный удар по их имиджу, но и дестабилизировала глобальную безопасность. Возникает вопрос: можно ли воевать за воплощение идеи о том, что демократии не воюют друг с другом?³ [14]. Однако трудность поиска консенсуса – еще не повод отказываться от него. Пример Евросоюза является в данном случае наиболее показательным. ЕС и его страны-члены выделяют в качестве гуманитарной помощи и помощи развитию около 50 млн. евро в год, что обеспечивает более 50% мировых расходов на эти цели [15, 16]. Кроме того, ЕС является крупнейшим торговым партнером беднейших стран, поддерживает деятельность негосударственных организаций, выполняет обязательства, принятые в рамках участия объединения в «Группе восьми».

Гуманитарные и военные миссии ЕС позволяют организации использовать свой авторитет и ресурсы для обеспечения глобальной безопасности. Вместе с тем ЕС часто критикуют за неспособность и боязнь проведения более активной внешней политики. Действительно, что может изменить отправка в несколько государств двух десятков полицейских офицеров и дипломатов? Единственным исключением являются, пожалуй, Балканы, но их следует рас-

² В Африке в среднем более половины военных расходов непреднамеренно финансируются за счет помощи. См. подробнее: Collier P. Peace and Security // Expert Paper Series Five: Peace and Security. Stockholm, Sweden: Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods. 2006. P. 10, available at: <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/204.pdf>.

³ Любопытный ответ на него дал в 2002 г. английский дипломат и сторонник вторжения в Ирак Р. Купер. Он придал позитивное звучание идее «двойных стандартов» в международной политике: «Вызов постмодернистскому миру заключается в привыкании к идее “двойных стандартов”. Между собой мы сотрудничаем на основе закона и открытой кооперативной безопасности. Но при взаимодействии со странами, находящимися на менее совершенных стадиях развития за пределами постмодернистской Европы, нам необходимо возвращаться к жестким методам предыдущей эпохи – силе, упреждающим ударам, обману и любым другим средствам, позволяющим иметь дело с теми, кто все еще живет в мире XIX в., когда каждое государство было само за себя. Между собой мы следуем закону, но, действуя в джунглях, мы должны также использовать законы джунглей» (Cooper R. The New Liberal Imperialism // The Observer. 7 April 2002, available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/07/1>).

смагивать скорее как будущую часть Евросоюза, а не как глобальную миссию ЕС. Впрочем, и на Балканах ЕС не столько проводит силовую операцию, сколько действует по принципу «видимости людей в европейской униформе», которая сама по себе должна останавливать новые вспышки насилия [17]. «Постгероический» подход ЕС можно восхвалять как новый постмодернистский тип внешней политики или, напротив, критиковать за пассивность и ограниченность. При этом важно помнить, что его основой по-прежнему является военная мощь США, позволяющая Европе меньше заботиться о военных аспектах обеспечения собственной безопасности.

В целом ЕС сегодня выступает в роли крупнейшего в мире поставщика глобальных общественных благ. Примирение Европы, создание и расширение на континенте зоны свободы и безопасности можно без сомнения назвать одним из наиболее значительных достижений человечества во второй половине XX в. Задачей XXI столетия является умножение этих благ, утверждение европейских ценностей и высоких политических и экономических стандартов на территории, по крайней мере, «Большой Европы», включающей Средиземноморье, Ближний Восток, Россию, Среднюю Азию. Развитие общей внешней политики и политики безопасности ЕС является, несомненно, главным инструментом обеспечения такого глобального общественного блага, как мир и безопасность.

Литература

1. Collier P. Peace and Security // Expert Paper Series Five: Peace and Security. Stockholm, Sweden: Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods. 2006. P. 29, available at: <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/204.pdf>.
2. Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Final report. Stockholm, Sweden: International Task Force on Global Public Goods. 2006. P. 55.
3. Emerson M. The Struggle for a Civilised Wider European Order: Elements for European Security Strategy. CEPS Working Document. October 2008. No. 307. P. 25.
4. Барабанов О.Н. Тенденции развития ОБПБ ЕС и ЗЕС: неожиданный вызов для России? // Россия и основные институты безопасности в Европе: Вступая в XXI век / под ред. Д. Трениной. М.: S&P, Московский центр Карнеги, 2000. URL: <http://www.carnegie.ru/ru/pubs/books/volume/36469.htm> (дата обращения: 13.05.09).

carnegie.ru/ru/pubs/books/volume/36469.htm (дата обращения: 13.05.09).

5. The Common Foreign and Security Policy (CFSP). Annual report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of the CFSP. Council of the European Union. 2007, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=248&lang=EN>.
6. A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels. 2003. 12 December. P. 2, available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
7. Overview of the missions and operations of the European Union. April 2009, available at: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/map-EN-April09.pdf>.
8. EU Special Representatives / Council of the European Union, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=263&lang=EN>.
9. European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX KOSOVO) / Council of the European Union, available at: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1458&lang=en>.
10. European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgia / Council of the European Union, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=1512&lang=en>.
11. EU Naval Operation Against Piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation ATALANTA) / Council of the European Union, available at: http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/090422-Factsheet_EU_NAVFOR_Somalia-version6_EN.pdf.
12. «Большая восьмерка» разоряет беднейшие страны при помощи поставок оружия // Информационный портал «Lenta.Ru». 22.06.2005. URL: <http://www.lenta.ru/news/2005/06/22/g8/> (дата обращения: 13.05.09).
13. Отчет о «круглом столе» на тему «Состояние демократии в мире и усилия Запада по её продвижению: почему прогресс остановился?». М.: Московский Центр Карнеги, 2008 (30 июля). URL: <http://www.carnegie.ru/ru/news/78748.htm> (дата обращения: 13.05.09).
14. Cooper R. The New Liberal Imperialism // The Observer. 2002. 7 April, available at: <http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/07/1>.
15. Tackling Poverty / Council of the European Union, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=1245&lang=EN>.
16. Europe gives more and better aid / Council of the European Union, available at: <http://ue.eu.int/showPage.aspx?id=1248&lang=EN>.
17. Emerson M., Gross E. (Eds.) Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans. CEPS Paperbacks. 2007. P. 11, available at: http://shop.ceps.eu/BookDetail.php?item_id=1538.

Основы обновленной Европейской стратегии безопасности

С. Бископ

Бископ Свен – профессор, директор Департамента безопасности и мирового управления Бельгийского королевского института международных отношений «Эгмонт», приглашенный профессор по европейской безопасности Колледжа Европы (Брюгге) и Университета Гента

Ключевые слова: Европейская стратегия безопасности, европейская внешняя политика, Европейский союз, Маастрихтский договор, глобальное общественное благо

Key words: European Security Strategy, Foreign Policy, European Union, Maastricht Treaty, global public good

В статье представлен анализ деятельности ЕС в сфере международной безопасности, дается оценка его успешности как глобального стратегического актора на всех направлениях внешней политики. Европейская стратегия безопасности как основа современной внешней политики объединенной Европы рассматривается в статье в качестве показателя успешности ЕС как мирового актора.

Введение

Европейский союз (ЕС), а ранее Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), всегда был глобальной экономической силой. Экономическая мощь позволила ему стать и глобальным актором международной дипломатии и обороны. Однако только в 1991 г. на основе Маастрихтского договора была сформулирована Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), и объединенная Европа приступила к разработке собственной внешней политики и политики безопасности, но очень неуверенно. В статье предпринята попытка проанализировать, сумел ли ЕС за более чем 15 лет, прошедшие с момента вступления в силу в 1993 г. Маастрихтского договора, превратиться в глобального стратегического актора, который сознательно и целенаправленно определяет свои долгосрочные цели по всем направлениям внешней политики, активно их добивается и находит необходимые для этого средства.

Принятие Европейской стратегии безопасности (ЕСБ) Европейским советом в декабре 2003 г. следует рассматривать как этапное событие. Разумеется, ЕСБ не была «спущена сверху» в виде десяти четко сформулированных пунктов, выгравированных на двух каменных скрижалях. И не потому, что в ЕСБ написано что-то, что непременно будет выполнено или будет выполнено все, что написано в ЕСБ. Дело в том, что ЕСБ обсуждается повсеместно – в Евросоюзе, европейскими политиками и политиками, представляющими другие континенты, в экспертном и научном сообществе. А в декабре 2007 г. Европейский совет, предоставив своему верховному представителю Х. Солане полномочия подготовить доклад о мерах

по реализации Стратегии, спровоцировал широкие дебаты вокруг ЕСБ, продолжавшиеся около года и показавшие, что не стоит недооценивать ее значение [5]. Европейская стратегия безопасности – это первый стратегический документ, затрагивающий все сферы внешней политики Евросоюза: от помощи и торговли, развития демократии и прав человека до дипломатии и вооруженных сил.

Европейская стратегия безопасности является по существу заявлением Евросоюза о намерении быть мировым актором, а следовательно, она является основой, направляющей деятельность ЕС, а также критерием для ее оценки. В то же время в процессе своей деятельности ЕС вырабатывает собственную стратегическую культуру, развитию которой способствует ЕСБ.

Важное значение для оценки того, является ли ЕС стратегическим игроком, имеет его способность достигать результатов и добиваться намеченных целей.

В статье пересматривается прежняя оценка стратегии ЕС [2] с учетом итогов дискуссий 2008 г.

Стратегические показатели

До принятия Европейской стратегии безопасности внешняя политика ЕС, конечно, не являлась направлением, целиком и полностью создаваемым под специальные цели и задачи. На протяжении ряда лет вырабатывался определенный «европейский подход», характеризующийся целостным пониманием внешней политики, осознанием взаимозависимости между всеми аспектами – политическим, социальным, экономическим и военным. Другой характеристикой внешней политики выступает ориента-

ция на диалог, взаимодействие и партнерство или, другими словами, приверженность идее совместной безопасности и принципу многосторонности. Этот подход просматривается в политике ЕС начиная с 1993 г. и даже ранее, сама же ЕСБ главным образом закрепляет уже существующие тенденции.

Особенно показательным документальным источником в этом отношении является Обращение Европейской комиссии по предотвращению конфликтов 2001 г., предлагающее решать «глубинные причины конфликта» посредством укрепления «структурной стабильности», определенной как «устойчивое экономическое развитие, демократия и уважение прав человека, жизнеспособные политические структуры, здоровая окружающая среда и социальные условия, а также способность контролировать изменения, не допуская конфликта». Программа действий ЕС по предотвращению конфликтов, принятая Европейским советом на заседании в Гетеборге 15–16 июня 2001 г. и основанная на вышеуказанном предложении Европейской комиссии, призвала к выработке целостной политики, преодолевающей ограничения, связанные с трехопорной институциональной архитектурой ЕС, и определяла предотвращение конфликтов как приоритетное направление внешней политики ЕС. Постепенно ЕС разработал инструменты, такие как Программы страновых и региональных стратегий, которые очерчивают приоритетные направления политики, Контрольный список глубинных причин конфликтов и постоянно пересматриваемый Список стран приоритетного наблюдения (стран, в которых имеется высокий риск возникновения конфликта).

Целостный подход в политике Евросоюза особенно очевиден в отношении соседних стран, которые ЕС пытается объединить во всеохватывающую сеть отношений, примерами чего являются Пакт стабильности для Балкан, Европейско-Средиземноморское партнерство и, конечно, успешная трансформация стран Центральной и Восточной Европы – возможно, наиболее существенное достижение Европы после проекта европейской интеграции. Под названием «Европейской политики соседства» (ЕПС) этот подход был принят в качестве расширенной основы отношений между ЕС и его соседями. В то же время отношения со странами Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона, как и со стратегическими партнерами – такими, как Россия и Китай, – также расширялись во многих направлениях, оставляя в прошлом исключительно экономи-

ческий фокус сотрудничества. Так, целостный подход стал доминирующей характеристикой внешней политики ЕС в долгосрочном измерении. Кёкеле и Макнайтан [20] назвали это «структурной внешней политикой» ЕС. Этот подход менее заметен, чем традиционная дипломатия или «высокая политика», но олицетворяет огромные и зачастую очень успешные усилия со стороны ЕС. Похожим образом ситуацию описывают Бретентон и Воглер в своем исследовании Евросоюза как глобального актора [7].

Тем не менее при столкновении ЕС с острыми конфликтными ситуациями наподобие Иракского кризиса 2003 г. в его общей политике эти имплицитные стратегические тенденции в достаточной степени не проявляются. Теракты 11 сентября 2001 г. и их последствия стали показательным примером. Вначале страны ЕС отреагировали единообразно, сосредоточившись на глубинных причинах терроризма – это еще один пример проявления целостного подхода. На внеочередном заседании 21 сентября 2001 г. Европейский совет призвал к «всестороннему политическому диалогу с теми странами и регионами мира, в которых возникает терроризм» и к «объединению всех стран в справедливую мировую систему, где главенствуют безопасность, процветание и успешное развитие». 11 сентября не стало поворотным пунктом во внешней политике ЕС, но подтвердило то, что политика, использующая лишь силовые инструменты, не способна привести к долгосрочной стабильности. Последующие события, в особенности принятие Вашингтонской декларации о «войне против терроризма» и вторжение в Ирак под эгидой США, все же привели к глубокому расколу в ЕС между «новой» и «старой Европой», как назвал его министр обороны США Д. Рамсфелд, удачно используя принцип «разделяй и властвуй».

Детально разработанная стратегия не страхует от подобных внутренних расколов. Но без стратегии «запоздалые реакции, паралич процесса принятия решений и образование коалиций вне ЕС станут вероятным исходом» [23]. Таким образом, внешней политике ЕС не хватает направленности, четкости и последовательности. Европейский союз часто ограничивался ролью реагирующего на инициативы ведущего глобального игрока – США, достаточно решительного и могущественного, имеющего к тому же четкую Стратегию национальной безопасности, принятую администрацией Буша в 2002 г. и обновленную в 2006 г. (принятие администрацией Б. Обамы новой

Стратегии ожидается в 2009 г.). Не имея четкой стратегии как таковой, ЕС не сможет избежать доминирующего американского влияния и способствовать продвижению своих собственных политических приоритетов – как целей, так и инструментов для их реализации.

Раскол в отношении войны в Ираке также побудил государства-члены ЕС к оценке происходящего со стратегической точки зрения, что было невозможно еще несколько лет назад. Мотивация здесь могла быть различной. Для некоторых она заключалась в необходимости определить особый «европейский путь», чтобы дистанцироваться от политики США, согласиться с которой они не могли, и предложить ей альтернативу; другие стремились привести европейские и американские приоритеты к общему знаменателю ради сохранения трансатлантического партнерства, существование которого, как считалось, находилось под угрозой; третьи хотели объединить оба подхода, согласовывая повестку дня ЕС с потребностью в долгосрочном трансатлантическом партнерстве. Независимо от мотивации важно то, что эта ситуация сделала возможным осуществление решающего шага – начала стратегических переговоров внутри ЕС с целью перевести политическую практику в стратегию.

На неформальном заседании Совета по общим вопросам и внешним сношениям в Греции 2–3 мая 2003 г. Х. Солана был довольно неожиданно озадачен просьбой о создании проекта стратегического документа. На сессии в Салониках (19–20 июня) Европейский совет одобрил документ, предложенный Соланой, – *Безопасная Европа в лучшем мире*, и поручил ему закончить подготовку стратегии к следующему заседанию. Затем от имени Евросоюза Институт исследования проблем безопасности организовал три семинара – в Риме (19 сентября), Париже (6–7 октября) и Стокгольме (20 октября), на которых присутствовали представители стран-членов и стран-кандидатов в ЕС, европейских институтов, а также представители академического сообщества, некоммерческих организаций и СМИ. Таким новаторским способом удалось собрать предложения широкого круга участников и наблюдателей. Некоторые из них были реализованы в итоговой редакции *Европейской стратегии безопасности*, которая была принята Европейским советом 12 сентября 2003 г. В то же время, не выпуская разработку стратегии из-под контроля своего штата, Солана избегал несущественных споров о точках и запятых между членами ЕС

и гарантировал создание краткого и внятного документа.

В 2008 г. похожий способ был применен для обсуждения реализации ЕСБ – на семинарах в Риме (5–6 июня), НАТОлине (27–28 июня), Хельсинки (18–19 сентября) и Париже (2–3 октября). В результате 11 декабря Европейский совет принял *Доклад о реализации Европейской стратегии безопасности* под названием «Обеспечение безопасности в меняющемся мире» (далее Доклад). Президент Франции Н. Саркози и министр иностранных дел Швеции К. Бильд, которые в числе прочих начинали эти обсуждения, рассматривали вариант пересмотра самой ЕСБ, но Европейский совет решил оставить ее текст нетронутым. Многие государства-члены опасались, что дебаты приведут к серьезному расхождению, особенно в отношении России. В результате в декабре 2007 г. был принят осторожный и грамматически довольно неуклюжий заключительный документ заседания: «...исследовать процесс реализации Стратегии с целью внести предложения по улучшению ее выполнения и, если это необходимо, по ее дополнению». В Докладе, таким образом, отмечалось, что он «не заменяет ЕСБ, а подкрепляет ее», и ЕСБ остается в силе. Несомненно, можно привести следующий довод: если Евросоюз до сих пор не стал глобальным актором, каким мог бы стать, то причина этого не в неудачной стратегии, а в том, что ЕС слишком нерешительно ее реализовывал. Вопрос состоит в том, как мы увидим ниже, будут ли на основании Доклада сделаны правильные выводы по улучшению реализации Стратегии.

Заявление о глобальной цели и миссии

В ЕСБ недвусмысленно выражены честолюбивые цели: «Будучи союзом 25 государств с населением более 450 миллионов человек, производящих четверть мирового валового национального продукта и обладающим широким набором инструментов, ЕС неизбежно является глобальным игроком». Эта глобальная цель не ограничивается сферами помощи развитию и торговли, в которых ЕС долгое время оставался глобальным актором, но включает и военно-политическую область: «Европа должна быть готова разделить ответственность за мировую безопасность и строительство лучшего мира». В достижении этой цели военная сила, однако, рассматривается как последнее средство. Акцент все же сделан на целост-

ном подходе с использованием полного набора инструментов, на основе партнерства и многосторонних институтов для осуществления долгосрочной политики по предотвращению терроризма и обеспечению стабилизации: «Лучшая защита нашей безопасности – это мир эффективно управляемых демократических государств. Распространение культуры качественного управления, поддержка социальных и политических реформ, борьба с коррупцией и превышением властных полномочий, утверждение власти закона и защита прав человека являются лучшими средствами укрепления международного порядка». Таким образом, ЕСБ следует рассматривать в первую очередь как заявление о миссии ЕС в качестве международного актора. По словам Мэйор и Рикке, «если конституционный договор определяет *finalité intérieure* Евросоюза, то ЕСБ очерчивает его *finalité extérieure*, охватывающим не только вопросы безопасности, но и проблемы, относящиеся к идентичности, ценностям и политической философии ЕС» [21].

Эта *finalité* может быть концептуализовано через понятие глобальных общественных благ (ГЛОБ). Физическая безопасность или свобода от страха; экономическое процветание или свобода от нужды; политическая свобода или демократия, права человека и верховенство закона; социальное благосостояние или образование, медицинское обслуживание, чистая окружающая среда и т.д. Эти «блага» являются глобальными, или универсальными, потому что, по крайней мере, с точки зрения ЕС, каждый имеет на них право. К тому же эти блага являются общественными, так как ответственность за доступ к ним граждан несут органы государственной власти на всех уровнях управления. Поскольку ядром концепции является индивид, существует очевидная связь с человеческой безопасностью – понятием, которое было впервые упомянуто в Докладе: «Мы работали ради создания человеческой безопасности, уменьшая уровень бедности и социального неравенства, способствуя добросовестному политическому управлению и соблюдению прав человека, способствуя развитию и выявляя первопричины конфликтов и нестабильности». Пропась между имущими и неимущими в доступе к основным ГЛОБ несомненно является главной причиной экономической нестабильности, массовой миграции, разочарования, экстремизма и социальных конфликтов, от негативных последствий которых Европа не может быть застрахована.

Поэтому в конечном счете в сегодняшнем глобализирующемся мире европейская безопасность зависит от безопасности каждого, как это сформулировано в названии ЕСБ – «Безопасная Европа в лучшем мире». Даже если на первый взгляд может показаться иначе, эта взаимозависимость делает четыре основных ГЛОБ необходимыми и непротиворечивыми. Они также неразрывно связаны между собой – каждому необходимо иметь доступ ко всем четырем благам, чтобы пользоваться хотя бы одним. Эти четыре главных блага присутствуют во всех вопросах внешней политики, что вызывает необходимость целостного подхода: политика должна быть ориентирована на достижение всех четырех благ одновременно для получения долгосрочных результатов вместо борьбы лишь с видимыми признаками основных проблем. Активная работа по сокращению неравенства и облегчению доступа к ГЛОБ является основой политики стабилизации. А так как ЕС не хочет навязывать никаких обязательств, он осуществляет эту работу в сотрудничестве с другими государствами и регионами, а также посредством международных институтов.

Составляет ли это «собственно европейский подход в области внешней политики и политики безопасности», отраженный в Докладе и превращающий ЕС в новый субъект власти? Является ли ЕС вообще субъектом власти – понятие, которое даже не упоминается в ЕСБ [31]. В период «холодной войны» и до заключения Маастрихтского договора идея объединенной Европы как самостоятельного субъекта власти была неуместной, так как все союзники, по сути, присоединились к стратегии НАТО ввиду общей угрозы со стороны Советского Союза, а Европейское экономическое сообщество так или иначе не могло играть эту роль. В ЕСБ определенно выражено желание играть роль субъекта мировой власти, что в 2001 г. Европейский совет уже делал со всей очевидностью в Лакенской декларации: «[...] власти ведут решительную борьбу против всякого рода насилия, всякого рода террора и всякого рода фанатизма [...] власти хотят изменить курс международных отношений таким образом, чтобы он шел на благо не только богатым странам, но и самым бедным. Власти стремятся к установлению нравственных рамок глобализации, т.е. к привязке этого процесса к солидарности и устойчивому развитию».

В действительности членам Евросоюза часто не хватает общего желания действовать в соответствии с этими намерениями. Все же ЕС, без сомнения, оказывает влияние на мировые

явления и события в сфере экономики, утверждение норм и ценностей и гораздо менее последовательно, но все в большей степени, в военно-политической сфере. При сравнении с гораздо более решительными и целеустремленными США из поля зрения уходит тот факт, что после США Евросоюз в целом рассматривается как вторая в мире сила. Одна из причин, по которой восприятие часто таким образом искажается, состоит в том, что ЕС использует свою мощь иначе, чем США, предпочитая убеждение принуждению, принцип многосторонних действий односторонности и дипломатию силовым методам. Евросоюз описывают через различные характеристики: мягкая сила, предпочтение невоенных методов; гражданская власть, нацеленная на изменение международной среды вместо расширения своих интересов (или на «создание среды», а не «обладание»); сила нормативных актов, модель норм и ценностей для других; власть, способная к изменениям, стремящаяся к экспорту своей политической, социальной и экономической модели¹; спокойная власть убеждения («*puissance tranquille*»), не склонная к применению силы.

Все эти концепции лишь отчасти отражают то, что делает ЕС. На самом деле суть стратегии ЕС заключается в стремлении изменить других путем экспорта своей модели. Объединяя политические, экономические и социальные реформы, а также сотрудничество в сфере безопасности через партнерство и политику обусловленности, этот целостный подход в случае удачного применения в действительности является очень глубоким и эффективным. По мнению Даннройтера и Петерсона [8], ЕСБ

таким образом дает понять, что, как и США, ЕС рассматривает себя в качестве трансформационной силы. Недостаточно считаться образцом для подражания, чтобы быть властью, как предостерегает Тэло [28], в этом случае Европа рискует закончить свое существование в качестве «чего-то вроде свадебного генерала, подходящего лишь для церемоний, подобно Греции в Римской империи». Власть не может быть пассивной, она обладает волей к активному формированию явлений и событий – в данном случае, чтобы содействовать распространению того, что в соответствии с политическим выбором Евросоюза является основными глобальными общественными благами (ГЛОБ)². Более того, жесткая сила – от экономических санкций до вынужденного военного вмешательства – входит в набор инструментов ЕС в качестве экстренной меры в случае серьезного нарушения прав человека, призыва к «ответственности по защите» (ОПЗ)³, а также угроз миру и безопасности. Возможно, отличие ЕС заключается в позитивной и действительно прогрессивной идее, лежащей в основе его проекта. Он не создавался в качестве угрозы кому-то. Он конструктивен⁴, ориентирован на достижение позитивных целей, направленных на устранение глубинных причин конфликтов и нестабильности⁵, что является собственным интересом ЕС – в этом заключается суть его политики. И таким образом цели ЕС отражают чувство ответственности⁶ за тех, кто обделен. В этом отношении ЕС можно назвать «позитивной силой» – еще одна возможная формулировка бренда [2].

¹ Интересно, что «трансформационная дипломатия» является также концепцией «новой» американской дипломатии Госдепартамента [30].

² Хотя универсальность некоторых ГЛОБ на самом деле нельзя отрицать, особенно права человека, именно политический выбор определяет ядро ГЛОБ. Ротберг [26] использует термин «политические блага», Ортега [25] обращает внимание на то, что «большинство признаков указывает на увеличение требований» в отношении «новых принципов: сохранения мира, демократии [...], свободы торговли, защиты окружающей среды и многосторонности».

³ Одобренная на саммите ООН «Цели развития тысячелетия + 5» в сентябре 2005 г. концепция «ответственности по защите» подразумевает, что если государство неспособно или не желает защищать свое население или само совершает геноцид, этнические чистки, военные преступления или преступления против человечности, то национальный интерес должен уступить ответственности по защите со стороны международного сообщества. В таких случаях Совет Безопасности должен дать мандат на интервенцию, при необходимости – военную.

⁴ «ЕС не стремится к военному соперничеству с другими мировыми державами, ЕС не создает военный потенциал, не относящийся к военному потенциалу своих государств-членов, ЕС не пытается овладеть ОМУ, ЕС не имеет никаких территориальных претензий, ЕС не намерен совершать военные интервенции с целью сменить правящие режимы и ЕС намерен тесно сотрудничать с ООН. Иначе говоря, поскольку ЕС представляет собой новый вид мирового игрока, его подход к международным отношениям отличается от традиционного подхода других крупных держав. Поэтому остальной мир воспринимает Европейский союз как принципиально нового, более конструктивного актора мировых отношений» [25].

⁵ Хотя излишняя сосредоточенность на угрозах может вызвать недостаток внимания к «вызовам» или первопричинам, а также к опасениям и самоанализу [13].

⁶ О проблеме ответственности см. [22].

Ориентиры и система координат

Поскольку в ЕСБ определенно заявлено о целостном подходе, она является чем-то большим, чем просто изложение миссии или выражение амбиции. Это действительно стратегия в широком государственном смысле этого понятия⁷: инструмент выработки тактики, который на основе ценностей и интересов⁸ ЕС определяет долгосрочные политические цели по всем направлениям и основные категории инструментов для достижения этих целей, инструмент, который служит системой координат для выработки текущих политических решений в быстро развивающейся и усложняющейся международной обстановке. Поэтому не стоит поддаваться ошибке, которую часто делают авторы (сознательно или бессознательно), находящиеся под влиянием стратегических исследований школы реализма⁹. ЕСБ не является стратегией в узком, военном значении. И не предполагалось, что она будет таковой, несмотря на вводящее в заблуждение и, возможно, ошибочное название. В отличие от стратегии безопасности или стратегии обороны, это международная (или внешнеполитическая) стратегия, направленная на весь спектр внешних действий, что следует из Доклада, в котором таким вопросам, как изменение климата и Дохийский раунд уделяется больше внимания, чем в тексте самой ЕСБ. Поскольку на международной арене ЕС представляет собой нечто большее, чем просто военную силу, невозможно сделать качественный анализ его стратегии, рассматривая ее только как военную. Такая внешнеполитическая стратегия, конечно, не является документом оперативного действия – ее необходимо трансформировать в подстратегии, политику и конкретные действия, включая военную стратегию, все это, на самом деле, относится и к *Национальной стратегии безопасности США*. В ней присутствует то, что Бейлз [1] назвала «функцией, вселяющей вдохновение», отличной от функции формирования политики. Если

рассматривать ЕСБ вкупе со многими другими существующими подстратегиями¹⁰ и политическими направлениями, то можно утверждать, что ЕС имеет гораздо более подробную стратегическую концепцию, чем многие отдельные его государства-члены.

Выбор в пользу целостного подхода не является революционным явлением. ЕСБ в значительной степени представляет собой кодификацию стратегической ориентации, сложившейся в ходе осуществления ОВПБ, которая, в свою очередь, была создана на основе Европейского политического сотрудничества (ЕПС) 1970–1980-х гг. В этом заключается сильная сторона ЕСБ: она представляет собой фундаментальный консенсус государств-членов, который основывается на гораздо более глубоких связях, чем временные обстоятельства, сопровождавшие подписание этого документа.

Тем не менее существовала вероятность, что ЕСБ исчезнет вскоре после ее принятия, что она окажется не более чем разовой демонстрацией единства после внутриевропейского раскола по проблеме войны в Ираке, а ее принятие станет символическим событием, но не окажет серьезного влияния на текущую политику.

Но ЕСБ оказалась слишком значимым документом. Она является одним из самых популярных и читаемых документов ЕС среди широкой публики и часто появляется в списках литературы для прочтения в колледжах и университетах всего мира. На основные принципы ЕСБ ссылаются многие программные документы и решения Евросоюза по разным аспектам внешней политики, особенно касающиеся ОВПБ и ее военной сферы, Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). Ее упоминает Х. Солана в своих выступлениях и представители ЕС в общем дискурсе. Эдвардс [9] говорит о настоящей «архитектуре публичного обсуждения», привязанной к «выдвижению на первый план проблем ЕСБ». В программах курсов, организованных Европейским колледжем безопасности и обороны

⁷ Нам представляется, что он не так широк, как утверждает Страчан [27]: «...слово “стратегия” приобрело универсальность, лишившую его значения и сделавшую его банальным».

⁸ Часто утверждается, что национальные интересы препятствуют появлению общей внешней политики и политики безопасности ЕС. На самом деле большинство членов Евросоюза уже не имеют национальных интересов, отличающихся от интересов других членов ЕС. Интересы слишком часто путают с вниманием: если Бельгия, например, уделяет больше внимания Центральной Африке, чем Кавказу, это не означает, что объективно она меньше заинтересована в стабилизации ситуации на Кавказе, чем, например, Польша, и наоборот.

⁹ См., например, [15], [29] и [32].

¹⁰ Подстратегия является не особым или новым видом документа, а документом, конкретизирующим отдельный аспект ЕСБ и, таким образом, де-факто выполняющим функцию ее подстратегии, например, как стратегии по нераспространению ОМУ в отношении терроризма, Африки и т.д.

(ЕКБО), идея ЕСБ является связующей нитью для практических работников из государств-членов. В процессе принятия решений европейские институты, как и многие государства-члены, успешно используют ЕСБ в своих тактических целях: чем более убедительно можно связать предложенную инициативу с положениями в ЕСБ, тем сложнее что-либо возразить против этой инициативы.

Это не означает, что в процессе выработки политического курса и принятия решений высшие должностные лица всегда вспоминают в первую очередь ЕСБ. Во многих случаях ее упоминания не требуется и ее положения реализуются де-факто именно потому, что в положениях ЕСБ отражается последовательность (an expression of continuity) в осуществлении внешней политики ЕС.

Даже учитывая то, что ЕСБ не всегда открыто упоминается, кодификация в ней стратегической ориентации Евросоюза является важной мерой, поскольку укрепляет ее статус и затрудняет (хотя и не делает невозможным) нарушение границ этой системы координат, и таким образом способствует последовательности и слаженности политики ЕС. Постоянно присутствуя в официальном дискурсе и в академических и политических дебатах, ЕСБ фактически стала критерием для оценки действий ЕС. Этот критерий, безусловно, работает в третьих государствах и организациях: даже если бы ЕС захотел, внешний мир не позволил бы ему отступить от ЕСБ, которую он воспринимает как принятое Евросоюзом обязательство по выполнению заявленных целей и которая в связи с этим определяет требования и ожидания в отношении ЕС. Таким образом, ЕСБ в большой степени стала частью идентичности ЕС. Доказательством этому служит то внимание и значение, которое придается спорам по поводу реализации ЕСБ в 2008 г., а также ожиданиям пересмотра стратегии.

Конечно, ЕСБ как стратегия не идеальна. Ее разработчики могли основываться на консенсусе в тех областях, в которых он существовал. По ряду вопросов она дает очень смутные представления, поскольку в их отношении не существовало консенсуса или он был недостаточно устойчивым. Но, тем не менее, это – стратегия.

Стратегическая культура

Если Европейский союз является субъектом мировой власти, обладающим внешнеполитической стратегией, может возникнуть вопрос, существует ли у него собственная стратегическая культура. В ЕСБ отмечается: «Мы должны развивать стратегическую культуру, обеспечивающую раннее, оперативное и, в случае необходимости, активное вмешательство».

Здесь снова возникает проблема понятий¹¹. Если стратегическая культура понимается только в отношении жесткой силы, тогда ЕС можно смело критиковать за отсутствие стратегической культуры, поскольку применение жесткой силы – это самое непродуманное направление ЕС. Некоторые уверены, что только та стратегическая культура, которая сосредоточена на применении силы, может быть весомой или «хорошей» стратегической культурой... Однако ЕС – это больше, чем военная структура, и, что более важно, в ЕСБ понятие стратегической культуры находится в контексте целостного подхода: «Он применяется в отношении всего набора инструментов, которые имеются в нашем распоряжении, включая политические, дипломатические, военные и гражданские, торговлю и деятельность по содействию развитию, для управления кризисными ситуациями и предотвращения конфликтов»¹². В связи с этим необходимо дать более широкое определение понятия стратегии, а следовательно, должно быть расширено и понятие стратегической культуры. Несомненно, концепция, которая изначально сформировалась в процессе исследования ядерной стратегии времен «холодной войны», требует корректировки для того, чтобы быть эффективным инструментом анализа в современном мире. На основании определения, данного Снайдером и усовершенствованного Грэем [9], стратегическую культуру можно определить как «сумму идей, условных рефлексов и привычных образцов поведения, которые члены [стратегического сообщества] приобрели через инструкции или путем подражания, и которыми они делятся друг с другом при ее [стратегии] разработке и реализации».

