

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И СТРУКТУРА: РОЛЬ В ИСПОЛНЕНИИ ФИНАНСОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ «ГРУППЫ ВОСЬМИ»¹

*Дж. Киртон**

Выполняют ли ведущие мировые державы принятые в рамках саммитов международные обязательства? Для ответа на этот вопрос в представляемом вниманию читателей исследовании выстраивается и тестируется многоуровневая модель процесса разработки и оснований исполнения странами-членами «Группы восьми» финансовых обязательств, принятых на ежегодных саммитах. В первую очередь проводится анализ выработки и согласования формулировок обязательств, в которые лидеры включают «катализаторы выполнения», предназначенные для того, чтобы повысить шансы исполнения обязательств в течение следующего года. Кроме того, исследуется связанная с выполнением обязательств деятельность министерств финансов стран-членов «Группы восьми». Наконец, проводится оценка баланса уязвимости и возможности международных институтов действовать свободно или под влиянием системы международных отношений, принуждающей к исполнению принятых обязательств. Проведенный анализ, сфокусированный на сфере финансовых обязательств, дает основания полагать, что преимущественное значение для исполнения обязательств имеет индивидуальный характер деятельности и ее институционализация в рамках саммитов, тогда как система международных отношений оказывает на исполнение обязательств лишь косвенное влияние. Более высокий уровень исполнения обязательств наблюдается тогда, когда приоритеты и финансовые обязательства, отмеченные в декларациях лидеров «Группы восьми», подкрепляются графиками их выполнения. Уровень исполнения также растет, когда министры финансов повторяют те же обязательства в течение года до и в течение года после саммита. Сочетание равного уровня уязвимости и возможностей стран-членов «Группы восьми» заставляет министров финансов помнить и повторять обязательства, но не всегда ведет к росту уровня их исполнения. Таким образом, исполнение обязательств является эндогенным институту «Большой восьмерки», определяется деятельностью лидеров и ее институционализацией, а не структурными фактами глобальной системы. Ведь несмотря ни на что «Группа восьми» остается саммитом лидеров.

Введение

Исполняют ли ведущие мировые державы (мировые центры) собственные международные обязательства? Долгое время на этот вопрос, центральный для международных отношений, исследователи в области экономики, политологии и права дружно давали скептические ответы (Bergsten and Henning, 1996; Abbott et al., 2000). Особенно отчетливо этот скептицизм звучал не в отношении постоянно действующих структур, имеющих четкий юридический статус и хорошее обеспечение ресурсами, таких как

¹ Впервые статья была опубликована в *Open Economies Review*. 2006. No. 17. P. 459–475.

Статья была переработана для семинара «Анализ роли международных институтов, многосторонних региональных организаций и объединений в формировании мировых экономических, социальных и политических процессов для повышения роли и качества участия в них России», организованного ИМОМС ГУ ВШЭ и Исследовательским центром «Группы восьми» Университета Торонто 23 ноября 2006 г. для проекта «Анализ внешних условий развития РФ в 2007–2014 гг.», реализуемого в рамках Инновационной образовательной программы ГУ ВШЭ «Формирование системы аналитических компетенций для инноваций в бизнесе и государственном управлении».

*Джон Киртон, директор Исследовательского центра «Группы восьми» Университета Торонто, Канада.

Международный валютный фонд (МВФ), Мировой банк и Всемирная торговая организация (ВТО), а таких, как «Группа семи» и теперь – «Группа восьми».

Однако уже в первой работе, непосредственно посвященной этим вопросам, Джордж фон Фурстенберг и Джозеф Даниэлс показали, что с начала саммитов в 1975 г. и до 1989 г. уровень исполнения обязательств, относящихся к сфере экономики и энергетики, с каждым годом становился все выше и выше². Начиная с 1989 г., повышение уровня исполнения обязательств наблюдалось не только по «Группе восьми» в целом, но и у одного из наиболее влиятельных ее членов – Соединенных Штатов Америки³.

Чем объясняется этот значительный и постоянный рост уровня исполнения обязательств, вырабатываемых лидерами правительств мировых держав в рамках неформального института, существование которого документально не оформлено и который не имеет секретариата? Вопросы также вызывают периодичность саммитов (один раз в год) и активная роль США в основании «Группы восьми», чья политика в быстро глобализующемся после 11 сентября 2001 г. мире воспринимается многими как гипергегемонистская и односторонняя. До недавнего времени исследователи могли лишь высказывать предположения⁴, анализировать ограниченные периоды времени, отдельные проблемные области и страны⁵, либо рассматривать модели общих принципов управления «Группы восьми». Однако ни один из предлагаемых подходов не объяснял аспектов, связанных с исполнением обязательств⁶.

