

ВЫПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ «ГРУППЫ ВОСЬМИ» В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ*

М.В. Ларионова

Введение

В настоящее время «Группа восьми» играет ключевую роль в глобальном развитии, являясь одним из наиболее влиятельных международных институтов. На формирование мировых экономических, социальных и политических процессов оказывают влияние не только решения, принятые в рамках саммитов, но и избранные для их осуществления формы и механизмы. Учитывая, что эти механизмы не являются фиксированными и формальными, для России, впервые председательствующей в «Группе восьми» в текущем году, является крайне важным исследование основных инструментов реализации принятых в рамках саммитов обязательств. Понимание этих процессов позволит выработать предложения по международным механизмам реализации инициатив России и их эффективному осуществлению и обеспечить активное участие России в процессах выработки и принятия решений в рамках «Группы восьми» на основе сбалансированного учета интересов России и стран-партнеров.

Основная цель исследования – на основе анализа доступного эмпирического материала систематизировать основные механизмы реализации обязательств, принятых в рамках саммитов, и выявить факторы, обеспечивающие эффективность их исполнения. Учитывая, что в период председательства в «Группе восьми» в 2006 г. Российская Федерация выбрала образование в качестве одного из приоритетных направлений международного сотрудничества, для анализа были отобраны решения, относящиеся именно к данной сфере.

Методология исследования

Эмпирическую основу для анализа составили официальные документы саммитов «Группы восьми», отражающие основные приоритеты, намерения и решения, принятые главами государств-членов «Группы восьми»; официальные документы встреч министров финансов стран «Группы восьми», представляющие интерес с точки зрения решений о ресурсном обеспечении тех или иных обязательств, принятых на себя странами-членами; официальные документы международных организаций, в том числе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирного банка и ЮНЕСКО; материалы и результаты проектов международных организаций; доклады специальных экспертных групп, а также результаты анализа исполнения странами-членами «Группы восьми» принятых в рамках саммитов обязательств¹.

Последний блок данных особенно важен, поскольку в исследованиях реализации решений, принятых странами-членами «Группы восьми» в рамках саммитов обязательств на основании экспертного анализа данных различных источников² авторы пытаются ответить на три вопроса:

- В какой степени и при каких условиях страны-члены «Группы восьми» осуществляют решения, принятые в рамках саммитов?
- Каким образом изменяется модель реализации обязательств в зависимости от сферы принятия решений и времени их осуществления?

* Материал подготовлен директором Института международных организаций и международного сотрудничества ГУ ВШЭ М.В. Ларионовой для международного семинара о роли международных организаций в реализации обязательств «Группы восьми», проведенного совместно ГУ ВШЭ и Исследовательским центром «Группы восьми» университета Торонто.

¹ Исследования проводятся международной группой экспертов Информационно-аналитического центра «Группы восьми» при университете Торонто (Information Center and Research Group of Toronto: <http://www.g8.utoronto.ca>) с 1996 г.

² G8 Research Group. Compliance Studies (<http://www.g8.utoronto.ca/compliance>). Подробнее о методологии подготовки отчетов об исполнении обязательств стран «Группы восьми» см. Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2006. № 2. С. 4: «Актуальная тема: Промежуточный отчет об исполнении обязательств стран-членов Группы Восьми, принятых на саммите 2005 г. в Глениглсе».

- Каковы причины высокого или низкого уровня исполнения обязательств?

Результаты исследования позволили сделать некоторые выводы относительно эффективности выполнения принятых обязательств. Прежде всего, прямое включение лидеров в процесс выработки и принятия решения является решающим фактором его реализации. Наличие (или создание) специальной структуры на национальном уровне и ее дееспособность также считаются важными условиями осуществления обязательств государствами-членами «Группы восьми». Существенным фактором повышения уровня исполнения решений является работа многочисленных специальных групп и официальных структур, принимающих на себя ответственность за подготовительную работу, что дает возможность лидерам сосредоточиться на выработке консенсуса по главным вопросам.

Более высокий уровень исполнения также наблюдается в тех случаях, когда страны-участницы, являясь влиятельными членами существующих международных институтов (например, Всемирного банка, Международного валютного фонда), оказывают соответствующее политическое и финансовое воздействие, включая принятые обязательства в программы работы этих организаций.