Стратегическое сообщество Евросоюза очень гетерогенно. В него входят различные

¹¹ Грэй [9] отмечает, что «способность ученых сделать из туманного понятия вроде стратегической культуры еще более непонятное действительно поражает», или как более позитивно в этом отношении выразился Бут [6], умение правильно применить понятие является «скорее искусством, чем наукой».

¹² Ховорт [16] предпочитает термин «культура безопасности», «поскольку он более политически нейтрален и [...] больше подходит для маркирования любого коллективного направления мышления, складывающегося в ЕС».

участники ЕС как на политическом, так и на административном уровне, отдельные индивиды и коллективные образования – межправительственные и наднациональные. В стратегическое сообщество ЕС в числе прочих входят Х. Солана, Политический отдел ЕС, Комитет по политике и безопасности (КПБ), Военный комитет ЕС (ВКЕС) и его дополнительные рабочие группы, различные объединения секретариата Совета, включая Военный штаб ЕС (ВШЕС), Еврокомиссия, в частности, входящая в ее состав группа комиссаров, отвечающих за внешнюю политику, а также различные объединения в управлениях Еврокомиссии. Постоянное взаимодействие, например, в Комитете по политике и безопасности, является очень важным фактором формирования стратегической культуры. Поскольку существенная часть внешней политики ЕС является межгосударственной, и решения принимаются государствами-членами, в стратегическое сообщество входят также и соответствующие структуры каждого из 27 государств. У некоторых стран-членов существуют сильные национальные стратегические культуры, которые существенно отличаются друг от друга, в то время как у других они развиты в гораздо меньшей степени. Стратегическая культура ЕС, таким образом, наслаивается на национальную, и они влияют друг на друга. Через ежегодные курсы для высших должностных лиц и многочисленные ориентировочные курсы Европейский колледж безопасности и обороны активно распространяет стратегическую культуру ЕС среди лиц, влияющих на формирование политики государств-членов ЕС.

В связи с гетерогенностью стратегического сообщества ЕС кажется, что выработка стратегической культуры будет происходить медленно. Кроме того, фактор гетерогенности осложняет и ее анализ. Но все же, оценивая дискурс и особенно деятельность структур, вовлеченных в этот процесс, следует отметить, что разработка коллективной стратегической культуры происходит на уровне ЕС, который отличается от национального уровня. Существует такое понятие, как «типично европейский способ» реагирования на внешнеполитические проблемы. В то же время в одинаковой (а может, даже большей) степени некоторые реакции со стороны ЕС невозможно ожидать и даже можно рассматривать как не свойствен-

ные ему. Это не означает, что ЕС всегда находит выход из любой сложной ситуации: к сожалению, государства-члены слишком часто не приходят к консенсусу. В этом случае общий уровень ЕС отступает на второй план, и каждое государство проводит собственную политику по тому или иному вопросу, опираясь на собственную национальную стратегическую культуру. Но если консенсус найден и меры принимает Евросоюз, становится все более понятно то, как он может и должен действовать. Как, например, показали опросы по иракскому кризису, на общем уровне эту идею также разделяет общественное мнение в ЕС. До некоторой степени можно даже говорить о наличии экспорта этой стратегической культуры в другие организации; интересно наблюдать, например, как НАТО заимствовала часть дискурса ЕС в отношении целостного подхода и объединенных военно-гражданских операций.

Стратегическая культура ЕС более всего проявляется в долгосрочной политике по стабилизации и предотвращению кризиса, которая является наиболее наднациональным направлением внешней политики Евросоюза, и гораздо менее заметна, когда дело доходит до применения силовых инструментов, особенно при использовании военной силы. Возможно, именно в этом вопросе национальные стратегические культуры отличаются наиболее серьезно – некоторые государства-члены более склонны к использованию военных инструментов, другие не расположены к какой-либо форме вмешательства (что иногда выражается в конституционных ограничениях). Однако, возможно, развитию сильной стратегической культуры препятствуют слишком разные представления государств-членов не о том, когда и как применить силу, а о том, кто должен ее применить в случае необходимости. Поскольку ряд государств-членов ЕС, ориентированных на укрепление трансатлантического сотрудничества, считает, что интенсивные военные операции должны оставаться прерогативой НАТО или *ad hoc* коалиций, то ЕС оказывается не способен действовать как единое целое ввиду отсутствия консенсуса¹³. Иллюстрацией сказанного является ситуация с Ираком. Внутри-европейский раскол по вопросу войны в Ираке не имел отношения к сущности и принципам политики. Основываясь на оценке прошлой

¹³ Гигерих [11] подтверждает это на примере Великобритании: «Наиболее поразительной особенностью является высокая степень наложения между нормами британской стратегической культуры и ЕПБО [...] Единственное явное расхождение [...] существует по вопросу преимущественных областей сотрудничества [...] традиционно британский политический истеблишмент поддерживает НАТО».

политики ЕС, можно смело утверждать: все государства-члены согласны с тем, что применение силы, как правило, является крайним средством, требующим мандата Совета Безопасности ООН. Иракский кризис поставил под угрозу трансатлантическое партнерство. Если США снова решат применить силу в ситуации, в которой ЕС в принципе не пошел бы на это, или до сих пор не делал этого, как должен повести себя ЕС: следовать автономному курсу, основанному на его собственных принципах, или поддержать своего главного союзника? Развитие ситуации вокруг Ирана, в которой ЕС взял на себя инициативу, продемонстрировало, что государства-члены более или менее солидарны в вопросе о том, как действовать в отношении быстро нарастающей проблемы.

В Документе, переданном на рассмотрение Группе высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам и одобренным Европейским Советом для передачи Высокой комиссии в мае 2004 г., изложены главные принципы европейского подхода. В нем ЕС, прежде всего, снова подтверждает приверженность целостному подходу, подчеркивая потребность в «экономических, политических и юридических, а также военных инструментах, и тесном сотрудничестве между государствами и международными организациями в ряде областей». Для ситуации, требующей кризисного урегулирования, в общих чертах прописан постепенный и всесторонний процесс вмешательства: начиная с «укрепления институтов, системы безопасности и поощрения экономического и социального развития», «наделения мандатом гражданских миссий» до «строго целенаправленных санкций» и, наконец, «при гарантии существующих условий безопасности и при необходимости кризисного урегулирования, наделение мандатом сил быстрого реагирования и/или военной миссии по поддержанию мира». Этот процесс вмешательства будет, в частности, запущен в случае «фактического провала или угрозы провала государственных институтов», а также при необходимости реализации принципа «ответственности по защите».

Мейер [24] в своем эмпирическом исследовании делает вывод о существовании «нового европейского консенсуса по вопросу о том, что применение силы за пределами границ своего государства может быть оправданным, когда оно осуществляется с целью защиты уязвимых этнических групп, если по отношению к ним совершается серьезное нарушение прав человека». Другими пунктами этого консенсуса, который Мейер назвал «Европа – гуманитарная

держава», являются необходимость получения санкций Совета Безопасности и избегания «сопутствующего ущерба», а также убежденность в том, что применение силы возможно лишь в крайнем случае. Ховорт [16] также обнаруживает, что государства-члены меняют свою позицию в пользу «общего одобрения комплексного европейского вмешательства, основанного не только на классическом национальном интересе, но в гораздо большей степени на идеалистических побуждениях, таких как человеколюбие и этика». Фридман [10] описывает это как «переход от оборонительных войн к наступательным», что отражает «растущее значение норм в области прав человека и меньшинств» или, другими словами [14], называется концепцией человеческой безопасности. Очевидно, что вмешательства, обусловленные этими причинами, становятся все более и более приемлемыми, в том числе для тех государств-членов, которые менее склонны к силовому решению конфликтных ситуаций. Если ЕС продолжит развивать стратегическую культуру, ориентированную на активную роль, это будет действительно соответствовать идее «позитивной» или «ответственной» силы, которая берет на себя долю ответственности за глобальную безопасность.

Несмотря на сохраняющееся внутри ЕС разделение между «атлантистами» и «европейцами», если принимать во внимание укрепляющийся консенсус по «европейскому вмешательству», можно отметить, что Евросоюз «делает» все больше и больше. Поэтому слишком рано говорить о стратегической культуре ЕС, как о чем-то сложившемся. Каждый раз, когда ЕС берется за решение новой для него задачи в новых регионах мира, этот опыт включается в ее стратегическую культуру, которая, таким образом, в значительной степени развивается через практику. Так происходит с военными и гражданскими операциями Европейской политики безопасности и обороны, а также при реагировании ЕС на происходящие в третьих странах политические перевороты, например, события на Украине. Стратегическая культура ЕС оформляется постоянно, поскольку сам ЕС непрерывно развивается. Принятие ЕСБ можно рассматривать как кодификацию той стратегической культуры, которая сложилась к тому моменту. В то же время ЕСБ способствует консолидации стратегической культуры, поскольку она повышает информированность стратегического сообщества в отношении стратегических вопросов и, таким образом, способствует дискуссиям на эту тему.

Если стратегическая культура развивается через конкретные действия, она является лишь одним из факторов, которые определяют эти действия. В первую очередь государства-члены ЕС должны обнаружить политическую волю к действиям и действовать как Европейский союз. Имеют значение и многие другие факторы: наличие финансовых средств, а также военные и гражданские возможности, степень прямой заинтересованности ЕС, позиция других заинтересованных акторов и т.д. Главными факторами в определении ЕС как эффективного стратегического игрока являются не принятие ЕСБ и развитие стратегической культуры, а степень его активности и результаты его политики. Доказательством качества пудинга является его вкус, а не наличие рецепта его приготовления.

Неоднозначная позиция

В ЕСБ изложена как логичная концепция, так и амбициозная внешнеполитическая повестка дня ЕС, однако позиция ЕС в отношении их результатов выражена в Докладе: «Несмотря на все, что было достигнуто, работа по реализации ЕСБ не завершена. Для того, чтобы реализовать полностью наш потенциал, нам все еще необходимо действовать более умело, более согласованно и более активно». Доклад не оправдал надежды на полный обзор стратегии: хотя он подтверждает приверженность целостному и многостороннему подходу, дает краткий обзор реализации стратегии и заканчивается уверенным призывом к действиям: «Чтобы создать безопасную Европу, мы должны оказывать большее влияние на события. И мы должны делать это сейчас. Европейский Совет также не обеспечил особый механизм для активной реализации стратегии и связи между ЕСБ и процессом принятия решений по ее активной реализации. Это потребует большей политической смелости, больших и лучших возможностей и более ясно сформулированных подстратегий ЕСБ для различных областей. Стратегические цели были подтверждены в Докладе 2008 г., однако остается неясность относительно путей решения ряда вопросов.

Глобальное кризисное урегулирование

В то время как все более четко оформляется представление о том, когда и как ЕС следует осуществлять вмешательство, и в то время как ЕС все более активно воплощает это представление через кризисное урегулирование и пре-

вентивную дипломатию, его взгляды не всегда последовательны.

Члены ЕС не против развертывания своих вооруженных сил, но географически они в большом количестве присутствуют на Балканах – уязвимом месте Европы, где ЕС и его члены чувствуют свою ответственность, а также в Афганистане и Ираке – до завершения весьма сомнительных интервенций, начатых США и рядом членов ЕС. Внушительный 7–8-тысячный контингент голубых касок из стран ЕС в Ливане (находящийся там с 2006 г.) несомненно является исключением и предоставляет огромную возможность для усиления позиции ЕС на Среднем Востоке, в случае соответствующей дипломатии. Но это резко контрастирует с одготысячным контингентом европейской армии в Конго в 2006 г. и явным нежеланием начинать новую операцию по переброске сил на востоке страны в конце 2008 г. (после операции «Артемис» в 2003 г.) для предотвращения гуманитарной катастрофы. То же самое можно сказать в отношении кризиса в Дарфуре: только после того, как Африканский союз приступил к операции, нежелание ЕС и НАТО вмешиваться сменилось активным соперничеством в поддержке тыловых позиций Африканского союза для создания видимости действий. Лишь в январе 2008 г. после затянувшегося процесса принятия решения и формирования контингента ЕС утвердил план операции по отправке контингента для защиты беженцев в соседнем Чаде, который оставался там до марта 2009 г. Это свидетельствует о том, что стратегическая культура ЕС по сути недостаточна сильна для того, чтобы осуществлять вмешательство каждый раз, когда этого требует ситуация. Участие в операциях ООН, кроме операции временных сил ООН в Ливане, особенно в странах Африки, расположенных южнее Сахары, остается минимальным: в конце 2008 г. из 27 стран ЕС в этих операциях приняли участие менее 2,7 тыс. «голубых касок» из почти 90 тыс. их общего числа, т.е. менее 3%.

Большинство государств-членов ЕС, конечно, используют свои силы в национальных силовых операциях, операциях НАТО или коалиций желающих. Все же, несмотря на то, что юридически Петербургские задачи ЕС включают операции с применением насилия, члены ЕС, как отмечалось выше, все еще слишком по-разному относятся к возможности использования вооруженных сил под флагом ЕС. Поразительно то, что в Декларации об усилении потенциала, также принятой Европейским советом в декабре 2008 г., при описании возможностей, которыми

должен обладать Евросоюз в ближайшее время, не упоминается «разделение сторон с помощью силы» – единственный сценарий с использованием длительных широкомасштабных силовых операций. Среди перечисленных в Декларации к сценариям высокой интенсивности действий относятся только быстрые ответные операции ограниченной продолжительности в масштабах боевой группы. Когда позиции стран-членов остаются разделенными, уровень ЕС, разумеется, исчезает. Поэтому, даже с учетом того, что ЕС доказал свою способность при наличии политической воли вести операции, связанные с большим риском, большинство операций ЕС отличаются малой интенсивностью и зачастую малым масштабом. Для легитимации еще слишком молодой ЕПБО необходимо осуществление нескольких удачных операций, поэтому ЕС склонен к выбору операций с большим шансом на успех. В некоторой степени справедлива критика ЕС за то, что он берется за важные, но «менее сложные» операции, в постконфликтной фазе, на этапе урегулирования конфликта. Эту критику, конечно, можно адресовать всему международному сообществу в целом. Тем не менее стоит задаться вопросом, намерены ли члены ЕС осуществлять дипломатическую поддержку сценария «ответственности по защите», который по определению предполагает проведение интенсивных операций; не упомянутая в ЕСБ «ответственность по защите» была все же включена в Доклад, что является хорошим знаком.

Существуют положительные примеры участия ЕС: уже упоминавшиеся временные силы ООН в Ливане; миссия ЕС по мониторингу в Грузии, развернутая в рекордно короткие сроки 1 октября 2008 г. после заключения шестипунктного соглашения между Москвой и Тбилиси при удачном посредничестве президента Саркози; Международное гражданское представительство и Миссия ЕС по верховенству закона – EULEX в Косово, развернутая в декабре 2008 г., несмотря на несогласие между членами ЕС по вопросу признания независимости Косово; а также военно-морские силы ЕС, размещенные в декабре 2008 г. для защиты торговых путей от угрозы пиратства у берегов Сомали. Несмотря на глобальные амбиции, заявленные в ЕСБ, члены ЕС все же проявляют нежелание предоставлять многочисленные военные силы для участия в длительных широкомасштабных операциях за пределами их непосредственных границ или в тех регионах, где не затрагиваются их прямые стратегические интересы – где «риск слишком высок, а ставки слишком малы». Члены ЕС проявляют большую

готовность к участию в операциях по быстрому реагированию – операциях относительно меньшего масштаба и ограниченной продолжительности или менее высокой интенсивности. Но при возникновении необходимости в операциях высокой интенсивности члены ЕС все еще привычно оглядываются на другие структуры, несмотря на растущее между ними согласие по вопросу вмешательства в условиях, требующих включения принципа «ответственности по защите». Осуществление последовательного активного военного и дипломатического вмешательства на ранних стадиях кризиса остается затруднительным.

Интересно, что даже в тех случаях, когда члены ЕС предоставляют свои вооруженные силы для операций, проводимых не Евросоюзом, ЕС выдает это за свой вклад. Решение о предоставлении европейских сил для операций в Ливане, принятое Европейским советом с этим расчетом, явно послужило на пользу находящимся там временным силам ООН, что подтвердил бывший Генеральный секретарь ООН К. Аннан, одобливший военное участие ЕС. В Докладе также упоминается Афганистан, где «государства-члены ЕС внесли существенный вклад в миссию НАТО». Это отражает тенденцию к смещению *политического* центра притяжения, в частности, от НАТО к двум главным столпам альянса – США и ЕС, которые являются «абсолютными» внешнеполитическими субъектами, деятельность которых охватывает все области – от экономической помощи и торговли до дипломатии и военной сферы. ЕС постепенно стал политическим центром и первостепенным уровнем принятия решений для европейских стран: именно на этом уровне страны ЕС решают, стоит ли предпринимать действия в той или иной ситуации. Если принимается решение об участии в военных действиях, следующим шагом становится выбор организации или механизма, посредством которого решение будет осуществляться, – НАТО, ЕПБО, ООН, ОБСЕ, ad hoc коалиция, – и это всегда будет ситуативным решением, в зависимости от того, какую организацию нужно поддержать и какая из них больше подходит для данной ситуации. Другим свидетельством этой тенденции стала едва ли не второстепенная роль НАТО в процессе разрешения грузинского кризиса.

Разработка военной стратегии?

По мере роста ответственности ЕС за глобальный мир и глобальную безопасность он будет сталкиваться со слишком большим коли-

чеством конфликтов и кризисов, и должен будет эффективно справляться с ними в качестве лидера. В связи с этим в Докладе отмечается: «Нам необходимо выстроить наши обязательства по приоритетности в соответствии с нашими ресурсами». Поскольку в ЕСБ не очень ясно прописаны приоритеты и критерии для операций ЕПБО, остается недостающее звено между общей политической целью, определенной в ЕСБ, – «разделить ответственность за глобальную безопасность» – операциями ЕПБО и развитием возможностей ЕС. В количественном отношении ЕПБО основывается на принятой в 1999 г. в Хельсинки «главной цели», т.е. корпусе численностью 60 тыс. человек. Проблема не только в том, что эта цель была утеряна в связи с другим проектом, предусматривающим гораздо более ограниченный масштаб военных сил, но и в том, что фактически невозможно оценить количество заявленных сил, так как они не были предварительно идентифицированы, и члены ЕС в основном называли аналогичные количества и для НАТО. В целом во всех продолжающихся на данный момент операциях ЕПБО, НАТО, ООН и операциях отдельных стран, в которых принимают участие государства-члены ЕС, задействовано 80 тыс. солдат Евросоюза. Но при этом члены ЕС явно не способны мобилизовать дополнительный 60-тысячный корпус. Однако очевидно и то, что даже объединение ЕПБО с уровнем задач НАТО все еще далеко не оправдывает наличия двухмиллионной армии объединенных вооруженных сил 27 стран ЕС, у которой нет никакой важной миссии, даже с учетом задач коллективной обороны.

В первую очередь необходимо общее видение целей, к которым должны стремиться организации. Вопрос о том, кто будет осуществлять операции – ЕПБО, НАТО, ООН или временная коалиция, является второстепенным. ЕС как политическая структура Европы должен выбрать военную или, возможно, более удачную военно-гражданскую стратегию для ЕПБО или создать европейскую «белую книгу» (как под-стратегию ЕСБ), где будет прописано, сколько сил все члены ЕС должны иметь возможность мобилизовать для урегулирования кризиса, а также длительного поддержания мира, для каких функциональных и географических приоритетов необходимы эти силы, каких ресурсов это требует и какой потенциал необходимо поддерживать в целях территориальной обороны. Скорее всего, в результате обнаружится, что Европа не нуждается в 2 млн солдат.

Разработка стратегии, подобной ЕПБО, потребует тщательного обсуждения, однако

некоторые ее контуры уже просматриваются. Очевидно, что ЕС относится с большим вниманием к региону, который он называет своим «соседством». В этом регионе ЕС способствует проведению политических, экономических и социальных реформ. Это направление также должно стать приоритетным для ЕПБО в тех регионах, где мир и безопасность находятся под угрозой, таких как Ливан и Грузия. Регион Африки к югу от Сахары был важным направлением для ЕПБО до недавнего времени и, возможно, должен оставаться таковым, поскольку, кроме усиления полномочий Африканского союза, мало кто из внешних политических субъектов проявляет интерес к участию в кризисном урегулировании на Африканском континенте. Другим приоритетом, возможно, должно стать сохранение линий взаимодействия Европы с миром, примером чего можно считать операцию у берегов Сомали. Необходимо отметить, что система коллективной безопасности ООН, а следовательно, и ЕС как ее основного приверженца, к тому же включающего двух постоянных членов Совета Безопасности, может быть легитимной, только если она нацелена на угрозы безопасности *каждой* страны – чрезмерная избирательность подрывает основы этой системы.

Хотя ЕС не может всегда играть ведущую роль, он должен также нести свою долю ответственности за поддержание глобального мира и безопасности, активно участвуя в деятельности Совета Безопасности и внося свой вклад в операции ООН по кризисному урегулированию и поддержанию мира в дополнение к трем приоритетам, описанным выше. Можно привести следующий критерий минимального вклада ЕС в коллективную безопасность: если где-то в мире возникла критическая ситуация для запуска механизма «ответственности по защите», ЕС как приверженец этой концепции должен проявить ответственность и внести свой вклад в ее реализацию.

Все эти обязательства требуют готовых к развертыванию военных сил, которых на данный момент Евросоюзу не хватает. Необходимо учитывать, что несмотря на большую общую численность европейских вооруженных сил – ЕС располагает более чем 2 млн солдат – доля сил, готовых к развертыванию, в действительности весьма ограничена. Необходимо решить ряд проблем: отрицательное соотношение между затратами и эффективностью множества сил малого масштаба; ненужное дублирование структур внутри ЕС; наличие почти неразвертываемых контингентов; неравенство

возможностей «инфраструктуры» (стратегический транспорт, командование, контроль и связь); медленный переход от территориальной обороны к стратегии экспедиционных корпусов. С учетом необходимости ротации лишь треть имеющихся сил может быть развернута в определенный момент, поэтому ЕС может в случае необходимости задействовать от 70 до 80 тыс. солдат. Учитывая все имеющиеся контингенты, на данный момент ЕС фактически уже это делает, так что значительное увеличение готовых к развертыванию сил возможно лишь в средне- и долгосрочной перспективе, по мере продолжающегося преобразования европейских вооруженных сил. Государства-члены должны перестать фокусировать свои интересы только в пределах национальных границ. Это по-прежнему заставляет их стремиться к максимальной боеспособности на уровне отдельного государства. Боеспособными должны быть все 27 государств ЕС вместе, а не каждое в отдельности. Сложение сил и преодоление дублирования внутри ЕС способно дать гораздо больше готовых к развертыванию сил при нынешнем совокупном оборонном бюджете, в особенности в рамках подхода «постоянного структурированного сотрудничества», обозначенного в Лиссабонском договоре [4].

Постоянное предотвращение и обусловленность

ЕС проводит весьма активную политику по предотвращению конфликтов и стабилизации, в особенности в отношениях с третьими странами, используя метод «позитивной обусловленности». В этой сфере уже существуют соответствующие подстратегии: через такие рамочные программы, как Европейская политика соседства (ЕПС) и Соглашение со странами Тихоокеанского региона (Cotonou agreement), ЕС реализует целостный подход на практике. Предоставляя этим странам доступ к рынкам, а также экономическую и финансовую поддержку, ЕС стремится стимулировать экономические, политические и социальные реформы в них, равно как и сотрудничество по вопросам безопасности, с тем, чтобы направить усилия на решение глубинных проблем и добиться устойчивых изменений среды, которая благоприятствует экстремизму, кризисам и конфликтам.

И все же, хотя концепция «позитивной обусловленности» кажется достаточно основательной, практика зачастую ей не соответствует. Речь, конечно, идет о странах, которые на данный момент не удовлетворяют требованиям

для вступления в ЕС. Евросоюз не желает использовать «пряники», которые потенциально были бы наиболее эффективными стимулами для реформ, т.е. доступ на европейский рынок сельскохозяйственной продукции или создание системы легальной экономической миграции – даже несмотря на веские доводы, указывающие на то, что такие меры окажутся для Европы выгодными. В то же время обусловленность редко применяется неукоснительно. Создается впечатление, что ЕС отдает предпочтение стабильности и экономическим (и энергетическим) интересам перед реформами, в ущерб европейской мягкой или нормативной силе. Любопытно, что в соседних средиземноморских странах в общественном мнении преобладает восприятие ЕС как актора, заинтересованного в сохранении статус-кво, более склонного к сотрудничеству с существующими режимами, чем к фундаментальным изменениям, тогда как (что, возможно, еще более удивительно после вторжения в Ирак) США воспринимают как актора, более искренне заботящегося о демократии и правах человека.

Эту нехватку мягкой силы ЕС не стоит недооценивать. Во многих южных странах в ЕС видят в первую очередь чрезвычайно агрессивного экономического актора, а не милосердного, стремящегося к многосторонним отношениям субъекта, каким себя видит сам ЕС, – «того, кто не вторгся в Ирак». На самом деле в экономической сфере ЕС часто выступает чрезвычайно «традиционалистской» силой. Для многих стран негативные экономические последствия демпинга и протекционизма, которые зачастую аннулируют позитивное воздействие поддержки развития, являются гораздо более важными и представляют большую угрозу, чем угроза международного терроризма и распространения оружия массового поражения, на которых сфокусирована внешняя политика Запада, а следовательно, в гораздо большей степени определяют образ ЕС. В сложном современном международном климате модель поведения ЕС нуждается в безотлагательных мерах по упрочению легитимности.

Таким образом, ЕС должен набраться смелости для эффективной реализации концепции «позитивной обусловленности». Необходимо признать, что «позитивная обусловленность» требует чрезвычайно сложного балансирования на международной арене: поддерживать партнерство и в то же время быть в достаточной степени критичным по отношению к партнерам. В особенности, по отношению к странам с авторитарными режимами и великим державам,

таким, как Россия и Китай. В этом сложном контексте ЕС, надо признать, мог бы демонстрировать большую последовательность и решимость в реакциях на нарушения прав человека, что должно оказывать видимое влияние на отношения с любым режимом. Следствием такой политики станет улучшение имиджа и повышения легитимности, особенно для общественного мнения, которое является необходимым условием для последовательного продвижения далеко идущих политических, экономических и социальных реформ.

Но сделал ли ЕС выбор между стабильностью и демократией? Обсуждение, как нам представляется, находится в заключительной стадии, особенно в отношении Европейской политики добрососедства. В Докладе упоминается о том, что, например, в странах Средиземноморского региона до сих пор произошли «недостаточные политические реформы», что регион слишком нестабилен, но при этом не указывается, что будет дальше. Что является целью – постепенный прогресс при поддержке существующих режимов или полная демократизация? Если последнее, то достаточны ли для этого инструменты ЕС или существуют пределы достижимого при использовании только согласованных инструментов, таких как ЕПБ? На эти вопросы новый Средиземноморский союз, несмотря на то, что он является институциональной частью Барселонского процесса, не дает ответов. И к ним должно будет также обратиться вновь создаваемое Восточное партнерство.

Реализация целостного подхода

В целом прогрессивная повестка дня ЕСБ рискует потерять доверие, если ЕС не сделает полноценных выводов из нее. ЕСБ поддерживает целостный подход, но разделяют ли ее цели все составляющие механизма Евросоюза? Достаточно ли скоординированы стандарты внешней политики, как внутри стран-членов ЕС, так и между ними? ЕС необходимо сделать выводы из ЕСБ для своей политики в области внешней торговли, сельского хозяйства и миграции. Эффективность и легитимность политики подрывают как чрезмерное акцентирование интересов на жесткой безопасности, так и односторонняя сосредоточенность на торговле, взятая вне политики и социальных отношений (в том числе по вопросам экологии). Пересмотр политики в области торговли, сельского хозяйства и миграции опять же требует участия лидеров, обладающих достаточной политической

решимостью для продвижения проектов ЕС вопреки отдельным интересам. В связи с этим также возникает вопрос, были ли положения ЕСБ в полной мере приняты всеми членами ЕС. Эффективная реализация целостного подхода невозможна без изменений механизма Евросоюза. Персональный союз высокого представителя и комиссара ЕС по внешним связям – «министра иностранных дел без титула» – и Европейской службы внешних действий, о создании которой говорилось в Лиссабонском договоре, позволили бы объединить сферы безопасности, политики, экономики и социальных отношений во всех направлениях внешней политики: от разработки до воплощения и ее оценки. Высокий представитель, наделенный большими полномочиями, также усилил бы возможности превентивной дипломатии ЕС.

Целостный подход также предполагает активное сотрудничество глобальных держав. Система коллективной безопасности ООН может работать только тогда, когда все участники ее поддерживают и уважают решения Совета Безопасности. Политика обусловленности действия только в том случае, если ее не подрывают акторы, игнорирующие в своей внешней политике права человека и другие ее основы. Поэтому следующий вопрос состоит в том, как Евросоюзу убедить стратегических партнеров, таких как Россия и Китай, а также Индия, Бразилия, Мексика и США в том, что «эффективная многосторонность», в понимании ЕС, относится к их долгосрочным интересам, чтобы прийти к «межполярности» [13] или сотрудничеству между полюсами для их взаимодополнения и противостояния общим вызовам глобализации. Специфические, но конкретные общие интересы, возможно, станут краеугольным камнем их стратегического партнерства в военно-политической сфере. Например, вести переговоры с Ираном, Россией и Китаем было также сложно, но возможно, учитывая наличие одобренных Советом Безопасности санкций. В то же время растущее значение этого двустороннего стратегического партнерства должно соотноситься и с другой целью ЕС – углублением региональной интеграции в других частях мира.

И последнее, хотя, возможно, наиболее важное. ЕСБ может превратиться из концепции в последовательную и решительную политику, только если Европейский союз будет действовать как целостный механизм. Пока внутри ЕС остается разделение на «атлантистов» и «европеистов», ни он сам, ни НАТО не смогут быть эффективными структурами. В многополярном мире только объединенный полюс ЕС

может справиться с существующими вызовами и стать серьезным субъектом мировой политики и равноправным партнером США.

Заключение

Без сомнений, у Европейского союза есть потенциал стать глобальной мировой силой. Он уже является ею в экономическом плане, а также как законодатель норм и ценностей. В военно-политической сфере, несмотря на некоторую несогласованность позиций своих членов, ЕС также усиливает свое значение. Бездействие ЕС в определенных ситуациях чаще всего объясняется не тем, что его члены расходятся в вопросе метода действия, а тем, что они предпочитают действовать через другие структуры, в особенности НАТО, или в одиночку, проводя национальную внешнюю политику. Из трех признаков, которые, согласно Гайд-Прайсу [18], отличают великую мировую силу, – масштаб ресурсов, «чувство ответственности за формирование окружающей обстановки, управление системой и обеспечение общественных благ» и воля к действию – именно последнего чаще всего не хватает Евросоюзу. Осознание очевидного факта, что только единый ЕС способен справиться с вызовами глобализирующегося мира, должно заставить государства-члены ЕС изменить свои подходы. Станут ли они это делать, зависит от политического руководства.

Литература

1. Bailes A. The European Security Strategy – An Evolutionary History // Policy Paper No. 10. Stockholm: SIPRI, 2005. P. 14.
2. Biscop S. The European Security Strategy – A Global Agenda for Positive Power. Aldershot: Ashgate Publishing, 2005.
3. Biscop S. The ABC of European Strategy: Ambition, Benchmark, Culture // Egmont Paper No. 16. Brussels: Egmont – The Royal Institute for International Relations, 2007.
4. Biscop S. Permanent Structured Cooperation and the Future of the ESDP: Transformation and Integration // European Foreign Affairs Review. 2008. Vol. 13. No. 4. P. 431–448.
5. Biscop S., Andersson J.J. (eds.). The EU and the European Security Strategy – Forging a Global Europe. Abingdon: Routledge, 2008.
6. Booth K. Strategic Culture: Validity and Validation // Oxford Journal on Good Governance. 2005. Vol. 2. No. 1. P. 25–28.
7. Bretherton Ch., Vogler J. The European Union as a Global Actor. 2nd ed. Abingdon: Routledge, 2006.
8. Dannreuther R., Peterson J. Conclusion: Alliance Dead or Alive? // Security Strategy and Transatlantic Relations / R. Dannreuther, J. Peterson (eds.). L.: Routledge, 2006. P. 178–191.
9. Edwards G. Is There a Security Culture in the Enlarged European union? // The International Spectator. 2006. Vol. 41. No. 3. P. 7–23.
10. Freedman L. The Transformation of Strategic Affairs // Adelphi Paper. No. 379. L.: International Institute for Strategic Studies, 2006. P. 11.
11. Giegerich B. European Security and Strategic Culture. National Responses to the EU's Security and Defence Policy. Baden-Baden: Nomos, 2006. P. 84–85.
12. Gray C.S. Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture. Fort Belvoir (Va.): Defense Threat Reduction Agency, 2006.
13. Grevi G. Framing the European Strategic Debate // Studia Diplomatica. 2008. Vol. 61. No. 3. P. 5–18.
14. Matlary J.H. When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible? // Security Dialogue. 2006. Vol. 37. No. 1. P. 105–121.
15. Heisbourg F. The «European Security Strategy» is not a Security Strategy // A European Way of War / St. Everts et al. (eds.). L.: Centre for European Reform, 2004. P. 27–39.
16. Howorth J. Discourse, Ideas and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy // West European Politics. 2004. Vol. 27. No. 2. P. 211–234.
17. Howorth J. Security and Defence Policy in the European Union. Basingstoke: Palgrave, 2007.
18. Hyde-Price A. European Security in the Twenty-first Century. The Challenge of Multipolarity. L.: Routledge, 2007. P. 38.
19. Kaldor M., Salmon A. Military Force and European Strategy // Survival. 2006. Vol. 48. No. 1. P. 19–34.
20. Keukeleire S., MacNaughtan J. The Foreign Policy of the European Union. Basingstoke: Palgrave, 2008.
21. Major C., Riecke H. Europe's Little Blue Book. More Strategic Debate in the European Union // Internationale Politik (Transatlantic Edition). 2006. Vol. 7. No. 3. P. 44–51.
22. Mayer H., Vogt H. (eds.). A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs. Basingstoke: Palgrave, 2006.
23. Meyer C.O. Theorising European Strategic Culture. Between Convergence and the Persistence of National Diversity // Working Document No. 204. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), 2004. P. 3.