Невозможность установления причин исполнения обязательств может, во многом, объясняться направленностью предпринимаемых попыток проанализировать такие

² Von Furstenberg, George and Joseph Daniels (1991) "Policy Undertakings by the Seven "Summit" Countries: Ascertainning the Degree of Compliance." Carnegie-Rochester Conference Series of Public Policy. North Holland. No. 35. P. 267–308.

³ Kokotsis, Ella (1999) Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995, New York: Garland; G8 Research Group (1996) Compliance Assessment (www.g8.utoronto.ca).

⁴ Von Furstenberg, George and Joseph Daniels (1991) "Policy Undertakings by the Seven "Summit" Countries: Ascertainning the Degree of Compliance." Carnegie-Rochester Conference Series of Public Policy. North Holland. No. 35. P. 267–308; Von Furstenberg, George and Joseph Daniels (1992) "Can You Trust G7 Promises?" International Economic Insights No. 3 (September/October). P. 24–27; Von Furstenberg, George and Joseph Daniels (1992) Economic Summit Declarations, 1975–1989: Examining the Written Record of International Co-operation. Princeton Studies in International Finance 72, Princeton, N.J., Department of Economics; Daniels, Joe (1993) The Meaning and Reliability of Economic Summit Undertakings. Hamden, CT: Garland Publishing.

⁵ Kokotsis, Ella (1999) Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995, New York: Garland; Kokotsis, Ella and Joseph Daniels (1999) "G8 Summits and Compliance." In Michael Hodges and John Kirton, The G8's Role in the New Millennium. Ashgate: Aldershot. P. 75–94.

⁶ Kirton, John and Ella Kokotsis (2003) "Producing International Commitments and Compliance without Legalization: G7/8 Performance from 1975 to 2002. Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, Portland, Oregon, March 1; Kirton, John and Ella Kokotsis (2004) "Keeping Faith with Africa: Assessing Compliance with the G8's Commitments at Kananaskis and Evian. In Princeton Lyman and Robert Browne (eds.), Freedom, Prosperity and Security: The G8 Partnership with Africa. New York: Council on Foreign Relations; Kirton, John, Ella Kokotsis, and Diana Juricevic (2002) "G7/G8 Commitments and Their Significance." In John Kirton, Michele Fratianni and Paola Savona (eds.), Governing Global Finance: New Challenges, G7 and IMF Contributions. Ashgate: Aldershot. P. 227–231; Kirton, John, Ella Kokotsis, and Diana Juricevic (2002) "Okinawa's Promises Kept: The 2001 G8 Compliance Report." In John Kirton and Junichi Takase (eds.), New Directions in Global Political Governance. Ashgate: Aldershot. P. 269–280; Kirton, John, Ella Kokotsis, Gina Stevens, and Diana Juricevic (2004) "The G8 and Conflict Prevention: Commitment, Compliance and Systemic Contribution." In The G8, the United Nations and Conflict Prevention. Ashgate: Aldershot. P. 59–84.

структурные переменные, как относительная уязвимость или сила в системе международных отношений; рассмотрение институциональных особенностей системы «Группы восьми» и саммитов, оценка внутренних политических сил стран-членов. В рамках реализованных исследований не учитывалась деятельность лидеров стран-членов «Группы восьми» – ключевых игроков международного института, который одобряет и выносит на публику обязательства, выработанные лидерами в ходе персональных контактов в период саммитов. В сущности, именно эти, разработанные и контролируемые лидерами, процедуры принятия решений и составляют основу рабочего органа, созданного лидерами, для самих себя. При создании «Группы восьми» лидерами были отвергнуты модели чрезмерно бюрократизированных, институционально и юридически сложно организованных многосторонних экономических и других организаций, не выдержавших напряжения, прежде всего, мирового кризиса периода 1970–1975 гг.⁷

Представленное исследование, таким образом, направлено на выработку и апробацию более полной, современной и многоуровневой модели анализа направлений и причин исполнения странами-членами «Группы восьми» своих обязательств (*Приложение А*). Прежде всего, исследование направлено на анализ механизмов выработки обязательств, включения в них «катализаторов исполнения», способствующих повышению шансов выполнения обязательств в течение следующего после саммита года. Далее исследуется деятельность органов исполнительной власти (министерств финансов), связанная с выполнением решений, принятых лидерами. Наконец, проводится оценка баланса уязвимости и возможности международных институтов действовать свободно или, в случае если они находятся под влиянием системы международных отношений, вынужденно, в соответствии с необходимостью исполнения «обещаний» «Группы восьми».

