

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, использующиеся 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 включаются 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.