

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЕТ ОБ ИСПОЛНЕНИИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ СТРАН-ЧЛЕНОВ ГРУППЫ ВОСЬМИ, ПРИНЯТЫХ НА САММИТЕ 2005 г. В ГЛЕНИГЛСЕ

В связи с председательством в Группе Восьми, Россия находится под пристальным вниманием мировых средств массовой информации и международного экспертного сообщества. Поэтому большой резонанс получил подготовленный в феврале 2006 г. Информационно-аналитическим центром Группы Восьми при Университете Торонто (Information Center and Research Group of Toronto: <http://www.g8.utoronto.ca>) отчет об исполнении странами-членами Группы Восьми обязательств, принятых в рамках саммита в Глениглсе. Аналогичные исследования по итогам саммитов проводятся международной группой экспертов Исследовательского центра Группы Восьми с 1996 г.

В отчетах отслеживаются усилия каждой из стран Группы Восьми по исполнению ряда приоритетных обязательств, отобранных авторами доклада из общего числа обязательств, принятых на том или ином саммите. Отчеты публикуются два раза в год — в начале февраля и накануне каждого саммита. Все доклады об исполнении обязательств стран Группы Восьми представлены в открытом доступе: <http://www.g8.utoronto.ca/compliance>.

При проведении анализа исполнения принятых Группой Восьми обязательств используются данные открытых источников, официальных материалов, научно-аналитических периодических изданий и других информационных ресурсов на языках стран-членов Группы Восьми.

Методология подготовки отчетов включает в себя несколько основных инструментов:

- определение понятия «обязательства»;
- определение понятия «исполнение обязательства»;
- методику выбора приоритетных обязательств;
- методику оценки степени исполнения странами-членами Группы Восьми принятых на себя в рамках саммитов обязательств.

По определению, принятому Исследовательским центром Университета Торонто, обязательство представляет собой «отдельное, специфичное, выраженное публично и на основании общего согласия заявление намерения, “обещание” или “обязательство” членов саммита, что они будут предпринимать действия для достижения или движения к определенной позитивной цели»¹.

Исполнение обязательства оценивается в соответствии с целенаправленными действиями национального правительства по изменению существующих юридических и административных механизмов для достижения поставленного обязательства. Исполнение обязательства оценивается по 5-балльной шкале:

- официальное подтверждение;
- внутренняя бюрократическая проверка и представление;
- соответствующее распределение финансовых средств и других ресурсов;
- новые или измененные программы, законодательные механизмы, регулятивные нормы;
- полное исполнение².

¹ Kokotsis E. Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988—1995. New York & London: Garland Publishing, Inc., 1999. P. 21.

² <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/methodology/g7c2.htm>.

Качество исполнения обязательств, принятых на саммите той или иной страной-членом Группы Восьми, оценивается по трехуровневой системе:

- оценка «+1» — полное или практически полное исполнение страной-членом Группы Восьми принятого на себя обязательства;
- оценка «-1» — полное или практически полное невыполнение страной-членом Группы Восьми принятого на себя обязательства;
- оценка «0»: (1) невозможность выполнения страной-членом Группы Восьми принятого на себя обязательства по причине существования факторов, внешних по отношению к исполнительной власти, препятствующих исполнению обязательства; (2) правительством страны-члена Группы Восьми ведется работа по исполнению принятых на себя обязательств, однако из-за ее незавершенности невозможно судить о результатах исполнения³.

Для промежуточного отчета об исполнении обязательств, принятых на себя странами-членами Группы Восьми на саммите в Глениглсе, проходившем 6—8 июля 2005 г. под председательством Великобритании⁴, были отобраны 19 наиболее приоритетных обязательств (из 212 обязательств, принятых на саммите)⁵.

Оценки уровня исполнения за этот период Россией своих обязательств представлены в *Таблице 1*.

Таблица 1. Степень исполнения Россией обязательств, принятых на саммите в Глениглсе в 2005 г.

Приоритетные обязательства	Россия
Реформы на Ближнем Востоке	+1
Возобновляемые энергетические ресурсы	+1
Изменение климата	+1
Здоровье в глобальном масштабе:	
ВИЧ/СПИД	0
Здоровье: искоренение полиомиелита	0
Списание долгов: Африка	0
Официальное содействие в целях развития Африки	0
Обеспечение экономического роста:	
Африка	0
Торговля: Африка	0
Торговля: экспортные субсидии	0
Судан	0
Терроризм	0
Международная преступность	0
Цунами	0
Поддержание мира	-1
Эффективное управление	-1
Образование: Африка	-1
Торговля: развивающиеся страны	-1
Списание долгов: Ирак	-1
Нераспространение ядерного оружия	-1

³ Kokotsis E. Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988—1995. New York & London: Garland Publishing, Inc., 1999. P. 18.