24. Meyer C.O. The Quest for a European Strategic Culture. Changing Norms on Security and Defence in the European Union. Basingstoke: Palgrave, 2006.
25. Ortega M. Building the Future. The EU's contribution to Global Governance // Chaillot Paper No. 100. Paris: EU Institute for Security Studies, 2007.
26. Rotberg R.I. Strengthening Governance: Ranking Countries Would Help // The Washington Quarterly. 2004. Vol. 28. No. 1. P. 71–81.
27. Strachan H. The Lost Meaning of Strategy // Survival. 2005. Vol. 47. No. 3. P. 33–54.
28. Telò M. Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order. Basingstoke: Palgrave, 2006.
29. Toje A. The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal // European Foreign Affairs Review. 2005. Vol. 10. No. 1. P. 117–133.
30. Vaïsse J. Transformational Diplomacy // Chaillot Paper. No. 103. Paris: EU Institute for Security Studies, 2007.
31. Whitman R. Road Map for a Route March? (De-)civilianizing through the EU's Security Strategy // European Foreign Affairs Review. 2006. Vol. 11. No. 1. P. 1–15.
32. Wyllie J.H. Measuring up. The Strategies as Strategy // Security Strategy and Transatlantic Relations / R. Dannreuther, J. Peterson (eds.). L.: Routledge, 2006. P. 165–177.

Знание и образование как глобальные общественные блага

С.А. Медведев, И.А. Томашов

Медведев Сергей Александрович – к. и. н., профессор кафедры прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Томашов Игорь Андреевич – студент факультета прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: глобальные общественные блага, знания, образование, «Группа восьми», ЕС, международное сотрудничество

Key words: global public goods, knowledge, education, G8, EU, international cooperation

Рост значимости знаний для развития современных обществ побуждает мировое сообщество обращать все большее внимание на сферу образования и науки. Сегодня общими проблемами являются как преодоление неграмотности в развивающихся странах, так и защита интеллектуальной собственности. Выработке новых подходов к их решению может способствовать анализ знаний и образования как глобальных общественных благ. В данной статье рассматриваются вопросы, связанные с развитием международного сотрудничества в области образования, при этом особое внимание уделяется инициативам и проектам «Группы восьми» и Европейского союза.

Знания и образование как глобальные общественные блага

Развитие экономики, основанной на знаниях, является одной из ключевых характеристик глобальных перемен последних десятилетий. Конечно, образование, изобретения, накопление знаний являлись важными факторами прогресса на всем протяжении мировой истории. Однако основными источниками власти были все же «жесткая» сила и богатство. В наши дни этот баланс нарушается: по выражению Э. Тоффлера, происходят метаморфозы власти, в результате которых «и сила, и богатство стали поразительно зависеть от знания» [1].

В результате происходящих изменений знания и образование оказываются в категории «глобализированных» общественных благ: если раньше задачи развития систем образования ставились на национальном уровне, то теперь речь идет о достижении «Целей тысячелетия», включающих всеобщее начальное образование и достижение гендерного равенства в доступе к образованию [2]. Ситуация непроста: знания в широком смысле этого слова являются движущей силой развития цивилизации, но также и источником роста глобального неравенства. В то время как передовые страны имеют все возможности для развития науки, аутсайдеры зависят от технологий, гуманитарной и финансовой помощи развитых стран.

Знания сами по себе – глобальное общественное благо, полностью удовлетворяющее требованиям неисключительности и неконкурентности. Каждый имеет возможность выучить

математическую теорему, и это никак не ограничивает других в «потреблении» этого же блага. Чем больше вокруг образованных людей, тем выше потенциал развития общества. Проблема глобального неравенства заключается не в знаниях, а в обеспечении доступа к ним и в транзакционных издержках, связанных с получением знаний. В мире до сих пор не решена проблема всеобщего начального образования: в Африке около 40 млн детей, свыше 60% которых – девочки, не имеют доступа к школьному образованию [3].

Согласно принятой ООН в 2000 г. «Декларации тысячелетия», цель обеспечения доступа детей всего мира к начальному образованию должна быть достигнута к 2015 г. [4]. Очевидно, что это невозможно без участия и помощи государств и объединений, взявших на себя осуществление функции «глобального управления», прежде всего членов «Группы восьми» и ЕС. Финансовая и технологическая инициатива находятся в их руках, а успех зависит от преодоления противоречий на пути реализации таких идей, как, например, «Ноутбук – каждому ребенку» [5]. Концепция этого проекта заключается в обеспечении детей из развивающихся стран недорогими ноутбуками, что должно способствовать повышению эффективности их обучения и преодолению «цифрового разрыва».

Проблема доступа к начальному образованию является наиболее масштабной из всех, связанных со сферой образования и науки, но далеко не единственной. В частности, довольно остро стоит вопрос защиты авторских прав и патентования изобретений. Ученые должны получать вознаграждение за свой труд, но

как сочетать принципы неисклучительности и неконкурентности и при этом гарантировать существование знаний как глобального общественного блага? Именно в поиске ответа на этот вопрос возникла система государственной поддержки исследований, частные фонды, система патентования изобретений. Последняя, временно ограничивая неисклучительность знания, поддерживает материальную заинтересованность исследователей в продолжении работы.

Таким образом, взаимодействие ключевых игроков в области знаний и образования носит противоречивый характер. С одной стороны, в последние годы оно определяется развитием международного сотрудничества, пониманием необходимости преодоления глобального социально-экономического разрыва; с другой – страны, организации, индивиды не только сотрудничают, но и конкурируют друг с другом в этой критически важной сфере. Накоплению знаний как глобальных общественных благ продолжают препятствовать трудности в разработке единых образовательных стандартов, отсутствие соответствующей инфраструктуры, высокие издержки доступа к качественному образованию.

Эволюция проблематики образования в повестке дня «Группы восьми»

Внимание к проблемам образования в «Группе восьми» в последние десятилетия неуклонно повышалось. Постепенно приходило осознание критической важности сферы образования для развития современных обществ; становилось очевидным, что достижение более широких политических, экономических и социальных целей невозможно без адаптации образования к современным требованиям. Свою роль сыграли и политические факторы, повлиявшие на расширение повестки дня «Группы восьми»: ее эволюция из неформального экономического клуба в важнейшее звено механизма «глобального управления» и стремление к большей открытости во взаимодействии с другими международными институтами, такими как ЕС, ООН, Всемирный банк.

Год от года возрастало количество упоминаний слова «образование» в итоговых документах саммитов, прочно прописавшись в них во второй половине 1990-х гг. [6]. Не раз проблематика образования рассматривалась в связи с другими вопросами: развитием ин-

формационных технологий, преодолением безработицы, помощью развивающимся странам. Как самостоятельная тема образование было заявлено на саммитах 1999 г. в Кёльне, 2002 г. в Кананаскисе и 2006 г. в Санкт-Петербурге; дважды – в 2000 г. и 2006 г. были организованы встречи министров образования стран-членов клуба; в 2002 г. проблематика образования обсуждалась на совещании министров финансов государств «Группы восьми».

Представители ЕЭС/ЕС как отдельного института участвуют в саммитах «Группы восьми» с 1977 г. Они являются полноправными участниками многосторонних переговоров, имея возможность как отстаивать свои интересы, так и поддерживать инициативы европейских стран, представленных в «Группе восьми». Обладая большим опытом развития сотрудничества в области образования, ЕС и страны Европы оказывают существенное влияние на определение подходов «Группы восьми» к этой проблематике. Именно по инициативе европейских лидеров тема образования в течение всей жизни стала одним из главных предметов обсуждения на Кёльнском саммите «Группы восьми». Тогда же, в 1999 г., лидеры стран-членов приняли Хартию «Цели и задачи обучения в течение всей жизни», в которой подчеркнули роль образования в обеспечении экономического успеха, гражданской ответственности и социальной сплоченности [7].

В следующем году председательство в «Группе восьми» перешло к Японии, по инициативе которой диалог об образовании был продолжен в качестве самостоятельного пункта повестки дня. В апреле 2000 г. в Токио состоялась первая встреча министров образования стран «Группы восьми». В ходе встречи обсуждались вызовы, с которыми сталкиваются системы образования в эпоху глобализации, возможности использования в обучении информационно-коммуникационных технологий, перспективы развития программ образования в течение всей жизни и международных академических обменов [8].

В том же 2000 г. в Дакаре под эгидой ЮНЕСКО прошел Международный образовательный форум, на котором были подтверждены цели «Декларации тысячелетия», а также приняты новые обязательства по развитию образования, в частности «повышение на 50% уровня грамотности взрослых к 2015 г., особенно женщин, и предоставление всем взрослым равного доступа к базовому и непрерывному образованию»; «достижение гендерного равенства в области образования к 2015 г. с особым

вниманием предоставлению девочкам полного и равного доступа и обеспечению их хорошей успеваемости в рамках высококачественного базового образования» [9]. Стратегия получила название «Образование для всех» и стала, по сути, главной глобальной инициативой по развитию образования.

Государства «Группы восьми» и ЕС принимают активное участие в реализации этой программы. На саммите «Группы восьми» в Каннах в 2002 г. ее рассмотрению было уделено особое внимание. Тогда ведущие политические лидеры согласовали заявление «Новый акцент на образовании для всех», в котором не только одобрили совместный план Всемирного банка и МВФ по поддержке программы, но и заявили об увеличении размеров помощи развивающимся странам [6]. Так в результате общих усилий вскоре появилась Инициатива по ускоренному финансированию программы «Образование для всех». Осуществляемая под эгидой Всемирного банка, эта программа финансируется из нескольких источников, в том числе из бюджета ЕС. Кроме того, Европейская комиссия развивает и собственные проекты содействия развивающимся государствам, являясь крупнейшим в мире финансовым донором [10].

В 2006 г., когда в «Группе восьми» председательствовала Россия, проблемам образования также было уделено пристальное внимание. При этом ЕС выступил в роли одного из главных генераторов идей и предложений. В ходе подготовки к саммиту в начале июня 2006 г. в Москве состоялась встреча министров образования стран-членов «Группы восьми». Присутствовал на ней и член Европейской комиссии по вопросам образования, культуры и профессиональной подготовки Я. Фигель. «Европейское видение» проблем и перспектив развития образования нашло отражение в итоговом документе встречи – Московской декларации [11]. В частности, в ней была признана важность процессов интернационализации образования, развития международной академической мобильности, повышения уровня прозрачности и сопоставимости образовательных систем – всех тех направлений, о которых сам Я. Фигель заявлял как о европейских приоритетах [12]. Особое внимание было уделено и еще одной крайне чувствительной для Европы теме: роли образования в адаптации и интеграции иммигрантов.

Итоговое заявление членов «Группы восьми» «Образование для инновационных обществ в XXI в.» [3] является во многих отношениях

программным документом, признающим важнейшую роль, которую знания играют в современных обществах, и определяющим ключевые направления развития образования. В их числе упоминаются создание новых знаний и инноваций, развитие у людей жизненных и трудовых навыков, преодоление глобального неравенства в доступе к образованию, укрепление социальной сплоченности и содействие интеграции иммигрантов. В заявлении признается, что образование является общественным благом глобального масштаба, создание которого требует от государств сотрудничества с частным сектором, развития международных проектов, гармонизации систем образования.

Общеввропейское образовательное пространство как глобальное общественное благо

В качестве одной из наиболее успешных международных инициатив в области развития образования заявление стран-членов «Группы восьми» «Образование для инновационных обществ в XXI в.» называет Болонский процесс – амбициозную инициативу по созданию общеевропейской зоны высшего образования. Формально Болонский процесс не является проектом ЕС. Однако очевидно, что его инициирование и воплощение невозможно рассматривать вне контекста европейской интеграции: именно она создала институциональные предпосылки для развития сотрудничества в области образования и изменила мышление людей, осознавших выгоды от «регионализации» национальных общественных благ.

Сегодня в Болонском процессе участвуют более сорока стран, и речь идет о гармонизации образовательных систем на огромном пространстве – от Рейкьявика до Владивостока. Одним из непосредственных результатов реформ должно стать формирование системы четких и сопоставимых степеней обучения в целях облегчения мобильности и трудоустройства выпускников [13]. Осуществляемая в рамках Болонского процесса интернационализация образования способствует также развитию сотрудничества между университетами и научными центрами стран Европы и остального мира. Постепенно складывается глобальная образовательная среда; развивается инфраструктура, уравнивающая возможности доступа к качественному образованию. Все это способствует реализации сформулированных на

токийской (2000 г.) встрече министров образования стран «Группы восьми» целей увеличить в течение 2000-х гг. вдвое показатели мобильности студентов и преподавателей, а также облегчить перезачет квалификаций и кредитов для студентов – участников международных обменов [14].

ЕС играет ключевую роль в становлении общеевропейского пространства высшего образования. Осуществление таких проектов, как «Эразмус Мундус», «Жан Моне», Рамочные программы ЕС по научным исследованиям, технологическому развитию и демонстрационной деятельности в немалой степени способствуют формированию общеевропейской идентичности и приближают ЕС к достижению одной из главных среднесрочных целей его развития, заявленных в Лиссабонской стратегии, – построению экономики, основанной на знаниях [15]. В международном масштабе это обеспечивает Европе интеллектуальное и технологическое превосходство и закрепляет за ЕС роль «передовика» в создании глобальных общественных благ.

Совершенно особое внимание ЕС уделяет реализации концепции «образования в течение всей жизни». Осознав ее стратегические преимущества, сформулированные еще в Хартии Кёльнского саммита «Группы восьми» «Цели и задачи обучения в течение всей жизни» в 1999 г. и позже подтвержденные в ряде документов встреч мировых лидеров, ЕС в 2007 г. приступил к воплощению долгосрочной Программы «Обучение в течение всей жизни» [16]. Ее реализация в 2007–2013 гг. должна способствовать развитию европейской экономики, формированию в Европе «общества знаний», укреплению социальной сплоченности. Программа возникла в результате объединения в единый блок четырех существовавших ранее проектов ЕС: «Комениус», стимулирующего мобильность и сотрудничество между средними школами; «Эразмус Мундус», нацеленного на развитие международной кооперации в области высшего образования; «Леонардо да Винчи», способствующего развитию профессиональных навыков, и «Грундтвиг», развивающего международные инициативы в области образования для взрослых.

Немалый вклад вносит ЕС и в развитие образовательных систем других стран. Начиная с 1990 г. реализуется программа «Темпус», поддерживающая проведение институциональных реформ в сфере образования в странах – соседях ЕС – на Балканах, в Северной Африке, Восточной Европе, на Ближнем и Среднем Востоке.

В глобальном масштабе ЕС, внося свой вклад в достижение «Целей тысячелетия» и Дакарской программы действий «Образование для всех», стремится укреплять сотрудничество не только с развитыми, но и с развивающимися странами. Так, существует программа Edulink, в рамках которой образовательные институты стран-членов ЕС сотрудничают со странами Африки, Карибского и Тихоокеанского бассейнов.

Отдельного упоминания заслуживает программа «Эразмус Мундус» – одна из самых масштабных в мире программ развития международного сотрудничества в области образования, делающая качественное европейское образование доступным для молодежи всего мира. Конечно, это «глобальное общественное благо» не является неисключаемым в полном смысле. Однако, во-первых, уже сам факт его существования свидетельствует о «глобализации» высшего образования как общественного блага, и, во-вторых, масштаб этой и подобных программ неуклонно расширяется. Так, в 2009 г. начинается новый этап реализации программы «Эразмус Мундус»: ее общее финансирование на период до 2013 г. составляет около 500 млн евро; расширяется целевая группа программы, которая теперь включает и кандидатов наук; увеличивается количество создаваемых в ее рамках магистерских программ и размер стипендий и грантов для студентов, преподавателей и исследователей.

ЕС является несомненным лидером в области развития сферы высшего образования и науки как глобального общественного блага. И хотя по общему количеству иностранных студентов и исследователей Европа пока уступает США, страны континента и сам Евросоюз накопили уникальный опыт по созданию институтов сотрудничества на всех трех направлениях «треугольника знаний», важнейшего для современных обществ, – образование, исследование и инновации. В этом смысле Европа играет ключевую роль в деле интернационализации знаний и создания глобального информационного общества.

Литература

1. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: пер. с англ. М.: Издательство АСТ, 2004. С. 38–39.
2. Education for All – quenching the thirst for education / International forum «Capacity Development for Education for All – Putting policy into practice». Bonn. 2007. 8–10 October, available at: http://www.bmz.de/en/EU_G8/Blickpunkte/blickpunkt_efa_bonn/index.html.

3. Образование для инновационных обществ в XXI веке / Официальный сайт Председательства Российской Федерации в «Группе восьми». Санкт-Петербург. 16 июля 2006 г. URL: <http://g8russia.ru/docs/12.html> (дата обращения: 13.05.09).
4. Декларация тысячелетия ООН. Утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года / Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/summitdecl.htm> (дата обращения: 13.05.09).
5. One Laptop per Child / Initiative Official Website, available at: <http://laptop.org/en/>.
6. Kirton J., Sunderland L. The G8 Summit Communiqués on Education, 1975–2005 / G8 Research Group. November 2005, available at: <http://www.g7.utoronto.ca/references/education.pdf>.
7. Cologne Charter «Aims and Ambitions for Lifelong Learning». G8 Summit. Cologne. 1999, available at: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1999koln/charter.htm>.
8. Chair's Summary. G8 Education Ministers' Meeting and Forum. Tokyo. 1–4 April 2000, available at: <http://www.g7.utoronto.ca/education/education0400.html>.
9. Образование для всех / Официальный сайт Бюро ЮНЕСКО в Москве. URL: <http://www.unesco.ru/rus/pages/bythemes/efa.php> (дата обращения: 13.05.09).
10. European Commission Development Policies, available at: http://ec.europa.eu/development/policiesgen_en.cfm.
11. G8 Ministerial Meeting on Education. Moscow. 1–2 June 2006, available at: <http://www.g7.utoronto.ca/education/education2006.html>.
12. G8 on Education: Commissioner Figel' to present the EU's experiences in Moscow. Brussels. 31 May 2006, available at: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/702&format=HTML&aged=0&lang=en>.
13. Зона европейского высшего образования // Болонский процесс и его значение для России. Интеграция высшего образования в Европе. М.: РЕЦЭП, 2005. С. 161–163.
14. Горбунова Е.М., Ларионова М.В. Эволюция проблематики образования в контексте приоритетов и обязательств «Группы восьми» // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2006. № 3. URL: http://www.iori.hse.ru/g8/a_material/evolution_problem_G8.pdf (дата обращения: 13.05.09).
15. Lisbon Strategy, available at: http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm.
16. European Commission Lifelong Learning Programme 2007–2013, available at: http://ec.europa.eu/education/programmes/newprog/index_en.html.

Динамика лидерства и моделей партнерства

Механизм ЕС как модель для глобальных институтов*

В.Н. Зуев

Зуев Владимир Николаевич – профессор, к. э. н., заведующий кафедрой международных экономических организаций и европейской интеграции факультета мировой экономики и мировой политики Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: ЕС, Европейский союз, европейская интеграция, механизм принятия решений ЕС, суверенитет
Key words: EU, European Union, European integration, EU decision-making mechanism, sovereignty

В статье рассматривается возможность применения механизма Европейского союза в качестве модели для развития глобальных институтов. Подчеркивая уникальность интеграционного механизма ЕС, опирающегося на использование механизма принятия решений, при котором учитываются интересы разных по величине и политическому весу стран-членов, автор раскрывает базовые принципы действия данного механизма. Рассматриваются возможные варианты внедрения некоторых элементов ЕС в практику ведущих международных организаций. Оцениваются негативные и положительные последствия от формирования, использования и укрепления наднациональных элементов в международном регулировании, прежде всего в экономической сфере. Поднимается вопрос о том, какие формы международного экономического регулирования в рамках международных организаций наиболее эффективны – традиционные межгосударственные или наднациональные. Раскрываются причины популярности ЕС как организации среди европейских стран.

Мировой финансовый кризис с новой остротой обнажил проблему недостаточности уровня регулирования финансовой деятельности в глобальном масштабе. Оценки экспертов разнятся: некоторые полагают, что система регулирования оказалась совершенно не готова к вызовам века, другие считают, что достаточно провести незначительные реформы, чтобы система вновь соответствовала уровню требований времени. Истина, видимо, как всегда, где-то посередине.

Очевидно одно – изменения в деятельности международных финансовых институтов назрели. Должен быть расширен перечень областей, подпадающих под регулирование, и сами институты регулирования должны трансформироваться, чтобы повысить эффективность и результативность своей деятельности.

Насколько в подобной перестройке может оказаться полезным опыт ЕС?

К использованию опыта ЕС отношение неоднозначное. Критики припоминают проекты, по которым страны ЕС не смогли договориться, и таких неудач очень много. Это правда. Но, правда и то, что то, о чем удалось договориться, – уникально. В международной практике это еще никому не удавалось. Именно поэтому опыт ЕС для международных организаций не-

вого времени может быть исключительно полезен.

Не вдаваясь в дискуссию о достижениях и неудачах ЕС, на мой взгляд, один лишь факт весьма красноречиво иллюстрирует реальную ситуацию. Состав ЕС увеличился с первоначальных шести стран в 1957 г. до 27 в 2007 г.! И новые кандидаты ждут своей очереди. Вряд ли неудачный проект пользовался бы такой популярностью. Следовательно, модель ЕС работает, она в возрастающей степени востребована и именно поэтому заслуживает внимания для применения в еще более широком масштабе.

Опыт ЕС интересен многим, например, тем, как страны с различными национальными интересами, разными обычаями, разными валютами пришли к важному и труднодостижимому консенсусу – создали Европейский валютный союз (ЕВС), что изменило их положение в международных валютно-финансовых отношениях, да и саму мировую финансовую систему. Ведь именно благодаря формированию валютного союза ЕС мир отошел от моноцентричной долларовой международной финансово-расчетной модели и перешел фактически на бивалютную.

Вариант создания наднациональной международной валюты, как известно, предлагался Китаем, Россией и Казахстаном перед встречей в верхах «Группы двадцати» в Лондоне

* Статья подготовлена при поддержке Научного фонда Государственного университета – Высшей школы экономики.

в апреле 2009 г. И в этом отношении опыт ЕС, безусловно, мог бы пригодиться.

Наднациональный вариант урегулирования проблем межгосударственного взаимодействия – это договоренность гораздо более высокого порядка, чем обычный компромисс. В некоторой степени это вынужденная мера в условиях растущей взаимозависимости, но ее принятие требует иного уровня сознания и политической воли. Если исходить из того, что силовое давление неприемлемо, а интересы государств в какой-то из областей слишком различны для того, чтобы принять решение, то традиционный путь достижения компромисса может растянуться на многие годы. А если это решение крайне необходимо уже сейчас?

Если это квоты на вылов рыбы, который ведется беспорядочно соседними государствами с превышением разумных пределов? Ожидание компромисса с учетом всех национальных интересов во всех мельчайших аспектах может продолжаться десятилетия. Тем временем и рыбы не останется вовсе.

Если это изменения климата? Если речь идет о неотложных антикризисных мерах? Передача национальных полномочий в таких сферах наднациональному органу становится все более настоятельной необходимостью. Однако наднациональная валюта вряд ли находится на первых позициях этого списка.

Полагаю, до реального воплощения предложений о введении международной наднациональной валюты в жизнь еще далеко. Поэтому следует обратить внимание на то, что более востребовано международной системой в текущий момент и на то, что могло бы с высокой долей вероятности и полезности быть использовано в системе глобальных институтов уже сейчас.

Особая роль в достижениях ЕС по праву принадлежит механизму принятия решений, выработанному в объединении путем длительных переговоров и сложных компромиссов. Механизм принятия решений имеет исключительное значение для функционирования любой структуры. Отсутствие эффективного механизма препятствует развитию организации. Без принятия решений движение вперед невозможно. Особенно актуально, трудно и необходимо принятие решений в периоды кризиса.

Поэтому, на мой взгляд, совершенствование механизма принятия решений глобальных институтов является на сегодняшний день первоочередной задачей.

ЕС обладает уникальным механизмом принятия решений. Без преувеличения можно сказать, что ни одна организация в мире не имеет подобного механизма. Именно этот механизм является одной из важнейших составляющих тех достижений и успехов, которых добился ЕС в своем развитии.

Более того, пожалуй, на данный момент наиболее эффективная и разумная система международного управления сложными проблемами взаимодействия между странами существует только в границах ЕС. Можно спорить о ее недостатках и достоинствах, однако очевидно, что лучшего международного механизма взаимодействия стран во все более взаимозависимом международном пространстве человечество пока не придумало.

С помощью этого механизма Европейскому союзу удается принимать решения, которые соответствуют политике как больших, так и малых стран, удовлетворяют интересам как крупного, так и малого бизнеса, устраивают многоликие социальные группы и слои населения. Страны с различными национальными интересами, еще недавно, по историческим меркам, враждовавшие друг с другом, – во время Второй мировой войны, и совсем недавно – в период «холодной войны», находят взаимоприемлемые компромиссы по широкому кругу вопросов сотрудничества. При этом число недовольных совместной политикой существенно уступает количеству позитивно настроенных в отношении ЕС граждан¹. И все новые страны стремятся в ЕС².

Уникальность интеграционного механизма ЕС состоит не только в том, что принимаются во внимание экономические и политические факторы развития (внутренние и внешние), и не только в том, что учитываются интересы аграрно-ориентированных и промышленно развитых стран, и даже не только в том, что сочетаются интересы крупного и мелкого бизнеса, согласуются параметры экономик разного уровня развития, но и, не в последнюю очередь, примиряются интересы больших и малых, относительно сильных и слабых государств. Все

¹ Это демонстрируют регулярно проводимые (уже в течение 30 лет) специально созданной службой «Евробарометр» опросы общественного мнения в странах ЕС. См.: ec.europa.eu/public_opinion/archives за соответствующие годы.

² Последними, в январе 2007 г., присоединились Румыния и Болгария. В 2004 г. ЕС принял 10 новых стран. И этим список желающих не исчерпывается – на очереди ряд государств Балканского региона, Турция и даже некоторые страны СНГ.

эти обстоятельства имеют важное значение для обеспечения процесса принятия решений в рамках глобальных институтов.

В первом приближении механизм принятия решений в ЕС выглядит громоздким, сложным и запутанным. Наверное, он и не может быть другим для организации такого широкого охвата участников и областей сотрудничества. Однако при ближайшем рассмотрении он оказывается логичным и обоснованным. Не вдаваясь в подробности, попробуем понять базовые принципы построения механизма.

Во-первых, на различных направлениях сотрудничества действует разная процедура принятия решений. Каждому направлению политики ЕС соответствует своя процедура взаимодействия между Комиссией, Советом и Парламентом, определенный порядок голосования [1]. Чем более плотное сотрудничество между странами существует в конкретной области, чем важнее оперативность принятия решений, тем более наднационален механизм, тем труднее отдельным странам заблокировать принятие решений в рамках оговоренной совместной процедуры.

Во-вторых, институты ЕС, взаимодействуя в рамках процедуры решений, конечно же, наделены определенным объемом полномочий странами-членами объединения. Но, получив эти полномочия, в соответствующих пределах, дальше при выработке политики они уже могут действовать вполне самостоятельно и независимо, не обращаясь всякий раз к представителям стран за очередным одобрением компетенций в голосовании в связи с возникшими нюансами. Тем самым механизм принятия решений обретает некую самостоятельность и становится не столь уязвимым к текущим и скоротечным изменениям в политических построениях отдельных государств.

В-третьих, малые и менее влиятельные в той или иной сфере страны соглашались с тем принципом, что более мощные государства должны иметь возможность и в большей степени влиять на выработку решений пропорционально своему значению. Если бы кредитную политику Всемирного банка, 99% кредитного пакета которого формируется развитыми странами, определяли бы «на равных» с развитыми и развивающимися странами – основные получатели средств, то это выглядело бы не вполне логично.

В-четвертых, большие и более значимые страны поощряют малые к участию в совместном механизме принятия решений, предоставляя им хоть и меньший вес в определении об-

щей политики, но все же не пропорционально меньший в соотношении с их реальным потенциалом. Таким образом малые страны становятся заинтересованными участниками в выработке общего механизма.

Наконец, в-пятых, для непредвиденных случаев предусматривается страховочный механизм. Если возникает существенная угроза национальным интересам страны в области, подпадающей под общий механизм принятия решений, то данное государство имеет право временно прекратить исполнение обязательств по такому решению.

Список характерных особенностей механизма принятия решений ЕС можно было бы еще долго продолжать. Но, полагаю, более широкое международное признание только уже названных основополагающих для стран ЕС принципов могло бы существенно продвинуть вперед совершенствование системы принятия решений в рамках глобальных институтов, что привело бы к радикальному повышению эффективности их деятельности.

Когда начинаешь размышлять о возможных вариантах практического использования этой части опыта ЕС, например, в реорганизации системы ООН, то наталкиваешься на очень непростые проблемы его применимости. Как организовать распределение голосов, например, для принятия решений по процедуре квалифицированного большинства в одной из структур системы ООН? Если выбрать критерий доли страны в мировом населении, то все решения в ООН будут индокитайскими. Если взять за основу экономический потенциал, то американо-европейскими. Если по запасам сырьевых ресурсов, то... Видимо, нужен некий сложный симбиоз показателей. Опять же, подобно распределению голосов в ЕС.

Но главное напрашивающееся изменение – отход от единогласия в некоторых, заранее оговоренных областях, градация решений по важности, процедуре и степени обязательности для всех.

Готовы ли страны мира к подобным преобразованиям? Конечно же, далеко не все, и далеко не в том объеме трансформаций, которые произошли в ЕС. Однако некоторые элементы системы ЕС могли бы постепенно внедряться в практику ведущих международных организаций. Многие региональные организации активно используют схемы ЕС для организации сотрудничества, применяя даже те же названия.

Большинство стран опасаются потери контроля за развитием событий. Это серьезное препятствие для проведения преобразова-

ний, поэтому попытаемся привести некоторые доводы в пользу трансформаций в данном направлении.

Этот процесс неоднозначно воспринимается аналитиками, политиками и населением самой Европы прежде всего. Например, в своем выступлении в американском аналитическом центре – Институте Като 9 марта 2007 г., президент Чешской республики В. Клаус, анализируя вызовы времени для республики, среди угроз позитивным преобразованиям назвал тенденцию развития наднациональных инструментов в политике ЕС. «Я много раз подчеркивал, что объединение Европы, так называемое углубление интеграции, так же, как и быстрая политическая интеграция, и процесс развития наднациональных тенденций в ЕС... несут пагубные последствия для демократических прав и свобод» [2]. Правда, для меня остается неясным, каким образом развитие именно наднационального интеграционного механизма несет угрозу свободе и демократии. Видимо, необходимо анализировать степень демократичности самого механизма. Сам по себе наднациональный характер механизма, с точки зрения развития демократии, еще ни о чем не говорит, так как он может быть как менее, так и более демократичным в сравнении с национальными системами.

И другой блок опасений, связанных с тем, что государство теряет контроль над экономикой в результате развития тенденции укрепления наднациональных элементов в международном регулировании, на мой взгляд, не вполне соответствуют реалиям.

Более правильно было бы утверждать, что государство без активного выхода на международный уровень регулирования в любом случае теряет контроль самостоятельного управления за вышедшими на глобальный уровень экономическими процессами. Из примеров последнего времени, широко обсуждаемых в настоящее время на уровне международных институтов, обращает на себя внимание офшорная деятельность финансового капитала. Не случайно вопрос о контроле над этой деятельностью обсуждался в формате «Группы двадцати» в Лондоне в апреле 2009 г., и было принято решение о скоординированных действиях на этом направлении. Ясно, что отдельные государства в одиночку не смогут эффективно решать проблемы офшоров.

В определенном смысле государство *вынуждено* передать часть своих полномочий на международный уровень. В этом есть объективная потребность. Глобальные проблемы

не могут быть решены отдельными государствами.

Тем не менее при передаче своих полномочий государство стремится сохранить в максимальной степени национальный контроль над ключевыми сферами деятельности и суверенитет. Несмотря на то что государство выглядит пострадавшим в процессе передачи части регулирующих функций на уровень международных организаций, нельзя однозначно констатировать, что при передаче полномочий даже на наднациональный уровень государство теряет в какой-либо степени контроль над экономикой. Скорее наоборот.

Через совместные международные механизмы оно *восстанавливает утраченный контроль* за вышедшими за пределы национальных границ экономическими явлениями. Через структуры международных организаций происходит возрастание роли государства или, точнее, восстановление его регулирующей функции в международной экономической среде.

На мой взгляд, довольно близко к пониманию этой реальности подошли исследователи механизма принятия решений в международных экономических организациях из Лондонской школы экономических и политических исследований Н. Бейн и С. Вулкок. В своей книге по международной экономической дипломатии они отметили: «Системы управления, основанные на определенных правилах, требуют от правительств стран передать часть своего суверенитета. Но проникновение в национальную экономику международного капитала подрывает основы национального суверенитета в любом случае» [3].

Возникает закономерный вопрос: какие формы международного экономического регулирования в рамках международных организаций наиболее эффективны – традиционные межгосударственные или наднациональные? Ответ в значительной степени зависит от сферы применения регулирования. Интересно отметить, что чем более наднациональна процедура принятия решений на каком-либо из направлений совместной политики ЕС, тем более результативна эта политика и тем больших успехов в ее реализации удастся добиться.

Наиболее чувствительные сферы с точки зрения наибольшей степени взаимозависимости экономик различных стран, такие, например, как охрана окружающей среды, регулирование квот рыболовства, использование атомной энергии и т.д., могут наиболее эффективно управляться с использованием наднациональных структур и механизмов.

Процесс принятия и исполнения решений в рамках традиционных межгосударственных структур растягивается во времени, а довольно часто и вовсе не приводит к результату из-за несогласия хотя бы одной из стран, участвующих в процессе. Принимая во внимание степень расхождений в понимании правильных решений, с позиции их соответствия национальным интересам, достижение консенсуса – крайне сложный и кропотливый процесс. Страны ЕС раньше других осознали необходимость перехода на новую наднациональную систему регулирования. Это одна из причин успеха ЕС как организации и роста ее популярности среди других европейских стран, несмотря на очевидные ограничения суверенитета этих стран.

В действительности можно констатировать попытки все более частого использования элементов наднационального поведения и в деятельности глобальных международных институтов. Если проанализировать деятельность институтов системы ООН последнего времени, то мы постоянно будем сталкиваться с фактами проявления тех или иных наднациональных элементов в глобальной системе управления. Например, экономические санкции, принимаемые вопреки воле отдельных государств (Ирак, Иран), деятельность международного трибунала ООН, введение миротворческих сил в различных регионах, деятельность МАГАТЭ по контролю за развитием программ атомной энергетики, деятельность Совета Европы и в особенности Европейского Суда по правам человека, принятие решений в МВФ в соответствии с квотами стран-участниц. Определенные правила международного общения все чаще внедряются через

механизм мягкого или более жесткого принуждения. Это трансформирует де-факто понимание национального суверенитета.