Безусловно, данный перечень факторов эффективности реализации принятых обязательств не является исчерпывающим. Среди других, не менее значимых условий, необходимо назвать связь сферы принятия решений с приоритетами стран-членов «Группы восьми», а также уровень консенсуса относительно предложенных решений и системы мер по их осуществлению. В рамках настоящей статьи предметом анализа является взаимодействие с международными организациями. Несмотря на полемику между тремя «конкурирующими оценками» модели взаимодействия между «Группой восьми» и многосторонними международными организациями, а именно «управление через многосторонние организации», «управление вопреки международным организациям» и «управление без многосторон-

них организаций»³, в данном исследовании принято за основу четвертое допущение: деятельность «Группы восьми» и многосторонних международных организаций направлена на достижение общих целей – осуществление координации и глобального управления, и, несмотря на их многообразие и различия, международные организации и «Группа восьми» должны быть естественными союзниками в достижении этих целей.

«Группа восьми» и многосторонние международные организации

Результаты предварительного исследования развития проблематики образования в приоритетах «Группы восьми»⁴ показали, что основные инструменты и механизмы реализации решений и обязательств, принятых на саммитах «Группы восьми», обязательно предполагают взаимодействие с международными институтами в различных форматах, например:

- проведение исследований совместно с международными организациями, экспертными группами или экспертными институтами; обеспечение научно-исследовательской поддержки принятых решений;
- обмен наилучшими практиками;
- механизмы финансирования: выделение специальных мандатов и реализация программ международных финансовых институтов, использование существующих программ международных и национальных финансовых институтов, меры, направленные на привлечение частных инвестиций;
- создание специальных рабочих групп, разработка целевых программ и планов действий;
- формирование общего информационно-образовательного пространства на основе ИКТ;
- мониторинг реализации решений и обязательств, принятых на саммитах «Группы восьми».

³ Kirton J. Implementing G8 Economic Commitments: How International Institutions Help. The paper presented at the international seminar on the Role of International Organizations in implementing G8 Commitments held jointly by the State University – Higher School of Economics and G8 Information center and research group of the university of Toronto.

⁴ Подробнее о результатах исследования см. Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2006. № 3. С. 8: «Эволюция проблематики образования в контексте приоритетов и обязательств «Группы восьми»».

Важно отметить, что в трансформации взаимоотношений «Группы семи» и международных организаций различаются два периода. Для периода 1970–1980-х гг. характерно делегирование «Группой семи» международным организациям ответственности за исполнение принятых на саммите экономических решений, в выработке которых они не принимали участие⁵. В 1990-е гг. завершение холодной войны, усиление процессов глобализации, расширение состава международных организаций и круга вопросов повестки дня «Группы семи» привели к необходимости реформы международных институтов. Соответствующее решение было принято на саммите в Неаполе в 1994 г. по инициативе Б. Клинтона.

Одновременно трансформация международных организаций привела к изменению характера их взаимодействия с «Восьмеркой»: в настоящее время они в значительно большей степени вовлекаются в процесс подготовки решений саммитов, оставаясь важным инструментом выполнения принятых в рамках саммитов обязательств. Особенную интенсивность этому процессу придала реформа самого института «Восьмерки», инициированная Т. Блэром в 1998 г. на Бирмингемском саммите, в рамках шестого цикла саммитов, приоритетными темами которого стали глобализация и развитие⁶.

Симптоматично, что именно в шестом цикле тема образования приобретает особый вес и самостоятельно фигурирует в основных документах саммитов «Группы восьми» и встреч министров финансов стран «Группы восьми», в том числе в качестве приоритета; образование часто рассматривается в контексте проблематики развития, помощи развивающимся странам, а также ИКТ; по направлению образования принимаются конкретные

решения и обязательства, разрабатываются специальные программные документы и инициативы⁷. В документах саммитов фиксируются четкие обязательства, создаются специальные рабочие группы, формулируются мандаты на выполнение решений, которые включаются в деятельность международных организаций.

1998 г. (Бирмингем). Коммюнике. «Мы приняли на себя обязательства по продвижению обучения в течение всей жизни».

1999 г. (Кёльн). Коммюнике. «Мы поддерживаем заявление министров труда стран “Группы восьми”, сделанное на конференции в Вашингтоне в феврале прошлого года... развивать обучение в течение всей жизни».