⁴ Gleneagles Interim Compliance Report. July 8, 2005, to January 1, 2006. Interim Report. February 9, 2006. G8 Research Group (http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/2005compliance_interim/2005_g8compliance_interim.pdf).

⁵ Полный перечень отобранных обязательств см. в Приложении.

Транспортировка по суше	-1
<i>Средняя оценка по стране</i>	-14%

По оценкам экспертов Исследовательского центра Группы Восьми, за период с июля 2005 г. по январь 2006 г. Россия полностью выполнила три принятых на себя обязательства, не выполнила 7 обязательств, при этом для выполнения 11 обязательств предпринимаются конкретные действия:

Выполненные обязательства:

- реформы на Ближнем Востоке;
- возобновляемые энергетические ресурсы;
- изменение климата.

Невыполненные обязательства:

- поддержание мира (Африка);
- эффективное управление (Африка);
- образование (Африка);
- торговля (развивающиеся страны);
- списание долгов (Ирак);
- нераспространение ядерного оружия;
- транспортировка по суше.

Представляется, что такие оценки деятельности России по исполнению принятых на саммите в Глениглсе обязательств, могут быть связаны с тем, что российское экспертное сообщество не участвует в подготовке докладов на регулярной и системной основе, что значительно ограничивает спектр используемых при анализе источников и возможности адекватного отражения деятельности Российской Федерации по реализации принятых обязательств, а также в связи с существующими ограничениями методологии, принятой для исследования.

Источники информации

Для подготовки отчета по России эксперты Исследовательского центра Группы Восьми рекомендуют, помимо общих для всех стран, следующие информационные ресурсы:

- Правительство РФ: <http://www.government.ru>
- МИД: <http://www.mid.ru>
- Министерство обороны: <http://www.mil.ru>
- Министерство финансов: <http://www.minfin.ru>
- МЭРТ: <http://www.economy.gov.ru>
- Государственный комитет по статистике: <http://www.gks.ru>
- Центральный банк РФ: <http://www.cbr.ru>
- Газета «Правда»: <http://pravda.ru>

Очевиден ряд ограничений, связанных с таким выбором источников информации:

- неполный перечень источников: отсутствуют ссылки на другие министерства, в том числе на Министерство образования и науки РФ; в качестве СМИ рекомендовано только одно издание; не представлена информация об основных негосударственных организациях, и др.;
- недостаточность информации, представленной на английском языке.

Авторы методологии и отчетов понимают данные ограничения и в промежуточном отчете выражают надежду на получение предложений по расширению источников информации и комментариев по содержанию доклада.

Методика выбора приоритетных обязательств

При отборе оцениваемых обязательств не учитывается их приоритетность для каждой конкретной страны Группы Восьми, а только приоритетность для оцениваемого саммита (т.е. для страны-председателя). Так, одно обязательство может быть наиболее приоритетным для одной страны (и, соответственно, его исполнение будет первоочередной задачей), и наименее приоритетным для другой.

Методики оценки качества исполнения обязательств странами-членами Группы Восьми

Методика оценки качества исполнения обязательств странами-членами Группы Восьми также носит во многом субъективный характер и зависит от эксперта, проводящего оценку. Методика предполагает учет действий по реализации, предпринятых в данном конкретном году. Отложенное исполнение не учитывается. Таким образом, при оценке не учитываются национальные, конституционные, правовые различия планирования и исполнения решений, особенности бюджетного цикла. Кроме того, ограниченность информации, в том числе доступной на английском языке, не всегда дает возможность оценить деятельность страны по исполнению обязательств в полной мере: действительно ли обязательство не выполнено, либо ведется работа по его исполнению; или, например, существуют внешние факторы, препятствующие его исполнению в данный период; действительно ли меры, принятые для исполнения обязательства, не означают его полное выполнение?

Различный «вес» обязательств

Исполнение обязательств может потребовать различного объема ресурсов (управленческих, финансовых, материальных, временных и др.). При этом требуемый объем ресурсов часто варьируется в зависимости от страны: так, одной стране может потребоваться значительно больше средств и времени для исполнения того обязательства, которое для другой страны не представляет трудностей при реализации.

Таким образом, все вышеперечисленные ограничения прямым или косвенным образом могут сказаться на оценках деятельности России по исполнению обязательств, принятых на саммитах Группы Восьми, а следовательно, и на восприятии активности России на международном экспертном и политическом уровне.