Анализ финансовой сферы дает основания полагать, что главную роль в исполнении обязательств играет деятельность лидеров и ее институционализация в рамках саммитов, тогда как система международных отношений оказывает лишь косвенное влияние⁸. Когда лидеры «Группы восьми» на саммитах принимают декларации, в которых определена приоритетность финансовых обязательств и включены графики их выполнения, наблюдается более высокий уровень исполнения обязательств. Он также повышается, когда министры G7/G8 помнят и повторяют те же обязательства в течение года до и в течение года после саммита. Сочетание усиления равенства возможностей и уязвимости стран-членов «Группы восьми» побуждает министров финансов помнить и повторять обязательства, но непосредственно не влияет на степень их выполнения.

Таким образом, исполнение принятых обязательств в большей степени является

⁷ Putnam, Robert and Nicholas Bayne (eds). (1987) *Hanging Together: Co-operation and Conflict in the Seven-Power Summit*, 2nd ed. London: Sage Publications.

⁸ Финансы являются ключевой и в то же время наиболее сложной темой саммитов G7/G8, с которой соответствующие органы начинают работать задолго до их начала. Кроме того, финансы – это сфера деятельности, требующая специальных знаний, поэтому ни отдельные представители правительств, ни даже лидеры не могут принимать в столь сложной области самостоятельные решения. Это замечание особенно справедливо по отношению к ситуации, сложившейся после 1996 г., когда результаты финансовых решений по большей части были отданы на откуп рыночным механизмам, тогда как внимание правительств сосредотачивалось на растущей угрозе терроризма (Bergsten and Henning, 1996; Fratianni and Kang, 2005). Таким образом, финансы и связанные с ними вопросы развития представляют собой индикатор деятельности лидеров и институционализации для объяснения растущего уровня исполнения обязательств G8 с 1996 г.

эндогенным по отношению к «Группе восьми», определяется деятельностью лидеров, степенью институционализации Группы и непосредственно не зависит от более широкого структурного влияния глобального мира. Ведь несмотря ни на что «Группа восьми» остается саммитом лидеров, предполагающим непосредственный контроль исполнения обязательств со стороны самих лидеров. Это справедливо, в том числе и для сферы исполнения финансовых обязательств, и исключительно важно в период всеобщей взаимной уязвимости и системных кризисов, вызванных глобализацией.

1. Исполнение обязательств в период 1975–2005 гг.

С 1975 по 2005 г. саммиты G7/G8 по растущему с каждым годом числу конкретных, ориентированных на будущее, обязательств, включаемых в ежегодные коллективные декларации, а также по уровню включенности своих членов в деятельность по выполнению обязательств, в числе которых находились и США, становились все более и более эффективными. И хотя точные сравнительные исследования разных периодов времени затруднены в связи с различными концептуальными подходами к анализу исполнения обязательств и методологическими особенностями исследований, посвященных этой проблеме, общая тенденция очевидна⁹.

В период с 1975 по 1989 гг. участниками саммита были реализованы 209 включенных в коммюнике обязательств в сфере экономики и энергетики на уровне + 31% по шкале от +100 до –100%. В течение 15 лет «холодной войны» в исполнении обязательств наблюдалась тенденция к некоторому улучшению. Уровень исполнения значительно варьировался в зависимости от сферы принятия решений: от +72% в торговле до –70% в курсе обмена валют. Что касается собственно сферы финансов и тесно связанных с ней вопросов развития, то обязательства в этой сфере соблюдались в наименьшей степени, а наиболее влиятельный институт системы – форум министров финансов «Группы пяти», работавший с 1973 по 1985 г., похоже, оказывал незначительное воздействие на повышение уровня выполнения обязательств. Наконец, можно отметить, что среди всех стран наиболее обязательными являются Англия и Канада, а США и, особенно, Франция – наименее. С одной стороны, здесь вполне уместно вспомнить известную поговорку «Сильные делают то, что хотят, а слабые – то, что должны». С другой стороны, это может быть свидетельством того, что президентские системы государственного управления сталкиваются с большими трудностями, нежели парламентские формы управления, при организации исполнения и защиты достигнутых и согласованных за пределами страны решений.