«Мы призываем Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирную организацию по образованию, науке и культуре (ЮНЕСКО) исследовать, каким образом различные страны повышают образовательные стандарты».

Хартия «Цели и задачи обучения в течение всей жизни».

2000 г. (Токио). Встреча министров образования «Группы восьми»

2000 г. (Окинава). Коммюнике. «Мы... обязуемся усилить совместные попытки в сотрудничестве с международными организациями и частным сектором для достижения цели всеобщего начального образования в 2015 г. и гендерного равенства в школах к 2005 г. Мы призываем международные финансовые институты в сотрудничестве с развивающимися странами в рамках стратегий сокращения бедности сосредоточиться на образовании и предоставить большую поддержку странам с устойчивыми образовательными стратегиями».

⁵ Bayne N. *Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st Century*. G8 and Global Governance Series. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, 2005.

⁶ Шестой цикл включает саммиты 1998 г. (Бирмингем), 1999 г. (Кёльн), 2000 г. (Окинава), 2001 г. (Генуя). См.: Bayne N. *Hanging in There: The G7 and G8 Summit in Maturity and Renewal*. The G8 and Global Governance Series. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, 2000.

⁷ Необходимо подчеркнуть, что образование присутствовало в повестке дня «Группы восьми» начиная с Лондонского саммита 1977 г., но не в качестве самостоятельного вопроса, а как средство для реализации задач в других приоритетных для «Группы восьми» сферах кооперации. В эволюции статуса тематики образования на встречах глав государств и министров финансов «Группы восьми» отчетливо прослеживаются три периода:

1975–1983 гг.: тема образования практически не находит отражения в основных документах саммитов «Группы восьми» и встреч министров финансов стран «Группы восьми»;

1984–1998 гг.: тема образования все чаще присутствует в основных документах саммитов «Группы восьми» и встреч министров финансов стран «Группы восьми», преимущественно в связи с проблематикой сокращения безработицы, обеспечения экономического роста и расширения возможностей трудоустройства;

1999–2006 гг.: тема образования самостоятельно фигурирует в основных документах саммитов «Группы восьми».

2000 г. (Окинава). Хартия о Глобальном информационном обществе.

2001 г. (Генуя). Задача для Рабочей группы по образованию «проанализировать и подготовить доклад о достижении целей образования для всех».

2002 г. (Кананаскис). Принят доклад Рабочей группы по образованию «Новый взгляд на образование для всех». Принят План действий Всемирного банка по образованию (инициатива «Ускоренного развития»).

2003 г. (Эвиан). Отчет о реализации Программы действий «Группы восьми» по Африке. «Страны “Группы восьми” предоставляют значительное дополнительное финансирование базового образования, в том числе для программы “Ускоренного развития образования для всех”».

2004 г. (Си-Айленд). План поддержки реформ.

2005 г. (Глениглс). Отчет о реализации Программы действий «Группы восьми» по Африке. «Страны “Группы восьми” предоставляют значительное дополнительное финансирование базового образования, в том числе Education-for-All Fast Track Initiative Всемирного банка».

2006 г. (Москва). Встреча министров образования. Заключение председателя:

«Министры образования государств-членов “Группы восьми” подтвердили свою готовность содействовать становлению инновационного общества за счет обеспечения надежных основ образования и подготовки и значительных вложений в область исследований, человеческих ресурсов и профессиональных знаний. Министры образования в очередной раз выразили свою приверженность улучшению всех аспектов качества образования. Министры образования высказались в поддержку руководящей роли ЮНЕСКО в координации деятельности по выполнению задач программы “Образование для всех”. Участники встречи выразили мнение о необходимости дальнейшего содействия Инициативе ускоренного

финансирования программы “Образование для всех” и вновь подтвердили положения Заявления по итогам встречи в Глениглсе об оказании помощи государствам, охваченным указанной Инициативой, в развитии устойчивого потенциала и выявлении ресурсов, необходимых для реализации данными государствами устойчивых образовательных стратегий».

В этот же период наблюдается наращивание возможностей и дальнейшее институциональное развитие многосторонних международных организаций для кооперации в сфере образования⁸.