Учитывая большое политическое значение этой задачи, Государственный университет — Высшая школа экономики начал сотрудничество с Информационно-аналитическим центром Группы Восьми по данному направлению работ. Обсуждение методологии и плана совместной деятельности по мониторингу реализации обязательств, принятых Россией на саммитах Группы Восьми, состоится на международном семинаре «По дороге к Санкт-Петербургу» 3 апреля 2006 г.

Представляется, что включение российского экспертного сообщества в данное направление работы на долгосрочной основе позволит обеспечить максимально объективный анализ, оценку и освещение роли России в Группе Восьми.

Приложение

Обязательства стран-членов Группы Восьми, принятые на саммите 2005 г. Глениглсе

Данный перечень представляет собой обязательства, отобранные экспертами Исследовательского центра Группы Восьми Университета Торонто для подготовки промежуточного отчета о саммите 8 июля 2005 г. в Глениглсе (Великобритания)⁶.

1. Сохранение мира

2005:3 (Заключение председателя): «В свою очередь Группа Восьми одобрила всесторонний план поддержки прогресса в Африке. Это сформулировано сегодня в нашем отдельном заявлении. Мы согласились предоставить дополнительные ресурсы для сил, поддерживающих мир в Африке, чтобы они могли лучше сдерживать, предотвращать и разрешать конфликты в Африке».

2. Эффективное управление (Африка)

2005:54 (Африка): «Мы будем усиленно работать для скорой ратификации Конвенции ООН против коррупции и начнем обсуждение механизмов обеспечения ее эффективной реализации».

3. Здоровье в глобальном масштабе (ВИЧ/СПИД)

1005:43 (Африка): «Мы будем работать над тем, чтобы обеспечить финансовые потребности борьбы со СПИД/ВИЧ, включая пополнение в этой году Глобального фонда для борьбы со СПИД, туберкулезом и малярией, а также активную работу с местными заинтересованными лицами для внедрения “Трех главных принципов” во всех странах».

4. Здоровье (искоренение полиомиелита)

2005:44 (Африка): «Способствовать в 2006—2008 гг. Инициативе искоренения полиомиелита через сохранение или увеличение объема вклада в борьбу с заболеванием до 829 млн. долл., а также за счет мобилизации и привлечения большего числа стран».

5. Списание долгов (Африка)

2005:12 (Заключение председателя): «Страны-члены Группы Восьми договорились о списании с наиболее бедных стран внешнего долга Международной ассоциации развития, Международному валютному фонду, Фонду развития Африки в соответствии с соглашением, подписанным министрами финансов 11 июня 2005 г.».

6. Официальное содействие в целях развития (ODA) Африки

(Заключение председателя): «Мы приняли решение о двойном увеличении финансовой поддержки африканских стран к 2010 г. Согласно докладу ОЭСР, увеличение объема финансовой помощи всем развивающимся странам составит к 2010 г. около 50 млрд. долл. в год, из которых по крайней мере 25 млрд. долл. в год будут приходиться на помощь Африке».

7. Обеспечение экономического роста (Африка)

2005:60 (Африка): «Мы договорились о поддержке обширного плана действий по повышению производительности в сельском хозяйстве, усилению связей между сельскими и городскими районами и содействию развития бедных районов Африки на основе национальных инициатив и совместной реализации Всесторонней программы развития

сельского хозяйства Африки (СААДР) Африканского союза и Нового партнерства для развития Африки и других инициатив поддержки и развития африканских стран».

8. Образование (Африка)

2005:36 (Африка): «В рамках этих усилий мы будем работать для поддержки программы “Образование для всех” в Африке, в том числе продолжать нашу поддержку Инициативы ускоренного финансирования (FTI) и наши попытки оказать помощь странам, поддерживаемым в рамках FTI, в развитии устойчивых возможностей и определении ресурсов, необходимых для реализации устойчивых образовательных стратегий».

9. Торговля: Африка

2005:6 (Заключение председателя): «В свою очередь Группа Восьми одобрила всесторонний план поддержки прогресса в Африке. Это сформулировано сегодня в нашем отдельном заявлении. Мы согласились стимулировать экономический рост, улучшать инвестиционный климат и условия торговли для Африки, включая помощь в создании Африкой возможностей для торговли и работу по мобилизации дополнительных инвестиций в инфраструктуру, требуемую для бизнеса».

10. Торговля (экспортные субсидии)

2005:14 (Заключение председателя): «Мы вновь подтверждаем нашу приверженность более широкому использованию открытых рынков в сфере торговли сельскохозяйственными, промышленными товарами и услугами, а также сокращению искажающих торговых домашних субсидий и устранению всех форм экспортных субсидий в сфере сельского хозяйства в реальные сроки».