Пока не существует других регионов в мире, сопоставимых с Европой как по уровню экономического развития отдельных стран этих регионов, так и по плотности взаимодействия и взаимозависимости. Видимо, должно пройти время, прежде чем возникнут экономические предпосылки для выхода на иной уровень зрелости в отношениях совместного управления этими процессами, сопоставимые с условиями «старушки» Европы.

В этом смысле опыт ЕС не столько уникален, сколько показывает ранее, чем в других регионах и других организациях, магистральное направление развития системы международного экономического регулирования, в которую входят многочисленные международные организации, действующие в настоящее время преимущественно на принципах «единогласия» и межгосударственности.

Литература

1. Официальный сайт Европейского союза. URL: ec.europa.eu/governance/governance_eu/policies_en.htm. 17.05.2007 (дата обращения: 29.05.2009).
2. Voclav K. Environmentalism and Other Challenges of the Current Era // Cato Economic Development Bulletin. April 2007. No. 10. P. 3.
3. Bayne N., Woolcock S. The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations. Hampshire: Ashgate, 2003. P. 13.

ЕС как коллективный член «Группы восьми».

Приоритеты, функции, ценности

М.В. Ларионова, М.Р. Рахмангулов

Ларионова Марина Владимировна – д. полит. н., проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, директор Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики

Рахмангулов Марк Ринадович – исследователь Информационно-аналитического центра по сотрудничеству с «Группой восьми» Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: Европейский союз, ЕС, «Группа восьми», G8, глобальное управление

Key words: European Union, EU, Group of Eight, G8, global governance

В статье представлены результаты эмпирического исследования роли и влияния ЕС на процессы глобального управления, его вклада в определение и реализацию приоритетов, функций и ценностей «Группы восьми». На основе методологии функционального анализа и количественного анализа документов осуществлена оценка ключевых приоритетов и функций обоих институтов, а также их сравнительный анализ.

Введение

В исследовании «Европейский союз как коллективный актор в международном пространстве: европейский путь создания глобального общественного блага на основе формирования многосторонних партнерств и опоры на международные институты» предпринята попытка проанализировать вклад ЕС в определение и реализацию приоритетов и ценностей «Группы восьми», а также осуществление в рамках «восьмерки» основных функций глобального управления: политическое управление на национальном уровне, обсуждение, определение направлений дальнейших действий, принятие решений, реализация решений и развитие глобального управления.

В ходе исследования была сформирована специализированная база данных и документов обоих институтов и осуществлен качественный и количественный анализ материалов. Контент-анализ был направлен на выявление приоритетов, ценностей и обязательств, общих и специфических для «Группы семи/восьми» и ЕС, на основе поиска, учета и сопоставления количества документов, упоминаний и символов и их распределения по приоритетам и функциям в соответствии с методологией функционального анализа¹.

Описание массива данных

База данных включает документы Европейского союза и «Группы восьми» за период с 1998 г. по 2008 г. Источниками документов «Группы семи/восьми» были сайты соответствующих председательств, а также сайт Исследовательской группы «Группы восьми» Университета Торонто (www.g8.utoronto.ca). Для поиска документов ЕС использовался архив пресс-релизов Совета ЕС, а также сайт Европейской комиссии. Такие документы, как заявления и заключения совета, содержащиеся в пресс-релизах, заносились в базу и анализировались отдельно. Пресс-релизы рассматривались как самостоятельные документы.

Массив данных состоит из 1927 документов. Из них 1676 – документы ЕС и 251 – документы «Группы семи/восьми». Количество документов ЕС в разные годы отличается, так как их отбор проводился с учетом приоритетов «Группы восьми» в конкретном году. Количество документов «Группы восьми» соответствует официально принятым документам саммитов (Табл. 1).

Документы ЕС включают протоколы заседаний и решения Советов министров различных конфигураций, Заключения по итогам заседаний Европейского совета, заявления и доклады

¹ Подробно описание методологии, параметров анализа и базы данных представлено в статье «Методология исследования роли Европейского союза как коллективного участника процессов глобального управления». См. с. 14. настоящего издания.

Таблица 1. Количество документов ЕС и «Группы восьми» по годам

	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Всего
ЕС	73	84	256	122	161	218	165	104	130	107	256	1676
«Группа восьми»	10	9	13	25	27	32	25	29	23	27	31	251
Всего	83	93	269	147	188	250	190	133	153	134	287	1927

верховного представителя по общей внешней и оборонной политике. Небольшое количество документов Европейской комиссии и Высокого представителя по вопросам общей внешней политики и политики безопасности связано с тем, что документы, подготовкой которых занимаются наднациональные органы ЕС, затем утверждаются Советом ЕС или Европейским советом. В анализ были включены также заявления и декларации, пресс-релизы и коммюнике по итогам саммитов ЕС и третьих стран (Табл. 2, 3, 4).

Таблица 2. Количество документов ЕС по авторам

Институт ЕС	Кол-во
Совет по общим вопросам и внешним отношениям	622
Председатель Совета ЕС	433
Совет по экономическим и финансовым вопросам	131
Европейский совет	87
Саммиты ЕС и третьих стран	63
Совет по окружающей среде	58
Совет по транспорту, телекоммуникациям и энергетике	56
Совет по правосудию и внутренним делам	53
Совет по занятости, социальной политике, здравоохранению и делам потребителей	52
Совет по образованию, культуре и делам молодежи	35
Совет по сельскому хозяйству и рыболовству	29
Совет по конкурентоспособности (внутренний рынок, производство и наука)	29
Генеральный секретарь Совета ЕС / Высокий представитель по вопросам общей внешней политики и политики безопасности	14
Министерские встречи ЕС и третьих стран	10
Европейская комиссия	4

Таблица 3. Количество документов «Группы восьми» по авторам

Институт «Группы восьми»	Кол-во
Лидеры стран «Группы восьми»	111
Министры финансов стран «Группы семи»	41
Министры иностранных дел «Группы восьми»	27
Министры финансов стран «Группы восьми»	24
Председатель «Группы восьми»	9
Министры по защите окружающей среды «Группы восьми»	9
Министры юстиции и внутренних дел «Группы восьми»	7
Министры труда и занятости «Группы восьми»	6
Специальные группы «Группы восьми»	5
Министры энергетики «Группы восьми»	4
Министры развития «Группы восьми»	3
Лидеры стран «Группы семи»	3
Председатель «Группы семи»	1
Министры науки и технологии «Группы восьми»	1

Основные результаты анализа

Анализ осуществлялся по широкому набору показателей. В данной работе представлены результаты по четырем блокам исследования: вклад ЕС в определение приоритетов глобальной повестки дня, выполнение функций глобального управления, формирование общих ценностей, а также интенсивность взаимодействия с международными организациями. Поскольку количество документов ЕС значительно превышает количество документов «Группы восьми», для обеспечения сопоставимости данных использовались относительные показатели, доля документов, символов или упоминаний

Таблица 4. *Количество документов ЕС и «Группы восьми» по типам*

Тип	Кол-во документов ЕС	Кол-во документов «Группы восьми»	Всего
Пресс-релиз	572	0	572
Заключения	472	11	483
Декларация	200	22	222
Заявление по вопросам общей внешней политики и политики безопасности	213	0	213
Заявление	70	105	175
Заключения Председателя Европейского совета	40	0	40
Доклад	17	22	39
Коммюнике	17	21	38
Другой тип	17	20	37
План действий	4	26	30
Резолюция	27	0	27
Заявление Председателя	0	16	16
Доклад по вопросам общей внешней политики и политики безопасности	10	0	10
Общая позиция	8	0	8
Инициатива	0	4	4
Общие действия	2	2	4
Рабочая программа	3	0	3
Стратегия	2	0	2
Хартия	0	2	2
Повестка дня	1	0	1
Соглашение	1	0	1

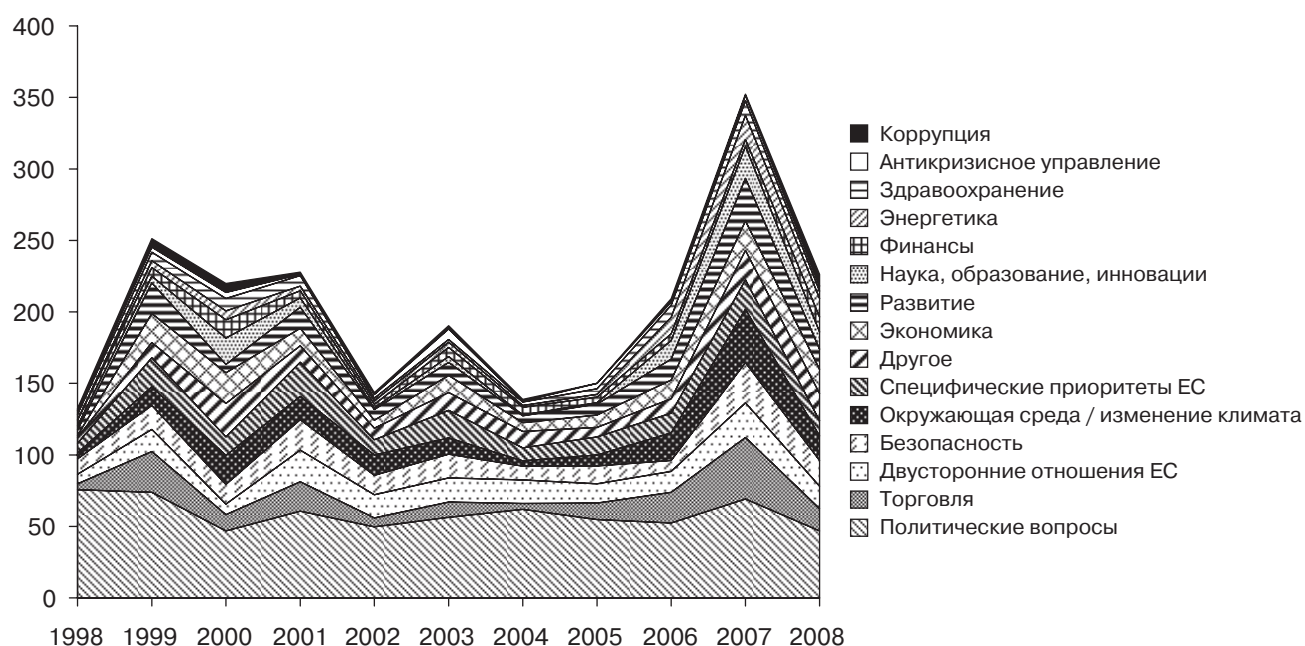
в совокупности документов соответствующего института.

Приоритеты

Сопоставление по приоритетам осуществлялось на основе сравнения 1) кумулятивных данных по количеству документов, упоминаний и символов за период 1998–2008 гг., 2) относительной интенсивности дискурса по конкретным приоритетам и их места в системе приоритетов ЕС и «Группы восьми» в этот период, 3) относительной динамики приоритета в исследуемый период.

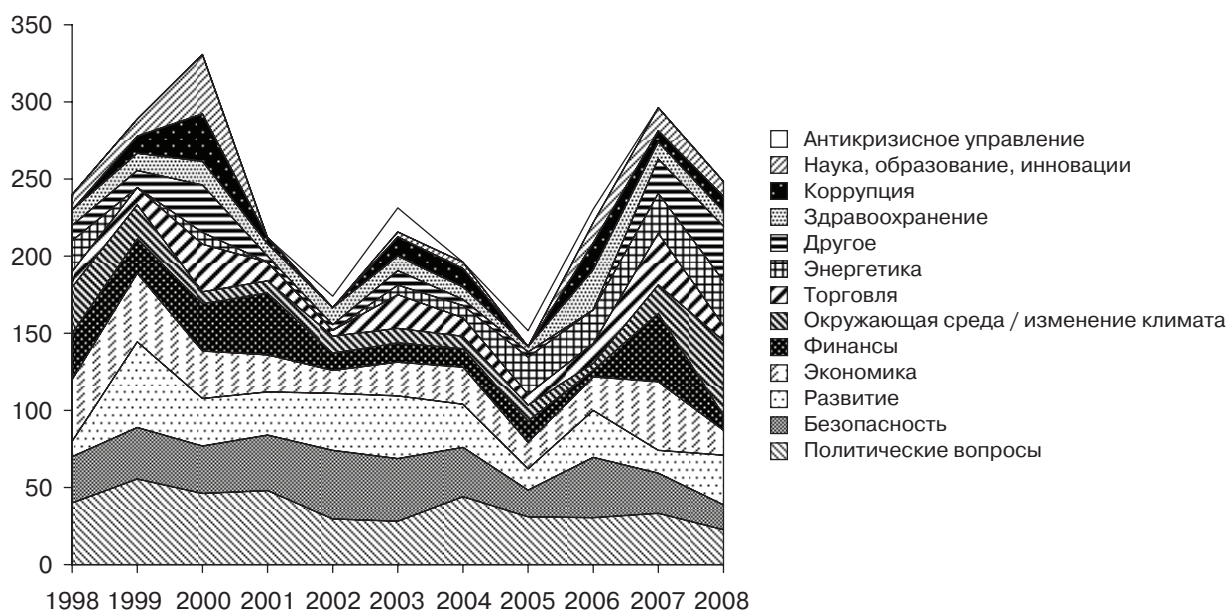
Не удивительно, что по уровню абсолютной интенсивности дискурса и абсолютным кумулятивным показателям ЕС значительно пре-

восходит «Группу восьми». Это определяется спецификой институтов. И, безусловно, интенсивность дискурса в ЕС по тем или иным приоритетам оказывает влияние на уровень включения этих вопросов в повестку дня других международных институтов и «Группы восьми». Важно другое, анализ указанных параметров показывает возрастающую конгруэнтность их динамики по большинству направлений, в том числе по политическим вопросам и проблемам безопасности, экономике и торговле, энергетической политике, образованию, науке и инновациям. Тенденция подтверждает возрастающую роль этой проблематики в повестке дня обоих институтов и повышение вклада ЕС в дискурс (реализацию функции обсуждения) по проблемам глобального управления (Рис. 1, 2).



Примечание. Сумма долей больше 100%, так как один документ может содержать несколько приоритетов. Таблицу данных см. в Приложении 2.

Рис. 1. Приоритеты, доля от всех документов ЕС, %



Примечание. Сумма долей больше 100%, так как один документ может содержать несколько приоритетов. Таблицу данных см. в Приложении 3.

Рис. 2. Приоритеты, доля от всех документов G8, %

Абсолютные данные кумулятивных показателей подтверждают предположение о влиянии изменений во внутриполитических и институциональных процессах ЕС на изменение соотношений вклада ЕС и «Группы восьми» в формирование глобальных процессов по приоритетным направлениям политики. Это особенно заметно в нарастающей динамике дискурса ЕС по проблемам финансовой политики, вопросам безопасности и политическим вопросам, сотрудничеству в сфере энергетики и образования и науки, соответственно связанных с реализацией третьей фазы становления валютного союза, усилением институционального фундамента в рамках второй опоры (в связи с вступлением в силу Амстердамского договора,

принятием Кёльнской декларации «Об усилении общей европейской политики безопасности и обороны», принятием Европейской стратегии безопасности), усилением сотрудничества в сфере энергетической политики [1, 2, 3, 4], и образования (Табл. 5).

Уже по абсолютным показателям очевидно различие в иерархии приоритетов обоих институтов. Если вопросы политики и безопасности, финансов и окружающей среды в обоих институтах занимают в целом примерно равные доли, то по содействию развитию наблюдается ведущая роль «Группы восьми», в системе приоритетов которой, независимо от единицы измерения, развитие включается в первую тройку (Рис. 3, 4, 5).

Таблица 5. Приоритеты, кумулятивный прирост количества документов, изменение к предыдущему году, %

Приоритет	Институт	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее изменение к предыдущему году
Политические вопросы	ЕС	110,71	101,69	31,09	25,64	31,38	19,81	9,24	10,09	9,97	14,71	36,43
	G8	125,00	66,67	80,00	29,63	25,71	25,00	16,36	10,94	12,68	8,75	40,07
Безопасность	ЕС	175,00	159,09	45,61	26,51	34,29	11,35	8,28	5,88	16,67	21,90	50,46
	G8	100,00	66,67	90,00	63,16	41,94	18,18	9,62	15,79	10,61	6,85	42,28
Окружающая среда / изменение климата	ЕС	366,67	371,43	30,30	26,74	22,94	4,48	5,71	16,89	23,12	20,66	88,89
	G8	66,67	20,00	33,33	37,50	27,27	14,29	18,75	5,26	25,00	60,00	30,81
Другое	ЕС	300,00	500,00	19,44	15,12	27,27	15,08	4,83	8,55	13,33	26,20	92,98
	G8	100,00	200,00	16,67	14,29	37,50	9,09	8,33	0,00	46,15	57,89	48,99
Торговля	ЕС	800,00	107,41	44,64	12,35	25,27	6,14	9,92	21,05	28,57	19,32	107,47
	G8	100,00	200,00	50,00	11,11	70,00	17,65	10,00	13,64	36,00	8,82	51,72
Экономика	ЕС	1700,00	305,56	20,55	10,23	26,80	8,13	6,77	11,97	13,84	23,76	212,76
	G8	100,00	50,00	50,00	22,22	31,82	20,69	14,29	12,50	26,67	8,77	33,70
Развитие	ЕС	600,00	71,43	50,00	22,22	30,30	9,30	8,51	18,63	26,45	23,53	86,04
	G8	500,00	66,67	70,00	58,82	48,15	17,50	8,51	13,73	6,90	16,13	80,64
Наука, образование, инновации	ЕС	200,00	783,33	15,09	3,28	14,29	1,39	1,37	22,97	26,37	26,96	109,51
	G8	100,00	250,00	0,00	0,00	14,29	12,50	0,00	33,33	33,33	18,75	46,22
Финансы	ЕС	166,67	412,50	14,63	8,51	27,45	13,85	5,41	7,69	5,95	30,34	69,30
	G8	66,67	80,00	111,11	15,79	18,18	11,54	13,79	3,03	35,29	6,52	36,19
Здравоохранение	ЕС	166,67	275,00	30,00	7,69	9,52	8,70	8,00	20,37	16,92	17,11	56,00
	G8	100,00	100,00	50,00	50,00	33,33	16,67	7,14	40,00	14,29	12,50	42,39
Энергетика	ЕС	н/д	400,00	20,00	16,67	28,57	5,56	5,26	37,50	32,73	45,21	65,72
	G8	0,00	50,00	0,00	0,00	66,67	40,00	100,00	35,71	36,84	34,62	36,38
Антикризисное управление	ЕС	150,00	220,00	6,25	23,53	76,19	2,70	10,53	7,14	8,89	18,37	52,36
	G8	н/д	н/д	н/д	н/д	250,00	0,00	42,86	20,00	0,00	0,00	52,14
Коррупция	ЕС	500,00	266,67	9,09	8,33	19,23	6,45	0,00	9,09	2,78	56,76	87,84
	G8	н/д	400,00	20,00	0,00	66,67	30,00	0,00	30,77	11,76	15,79	63,89

Примечание. Н/д – в предыдущем году приоритет не упоминался.
Таблицу по кумулятивному приросту количества упоминаний см. в Приложении 4.

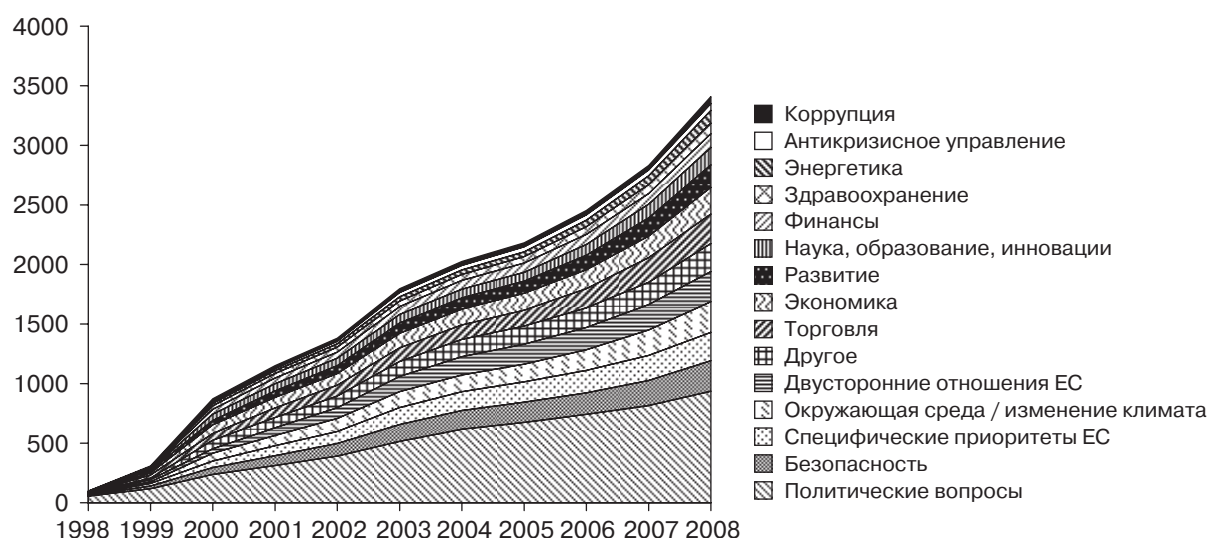


Рис. 3. Приоритеты, количество документов ЕС, кумулятивный прирост

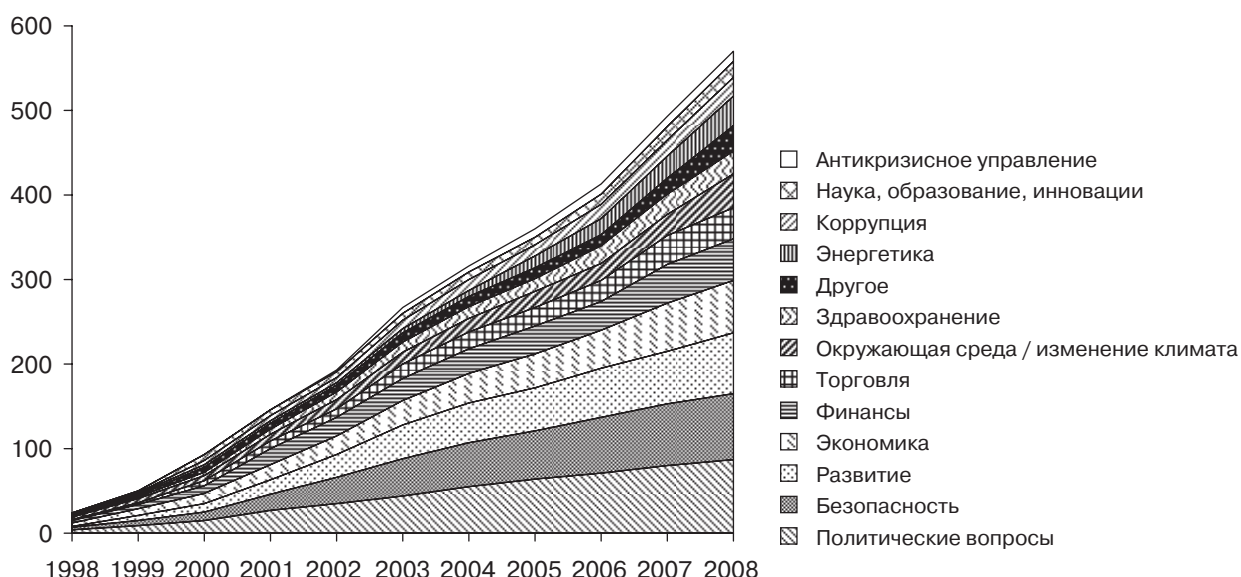


Рис. 4. Приоритеты, количество документов G8, кумулятивный прирост

Относительные данные подтверждают ведущую роль «Группы восьми» в повестке дня развития, хотя и по доле от числа всех документов, и по долям упоминаний и символов в «Группе восьми» после саммита в Кананаскисе наблюдается снижение интенсивности проблематики одновременно с повышением уровня ее присутствия в документах ЕС. 2005 и 2007 гг. характеризуются сближением и преобладанием влияния ЕС. Однако, учитывая, что двойное председательство в рассматриваемый период Великобритании и Германии в «восьмерке» и ЕС дало возможность обеспечивать взаимное

усиление вопросов поддержки стран Африки в повестке дня обоих институтов, сложно однозначно оценить наблюдающуюся тенденцию как следствие преобладающей роли ЕС.

Согласно полученным оценкам, «Группа восьми» «ведет» повестку дня в сфере экономики и финансов, хотя после введения Валютного и экономического союза (ВЭС) и начала реализации Лиссабонской стратегии наблюдается очевидное сближение параметров по этим приоритетам (Рис. 6). В то же время ЕС доминирует по относительной интенсивности дискурса в торговой политике (Рис. 7).

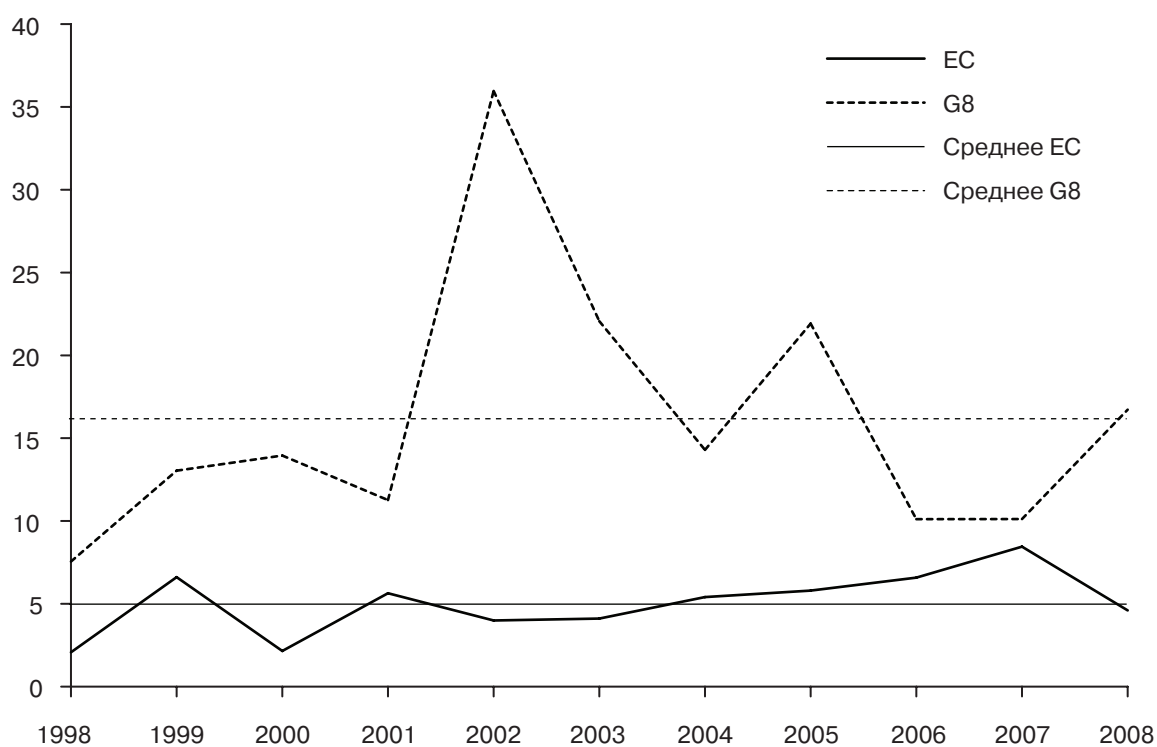


Рис. 5. Приоритет «Развитие», доля от всех упоминаний

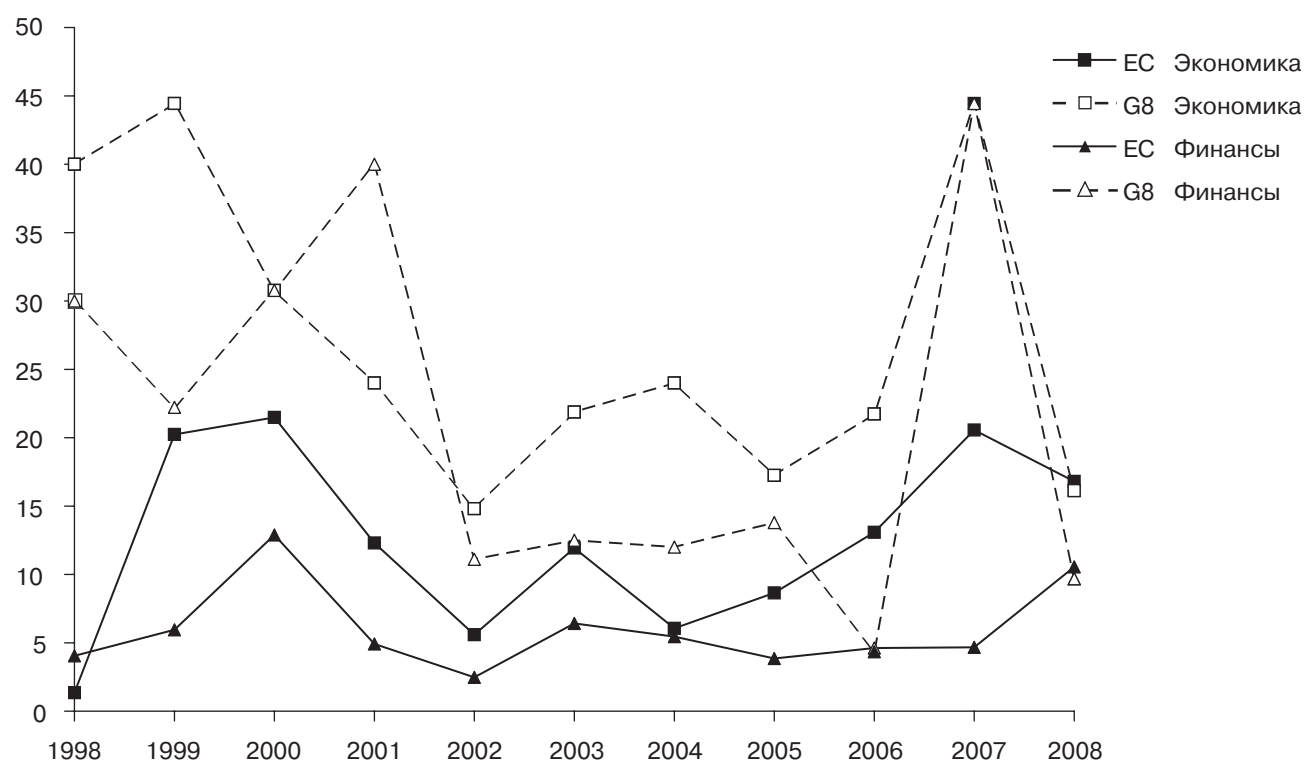


Рис. 6. Приоритеты, доля от всех документов, %

В сфере энергетики и защиты окружающей среды наблюдается стабильное усиление повестки дня ЕС, при этом «Группа восьми» преобладает по показателям средней доли от числа всех документов, упоминаний и символов. Однако в период 2005–2007 гг. ЕС лидирует в динамике и это связано с двойным председательством Великобритании и Германии, включивших вопросы окружающей среды и энергоэффективности в свои повестки дня, с приоритетом энергетики в повестке дня председательства России в «восьмерке», а также с общей тенденцией усиления значения этой проблематики для ЕС и лидерства ЕС в этих сферах в международном диалоге и сотрудничестве (Рис. 8).

Несмотря на значительное преобладание вопросов политической повестки дня в документах ЕС, средняя интенсивность включения проблематики безопасности, преодоления кризисных ситуаций и борьбы с коррупцией в «Группе восьми» значительно выше, при этом по всем трем сферам наблюдается постепенное сближение уровня интенсивности дискурса (Рис. 9).

Наиболее очевидна конгруэнтность интенсивности дискурса с сохранением ведущей роли «восьмерки» в диалоге по приоритетам в сферах образования, науки и инноваций, здравоохранения (борьбы с инфекционными забо-

леваниями), за исключением всплеска 2006 г., в котором в рамках председательства в «Группе восьми» Россия включила оба приоритета в повестку дня саммита (Рис. 10).

По относительному балансу изменений интенсивности дискурса по проблемам глобальных общественных благ в обоих институтах отмечается общая позитивная динамика в сферах развития, защиты окружающей среды, торговли, коррупции, а также науки и образования (Табл. 6).

Функции

Сравнительный анализ по функциям осуществлялся на основе 1) сопоставления абсолютных кумулятивных данных по количеству документов, упоминаний и символов, отражающих исполнение соответствующих функций обоими институтами, 2) оценки относительного вклада ЕС и «Группы восьми» в исполнение конкретных функций глобального управления, 3) динамики участия институтов в реализации этих функций.