С 1988 по 1995 г., после окончания «холодной войны» и начала процесса глобализации, уровень исполнения обязательств вырос, в том числе и со стороны США. США и Канада соблюдали обязательства в отношении помощи бывшему СССР, списания долгов наиболее бедным странам, изменения климата и поддержания биоразнообразия на общем уровне

⁹Baliamoune, Mina (2000) "Economics of Summitry: An Empirical Assessment of the Economic Effects of Summits." *Empirica*. 27; Buxton, G.V. (1992) "Sustainable Development and the Summit: A Canadian Perspective on Progress." *International Journal*, XLVII (4)(Fall); Ikenberry, John (1988) "Market Solutions for State Problems: The International and Domestic Politics of American Oil Decontrol." *International Organization* 42(Winter); Labonte, Ronald and Ted Schrecker (2005) *The G8, Africa and Global Health: A Platform for Global Health Equity for the 2005 Summit*. London: Nuffield Trust, 28 February; Labonte, Ronald and Ted Schrecker (2004) "Committed to Health for All? How the G7/G8 Rate." *Social Science and Medicine* 59; Labonte, Ronald, Ted Schrecker, David Sanders and W. Meeus (2004) *Fatal Indifference: The G8, Africa and Global Health Cape*. Town: University of Cape Town Press/IDRC Books, January; Labonte, Ronald, David Sanders and Ted Schrecker (2002) "Health and development: How are the G7/G8 doing?" *Journal of Epidemiology and Community Health* 56(5).

+39,3%¹⁰. За семь лет уровень исполнения обязательств резко увеличился до +100% в 1995 г. по сравнению с –50% в 1989 г. В отличие от более раннего периода, когда вопросы финансирования находились на последнем месте по исполнению обязательств, высоким оставался уровень реализации решений по бывшему Советскому Союзу, по списанию долгов беднейшим странам, и менее высоким в отношении изменения климата и биоразнообразия. Это дает основания полагать, что глубокий шок от развала Советского Союза и основная институциональная цель обеспечения глобальной демократизации в значительной степени укрепили желание стран-членов соблюдать обязательства. Уровень выполнения обязательств, особенно в сфере финансов, вырос как для Канады, составив 53%, так и для США, достигнув 34%, как в направлении Восток – Запад, так и в направлении Север – Юг.

В период с 1996 по 2005 г. уровень реализации обязательств по всем направлениям и со стороны всех стран-участниц продолжал расти, и в среднем за десятилетие увеличился до 46,3%¹¹. Начиная с 1990 г., все саммиты получали положительные оценки. Саммиты XXI в. (за исключением саммита 2002 г. в Кананаскисе) превысили средний уровень исполнения обязательств за все время существования Клуба (аналогично периоду с 1992 по 1995 г.).

Для саммитов 1999–2000 гг. исполнение обязательств было самым высоким в сфере политической безопасности – на уровне 67%, значительным по ключевым сферам экономики, составив 37%, и в сфере глобальных/ транснациональных проблем, достигнув 34%, но низким – всего 14% – в сфере глобального управления (сфокусированного на реформе ООН). В период с 1996 по 2004 г. средний показатель исполнения обязательств по одному из старейших приоритетов – энергетике – составил 52%, а в период с 1998 по 2004 г. в такой новой сфере как здравоохранение была достигнута 60%-я реализация обязательств. С 1996 по 2000 г. лидерство в исполнении обязательств принадлежало как всегда Великобритании (63%) и Канаде (53%), но теперь к лидирующим странам вплотную приблизились США с показателем 51%.

После 2001–2002 гг., когда Джордж Буш пришел к власти, и далее, с 2003–2005 гг. в динамике исполнения обязательств со стороны США наблюдался постоянный рост; в течение полугода после июльского саммита 2005 г. США лидировали по показателям реализации обязательств саммита в Гленниглсе. В 2004 г., вследствие усиления войны с международным терроризмом и председательства США в «Группе восьми», действия США как гегемона и страны, приверженной односторонней политике, все более сдерживаются институтом «Группы восьми». И это не было результатом стремления Г8 к коллективному следованию приоритетам США, заявленным в одностороннем порядке президентом в ежегодном обращении к конгрессу и нации за шесть месяцев до саммита¹².