Предварительные выводы

1. Роль многосторонних международных организаций (МО) в реализации задач коллективного управления и согласования национальных и международных интересов возрастает, для осуществления других задач саммитов роль МО незначительна.
2. Влияние многосторонних международных организаций на этапе подготовки решений продолжает увеличиваться, что связано, с одной стороны, со стремлением МО к расширению своего мандата и полномочий, «освященных» обязательствами «Группы восьми», а с другой стороны – с конструктивным подходом «Группы восьми» к использованию расширяющегося потенциала МО и возможностей его использования на этапах подготовки, выработки и согласования решений, а также их исполнения.
3. Инструменты взаимодействия многосторонних международных организаций можно классифицировать как общие для всех МО и специфические, отражающие цели и функции конкретных организаций.
4. Комплексный характер решений по приоритетам обуславливает включение в их реализацию нескольких международных организаций.

⁸ Примеры институционального строительства включают: создание в 2002 г. в ОЭСР Директората по образованию; создание в 1997 г. Института ЮНЕСКО по информационным технологиям в образовании, преобразование Регионального центра по высшему образованию в Латинской Америке и Карибах в Международный институт ЮНЕСКО по высшему образованию в Латинской Америке и Карибах в 1997 г., создание Международного института развития возможностей в Африке в 1999 г., создание Института ЮНЕСКО по статистике в 1999 г., создание Международного центра по техническому и профессиональному образованию и подготовке в 2002 г.; принятие стратегической программы по сектору образования Всемирного банка в 1999 г.

5. Совокупность инструментов взаимодействия «Группы восьми» с МО, по сути, составляет модель многоуровневого управления (*multi-level governance*), содержащего элементы открытого метода координации (*open method of coordination*) и элементы многоуровневого мониторинга (*multilateral surveillance*).
6. Несмотря на очевидную социальную, экономическую и политическую выгоду опоры на анализ опыта других государств, возможности для взаимного обучения зависят от сферы политики, в рамках которой применяется открытый метод координации и инструменты многоуровневого мониторинга, и ограничены политическим характером контекста применения метода⁹. Очевидно, что эффективность применения метода также зависит от архитектуры и потенциала организационной сети, точнее, организационных сетей¹⁰. МО способны выполнять функции, обеспечивающие когнитивные процессы и поиск наиболее эффективных решений общих политических проблем.
7. Бюрократизация аппарата «Группы восьми» может обеспечить повышение эффективности взаимодействия с международными организациями в результате их вовлечения на ранних этапах подготовки решений, координации и использования их потенциала с учетом специфики миссии, целей и мандатов. Однако бюрократизация аппарата может привести и к снижению эффектив-

ности, если взаимное разочарование и напряжение усилят тенденции снижения доверия, дистанцирования и самодостаточности.

8. Учитывая, что эффективное использование потенциала МО для реализации приоритетов «Группы восьми» зависит в том числе от опыта кооперации с ними, накопленного в аппарате «Группы восьми» стран-членов (аппарат шерп, су-шерп, политических директоров, министерств иностранных дел, министерств финансов и других министерств, занятых в подготовке саммитов и реализации принятых в рамках саммитов решений), а также опыта персонала международных организаций и знания процессов, связанных с деятельностью «Группы восьми», для России особенно важно развитие и последовательная реализация политики образования и подготовки в этой сфере. В конечном счете такой подход обеспечит повышение возможности эффективного использования потенциала ОЭСР и ВТО для «Группы восьми» после присоединения России к этим организациям.

Данные по взаимодействию «Группы восьми» и международных организаций в сфере образования дают основание для предварительного подтверждения сформулированных гипотез. Однако дальнейший анализ необходим для проверки этих предварительных результатов, их сопоставления с другими сферами деятельности и кооперации, и выработки практических рекомендаций.

⁹ Lodge M. Comparing New Modes of Governance in Action: the Open Method of Coordination in Pension and Information Society. ESRC Seminar series: Implementing the Lisbon Strategy. Policy Learning and the Open Method of Coordination. London School of Economics and Political Science.

¹⁰ Radaelli M.C. Who Learns What? Policy Learning and the Open Method of Coordination. ESRC Seminar series: Implementing the Lisbon Strategy. Policy Learning and the Open Method of Coordination ERI University of Birmingham. November 2004.