По абсолютным данным и доле в общем объеме дискурса в обоих институтах доминирует функция обсуждения. По всем функциям отмечается бурная позитивная динамика. В обоих институтах в период 1998–2000 гг. зафиксированы наиболее высокие средние по-

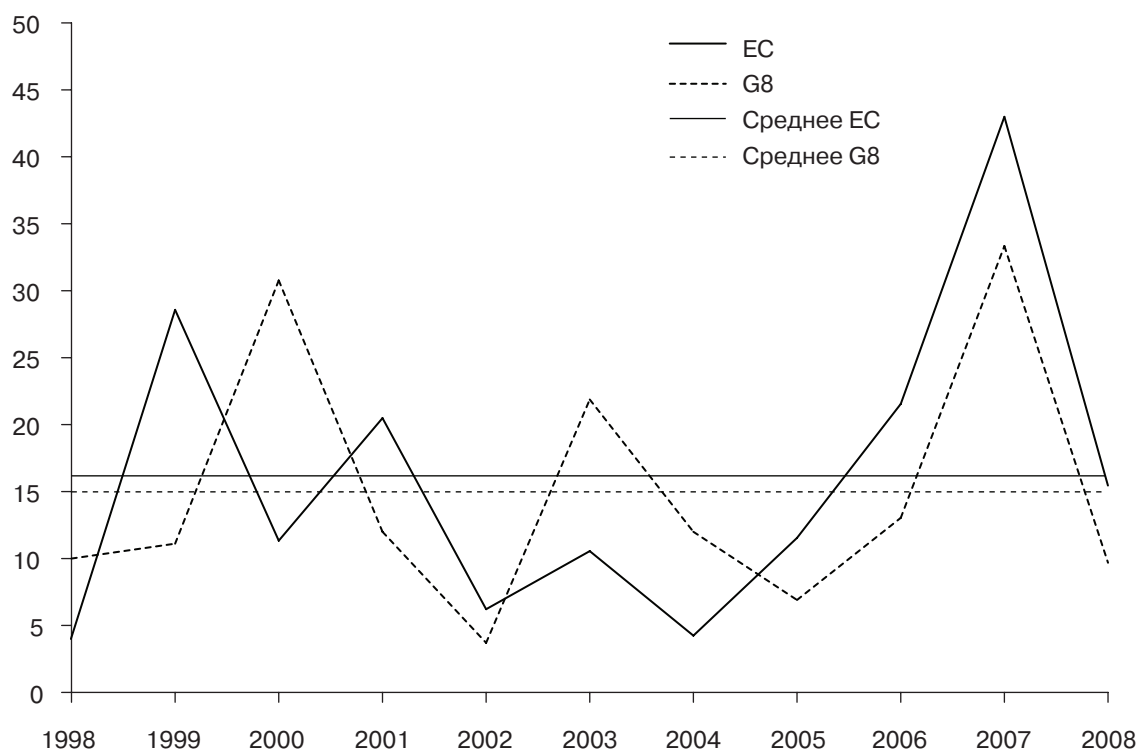


Рис. 7. Приоритет «Торговля», доля от всех документов, %

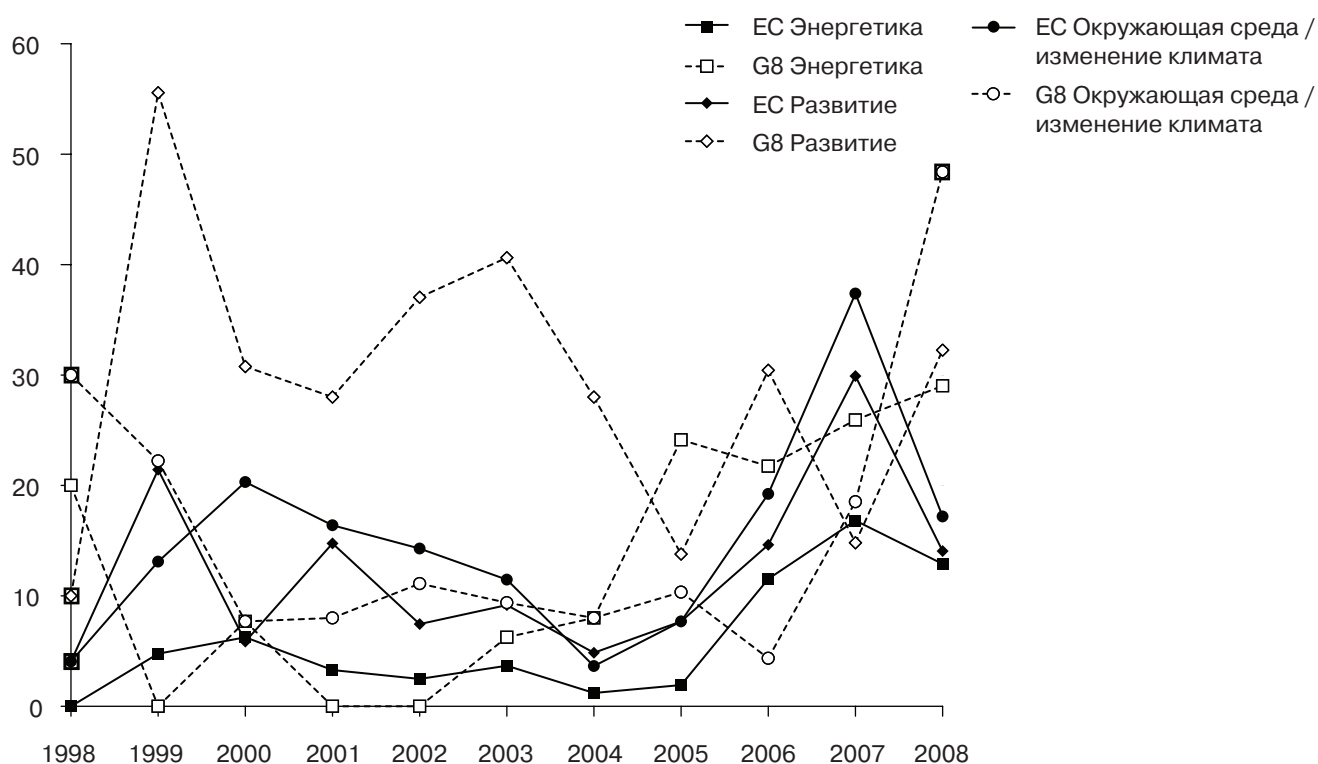


Рис. 8. Приоритеты, доля от всех документов, %

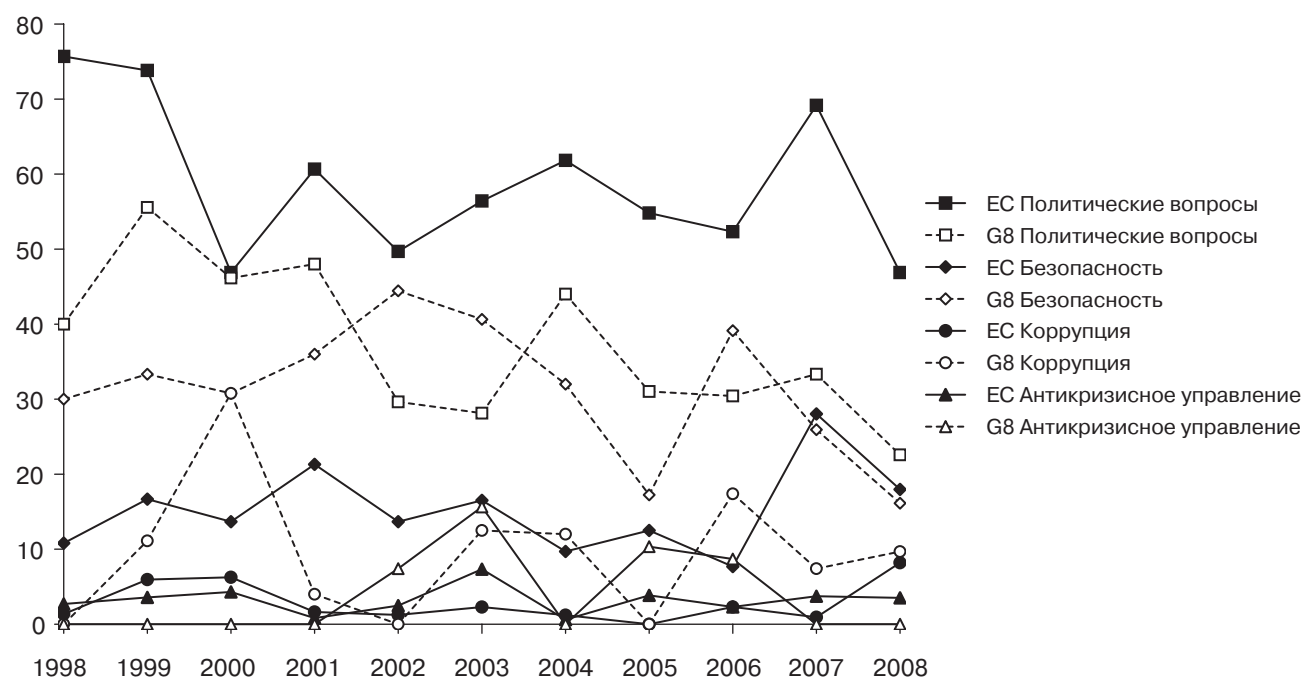


Рис. 9. Приоритеты, доля от всех документов, %

казатели приращению к предыдущему году с последующей стабилизацией на примерно равных уровнях повышения значений. Для ЕС наиболее высокая средняя динамика наблюдается по функциям развития глобального управле-

ния, определения направлений действия, обсуждения и исполнения. Для «Группы восьми» динамика средних показателей по первым двум функциям ниже, чем у ЕС, однако средние значения за период все же выше (Табл. 7, 8).

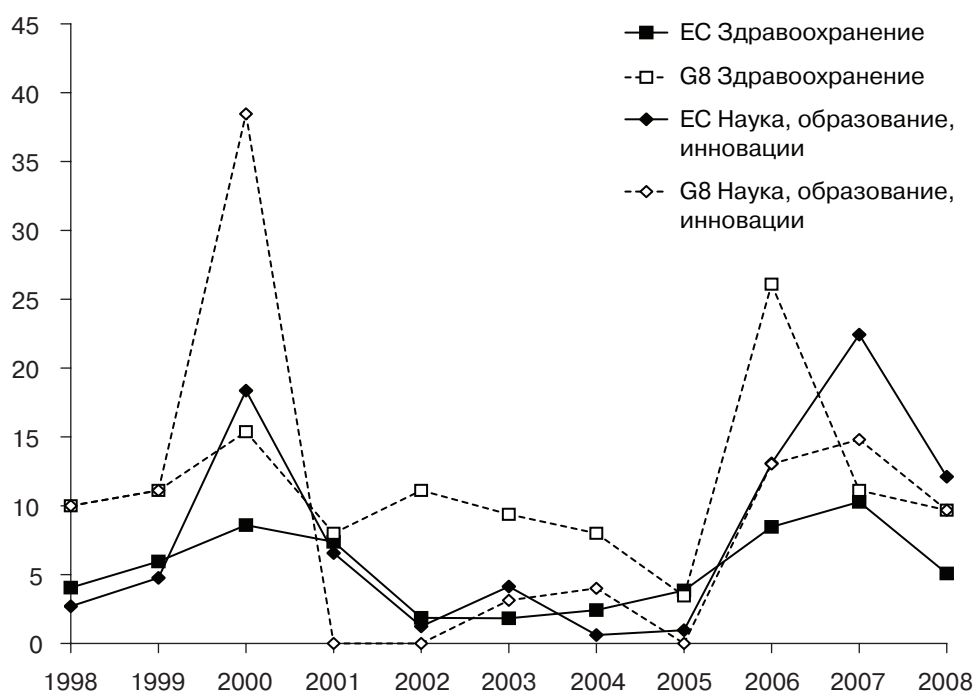


Рис. 10. Приоритеты, доля от всех документов, %

Таблица 6. Приоритеты, прирост доли от всех упоминаний к предыдущему году, %

Приоритет	Институт	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее изменение к предыдущему году
Политические вопросы	EC	-3,78	-20,71	18,25	4,4	-5,84	13,63	-1,31	-18,58	-0,17	-9,94	-2,41
	G8	27,95	-27,49	-2,21	3,87	-2,19	16,42	-10,04	-9,81	4,97	-6,95	-0,55
Экономика	EC	2,16	4,51	-7,02	-0,24	5,42	-7,11	1,2	0,23	1,14	4,52	0,48
	G8	4,18	-5,76	7,58	-10,22	3,51	-2,98	0,07	-6,22	12,11	-5,38	-0,31
Окружающая среда / изменение климата	EC	-3,54	6,06	-5,56	4,14	-4,2	-2,87	1,45	4,36	2,21	-0,53	0,15
	G8	-5,52	-2,89	12,32	-11,86	5,45	-5,65	0,94	2,07	-0,23	13,91	0,85
Безопасность	EC	-0,5	0,48	1,11	-0,71	-1,05	-0,82	0,39	-2,4	2,54	2,04	0,11
	G8	0,14	1,76	7,01	4,53	-7,34	0,94	-5,85	3,82	-4,12	-1,67	-0,08
Развитие	EC	4,54	-4,46	3,49	-1,65	0,12	1,3	0,39	0,78	1,87	-3,85	0,25
	G8	5,49	0,91	-2,69	24,7	-13,9	-7,77	7,63	-11,81	0,01	6,6	0,92
Торговля	EC	4,75	-2,95	2,71	-3,29	1,07	-2,47	2,21	5,67	-1,45	-4,19	0,21
	G8	1,01	1,17	-1,42	-1,53	4,03	-0,39	0,72	-2,11	6,15	-7,43	0,02
Другое	EC	2,09	5,86	-7,64	-0,24	0,59	1,84	-3,22	0,67	-0,23	3,03	0,28
	G8	-0,87	0,59	-2,83	0,46	1,09	-0,62	-0,22	-1,37	4,76	0,12	0,11
Наука, образование, инновации	EC	-0,53	6,61	-5,74	-1,25	0,78	-0,98	0,07	4,76	0,05	1,8	0,56
	G8	-0,44	15,99	-17,44	0	1,47	0,12	-1,59	10,67	-7,69	0,5	0,16
Финансы	EC	-1,48	3,02	-3,36	1,41	-0,23	0,58	-1,33	0,54	-0,99	4,43	0,26
	G8	-6,53	8,15	3,52	-8,95	-1,94	4,26	-2,46	-4,92	15,51	-14,33	-0,77
Энергетика	EC	1,49	0,66	-1,52	0,54	0,58	-1,21	0,14	3,99	-1,1	2,44	0,60
	G8	-26,42	0,58	-0,58	0	2,94	0,23	6,42	5,02	-9,25	12,06	-0,90
Здравоохранение	EC	-0,15	1,52	-1,72	-1,02	-0,2	1,12	-0,25	1,39	-1,17	-0,09	-0,06
	G8	-0,44	3,78	-1,26	-0,6	1,78	-1,98	5,05	13,69	-18,34	2,35	0,40
Антикризисное управление	EC	-0,74	0,22	-0,55	0,63	1,55	-1,41	1,65	-1,46	-0,35	-0,07	-0,05
	G8	0	0	0	2,25	2,16	-4,41	4,11	-2,99	-1,12	0	0,00
Коррупция	EC	0,38	2,3	-3,06	0,16	0,15	-0,08	-0,54	0,64	-0,51	2,78	0,22
	G8	1,45	3,2	-2	-2,65	2,94	1,82	-4,76	3,93	-2,74	0,2	0,14

Таблица 7. *Функции, кумулятивный прирост количества упоминаний в документах ЕС (1) и изменение к предыдущему году, % (2)*

Функция		1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее изменение к предыдущему году
Обсуждение	(1)	218	1807	3749	5303	6075	7477	7838	8090	9563	11260	12769	
	(2)		728,90	107,47	41,45	14,56	23,08	4,83	3,22	18,21	17,75	13,40	97,29
Определение направления действий	(1)	147	1438	2153	3247	3295	3401	3608	3746	4520	5992	7116	
	(2)		878,23	49,72	50,81	1,48	3,22	6,09	3,82	20,66	32,57	18,76	106,54
Принятие решений	(1)	215	909	1742	2341	3323	4849	5067	5246	5874	6771	7788	
	(2)		322,79	91,64	34,39	41,95	45,92	4,50	3,53	11,97	15,27	15,02	58,70
Реализация решений	(1)	18	130	255	394	546	839	946	1101	1304	1503	1679	
	(2)		622,22	96,15	54,51	38,58	53,66	12,75	16,38	18,44	15,26	11,71	93,97
Развитие глобального управления	(1)	1	19	89	100	316	535	555	586	597	622	761	
	(2)		1800,00	368,42	12,36	216,00	69,30	3,74	5,59	1,88	4,19	22,35	250,38
Политическое управление на уровне сообщества	(1)	3	4	5	10	18	23	30	43	45	47	47	
	(2)		33,33	25,00	100,00	80,00	27,78	30,43	43,33	4,65	4,44	0,00	34,90

Таблица 8. *Функции, кумулятивный прирост количества упоминаний в документах G8 (1) и изменение к предыдущему году, % (2)*

		1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее изменение к предыдущему году
Обсуждение	(1)	93	339	576	876	1054	1274	1386	1468	1827	2338	2625	
	(2)		264,52	69,91	52,08	20,32	20,87	8,79	5,92	24,46	27,97	12,28	50,71
Определение направления действий	(1)	34	282	366	606	625	641	739	830	1038	1433	1811	
	(2)		729,41	29,79	65,57	3,14	2,56	15,29	12,31	25,06	38,05	26,38	94,76
Принятие решений	(1)	96	144	327	426	691	1005	1204	1350	1575	1845	2188	
	(2)		50,00	127,08	30,28	62,21	45,44	19,80	12,13	16,67	17,14	18,59	39,93
Реализация решений	(1)	3	3	5	9	62	131	141	144	163	183	194	
	(2)		0,00	66,67	80,00	588,89	111,29	7,63	2,13	13,19	12,27	6,01	88,81
Развитие глобального управления	(1)	14	34	149	208	267	345	352	362	398	422	520	
	(2)		142,86	338,24	39,60	28,37	29,21	2,03	2,84	9,94	6,03	23,22	62,23
Политическое управление на уровне сообщества	(1)	3	3	8	8	9	12	12	15	15	15	17	
	(2)		0,00	166,67	0,00	12,50	33,33	0,00	25,00	0,00	0,00	13,33	25,08

ЕС в среднем по периоду превосходит показатели «восьмерки» по функциям обсуждения и исполнения, в то время как по функции определения направления коллективных действий наблюдается конвергенция динамики (Рис. 11, 12, 13).

Сближение показателей отмечается и по функциям принятия коллективных решений, и развития глобального управления (Рис. 14, 15).

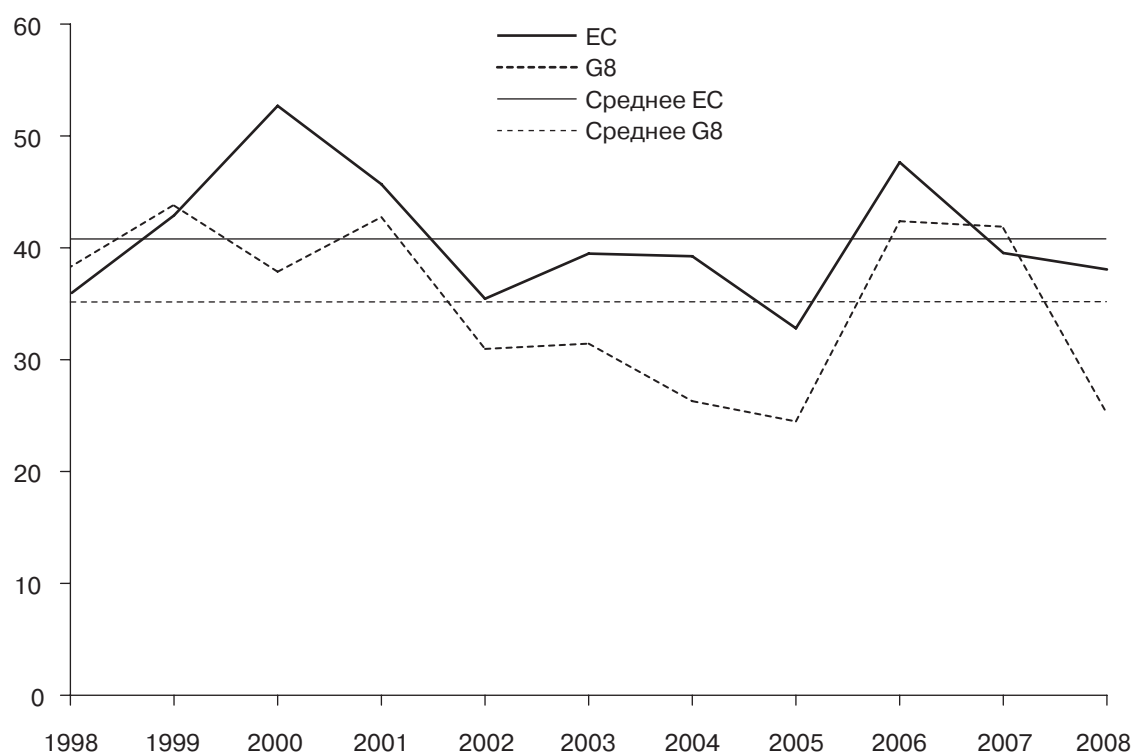


Рис. 11. Функция «Обсуждение», доля от всех упоминаний, %

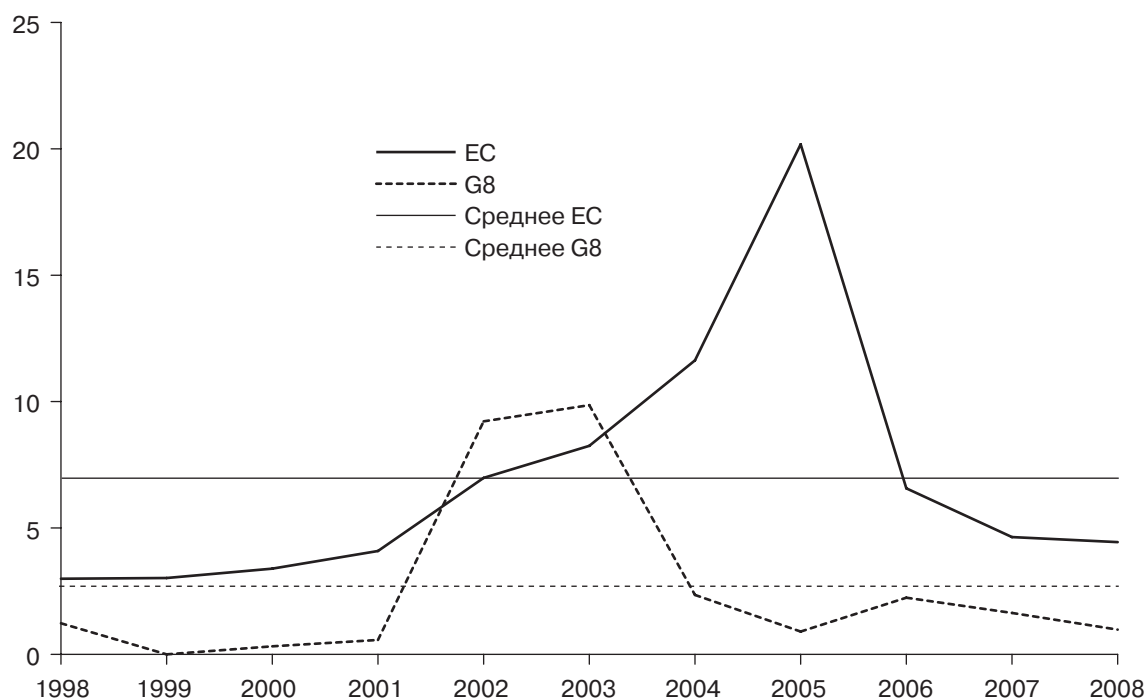


Рис. 12. Функция «Реализация решений», доля от всех упоминаний, %

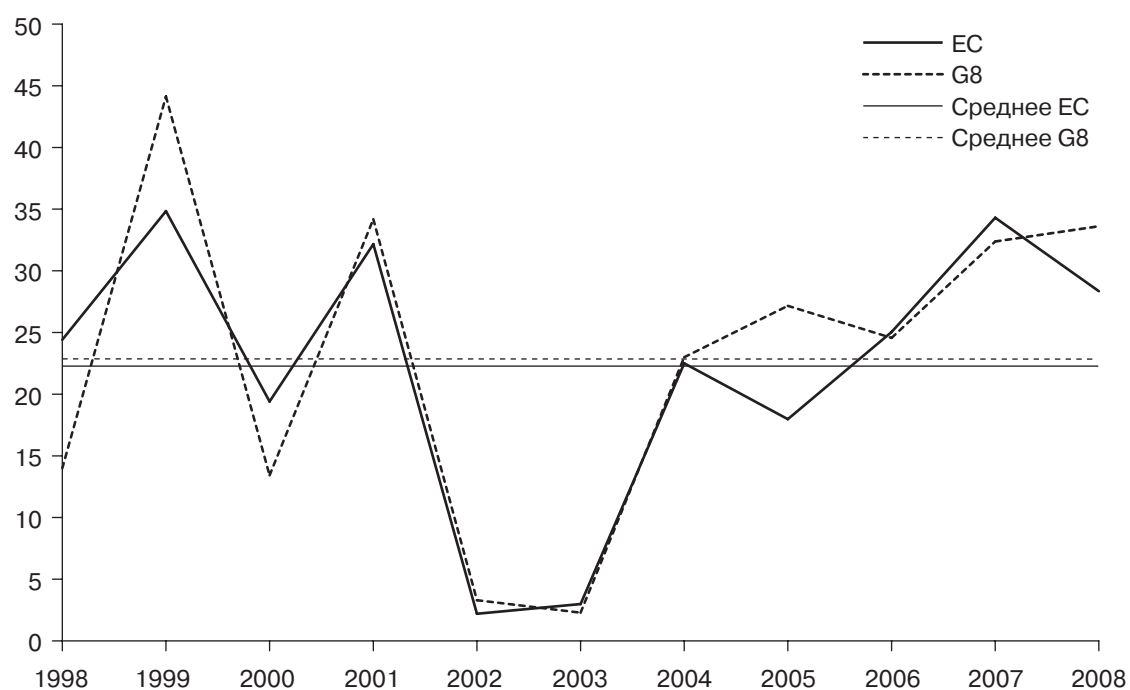


Рис. 13. Функция «Определение направления действий», доля от всех упоминаний, %

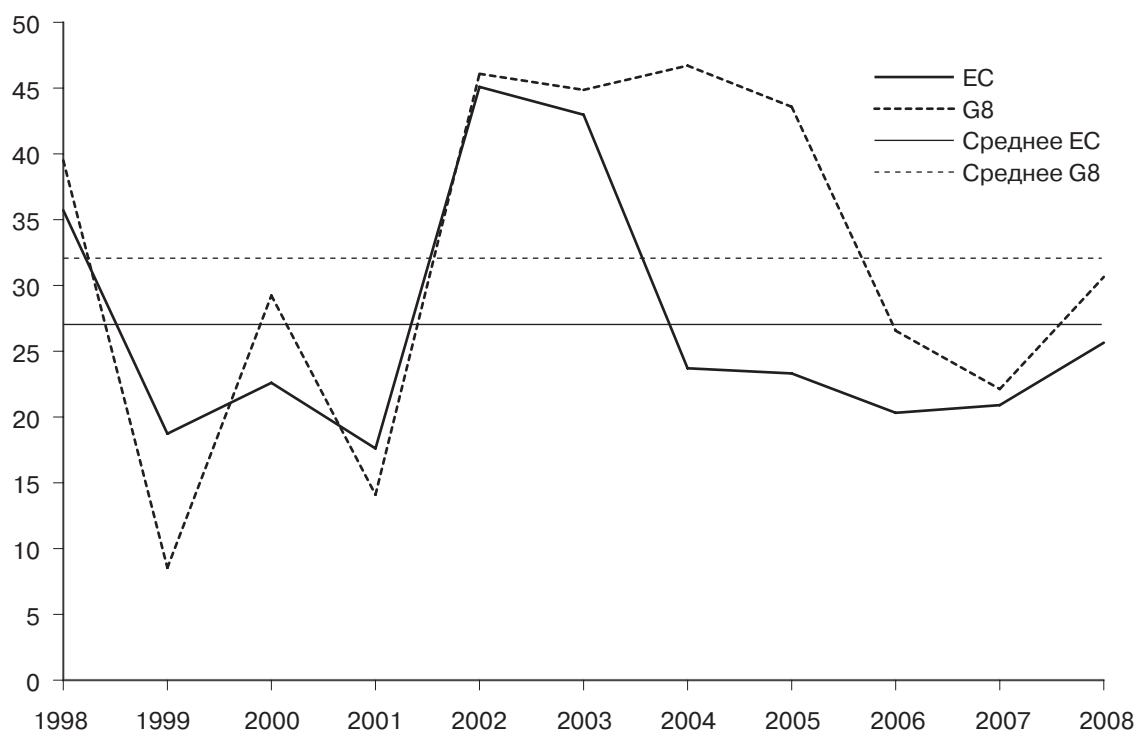


Рис. 14. Функция «Принятие решений», доля от всех упоминаний, %

Данные не подтверждают возможности широкого использования многосторонних институтов для осуществления функции управления на национальном уровне. Доля этой функции явля-

ется наиболее низкой в обоих институтах, однако и в данном случае динамика указывает на дополнительные возможности председательства страны в ЕС и «Группе восьми» (Рис. 16).

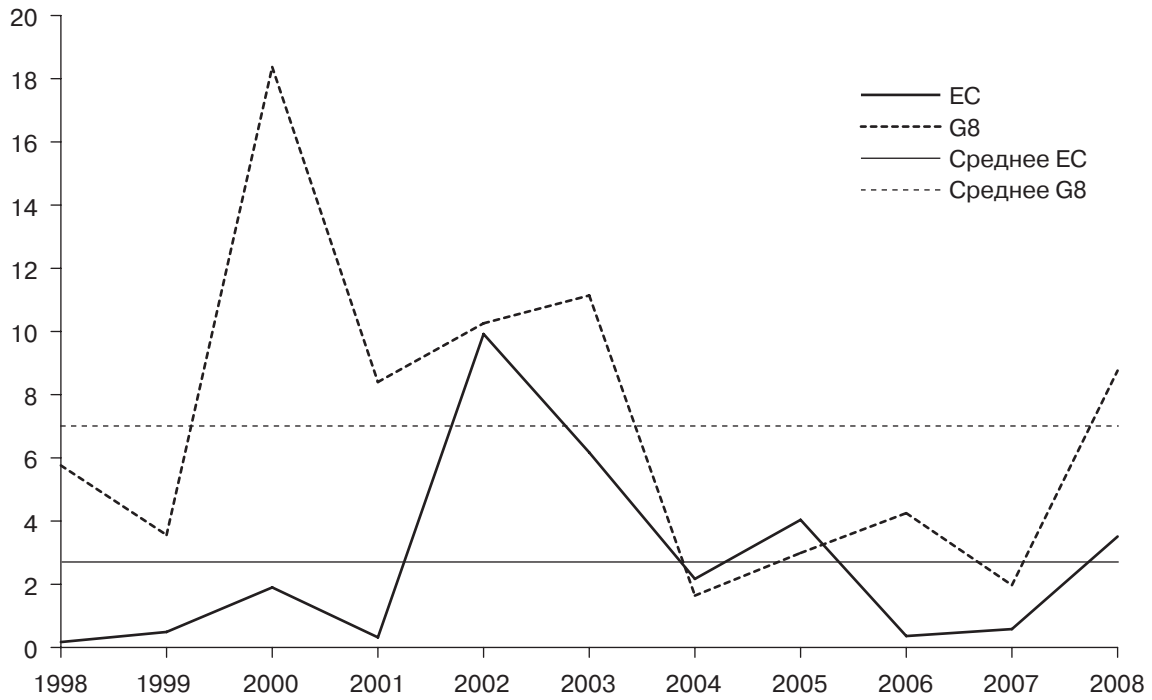


Рис. 15. Функция «Развитие глобального управления», доля от всех упоминаний, %

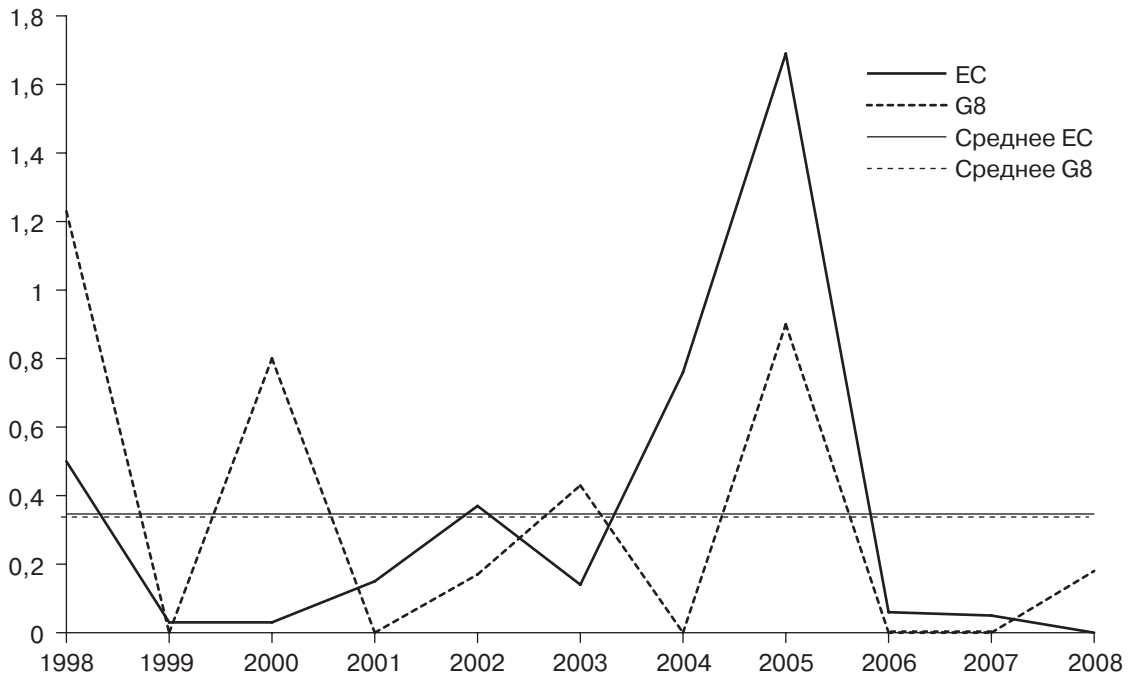


Рис. 16. Функция «Политическое управление на уровне сообщества», доля от всех упоминаний, %

Таким образом, вклад ЕС в глобальное управление увеличивается по всем функциям. ЕС лидирует по уровню интенсивности дискурса и по уровню исполнения принятых решений, влияя на формирование консенсуса и уровень исполнения принятых обязательств. Кроме того, в исследуемый период наблюдается усиление влияния ЕС на осуществление функций определения направлений коллективных действий и развития глобального управления. По динамике функции определения коллективных действий особенно заметно, какое влияние может оказывать ресурс двойного председательства: 1998 г. – Великобритания, 1999 г. – Германия, 2005 г. – Великобритания, 2007 г. – Германия (Табл. 9, 10).

Рассматривая вклад ЕС в исполнение функций глобального управления по различным приоритетным сферам, следует отметить, что в экономике для ЕС значительно выше не только интенсивность обсуждения, но и уровень принятия решений. В сфере финансов уровень интенсивности дискурса и определения направлений действия обоих институтов примерно равен, но уровень принятия решений в ЕС значительно выше. По проблемам торговой политики уровень принятия решений в обоих институтах в среднем близок, хотя интенсивность дискурса по вопросам международной торговли в ЕС значительно выше (Рис. 17, 18, 19, 20, 21, 22).

Интересно, что в области содействия развитию показатели вклада обоих институтов по всем функциям примерно равны, за исключением функции развития глобального управления, в которой отмечается более высокая активность «Группы восьми», что соответствует миссии форума (Рис. 23, 24).