¹⁰ Kokotsis, Ella (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995*, New York: Garland; Kokotsis, Ella and John Kirton (1997) “National Compliance with Environmental Regimes: The Case of the G7, 1988–1995.” Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, Toronto, March.

¹¹ G8 Research Group (1996) *Compliance Assessment* (www.g8.utoronto.ca).

¹² Juricevic, Diana (2000) “Compliance with G8 Commitments: Ascertaining the Degree of Compliance With Summit Debt and International Trade Commitments for Canada and the United States 1996–1999.” June 24; Juricevic, Diana (2000) “Controlling for Domestic-Level Commitments: An Analysis of the Authoritative National Commitments Made in Canada and the United States from 1995–2000.” November 7.

2. Причины исполнения обязательств: возможные объяснения

Ни одно из существующих объяснений не дает адекватного представления о том, почему, начиная с 1989 г., наблюдается положительный и устойчивый рост общего уровня выполнения обязательств в рамках «Группы восьми» со стороны всех стран, в том числе и со стороны наиболее влиятельной из них – США. Фон Фюрстенберг и Даниэлс, рассматривая такой структурный фактор, как политический вес (политическая мощь) стран-членов «Группы восьми», исключают его как значимый для анализа причин исполнения обязательств. Последующий анализ полученных Фон Фюрстенбергом и Даниэлсом результатов, сделанный Кван Ли¹³, показал положительную корреляцию между уровнем исполнения обязательств в сфере контроля над инфляцией и уровнем взаимной ответственности между государствами и его отрицательную взаимосвязь с уровнем внутригосударственной неопределенности и разделения (коалиционности).

2.1. Объяснение причин исполнения финансовых обязательств «Группы восьми».

Для объяснения исполнения США и Канадой обязательств в финансовой и экологической сферах Элла Кокотсис разработала модель «**демократического институционализма**»¹⁴. Она пришла к выводу, что исполнению финансовых обязательств содействуют многосторонние организации, такие как Международный валютный фонд и Всемирный банк (где обе страны являются постоянными членами исполнительного совета, коллективно контролируемого «Группой семи»), внутривластный авторитет, а также внутривластное влияние, политический контроль и личная приверженность министров финансов и лидеров стран-членов «Группы восьми» ее демократическим принципам.

Данная модель не объясняет, как и каким образом в эпоху интенсивной глобализации происходит усиление внутривластного влияния министров финансов и укрепление приоритетов «Группы восьми» через институционализацию внутри международных неформальных клубов, в рамках форумов министров финансов G7/G8 (которые, начиная с 1998 г., проводятся несколько раз в год), через встречи заместителей руководителей «Группы семи» и встречи стран-членов «Группы двадцати», имеющих, начиная с 1999 г., системное значение¹⁵. Представленная модель не объясняет также и того, насколько осознанным является использование политического капитала со стороны лидеров стран-членов «Группы восьми», а также насколько значимым для последующего исполнения обязательств является их личное участие в ежегодных саммитах; модель не учитывает ограниченность таких личностных ресурсов, как объем контролируемых функций, популярность в сфере политики, а также не рассматривает возможность возникновения внутривластных институциональных препятствий, которые могут оказать давление на политическую волю,

¹³ Li, Quan (2001) "Commitment Compliance in G7 Summit Macroeconomic Policy Coordination." *Political Research Quarterly* 54(June).

¹⁴ Kokotsis, Ella (1995) "Keeping Sustainable Development Commitments: The Recent G7 Record." In John Kirton and Sarah Richardson (eds.), *The Halifax Summit, Sustainable Development and International Institutional Reform*. Ottawa: National Round Table on the Environment and the Economy; Kokotsis, Ella (1999) *Keeping International Commitments: Compliance, Credibility and the G7, 1988–1995*, New York: Garland; Kokotsis, Ella (2004) "Explaining G8 Effectiveness: The Democratic Institutionalist Model of Compliance with G8 Commitments." Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, March 18; Kokotsis, Ella and John Kirton (1997) "National Compliance with Environmental Regimes: The Case of the G7, 1988–1995." Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, Toronto, March.

¹⁵ Kirton, John (2005) "Toward Multilateral Reform: The G20's Contribution." In Andrew Cooper, John English, and Ramesh Thakur (eds.), *Reforming from the Top: A Leaders 20 Summit*. Tokyo: United Nations University Press.