11. Торговля (развивающиеся страны)

2005:15 (Заключение председателя): «Мы также приняли на себя обязательство обсудить продукцию, представляющую интерес для наименее развитых стран, а также обеспечить для развивающихся стран гибкость в выборе своих экономических стратегий».

12. Реформы на Ближнем Востоке

2005:1 (Процесс поддержания мира на Ближнем Востоке): «Мы поддерживаем намерение господина Вульфензона стимулировать увеличение в течение следующих трех лет глобального финансового вклада до 3 трлн. долл. ежегодно. Мы мобилизуем практическую поддержку усилиям господина Вульфензона и надеемся на дальнейшее развитие его планов и их презентацию “Большой четверке” и Международному сообществу в сентябре».

13. Списание долгов (Ирак)

2005:2 (Ирак): «Мы вновь подтверждаем наше намерение сократить объем долгов Ирака, выполняя условия Соглашения Парижского Клуба, принятого в ноябре 2004 г. Мы призываем остальных кредиторов снизить налоговое бремя на условиях, сопоставимых или даже лучших, чем условия, согласованные членами Парижского Клуба в ноябре 2004 г.».

14. Судан

2005:2 (Заявление Группы Восьми и Африканского союза о Судане): «Мы одобряем миссию Африканского союза в Судане (Darfur) и будем и в дальнейшем ее поддерживать, внося вклад в деятельность Миссии ООН в Судане».

15. Терроризм

(Заявление Группы Восьми о борьбе с терроризмом): «Мы продвигаем инициативы по предотвращению распространения оружия массового уничтожения среди террористов и других преступников, укреплению международной политической воли по борьбе с терроризмом, охране радиоактивных источников и — как было заявлено в Си-Айленде — обеспечению безопасного и свободного передвижения. Сегодня мы обязуемся предпринять новые совместные действия. Мы будем работать для улучшения распространения информации о передвижениях террористов через международные границы».

16. Нераспространение ядерного оружия

2005:11 (Заявление Группы Восьми о нераспространении ядерного оружия): «Мы подтверждаем обещание увеличить наш вклад в приоритеты Глобального партнерства до 20 млрд. долл. к 2012 г. в течение 10 лет, в первую очередь в России».

17. Международная преступность

2005:4 (Борьба с пиратством в сфере прав интеллектуальной собственности и контрафактной продукцией с помощью более эффективных принудительных мер): «Мы усиливаем действия как на своей территории, так и за границей с целью сокращения глобальной торговли пиратской и контрафактной продукцией, а также эффективной борьбы с транснациональными сетями, поддерживающими эту торговлю. В частности, мы будем предпринимать дальнейшие конкретные шаги для того, чтобы повысить эффективность сотрудничества и стратегий противодействия контрафактной деятельности и пиратству в сфере экономики, а также обеспечить тесное сотрудничество представителей силовых структур через анализ совместных рисков, передачу успешного опыта, усиление существующего сотрудничества между странами, а также между правительствами и честным сектором».

18. Возобновляемые энергетические ресурсы

2005:11 (Заключение председателя): «Мы решили принять срочные меры, чтобы ответить на вызовы, стоящие перед нами. Одобренный нами План действий Гленигlsa демонстрирует нашу приверженность. Мы предпримем меры по развитию рынков технологий чистой энергии, по повышению их доступности в развивающихся странах, а также для помощи уязвимым сообществам в адаптации к климатическим изменениям».

19. Изменение климата

2005:2 (Заключение председателя): «Мы будем предпринимать усилия на глобальном уровне, для того чтобы решить проблемы, связанные с климатическими изменениями, на Конференции ООН по изменению климата, которая пройдет в Монреале в этом году. Те из нас, кто утвердили Киотский протокол, продолжают следовать ему и работать для достижения его целей».

20. Цунами

2005:16 (Заключение председателя): «Спустя шесть месяцев после чудовищной трагедии в Индийском океане 26 сентября 2004 г., мы подчеркиваем нашу поддержку деятельности ООН в сфере гуманитарной помощи и реконструкции после цунами, а также подтверждаем наше обязательство уменьшить риск будущих стихийных бедствий и поддержать реформу системы гуманитарной помощи».

21. Транспортировка по суше

2005:9 (План действий Гленигса: изменение климата, чистая энергия и устойчивое развитие): «Мы будем способствовать развитию экологически безопасного и более эффективного транспорта, а также поддерживать его распространение путем принятия активных мер по увеличению продаж, в том числе через использование государственных закупок как инструмента развития рынка».