По вопросам политической повестки дня и проблемам безопасности отмечается примерно равный вклад институтов в функцию определения направлений коллективных действий, более высокая интенсивность дискурса в ЕС, при этом более высокий уровень принятия решений и осуществления функций глобального управления в «восьмерке», одновременно средний уровень исполнения принятых обязательств в ЕС выше более чем на 3% (Рис. 25, 26, 27, 28).

По приоритету защиты окружающей среды, при очень различающейся картине по годам, в целом по средним показателям наблюдается примерно равный вклад институтов в формирование дискурса, определение направлений сотрудничества, принятие решений и развитие глобального управления. Это может быть связано с системным включением председательствующими в этот период в «Группе восьми» странами-членами ЕС вопросов климатических изменений в повестку дня саммитов «восьмерки», что подтверждает сближение показателей обоих институтов по основным функциям глобального управления в эти годы (Рис. 29, 30).

Таблица 9. Функции, доля от всех документов ЕС, % (1) и изменение к предыдущему году, п.п. (2)

Функция		1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее	Среднее изменение к предыдущему году
Обсуждение	(1)	97,26	91,67	95,31	90,08	90	97,25	98,91	98,28	97,69	100	96,48	95,72	
	(2)		-5,59	3,64	-5,23	-0,08	7,25	1,66	-0,63	-0,59	2,31	-3,52		-0,08
Определение направления действий	(1)	80,82	90,48	76,56	83,47	19,38	26,61	67,39	68,97	83,08	91,59	94,14	71,14	
	(2)		9,66	-13,92	6,91	-64,09	7,23	40,78	1,58	14,11	8,51	2,55		1,33
Принятие решений	(1)	61,64	82,14	66,41	59,5	93,13	94,04	60,87	74,14	72,31	83,18	80,08	75,22	
	(2)		20,5	-15,73	-6,91	33,63	0,91	-33,17	13,27	-1,83	10,87	-3,1		1,84
Реализация решений	(1)	16,44	10,71	7,81	9,92	13,75	30,28	9,78	8,62	13,08	15,89	12,11	13,49	
	(2)		-5,73	-2,9	2,11	3,83	16,53	-20,5	-1,16	4,46	2,81	-3,78		-0,43
Развитие глобального управления	(1)	1,37	7,14	10,55	4,13	56,88	43,58	3,26	22,41	1,54	8,41	29,3	17,14	
	(2)		5,77	3,41	-6,42	52,75	-13,3	-40,32	19,15	-20,87	6,87	20,89		2,79
Политическое управление на уровне сообщества	(1)	4,11	1,19	0,39	1,65	1,25	1,83	4,35	6,9	1,54	1,87	0	2,28	
	(2)		-2,92	-0,8	1,26	-0,4	0,58	2,52	2,55	-5,36	0,33	-1,87		-0,41

Примечание. Сумма долей больше 100%, так как один документ может содержать несколько приоритетов. Таблицу упоминаний функций см. в Приложении 5.

Таблица 10. Функции, доля от всех документов G8, % (1) и изменение к предыдущему году, п.п. (2)

		1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Сред- нее	Среднее измене- ние к преды- дущему году
Обсуждение	(1)	100	100	100	100	100	93,75	100	96,55	100	100	93,55	98,53	
	(2)		0	0	0	0	-6,25	6,25	-3,45	3,45	0	-6,45		-0,65
Определение направления действий	(1)	70	88,89	84,62	68	37,04	37,5	70,83	82,76	86,96	96,15	93,55	74,21	
	(2)		18,89	-4,27	-16,62	-30,96	0,46	33,33	11,93	4,2	9,19	-2,6		2,36
Принятие решений	(1)	100	77,78	84,62	68	96,3	100	95,83	68,97	95,65	92,31	100	89,04	
	(2)		-22,22	6,84	-16,62	28,3	3,7	-4,17	-26,86	26,68	-3,34	7,69		0,00
Реализация решений	(1)	30	0	15,38	12	59,26	59,38	25	10,34	21,74	19,23	12,9	24,11	
	(2)		-30	15,38	-3,38	47,26	0,12	-34,38	-14,66	11,4	-2,51	-6,33		-1,71
Развитие глобального управления	(1)	50	44,44	69,23	44	70,37	65,63	25	17,24	56,52	26,92	58,06	47,95	
	(2)		-5,56	24,79	-25,23	26,37	-4,74	-40,63	-7,76	39,28	-29,6	31,14		0,81
Полити- ческое управление на уровне сообщества	(1)	30	0	23,08	0	3,7	9,38	0	10,34	0	0	6,45	7,54	
	(2)		-30	23,08	-23,08	3,7	5,68	-9,38	10,34	-10,34	0	6,45		-2,36

Примечание. Сумма долей больше 100%, так как один документ может содержать несколько приоритетов. Таблицу упоминаний функций см. в Приложении 6.

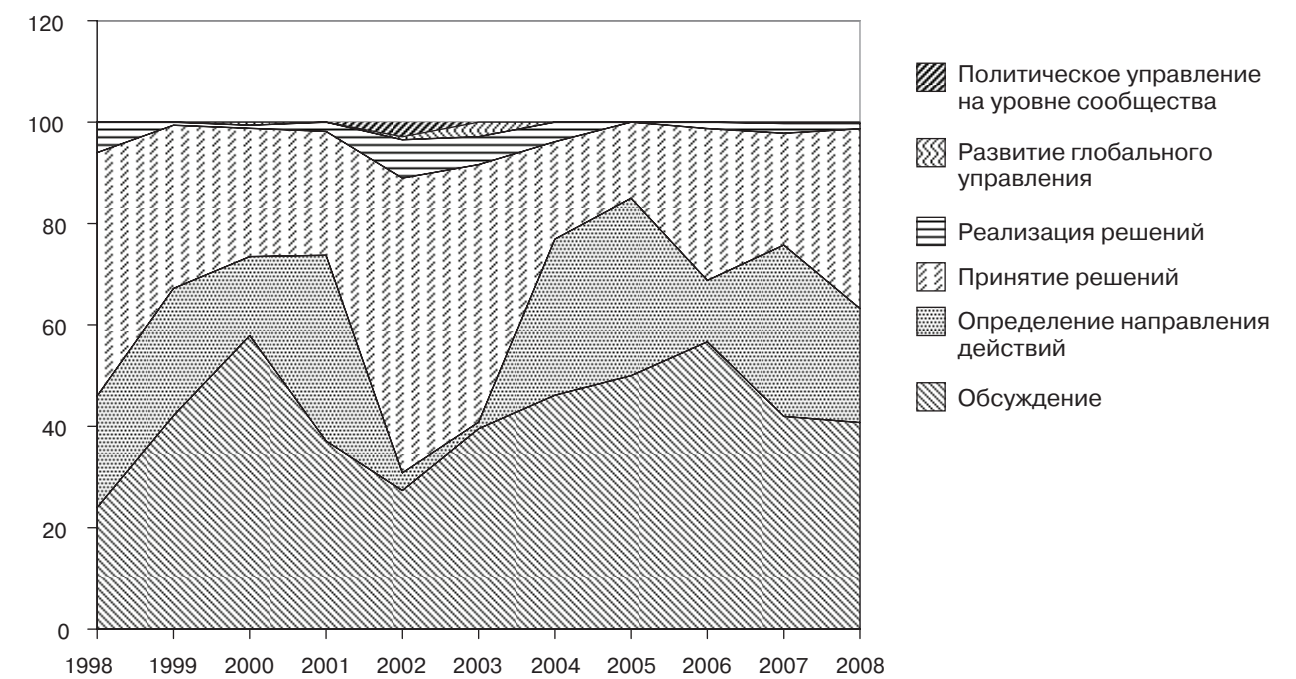


Рис. 17. Функции приоритета «Экономика», доля упоминаний в документах ЕС, %

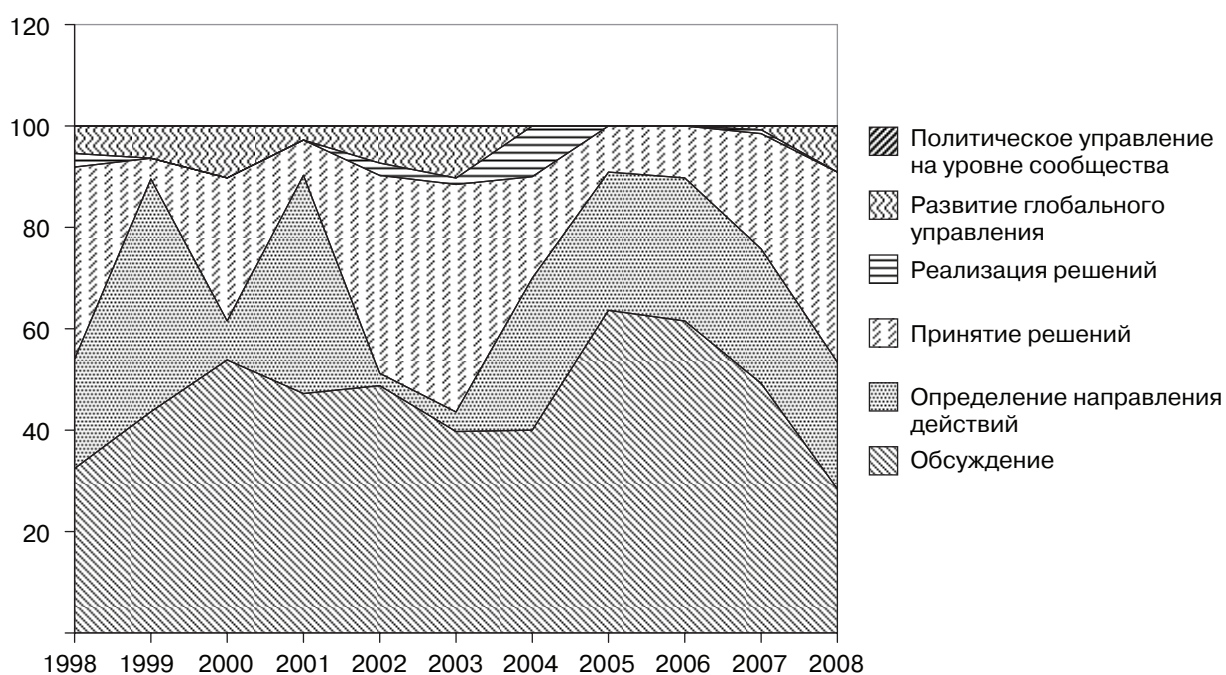


Рис. 18. Функции приоритета «Экономика», доля упоминаний в документах G8, %

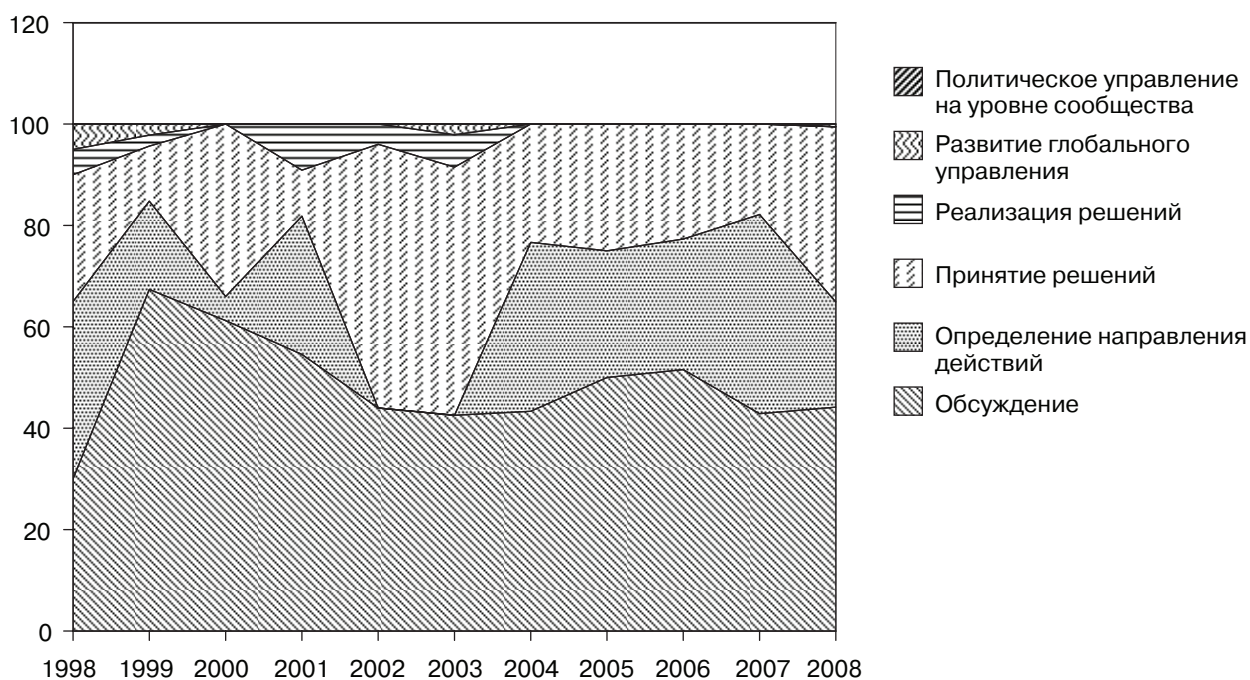


Рис. 19. Функции приоритета «Финансы», доля упоминаний в документах ЕС, %

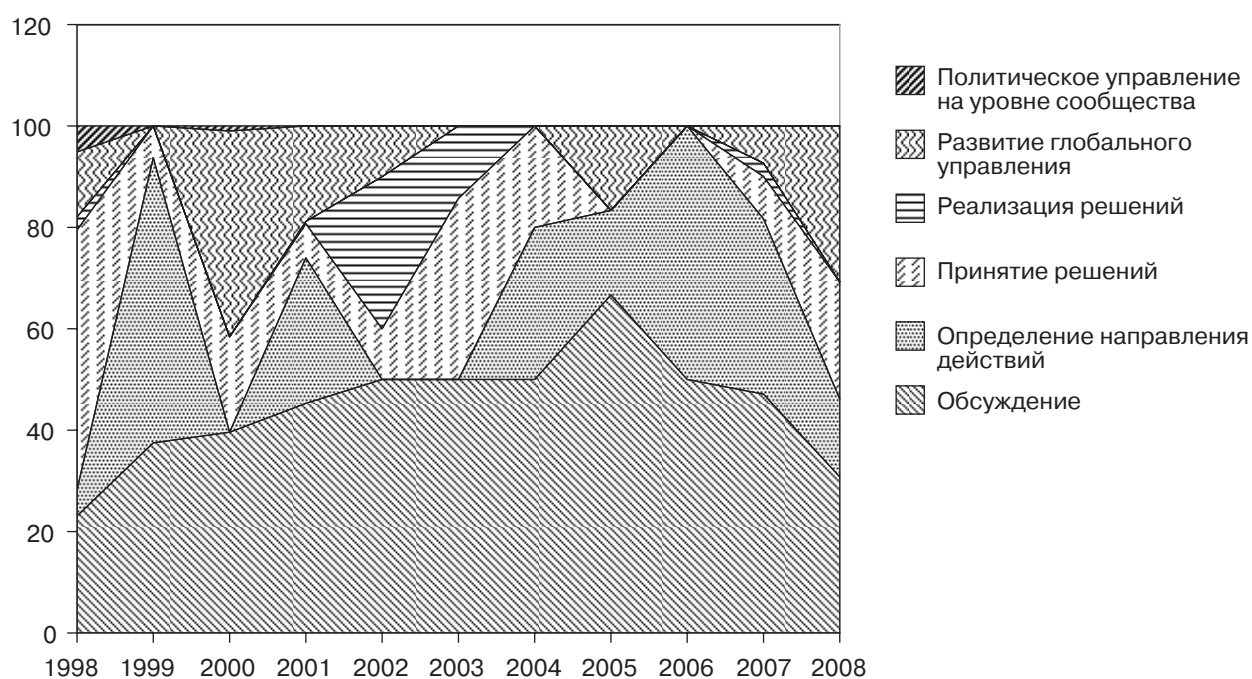


Рис. 20. Функции приоритета «Финансы», доля упоминаний в документах G8, %

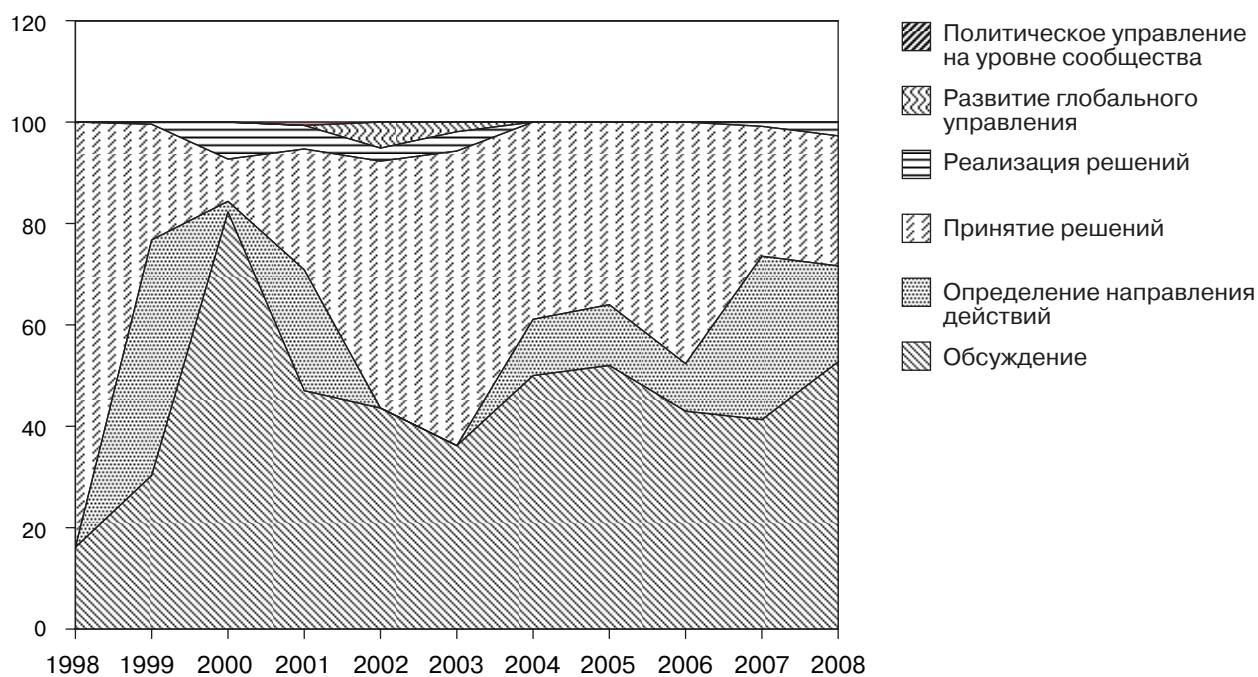


Рис. 21. Функции приоритета «Торговля», доля упоминаний в документах ЕС, %

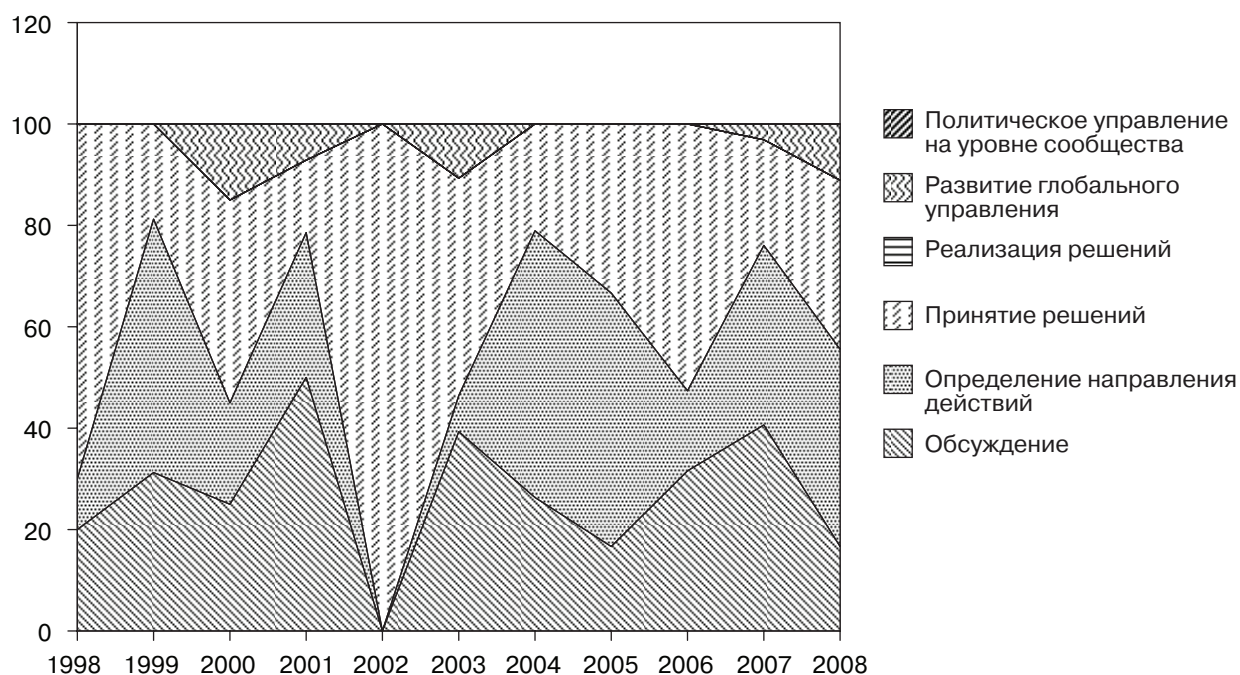


Рис. 22. Функции приоритета «Торговля», доля упоминаний в документах G8, %

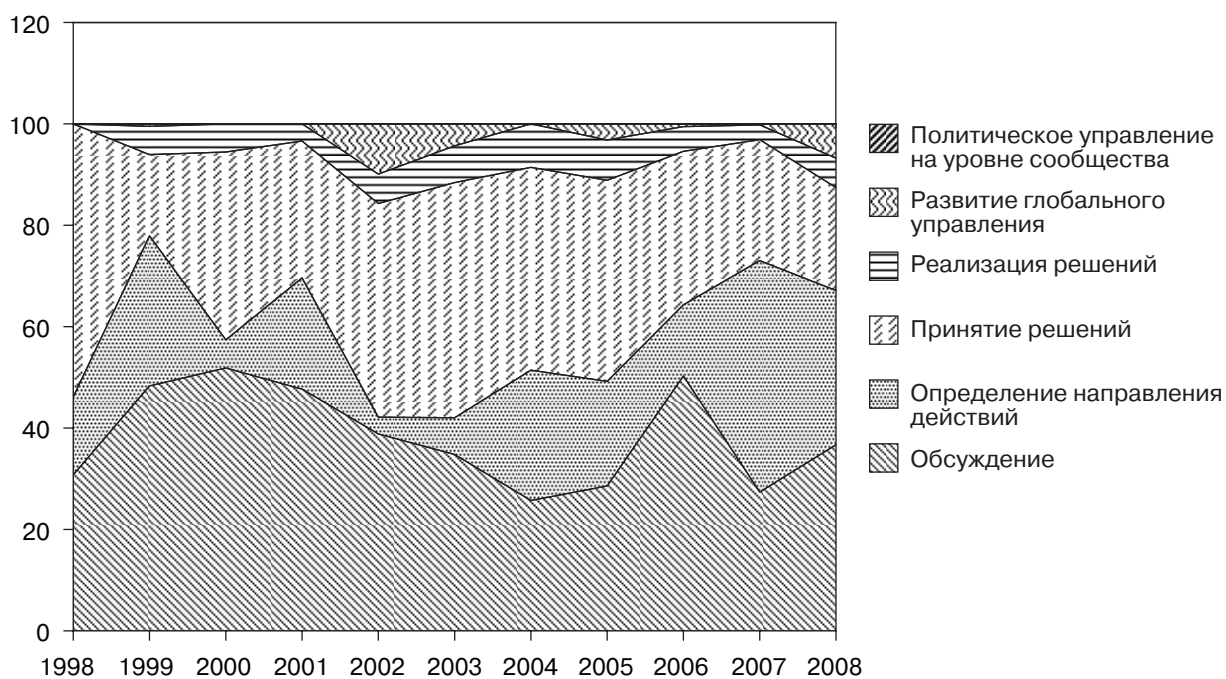


Рис. 23. Функции приоритета «Развитие», доля упоминаний в документах ЕС, %

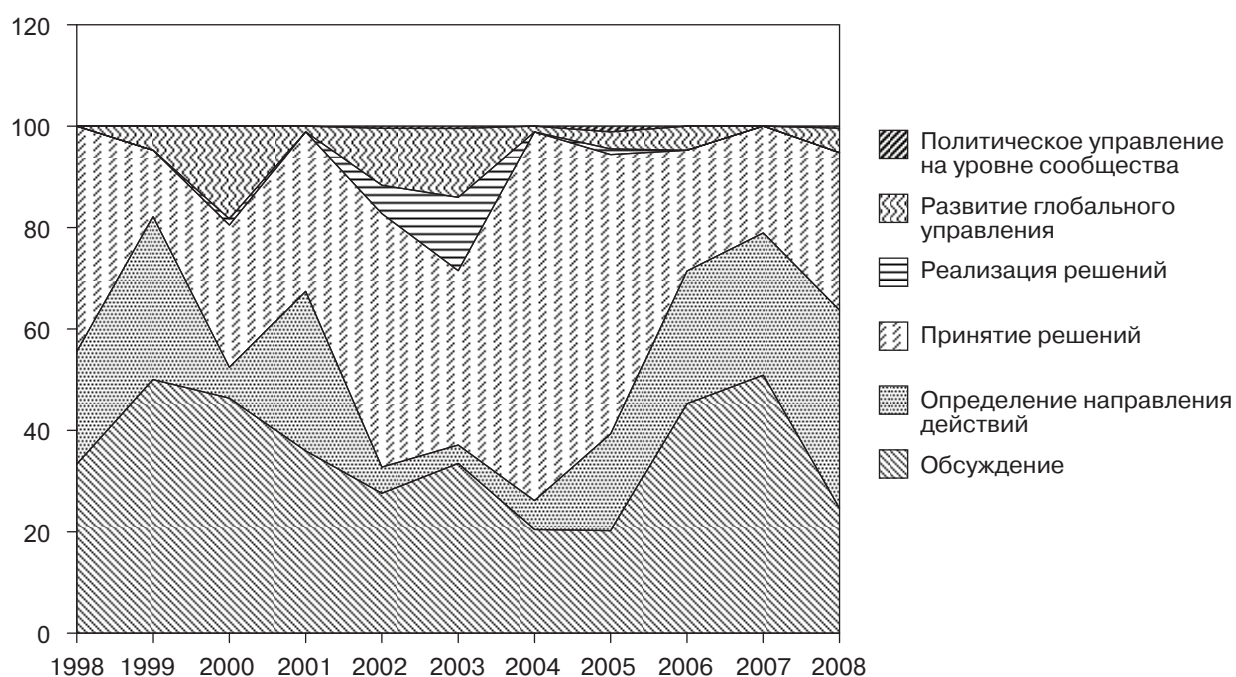


Рис. 24. Функции приоритета «Развитие», доля упоминаний в документах G8, %

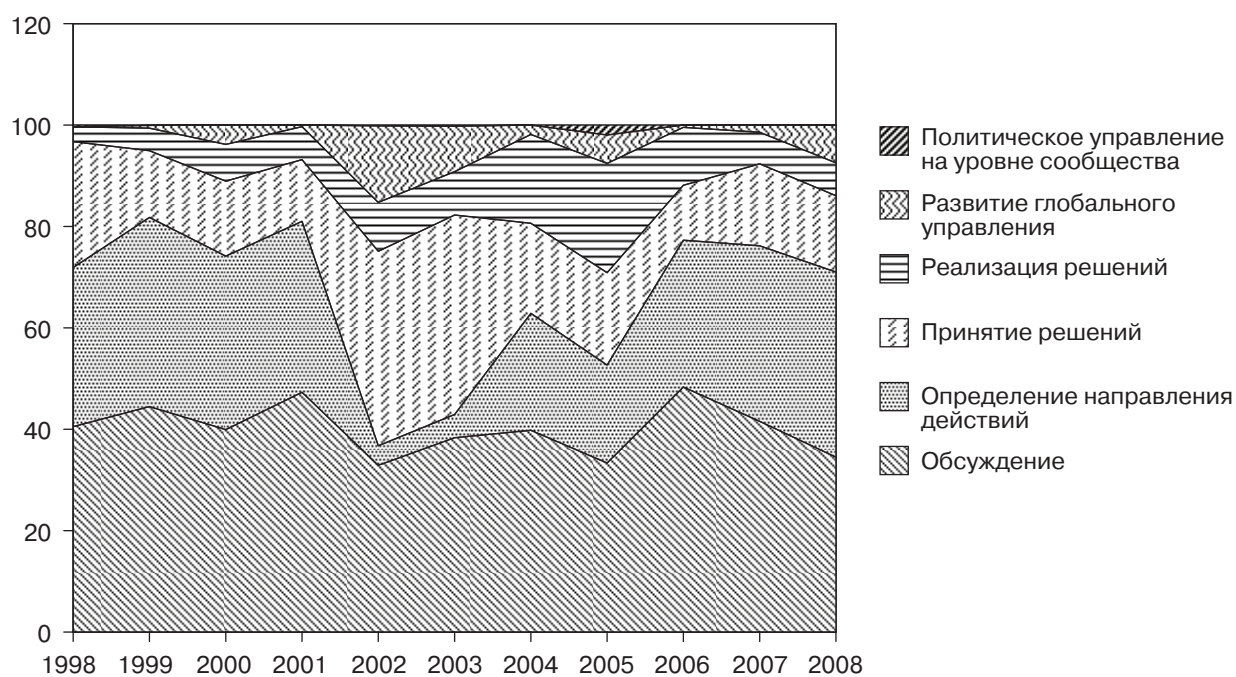


Рис. 25. Функции приоритета «Политические вопросы», доля упоминаний в документах ЕС, %

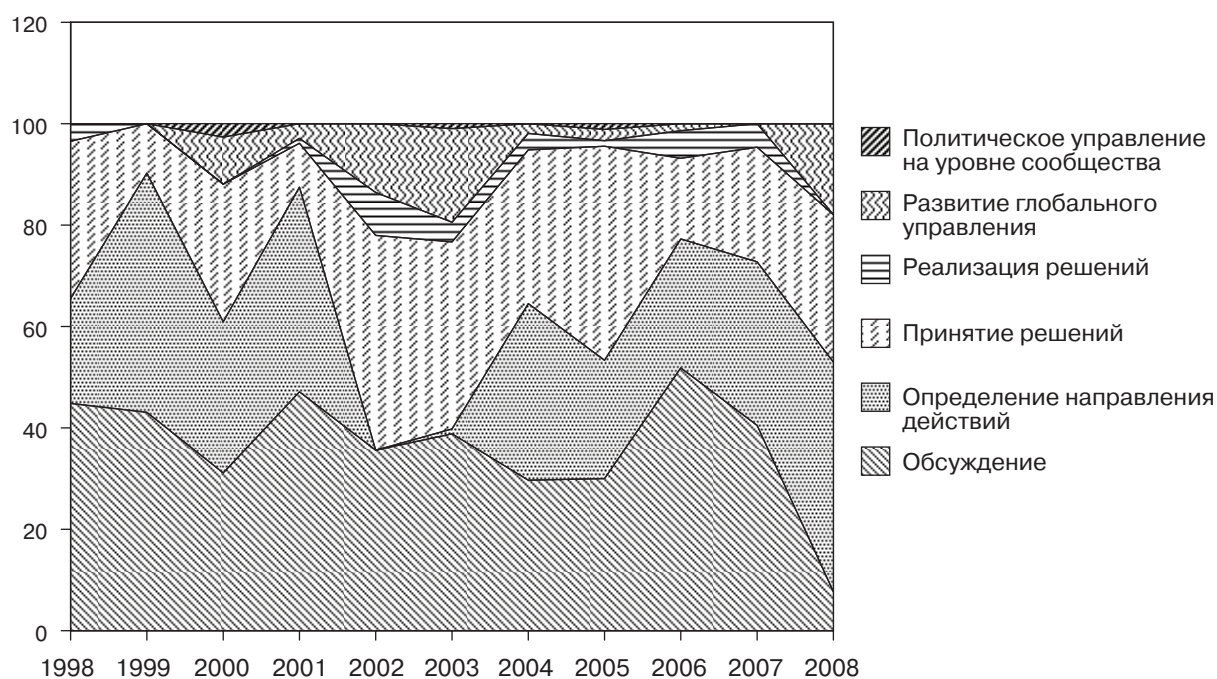


Рис. 26. Функции приоритета «Политические вопросы», доля упоминаний в документах G8, %

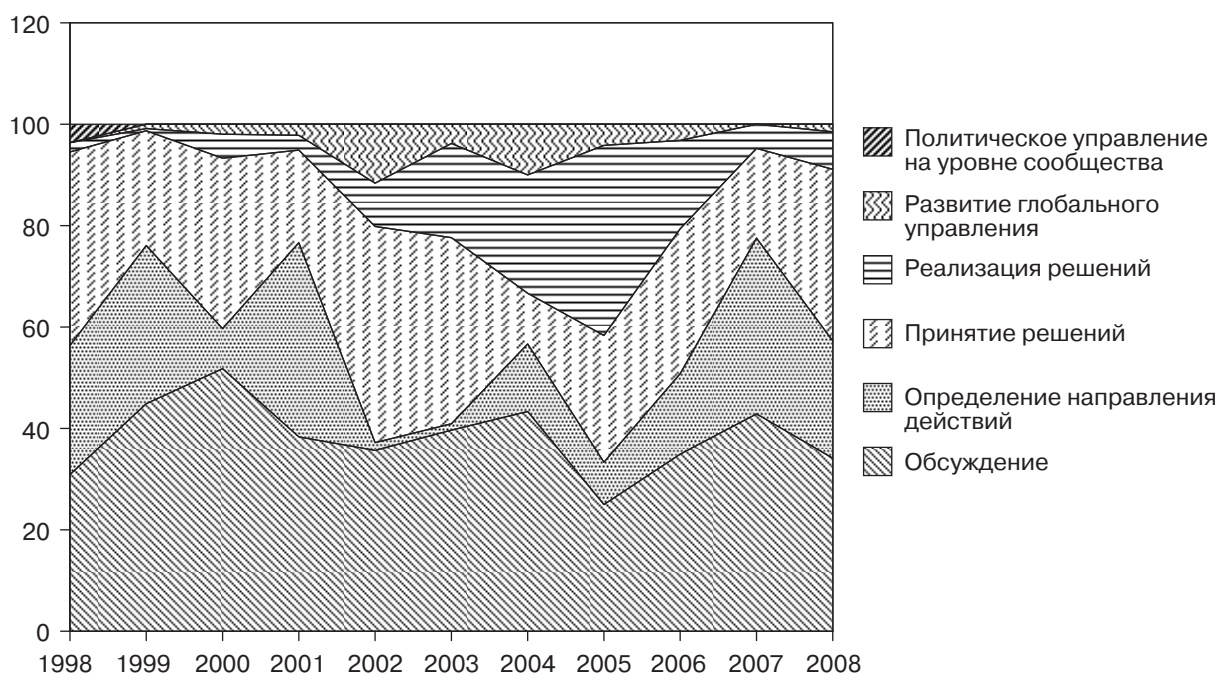


Рис. 27. Функции приоритета «Безопасность», доля упоминаний в документах ЕС, %

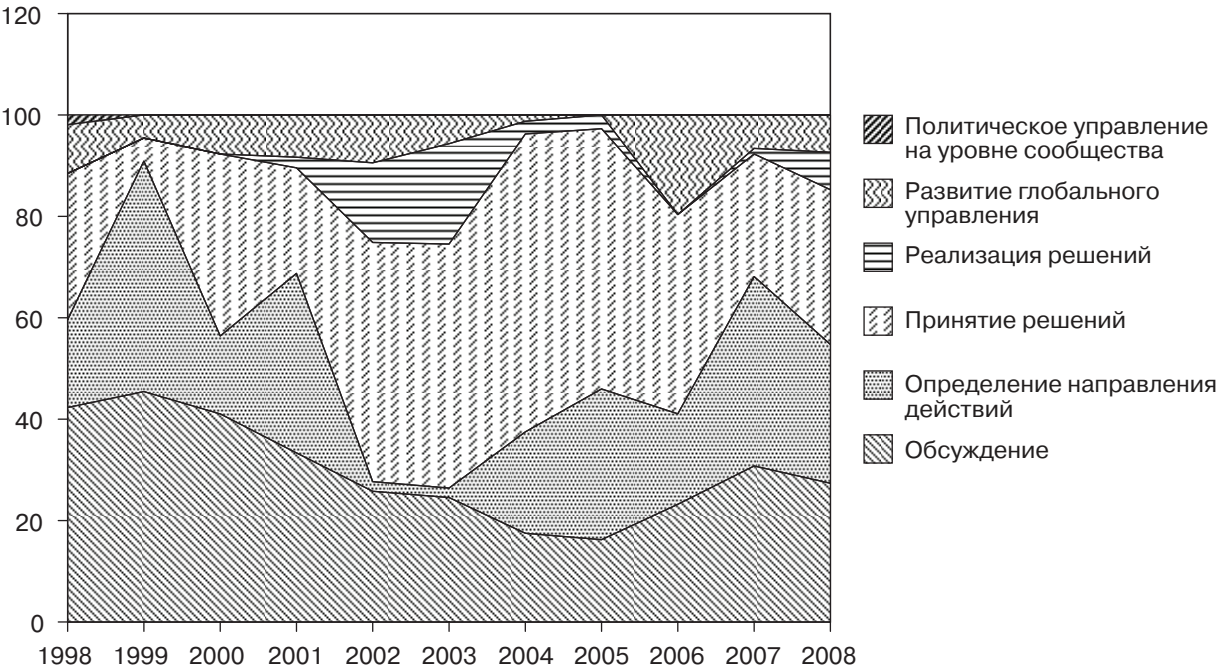


Рис. 28. Функции приоритета «Безопасность», доля упоминаний в документах G8, %

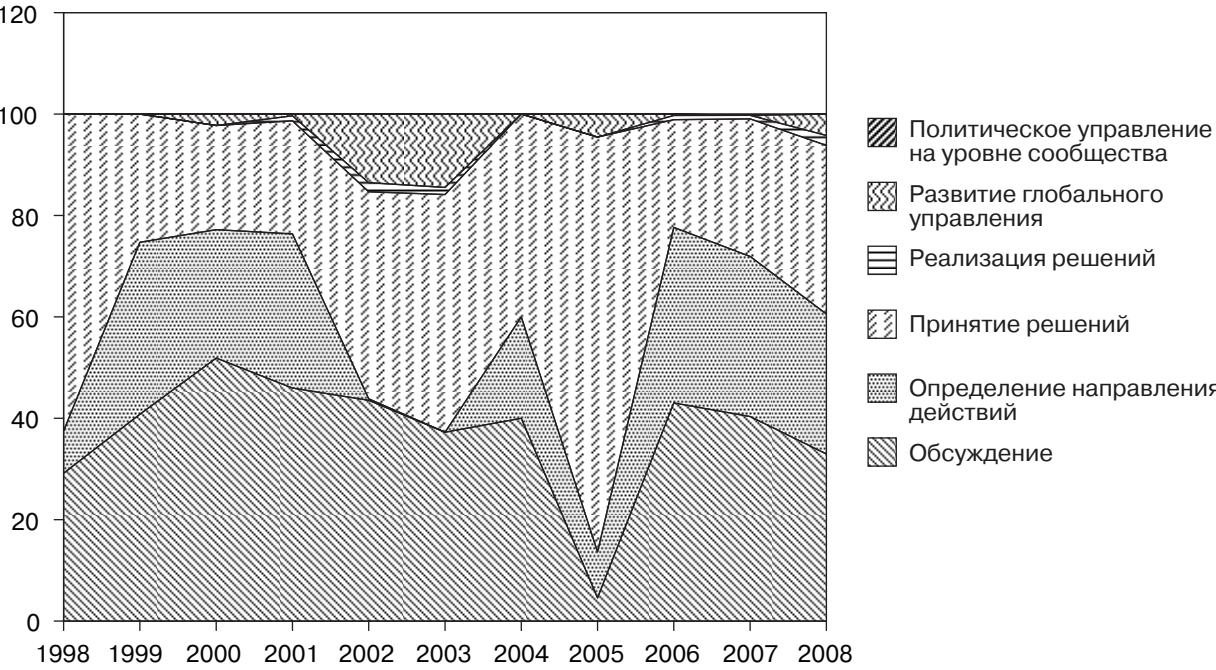


Рис. 29. Функции приоритета «Окружающая среда / Изменение климата», доля упоминаний в документах ЕС, %

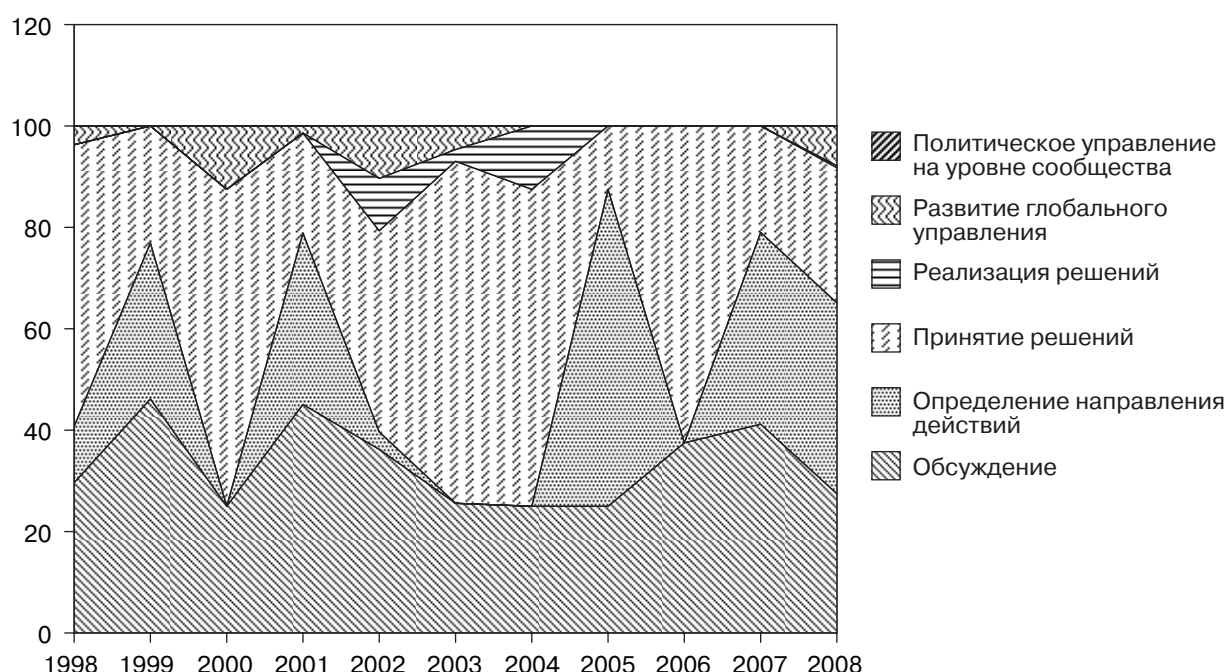


Рис. 30. Функции приоритета «Окружающая среда / Изменение климата», доля упоминаний в документах G8, %

Ценности

В рамках анализа функции определения направлений коллективных действий особое внимание было уделено сравнению динамики дискурса об основных ценностях «Группы восьми» в документах обоих институтов. Сопоставление осуществлялось по 1) абсолютным кумулятивным данным по количеству документов, упоминаний и символов, 2) относительной интенсивности дискурса по этим ценностям и их места в системе ценностей ЕС и «Группы восьми», а также 3) оценке их вклада в формирование конкретных ценностей.

В исследуемый период наблюдается два процесса: консолидация общей системы ценностей и ее трансформация. Безусловными опорами обоих институтов остаются мир, демократия, свобода, открытость рынков и либерализация торговли. В повестке дня «восьмерки» и ЕС новое значение приобретают такие ценности, как защита окружающей среды, благополучие граждан и развитие; одновременно в дискурсе ЕС значительно усиливается внимание к проблемам свободы торговли и открытого рынка. Следует отметить, что абсолютный всплеск прироста наблюдается в 1998–2000 гг., период системных и институциональных преобразований, с последующей стабилизацией приращения (Табл. 11, 12).

Сравнительный анализ изменения динамики интенсивности по ценностям показывает лидирующую роль ЕС по приоритетам «мир», «свобода» и «демократия» (Рис. 31).

По ценностям благополучия человека и развития тенденцию определяет дискурс в «Группе восьми», причем, если по первому аспекту очевиден практический паритет вклада, за исключением всплеска саммита 2002 г. в Кананаскисе, то по вопросам содействия развитию «Группа восьми» сохраняет определяющую роль, несмотря на значительное сближение показателей 2005 и 2007 гг. (Рис. 32).

Очень интересная картина наблюдается в формировании подходов к защите окружающей среды. Несмотря на сближение общих средних показателей, динамика двух кривых демонстрирует определяющую (направляющую) роль ЕС (Рис. 33).

Лидирующая роль «восьмерки» сохраняется в консолидации ценностей свободы торговли, инвестиций и борьбы с коррупцией. Однако следует отметить повышение уровня показателей ЕС в 1999 и 2001 гг., конвергенцию показателей ЕС и «восьмерки» в 2005 и 2007 гг., а также тот факт, что председательство Франции в «Группе восьми» в 2003 г. не позволяет «отделить» вклад ЕС от вклада «восьмерки» (Рис. 34).

Таблица 11. *Ценности, кумулятивный прирост количества упоминаний в документах ЕС (1) и его изменение к предыдущему году, % (2)*

Ценности		1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Сумма	Среднее изменение к предыдущему году, %
Мир	(1)	28	147	252	407	418	445	469	491	545	682	766	4650	
	(2)		425,00	71,43	61,51	2,70	6,46	5,39	4,69	11,00	25,14	12,32		62,56
Другие	(1)	41	144	168	269	273	280	328	361	504	674	945	3987	
	(2)		251,22	16,67	60,12	1,49	2,56	17,14	10,06	39,61	33,73	40,21		47,28
Демократия	(1)	7	28	123	157	174	213	234	241	241	241	305	1964	
	(2)		300,00	339,29	27,64	10,83	22,41	9,86	2,99	0,00	0,00	26,56		73,96
Благополучие человека	(1)	7	56	143	150	153	158	176	186	202	254	365	1850	
	(2)		700,00	155,36	4,90	2,00	3,27	11,39	5,68	8,60	25,74	43,70		96,06
Защита окружающей среды	(1)	2	15	85	105	105	105	108	111	135	178	237	1186	
	(2)		650,00	466,67	23,53	0,00	0,00	2,86	2,78	21,62	31,85	33,15		123,25
Развитие	(1)	3	26	31	59	61	67	80	91	98	132	152	800	
	(2)		766,67	19,23	90,32	3,39	9,84	19,40	13,75	7,69	34,69	15,15		98,01
Свободная торговля	(1)	1	24	35	58	60	62	69	76	83	104	125	697	
	(2)		2300,00	45,83	65,71	3,45	3,33	11,29	10,14	9,21	25,30	20,19		249,45
Борьба с коррупцией	(1)	3	6	22	31	31	31	33	34	38	43	52	324	
	(2)		100,00	266,67	40,91	0,00	0,00	6,45	3,03	11,76	13,16	20,93		46,29
Свобода	(1)	5	5	14	14	18	25	28	29	30	30	40	238	
	(2)		0,00	180,00	0,00	28,57	38,89	12,00	3,57	3,45	0,00	33,33		29,98
Инвестиции	(1)	0	1	2	8	8	9	12	14	14	18	18	104	
	(2)		100,00	100,00	300,00	0,00	12,50	33,33	16,67	0,00	28,57	0,00		59,11

Таблица 12. *Ценности, кумулятивный прирост количества упоминаний в документах G8 (1) и его изменение к предыдущему году, % (2)*

Ценности		1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Сумма	Среднее изменение к предыдущему году, %
Другие	(1)	4	14	21	52	55	58	74	91	126	171	218	884	
	(2)		250,00	50,00	147,62	5,77	5,45	27,59	22,97	38,46	35,71	27,49		61,11
Мир	(1)	4	30	47	69	71	73	79	83	102	136	161	855	
	(2)		650,00	56,67	46,81	2,90	2,82	8,22	5,06	22,89	33,33	18,38		84,71
Развитие	(1)	2	8	10	14	16	18	28	37	45	58	90	326	
	(2)		300,00	25,00	40,00	14,29	12,50	55,56	32,14	21,62	28,89	55,17		58,52
Благополучие человека	(1)	1	7	14	18	26	27	29	35	36	47	75	315	
	(2)		600,00	100,00	28,57	44,44	3,85	7,41	20,69	2,86	30,56	59,57		89,79
Защита окружающей среды	(1)	1	4	5	18	19	19	19	25	25	31	85	251	
	(2)		300,00	25,00	260,00	5,56	0,00	0,00	31,58	0,00	24,00	174,19		82,03
Свободная торговля	(1)	7	9	11	11	12	16	20	25	30	35	39	215	
	(2)		28,57	22,22	0,00	9,09	33,33	25,00	25,00	20,00	16,67	11,43		19,13
Борьба с коррупцией	(1)	1	2	6	16	16	16	17	19	21	22	26	162	
	(2)		100,00	200,00	166,67	0,00	0,00	6,25	11,76	10,53	4,76	18,18		51,82
Демократия	(1)	3	3	10	10	10	13	16	19	21	21	29	155	
	(2)		0,00	233,33	0,00	0,00	30,00	23,08	18,75	10,53	0,00	38,10		35,38
Инвестиции	(1)	1	1	2	2	3	4	6	9	9	16	20	73	
	(2)		0,00	100,00	0,00	50,00	33,33	50,00	50,00	0,00	77,78	25,00		38,61
Свобода	(1)	0	0	0	1	1	1	4	5	5	5	5	27	
	(2)		0,00	0,00	100,00	0,00	0,00	300,00	25,00	0,00	0,00	0,00		42,50

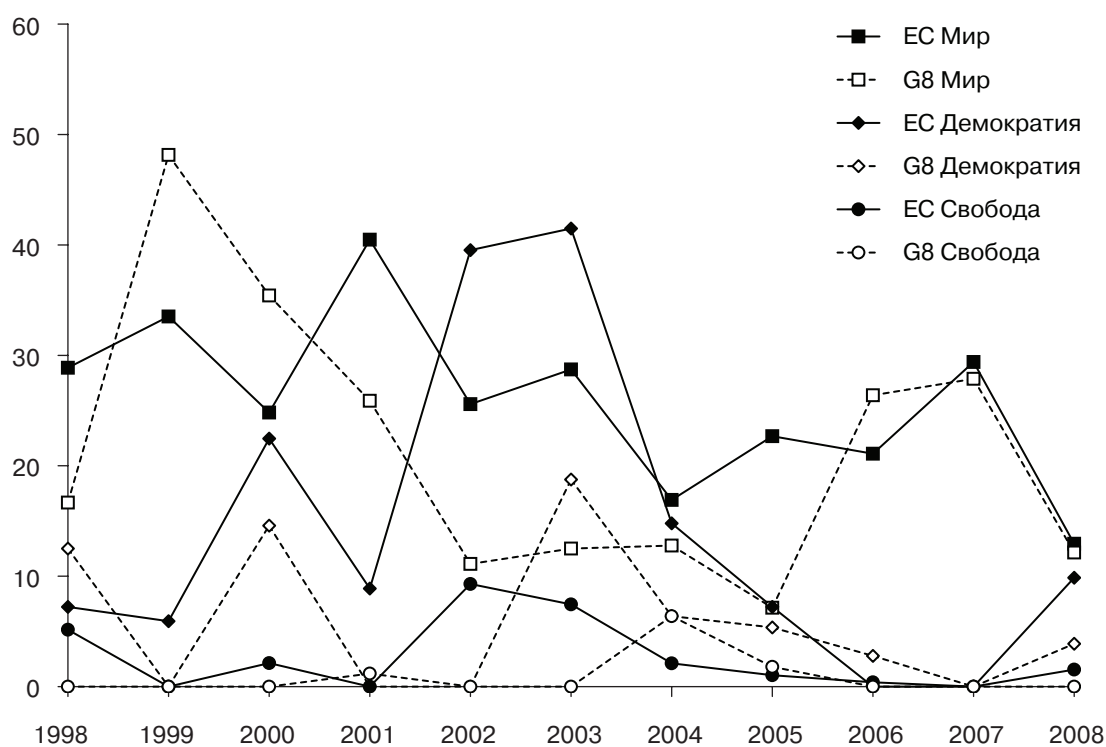


Рис. 31. Ценности, доля от всех упоминаний, %

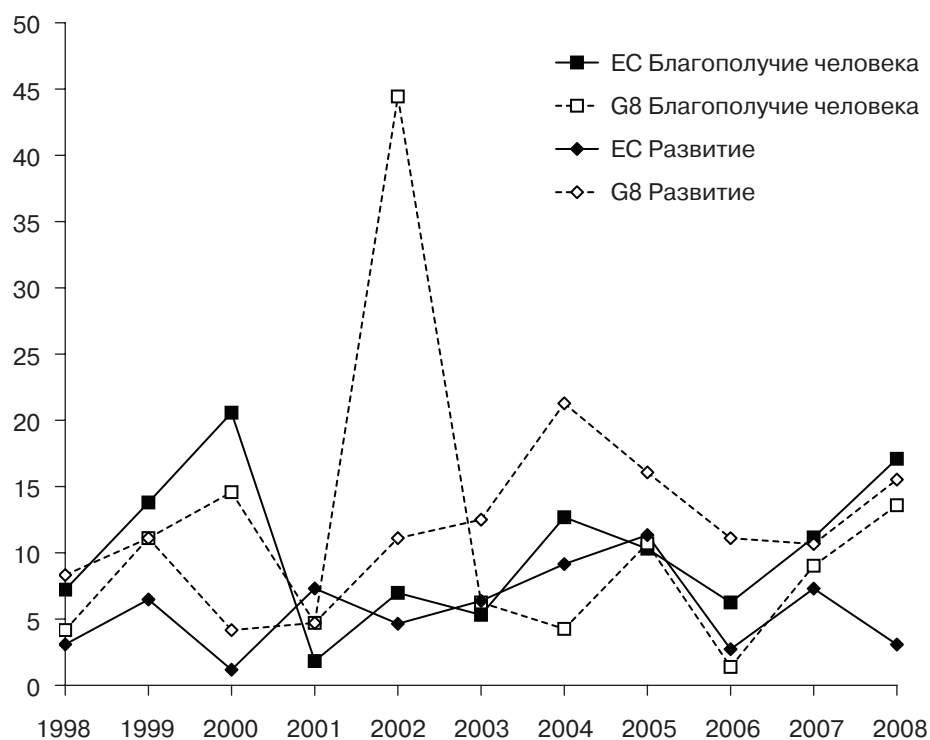


Рис. 32. Ценности, доля от всех упоминаний, %

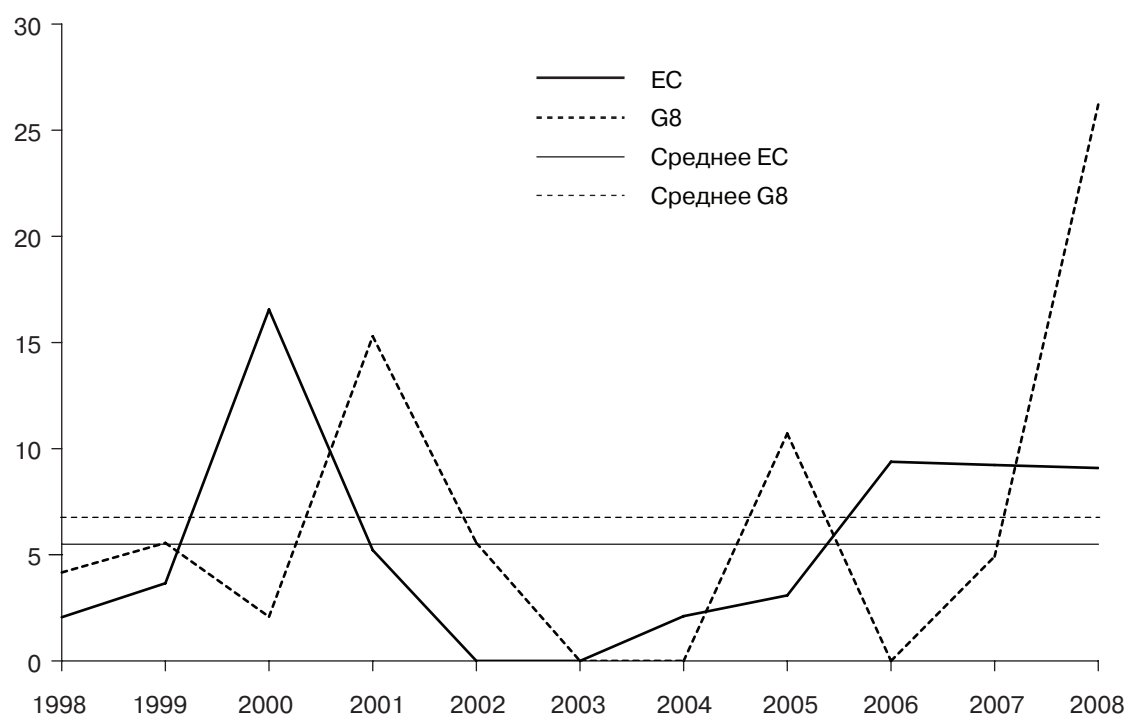


Рис. 33. Ценность «Защита окружающей среды», доля от всех упоминаний, %

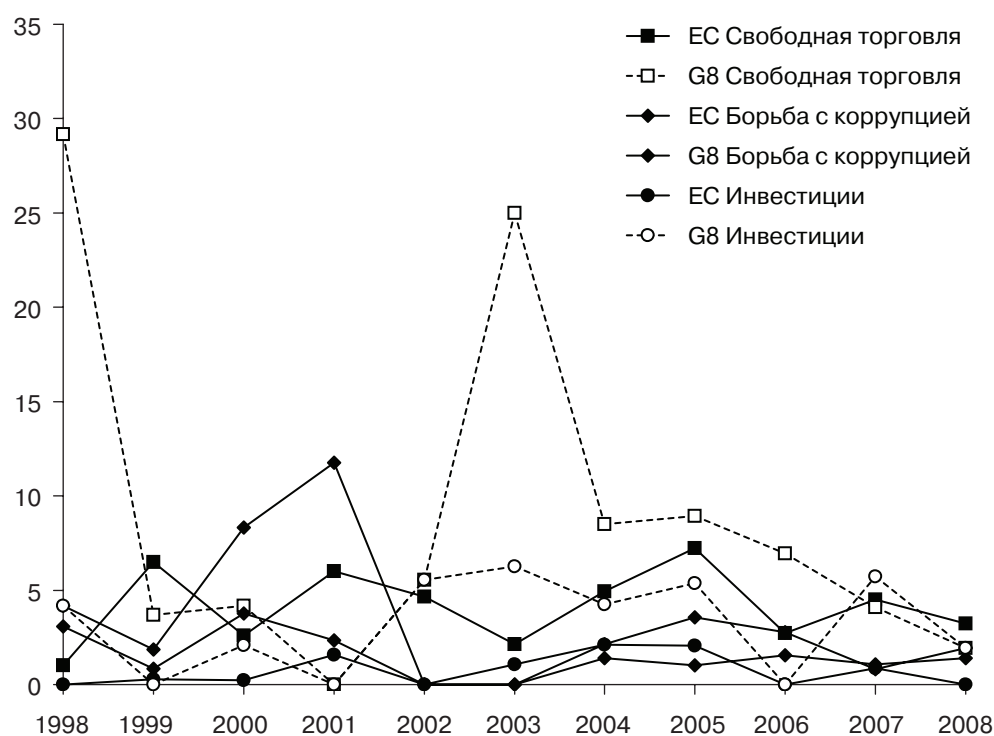


Рис. 34. Ценности, доля от всех упоминаний, %

Взаимодействие с международными многосторонними институтами и механизмами

Количество упоминаний международных многосторонних институтов в документах ЕС значительно превышает этот показатель в «Группе восьми» в силу большего количества документов ЕС (Рис. 35).

Однако интенсивность упоминания международных институтов, т.е. отношение количества упоминаний международных организаций за год к количеству символов в документах, изданных в данном году, в документах «Группы восьми» значительно выше, чем в ЕС. Это, безусловно, связано с использованием «восьмеркой» международных механизмов для исполнения принятых на саммитах решений. Интенсивность упоминаний международных институтов в документах ЕС в течение всего периода исследования оста-

ется достаточно стабильной. В «Группе восьми» отчетливо выделяется пик 1998 г. Он обусловлен совокупностью факторов: реформой самого института «восьмерки», решениями по изменению международной архитектуры управления в связи с финансовым кризисом в Азии, решениями по содействию развитию, борьбе с инфекционными заболеваниями, изменениями климата, а также известной позицией премьер-министра Т. Блэра, отстаивавшего «глобальный союз за глобальные ценности». Наименьшая интенсивность (а также наименьшее количество упоминаний) в «Группе восьми» наблюдается в 2004 г., во время председательства США. Это объясняется, во-первых, тем, что администрация Дж. Буша предпочитала опираться на собственные ресурсы и механизмы, во-вторых, тем, что в этот период противоречий между странами-членами «Группы восьми» достаточно сложно было обеспечить согласие относительно международных механизмов реализации принятых решений (Рис. 36).

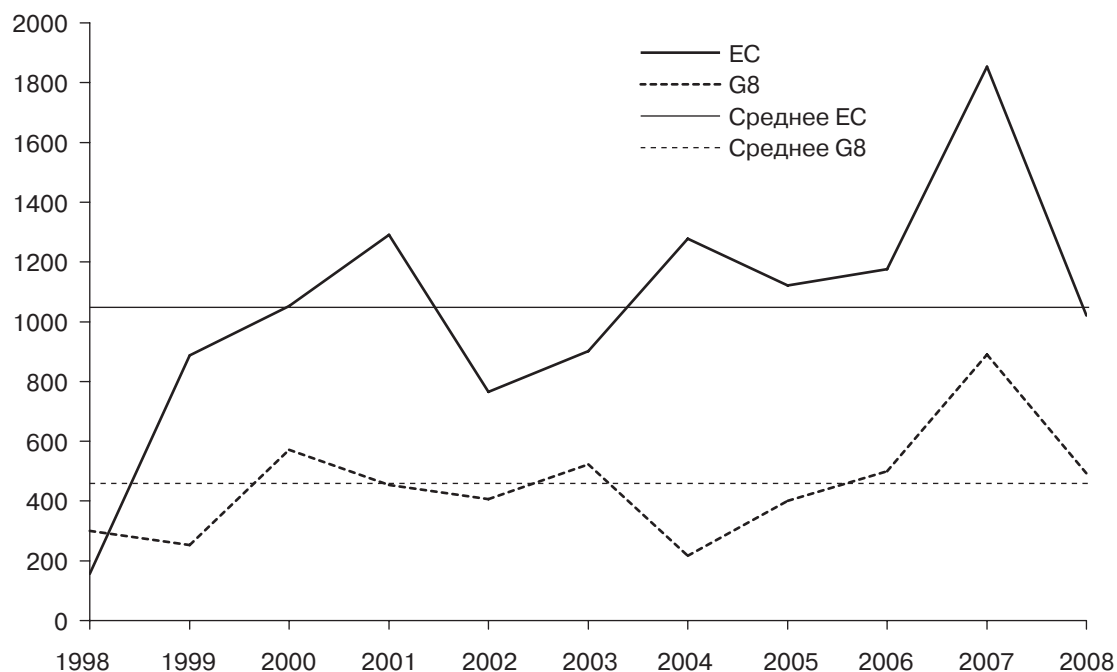


Рис. 35. Количество упоминаний международных организаций

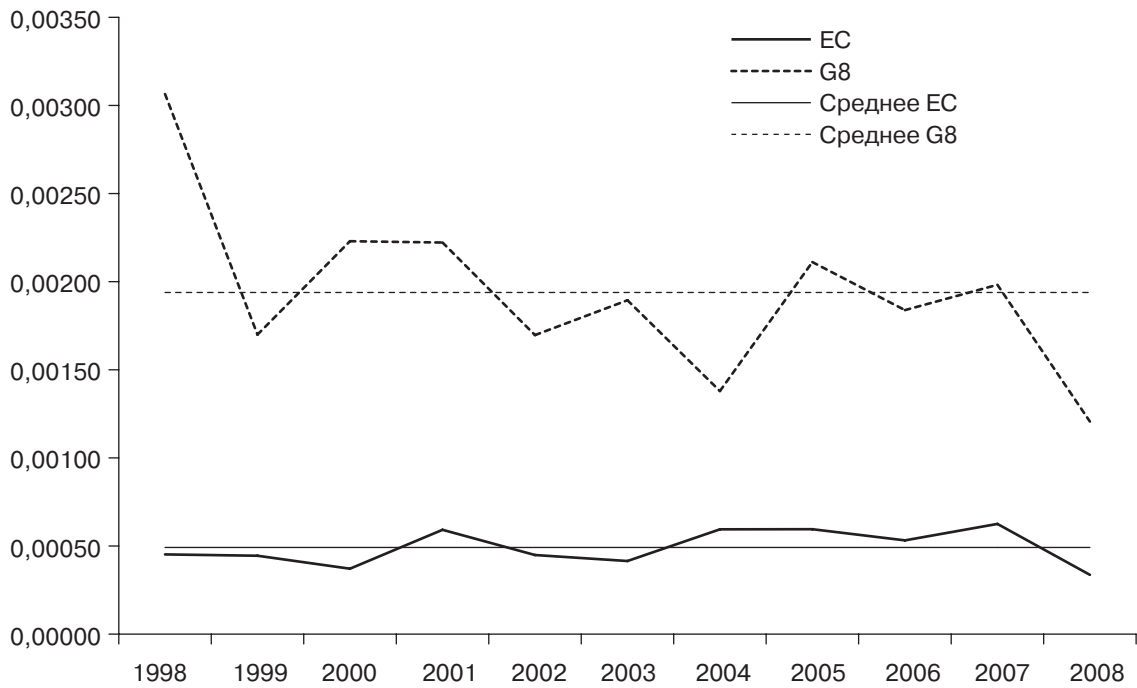


Рис. 36. Интенсивность упоминания международных организаций

Заключение

Представленный анализ позволяет сформулировать некоторые предварительные выводы².

Интенсивность дискурса в ЕС оказывает влияние на уровень включения соответствующих приоритетов вопросов в повестку дня «Группы восьми». Анализ полученных данных показывает возрастающую конгруэнтность динамики интенсивности дискурса в обоих институтах по большинству приоритетов, прежде всего по политическим вопросам и проблемам безопасности, экономике и торговле, энергетической политике, образованию, науке и инновациям. Однако при этом сохраняются различия в иерархии приоритетов обоих институтов.

Полученные данные подтверждают предположение о влиянии изменений во внутривнутриполитических и институциональных процессах ЕС на изменение соотношений вклада ЕС и «Группы восьми» в формирование глобальных процессов по приоритетным направлениям политики. Так, хотя «Группа восьми» «ведет» повестку дня в сфере экономики и финансов, после введения ВЭС и начала реализации Лиссабонской стратегии наблюдается очевидное сближение показателей по этим приоритетам. ЕС домини-

рует по относительной интенсивности дискурса в торговой политике. Наблюдается стабильное усиление повестки дня ЕС в сфере энергетики и защиты окружающей среды. По последнему приоритету ЕС определяет динамику развития глобальной повестки дня. По проблематике безопасности, преодоления кризисных ситуаций и борьбы с коррупцией уровни интенсивности дискурса в обоих институтах сближаются. Несмотря на поступательное и значительное увеличение вклада ЕС в содействие развитию, данные за исследуемый период подтверждают, что «Группа восьми» сохраняет ведущую роль в формировании повестки дня содействия развитию и консолидации ценностей развития.

По всем функциям в обоих институтах отмечается бурная позитивная динамика. Наиболее высокие средние показатели приращения к предыдущему году зафиксированы с 1998 г. по 2000 г. Для ЕС наиболее высокая средняя динамика наблюдается по функциям развития глобального управления, определения направлений действия, обсуждения и исполнения. ЕС в среднем по периоду превосходит показатели «восьмерки» по функциям обсуждения и исполнения, в то время как по функции определения направления коллективных действий наблю-

² Более детально и углубленно результаты будут представлены в планируемой по итогам проекта монографии.

дается конвергенция динамики. Сближение показателей отмечается также по функциям принятия коллективных решений и развития глобального управления.

Таким образом, вклад ЕС в глобальное управление увеличивается по всем функциям. ЕС лидирует по уровню интенсивности дискурса и по уровню реализации принятых решений, влияя на формирование консенсуса и исполнение принятых обязательств, наблюдается усиление влияния ЕС на осуществление функций определения направлений коллективных действий и развития глобального управления. Однако вклад ЕС в исполнение функций глобального управления существенно различается в зависимости от направлений.

ЕС вносит существенный вклад в процессы консолидации общей системы ценностей и ее трансформации. Сравнительный анализ изменения динамики интенсивности по ценностям показывает лидирующую роль ЕС по

приоритетам «мир», «свобода» и «демократия». Безусловно направляющее и формирующее влияние ЕС на формирование новых ценностей, связанных с политикой в области защиты окружающей среды.

Значительно более высокий общий уровень интенсивности упоминания международных институтов в документах «Группы восьми» связан с различным характером организации деятельности (процессов) этих институтов. С другой стороны, стабильно высокий и возрастающий уровень упоминаний международных институтов в документах ЕС косвенным образом подтверждает принцип приверженности ЕС «эффективной многосторонности».

Динамика данных по всем направлениям анализа подтверждает, что председательство страны-члена ЕС в «Группе восьми» составляет безусловный ресурс влияния ЕС на формирование дискурса и реализацию функций глобального управления.

Приложение 1

Страны, председательствовавшие в «Группе восьми» и ЕС

Год	Страна – председатель «Группы восьми»	Страна – председатель ЕС
1998	Великобритания	Великобритания
1999	Германия	Австрия
2000	Япония	Германия
2001	Италия	Финляндия
2002	Канада	Португалия
2003	Франция	Франция
2004	США	Швеция
2005	Великобритания	Бельгия
2006	Россия	Испания
2007	Германия	Дания
2008	Япония	Греция
		Италия
		Ирландия
		Нидерланды
		Люксембург
		Великобритания
		Австрия
		Финляндия
		Германия
		Португалия
		Словения
		Франция

Приложение 2
Приоритеты, доля от всех документов ЕС, %

Приоритет	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее
Политические вопросы	75,68	73,81	46,88	60,66	49,69	56,42	61,82	54,81	52,31	69,16	46,88	58,92
Торговля	4,05	28,57	11,33	20,49	6,21	10,55	4,24	11,54	21,54	42,99	15,63	16,10
Двусторонние отношения ЕС	6,76	15,48	7,42	22,13	16,15	16,97	16,36	13,46	14,62	24,3	15,63	15,39
Безопасность	10,81	16,67	13,67	21,31	13,66	16,51	9,7	12,5	7,69	28,04	17,97	15,32
Окружающая среда / изменение климата	4,05	13,1	20,31	16,39	14,29	11,47	3,64	7,69	19,23	37,38	17,19	14,98
Специфические приоритеты ЕС	6,76	20,24	12,89	23,77	10,56	19,27	9,09	12,5	13,85	20,56	10,55	14,55
Другое	4,05	10,71	23,44	11,48	8,07	12,39	11,52	6,73	10	20,56	19,14	12,55
Экономика	1,35	20,24	21,48	12,3	5,59	11,93	6,06	8,65	13,08	20,56	16,8	12,55
Развитие	4,05	21,43	5,86	14,75	7,45	9,17	4,85	7,69	14,62	29,91	14,06	12,17
Наука, образование, инновации	2,7	4,76	18,36	6,56	1,24	4,13	0,61	0,96	13,08	22,43	12,11	7,90
Финансы	4,05	5,95	12,89	4,92	2,48	6,42	5,45	3,85	4,62	4,67	10,55	5,99
Энергетика	0	4,76	6,25	3,28	2,48	3,67	1,21	1,92	11,54	16,82	12,89	5,89
Здраво-охранение	4,05	5,95	8,59	7,38	1,86	1,83	2,42	3,85	8,46	10,28	5,08	5,43
Антикризисное управление	2,7	3,57	4,3	0,82	2,48	7,34	0,61	3,85	2,31	3,74	3,52	3,20
Коррупция	1,35	5,95	6,25	1,64	1,24	2,29	1,21	0	2,31	0,93	8,2	2,85

Примечание. Сумма долей больше 100%, так как один документ может содержать несколько приоритетов.

Приложение 3
Приоритеты, доля от всех документов G8, %

	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее
Политические вопросы	40	55,56	46,15	48	29,63	28,13	44	31,03	30,43	33,33	22,58	37,17
Безопасность	30	33,33	30,77	36	44,44	40,63	32	17,24	39,13	25,93	16,13	31,42
Развитие	10	55,56	30,77	28	37,04	40,63	28	13,79	30,43	14,81	32,26	29,21
Экономика	40	44,44	30,77	24	14,81	21,88	24	17,24	21,74	44,44	16,13	27,22
Финансы	30	22,22	30,77	40	11,11	12,5	12	13,79	4,35	44,44	9,68	20,99
Окружающая среда / изменение климата	30	22,22	7,69	8	11,11	9,38	8	10,34	4,35	18,52	48,39	16,18
Торговля	10	11,11	30,77	12	3,7	21,88	12	6,9	13,04	33,33	9,68	14,95
Энергетика	20	0	7,69	0	0	6,25	8	24,14	21,74	25,93	29,03	12,98
Другое	10	11,11	30,77	4	3,7	9,38	4	3,45	0	22,22	35,48	12,19
Здравоохранение	10	11,11	15,38	8	11,11	9,38	8	3,45	26,09	11,11	9,68	11,21
Коррупция	0	11,11	30,77	4	0	12,5	12	0	17,39	7,41	9,68	9,53
Наука, образование, инновации	10	11,11	38,46	0	0	3,13	4	0	13,04	14,81	9,68	9,48
Антикризисное управление	0	0	0	0	7,41	15,63	0	10,34	8,7	0	0	3,83

Примечание. Сумма долей больше 100%, так как один документ может содержать несколько приоритетов.

Приложение 4
Приоритеты, кумулятивный прирост количества документов, изменение к предыдущему году, %

Приоритеты	Институт	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее изменение к предыдущему году
Политические вопросы	ЕС	297,01	113,91	44,82	22,94	30,50	14,60	9,83	9,13	13,38	11,46	56,76
	G8	344,44	75,00	32,86	18,28	20,91	15,79	11,04	14,04	15,90	14,60	56,29
	EC	450,00	386,36	15,42	8,50	30,97	3,42	3,58	5,85	11,06	24,89	94,00
Экономика	G8	171,43	105,26	74,36	11,76	22,37	6,45	7,07	5,66	23,21	21,01	44,86
	EC	172,73	470,00	16,96	18,50	15,19	2,20	3,23	12,15	22,60	24,49	75,80
	G8	66,67	50,00	153,33	7,89	29,27	3,77	5,45	18,97	14,49	72,15	42,20
Безопасность	ЕС	300,00	240,00	37,50	16,58	22,94	7,46	5,90	5,25	14,02	23,22	67,29
	G8	133,33	185,71	110,00	40,48	27,12	10,67	6,02	21,59	10,28	11,86	55,71
	EC	520,00	512,90	12,63	7,01	14,41	8,40	2,82	5,48	7,79	19,88	111,13
Другое	G8	100,00	150,00	10,00	9,09	25,00	6,67	6,25	0,00	47,06	56,00	41,01
	EC	1066,67	154,29	47,19	10,69	24,14	3,89	6,42	23,12	25,71	14,29	137,64
	G8	200,00	233,33	40,00	7,14	46,67	13,64	16,00	20,69	45,71	11,76	63,49
Развитие	EC	1033,33	88,24	56,25	17,00	28,21	13,33	10,00	16,58	29,36	17,38	130,97
	G8	225,00	184,62	45,95	59,26	34,88	7,76	12,80	12,77	10,69	27,27	62,10
	EC	200,00	1733,33	10,00	1,65	8,13	0,75	0,75	17,78	24,53	37,37	203,43
Наука, образование, инновации	G8	100,00	1500,00	0,00	0,00	6,25	2,94	0,00	54,29	9,26	16,95	168,97
	EC	150,00	600,00	8,57	13,16	19,77	9,71	3,54	7,69	5,56	42,86	86,09
	G8	40,00	271,43	84,62	10,42	9,43	8,62	6,35	1,49	39,71	5,26	47,73
Энергетика	EC	н/д	428,57	10,81	12,20	30,43	3,33	3,23	34,38	31,40	56,64	67,89
	G8	0,00	7,14	0,00	0,00	26,67	10,53	33,33	92,86	16,67	79,37	26,66
	EC	300,00	400,00	18,33	4,23	5,41	7,69	4,76	14,77	11,88	14,16	78,12
Здраво-охранение	G8	100,00	450,00	54,55	17,65	35,00	7,41	20,69	111,43	8,11	21,25	82,61
	EC	500,00	783,33	3,77	3,64	8,77	3,23	0,00	4,69	1,49	45,59	135,45
	G8	н/д	800,00	44,44	0,00	30,77	17,65	0,00	35,00	7,41	13,79	105,45
Антикризисное управление	EC	150,00	240,00	11,76	21,05	86,96	9,30	17,02	10,91	11,48	13,24	57,17
	G8	н/д	н/д	н/д	н/д	300,00	0,00	37,50	18,18	0,00	0,00	59,28

Приложение 5
Функции, доля от всех упоминаний в документах ЕС, % и изменение к предыдущему году, п.п.

Функция	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее	Среднее изменение к предыдущему году
Обсуждение	36,21	42,89	52,69	45,68	35,45	39,48	39,24	32,81	47,65	39,54	38,06	40,88	
		6,68	9,8	-7,01	-10,23	4,03	-0,24	-6,43	14,84	-8,11	-1,48		0,19
Определение направления действий	24,42	34,84	19,4	32,16	2,2	2,99	22,5	17,97	25,04	34,3	28,35	22,20	
		10,42	-15,44	12,76	-29,96	0,79	19,51	-4,53	7,07	9,26	-5,95		0,39
Принятие решений	35,71	18,73	22,6	17,61	45,09	42,97	23,7	23,31	20,32	20,9	25,65	26,96	
		-16,98	3,87	-4,99	27,48	-2,12	-19,27	-0,39	-2,99	0,58	4,75		-1,01
Реализация решений	2,99	3,02	3,39	4,09	6,98	8,25	11,63	20,18	6,57	4,64	4,44	6,93	
		0,03	0,37	0,7	2,89	1,27	3,38	8,55	-13,61	-1,93	-0,2		0,15
Развитие глобального управления	0,17	0,49	1,9	0,32	9,92	6,17	2,17	4,04	0,36	0,58	3,51	2,69	
		0,32	1,41	-1,58	9,6	-3,75	-4	1,87	-3,68	0,22	2,93		0,33
Политическое управление на уровне сообщества	0,5	0,03	0,03	0,15	0,37	0,14	0,76	1,69	0,06	0,05	0	0,34	
		-0,47	0	0,12	0,22	-0,23	0,62	0,93	-1,63	-0,01	-0,05		-0,05

Приложение 6
Функции, доля от всех упоминаний в документах G8, % и изменение к предыдущему году, п.п.

Функции	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	Среднее	Среднее изменение к предыдущему году
Обсуждение	38,27	43,77	37,86	42,74	30,96	31,43	26,29	24,48	42,38	41,89	25,65	35,07	
		5,5	-5,91	4,88	-11,78	0,47	-5,14	-1,81	17,9	-0,49	-16,24		-1,26
Определение направлений действий	13,99	44,13	13,42	34,19	3,3	2,29	23	27,16	24,56	32,38	33,78	22,93	
		30,14	-30,71	20,77	-30,89	-1,01	20,71	4,16	-2,6	7,82	1,4		1,98
Принятие решений	39,51	8,54	29,23	14,1	46,09	44,86	46,71	43,58	26,56	22,13	30,65	32,00	
		-30,97	20,69	-15,13	31,99	-1,23	1,85	-3,13	-17,02	-4,43	8,52		-0,89
Реализация решений	1,23	0	0,32	0,57	9,22	9,86	2,35	0,9	2,24	1,64	0,98	2,66	
		-1,23	0,32	0,25	8,65	0,64	-7,51	-1,45	1,34	-0,6	-0,66		-0,03
Развитие глобального управления	5,76	3,56	18,37	8,4	10,26	11,14	1,64	2,99	4,25	1,97	8,76	7,01	
		-2,2	14,81	-9,97	1,86	0,88	-9,5	1,35	1,26	-2,28	6,79		0,30
Политическое управление на уровне сообщества	1,23	0	0,8	0	0,17	0,43	0	0,9	0	0	0,18	0,34	
		-1,23	0,8	-0,8	0,17	0,26	-0,43	0,9	-0,9	0	0,18		-0,11

Литература

1. European Commission (1996) Decision No 1254/96/EC of the European Parliament and of the Council of 5 June 1996 laying down a series of guidelines for trans-European energy networks // Official Journal. L161. 29.06.1996. P. 0147–0153, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D1254:EN:HTML>.
2. Council of the European Union (1996) Council Decision No 391/96/CE of 28 March 1996 determining a set of actions with a view to establishing a more favourable context for the development of the Trans-European networks in the energy sector // Official Journal. L. 161. 29.06.1996. P. 0154–0155, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D0391:EN:HTML>.
3. Council of the European Union (1996) Council Regulation No 736/96 of 22 April 1996 on notifying the Commission of investment projects of interest to the Community in the petroleum, natural gas and electricity sectors // Official Journal. L.102. 25.04.1996. P. 0001–0004, available at: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l27014a.htm>.
4. European Commission (2001) Commission Decision No 2001/546/EC of 11 July 2001 setting up a consultative committee to be known as the «European Energy and Transport Forum» // Official Journal. L195. 19.07.2001. P. 58–60, available at: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l27044.htm>.
5. Blair T. (2006) A Global Alliance for Global Values. London: The Foreign Policy Centre, 2006, available at: <http://fpc.org.uk>.

Summaries

Analytical Paradigms Underpinning Debate on Global Governance

O. Barabanov, professor, PhD in Political Science, Head of Department of EU Politics and Policies, European Studies Institute, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the MFA of Russia

The article is dedicated to the theoretical approach to global governance within the International Relations Theory. The evolution of the term «Global Governance» is analysed. The main part of the article is dedicated to the comparison of approach to global governance in the framework of the two main theoretic schools: Neorealism and Neoliberalism. The influence of Global Governance concept on state sovereignty is also analysed. Another focus of the article is given to the functional approach to the global governance.

EU as a Global Transformative Power: Research Methodology

M. Larionova, Doctor of Political Science, Vice-rector of the State University – Higher School of Economics, Director of the State University – Higher School of Economics International Organisations Research Institute

The paper presents methodology developed for analysis of the EU role as a global actor and its evolving influence in the G8 over the past decade. To provide for a systemic approach the analytical paradigm adopts Dr. John Kirton's functional assessment of the G7/G8 performance and its role in global governance. Using the functional approach the study looks into and attempts to highlight and measure the EU contribution towards the main governance objectives of domestic political management, deliberation, direction setting, decision - making, delivery and global governance development. The six functions notion is nuanced to reflect the special nature of the EU as a collective member of the G8, and to allow (1) to explore the extent to which the EU can shape the G8 decisions contributing to deliberation, direction setting and decision making; (2) assess (where / if possible) the degree to which the other actors comply with the commitments made looking at the delivery.

Concept of Global Public Goods

S. Medvedev, professor, PhD in History, Deputy Dean of the Faculty of Applied Political Sciences of the State University – Higher School of Economics

I. Tomashov, BA Student of the Faculty of Applied Political Sciences of the State University – Higher School of Economics

Global Public Goods are those goods, which benefits and costs tend to spread across state borders, social groups, and generations. Examples of global public goods include atmosphere, climate, human rights, struggle against infectious diseases, international peace, etc. Emergence of global public goods is one of the most notable results of globalization. This paper examines the history of «globalization» of public goods and suggests their typologies and ways to solve the international collective action problem.

EU as a Key Global Player

M. Entin, PhD in Law, Head of Chair of the European Law, Director of the European Studies Institute of the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the MFA of Russia

The paper presents author's vision of the European Union as a new but key global player. The EU features as a political institution, its internal structure and system of external relationships and mechanisms of co-operation with other global actors are overviewed in detail. Special emphasis is given to the EU

characteristics such as borders' transparency and the EU member states differentiation as themselves. Factors providing political cohesion (solidarity) of the EU member states including the supremacy of law, political culture of solidarity and mechanisms for the sovereignty co-governance are analyzed profoundly. Furthermore legal and institutional base for the EU world policy practices as well as ways of its positioning on the world scene reveal with the paper. In conclusion author evaluates the EU future role and its influence rising in setting future global agenda, addressing global problems and needs, promoting future global development.

G7/G8: Reform Agenda and the Future of the G8

P.I. Hajnal, Research Fellow at the Munk Centre for International Studies, University of Toronto and retired adjunct professor at the Faculty of Information Studies, University of Toronto (Toronto, Canada)

V. Panova, PhD in History, Senior Lecturer at the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the MFA of Russia, Regional Director for Russia of the G8 Research Centre of the University of Toronto (Canada)

This paper focuses on the period beginning with 1998, with only a brief reference to early reform initiatives of the G8. It will examine and comment on reform proposals as well as reforms actually achieved or underway. It will pay particular attention to the reform dimension of the evolving G5, Heiligendamm Process, BRIC (Brazil, Russia, India, China), Major Economies Meeting and G20 groupings, and to the G8's relationship to these structures. The chapter concludes with outlining possible trajectories of G8 reform.

G20 and EU

M. Larionova, Doctor of Political Science, Vice-rector of the State University – Higher School of Economics, Director of the State University – Higher School of Economics International Organisations Research Institute

The paper presents analysis of the outcomes of the two G20 summits and the EU contribution towards the decisions made. Analysis of the EU input and impact on the two summits' results allows to reveal «containing factors» in the EU institutional architecture constraining the quality and effectiveness of the EU global governance performance through the G20. First, the coherence and impact the institute of permanent Presidency can ensure is much higher than what can be achieved through the coordination efforts of the three rotating presidencies. This continuity and durability is essential not only for forging consensus with the EU partners in the G20, but, most importantly, for building internal consensus in the EU, as a vital factor of effective common foreign policy.

The author posits that though in the run up to the Washington summit the Presidency and the European Commission leadership and contribution were very much driving the process, the run up to the London summit presented a different story. The Presidency yielded leadership and the EU institutions and the leaders of the EU-G20 members stepped in. The paper highlights this experience as one more argument in favor of permanent Presidency of the EU. The Lisbon Treaty ratification and the new institutions of Presidency and the Foreign Minister – High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy will consolidate the EU institutional foundation for the challenges of the future.

EU Development Policy in the Context of G8 Aid Commitments

V. Kartamyshev, Governance Policy Officer, Oxfam International in the Russian Federation

The article analyses the European Union development policy over the past decade. It highlights Europe's leadership role in providing multidimensional, high quality and predictable aid focused on poverty eradication and achievement of Millennium Development Goals by the recipient countries. Various aspects of EU's development policy are considered: ODA (Official Development Assistance), budget support, Aid for Trade, etc. It also identifies challenges for the EU to continue playing this crucial role in the current unfavourable economic environment and offers some recommendations on improved implementation of development policy.

Security as a Global Public Good: Common Issue for the EU and G8 Agenda

S. Medvedev, professor, PhD in History, Deputy Dean of the Faculty of Applied Political Sciences of the State University – Higher School of Economics

I. Tomashov, BA Student of the Faculty of Applied Political Sciences of the State University – Higher School of Economics

International peace and security are among the most important global public goods because of their key role in the creation of conditions for sustainable development. However, cooperation in this field is often limited by the lowest common denominator of mutual deterrence and crisis management. New opportunities may be opened by a more active involvement in this process of the EU and the G8. This chapter takes stock of the key problems and contradictions of safeguarding of international peace and security and examines the history and future prospects of the Common Foreign and Security Policy of the EU.

European Security Strategy Revisited

S. Biscop, professor, Director of the Security & Global Governance Programme at Egmont – The Royal Institute for International Relations (Brussels), visiting professor for European Security at the College of Europe (Bruges) and at Ghent University

The European Union (EU), and the European Economic Community (EEC) before it, has always been a global economic power. That economic weight endowed it with the potential to also become a global actor in the realm of diplomacy and defence, but it was not until 1991 that the Maastricht Treaty created the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and Europe began to develop its own foreign and security policy, and even then very tentatively. This chapter aims to assess whether in the 15-odd years since the entry into force of the Maastricht Treaty, in 1993, the EU has managed to become a global strategic actor, i.e. an actor that consciously and purposely defines long-term objectives, with regard to all dimensions of foreign policy, that actively pursues these objectives, and that acquires the necessary means to that end.

The adoption of the European Security Strategy (ESS) by the December 2003 European Council must be considered a landmark event in this regard. Of course, the ESS was not handed down in the shape of ten neatly summarized points engraved on two stone tablets. It is not because something is written in the ESS that it necessarily will be so, nor is everything written in the ESS. But the simple fact that it is omnipresent – in EU discourse, in statements by European as well as other policy-makers, in the debate in think tanks and academia – and that in December 2007 the European Council by mandating High Representative Javier Solana to produce a report on its implementation by December 2008 launched a high-profile, full-year debate about the ESS, proves that its importance should not be underestimated either. It is the first ever strategic document covering the whole of EU foreign policy, from aid and trade, democracy and human rights promotion, to diplomacy and the military. As such it is first of all a statement of the EU's ambition as an international actor, and has therefore become the reference framework guiding the EU's performance as well as the benchmark to judge it. Through its performance the EU at the same time is developing a strategic culture of its own, the maturation of which is helped forward by the ESS. Ultimately however, what really counts to assess whether the EU is a strategic actor, and what determines the consolidation of the EU's strategic culture, is whether the EU, through its policies and actions, is able to achieve results and realize its ambitions. This paper revisits a previous assessment of EU strategy to take into account the outcome of the 2008 debate.

Knowledge and Education as Global Public Goods

S. Medvedev, professor, PhD in History, Deputy Dean of the Faculty of Applied Political Sciences of the State University – Higher School of Economics

I. Tomashov, BA Student of the Faculty of Applied Political Sciences of the State University – Higher School of Economics

A growing role of knowledge as a factor for the development of modern societies stimulates the international community to address the problems of education and science more actively. Today fighting illiteracy and protecting intellectual property rights are common problems for the international community. New solutions can be found by analyzing knowledge and education as global public goods. This chapter examines the problems of international cooperation in the field of education, paying special attention to the initiatives of the G8 and the EU.

EU Decision Making Models in Global Governance

V. Zuev, professor, PhD in Economics, Head of International Economic Organizations and European Integration Department, Faculty of World Economics and World Politics of the State University – Higher School of Economics

The article explores EU decision making models in global governance. Emphasizing unique nature of a mechanism of European integration based on rational approach to a decision-making process, article discloses basic principles of the mechanism. Possible options for several EU elements to be integrated into the practice and functioning of modern global institutions are analyzed. As well as good and negative consequences expected to come from the usage and further strengthening of subnational elements in international regulations, first of all in economic area. Such questions as “What kind of forms of the international economic regulation – international or subnational - to be applied within different international organizations, e.g. UN, could be more effective?”, and “Why model of the European Union enjoys success and popularity among member and neighboring countries?” are addressed herewith.

EU as a Member of G8. Priorities, Functions, Values

M. Larionova, Doctor of Political Science, Vice-rector of the State University – Higher School of Economics, Director of the State University – Higher School of Economics International Organisations Research Institute

M. Rakhmangulov, Researcher of the Informational – Analytical G8 Research Centre of the State University – Higher School of Economics International Organizations Research Institute

The article presents the results of the empirical study of the EU influence on global governance processes, its contribution towards formulation and realization of G8 priorities, functions and values. Key priorities and functions of both institutions are assessed and compared using quantitative analysis and functional approach.

Информация об авторах

Барабанов О.Н., профессор, д. полит. н., заведующий кафедрой политики и функционирования Европейского союза и Совета Европы Московского государственного института (Университета) международных отношений МИД РФ

Бископ С., профессор, директор Департамента безопасности и мирового управления Бельгийского королевского института международных отношений «Эгмонт», приглашенный профессор по европейской безопасности Колледжа Европы (Брюгге) и Университета Гента

Зуев В.Н., профессор, к. э. н., заведующий кафедрой международных экономических организаций и европейской интеграции факультета мировой экономики и мировой политики Государственного университета – Высшей школы экономики

Картамышев В.А., координатор программ «Оксфам» в Российской Федерации

Ларионова М.В., д. полит. н., проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, директор Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики

Медведев С.А., к. и. н., профессор кафедры прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Панова В.В., к. и. н., старший преподаватель Московского государственного института международных отношений (Университета) при МИД РФ, региональный директор по России Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто (Канада)

Рахмангулов М.Р., исследователь Информационно-аналитического центра по сотрудничеству с «Группой восьми» Института международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики

Томашов И.А., студент факультета прикладной политологии Государственного университета – Высшей школы экономики

Хайнал П.И., научный сотрудник Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто (Канада)

Энтин М.Л., д. ю. н., профессор кафедры европейского права Московского государственного института (Университета) международных отношений МИД РФ, директор Европейского учебного института при МГИМО(У) МИД РФ

Authors of the issue

Barabanov O., professor, PhD in Political Science, Head of Department of EU Politics and Policies, European Studies Institute, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the MFA of Russia

Biscop S., professor, Director of the Security & Global Governance Programme at Egmont – The Royal Institute for International Relations (Brussels), visiting professor for European Security at the College of Europe (Bruges) and at Ghent University

Zuev V., professor, PhD in Economics, Head of International Economic Organizations and European Integration Department, Faculty of World Economics and World Politics of the State University – Higher School of Economics

Kartamyshev V., Governance Policy Officer, Oxfam International in the Russian Federation

Larionova M., Doctor of Political Science, Vice-rector of the State University – Higher School of Economics, Director of the State University – Higher School of Economics International Organisations Research Institute

Medvedev S., professor, PhD in History, Deputy Dean of the Faculty of Applied Political Sciences of the State University – Higher School of Economics

Panova V., PhD in History, Senior Lecturer at the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the MFA of Russia, Regional Director for Russia of the G8 Research Centre of the University of Toronto (Canada)

Rakhmangulov M., Researcher of the Informational – Analytical G8 Research Centre of the State University – Higher School of Economics International Organizations Research Institute

Tomashov I., BA Student of the Faculty of Applied Political Sciences of the State University – Higher School of Economics

Hajnal P.I., Research Fellow at the Munk Centre for International Studies, University of Toronto

Entin M., PhD in Law, Head of Chair of the European Law, Director of the European Studies Institute of the Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) of the MFA of Russia

Редакционный совет

Борко Ю.А., д. э. н., профессор, заведующий Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН, президент Российской ассоциации европейских исследований

Вагенаар Р., профессор, директор программ высшего и послевузовского образования факультета гуманитарных наук университета Грёнингена (Университет Грёнингена, Голландия)

Гохберг Л.М., д. э. н., профессор, проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, директор Института статистических исследований и экономики знаний Государственного университета – Высшей школы экономики

Киртон Дж., профессор, директор Исследовательского центра «Группы восьми» университета Торонто (Университет Торонто, Канада)

Любимов Л.Л., д. э. н., профессор, заведующий кафедрой макроэкономического анализа, заместитель научного руководителя Государственного университета – Высшей школы экономики

Пархалина Т.Г., к. и. н., заместитель директора Института научной информации по общественным наукам РАН, директор Центра проблем европейской безопасности Института информации по общественным наукам РАН

Соколов А.В., к. физ.-мат. н., профессор, заместитель директора по науке Института статистических исследований и экономики знаний Государственного университета – Высшей школы экономики, директор Международного научно-образовательного Форсайт-центра ИСИЭЗ Государственного университета – Высшей школы экономики

Фрумин И.Д., д. пед. н., профессор, и.о. проректора Государственного университета – Высшей школы экономики, научный руководитель Института развития образования Государственного университета – Высшей школы экономики

Хайнал П.И., научный сотрудник Центра международных исследований Манка при университете Торонто

Шадриков В.Д., д. псих. н., директор Института содержания образования Института развития образования Государственного университета – Высшей школы экономики

Якобсон Л.И., д. э. н., профессор, первый проректор Государственного университета – Высшей школы экономики

Яковлев А.А., к. э. н., проректор Государственного университета – Высшей школы экономики, директор Института анализа предприятий и рынков Государственного университета – Высшей школы экономики

Editorial board

Borko, Y., Doctor in Economics, Professor, Head of Department of Studies on European Integration of the Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, President of the Russian Association of European Studies

Gokhberg, L., Doctor of Economics, Professor, First Vice-rector of the State University – Higher School of Economics, Director of the Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge of the State University – Higher School of Economics

Frumin, I., PhD in Pedagogical Studies, Professor, Acting Vice-rector of the State University – Higher School of Economics, Academic Leader of the Institute on Development of Education of the State University – Higher School of Economics

Hajnal, P.I., Researcher of the Munk Centre for International Studies of the University of Toronto (Canada)

Kirton, J., PhD in International Studies, Professor, Director of the G8 Research Centre of the University of Toronto (Canada)

Lubimov, L., Doctor in Economics, Professor, Head of Chair of Macroeconomic Analysis, Deputy Academic Supervisor of the State University – Higher School of Economics

Parkhalina, T., PhD in History, Deputy-director of the Institute of Scientific Information on Humanities of the Russian Academy of Sciences, Director of the Centre on European Security of the Institute of Scientific Information on Humanities of the Russian Academy of Sciences

Shadrikov V., Doctor in Psychology, Director of the Institute of Content of Education of the Institute on Development of Education of the State University – Higher School of Economics

Sokolov, A., PhD in Physics and Mathematics, Professor, Deputy-director of the Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge of the State University – Higher School of Economics, Director of the International Scientific and Educational Foresight Centre of the Institute for Statistical Studies and Economics of Knowledge of the State University – Higher School of Economics

Yakobson, L., Doctor of Economics, Professor, First Vice-rector of the State University – Higher School of Economics

Yakovlev, A., PhD in Economics, Vice-rector of the State University – Higher School of Economics, Director of the Institute of Enterprises and Market Analysis of the State University – Higher School of Economics

Wagenaar, R., PhD in History, Professor, Director of Tertiary and Advanced Research Programmes of the Faculty of Arts of the University of Groningen (Netherlands)

К сведению авторов

Институт международных организаций и международного сотрудничества Государственного университета – Высшей школы экономики в 2009 г. продолжает работу по изданию информационно-аналитического журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» и приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, заинтересованных в изучении вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть слушателей магистратур и аспирантур российских вузов и вузов стран СНГ, специалистов и экспертов в сфере международных отношений и глобального развития; анализа международного опыта модернизации и развития образования, науки, социально-экономической, инновационной и молодежной сфер.

Все материалы, включая работы аспирантов, публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу выступают его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.

Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру формального анонимного рецензирования. На основании полученных экспертных рекомендаций материалы возвращаются авторам на доработку. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.

В число подписчиков журнала входят руководители научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, крупнейшие вузы и библиотеки России и стран СНГ.

Мы будем рады видеть Вас в числе наших авторов!

*С уважением,
Редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Требования к рукописям

1. Представляемый материал (научная статья, аналитический материал по результатам научных исследований) должен быть оригинальным и не опубликованным в других печатных изданиях.
2. Язык материала должен быть понятен не только специалистам в данной области, но и широкому кругу читателей, заинтересованных в получении достоверной информации и ее последующем обсуждении.
3. Объем текста не должен превышать одного авторского листа (40 тыс. знаков).
4. Формат текста: полуторный межстрочный интервал; поля: верхнее – 2 см, нижнее – 2 см, левое – 3 см, правое – 1,5 см; шрифт: «Times New Roman Cyr»; размер шрифта: заголовок материала, Ф.И.О. автора – TNR 14 кеглем, подзаголовки, текст – 12, примечания – 10.
5. Первая страница должна содержать следующую информацию **на русском и английском языках**:
 - фамилию, имя, отчество автора;
 - краткие сведения об авторе (ученая степень, место учебы/работы, должность, адрес электронной почты);
 - заглавие статьи;
 - ключевые слова;
 - аннотация.
6. Библиографические ссылки оформляются как внутритекстовые, помещенные в текст документа в виде квадратных скобок с указанием порядкового номера цитируемого источника.
7. Примечания оформляются в виде постраничных сносок.
8. В конце статьи формируется список литературы, неалфавитный, но пронумерованный в соответствии с нумерацией внутритекстовых ссылок.
9. Рекомендуются использование черно-белых рисунков и графиков.
10. Предоставленные материалы передаются на рассмотрение в редакционный совет журнала.
11. Редакционный совет принимает решение о публикации на основании результатов внешнего анонимного рецензирования.
12. При наличии замечаний рецензента рукопись возвращается автору на доработку.
13. Редакция в течение трех рабочих дней после решения Редакционного совета уведомляет автора об отказе в публикации в письменном виде по электронной почте.

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Государственный университет —
Высшая школа экономики
Тел.: +7-495-621-44-64
Факс: +7-495-621-87-11
E-mail: iori@hse.ru; perfilieva@hse.ru
**Сайт Института международных организаций
и международного сотрудничества:** www.iori.hse.ru

Сайт Центра ОЭСР – ВШЭ:
www.oecdcentre.hse.ru
Контактное лицо:
Перфильева Ольга Владимировна,
Институт международных организаций
и международного сотрудничества
Государственного университета –
Высшей школы экономики

Уважаемые читатели!

Институт международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ информирует о продолжении своей работы по изданию информационно-аналитического журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» в 2009 г.

Доводим до Вашего сведения, что в 2009 г. запланирован выпуск четырех номеров журнала.

Обращаем Ваше внимание, что «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» распространяется по России и другим странам СНГ через:

- каталог Агентства «РОСПЕЧАТЬ». Оформить подписку возможно в любом отделении почтовой связи. **Подписной индекс издания 20054.**

- каталог Агентства-подписки «Интер-почта». Оформить подписку возможно в любом отделении почтовой связи или через электронный каталог на сайте агентства www.interpochta.ru. **Подписной индекс издания 11586.**

По всем вопросам Вы можете обращаться в редакцию журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» по телефону: (495) 621-44-64 к Перфильевой Ольге Владимировне (operfilieva@hse.ru) и Мешковой Татьяне Анатольевне (tmeshkova@hse.ru).

С уважением,

коллектив Института международных организаций
и международного сотрудничества
Государственного университета – Высшей школы экономики