выраженную в рамках саммита.

Ни одно из проведенных ранее исследований не обращалось к изучению роли системы международных отношений или отдельных лидеров в реализации обязательств на межгосударственном, международном, институциональном и внутригосударственном уровне. В отличие от предыдущих исследований, **модель «согласованного равенства»** Дж. Киртона опирается на структуру международных отношений и разработана для объяснения механизма осуществления функции глобального управления «Группы восьми» в целом. Модель демонстрирует относительную уязвимость и потенциальные возможности стран-членов «Группы восьми», учитывает, наряду со слабой представленностью многосторонних организаций, в том числе и ООН, наличие общей цели, условий, ограничивающих участие в деятельности саммитов «Группы восьми», а также объем внутривластного капитала и уровень контроля лидеров «Группы восьми» в своих странах. И хотя эта модель оказалась эффективной почти во всех случаях, с ее помощью не удалось получить данные по исполнению обязательств Г8 в целом и по отдельным приоритетным направлениям, прежде всего, в области торговли и финансов¹⁶. Невозможность объяснения причин исполнения обязательств может быть следствием действий, не учитывающих численность и активность институтов, функционирующих в рамках «Группы восьми» и усиливающих уровень исполнения обязательств, а также следствием роли самих лидеров, сознательно мобилизующих свои политические ресурсы при выработке таких обязательств, которые бы оказывали долговременное влияние на их политику и политику их партнеров по исполнению принятых решений.

3. Исполнение финансовых обязательств «Группы восьми» в 1996–2005 гг.

Для определения того, насколько коллективные сознательные действия лидеров и институтов, действующих в рамках «Группы восьми», могут содействовать сохранению необходимого уровня исполнения обязательств, следует рассмотреть решения в сфере финансов и связанные с ними вопросы развития в период после 1996 г., уровень исполнения обязательств по которым был чрезвычайно низким в 1975–1989 гг., но резко повысился в период с 1988 по 1995 г. Массив данных по 54 обязательствам, связанным с финансами, для которых существуют численные показатели уровня исполнения, был сформирован на основе базы данных исследовательского центра «Группы восьми» университета Торонто, содержащей сведения по исполнению приоритетных обязательств за период с 1996 по 2004 г.¹⁷ Показатели исполнения 42 финансовых обязательств за период с 1994 по 2004 г. составили в среднем +48% (против +43% по среднему показателю исполнения обязательств «Группы восьми» по всем проблемным областям) при общей тенденции к росту за последние 10 лет¹⁸. По 12 финансовым обязательствам средний показатель составил +61%, сохраняя при

¹⁶Проблемная область включает все обязательства, связанные с основными компетенциями министров финансов, в том числе: курсы валют, макроэкономика, микроэкономика, списание долгов, реформирование международных финансовых институтов и ООН, здоровье, терроризм (финансирование террористов), Африка, экономический рост, мировая экономика, преступность и наркотики (отмывание денег), но не торговлю. Она также включает все обязательства, относящиеся к международным финансовым институтам, развитию, экономическому росту, официальной помощи развитию, списанию долгов наиболее бедных стран, всему, что касается обещания финансирования и всех упоминаний финансов и министров финансов.

¹⁷ См. сноску 16, а также: Kirton, John (2004) "Explaining G8 Effectiveness: A Concert of Vulnerable Equals in a Globalizing World." Paper prepared for the 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, March.

¹⁸ На саммите в Глениглсе 6–8 июля 2005 г. было принято еще десять финансовых обязательств. Их

этом тенденцию к росту. Средний показатель исполнения финансовых обязательств в целом за период с 1996 по 2006 г. составил +32% (полученный по среднегодовым показателям), по сравнению с показателем +74% по всем обязательствам «Группы восьми» за указанный период.

Для того чтобы получить общее представление о сознательной нацеленности лидеров на исполнение обязательств, как ориентированных на действие агентов, показатели исполнения 42, а позднее всех 54 финансовых обязательств были преобразованы в «скорректированные показатели исполнения», учитывающие различия между исполнением обязательств, предусматривающих индивидуальное финансовое участие, и исполнение приоритетных обязательств саммита в целом за рассматриваемый период. Корректировка показателей позволила сделать предположение, что общие движущие силы являются причиной исполнения обязательств в целом, тогда как сознательные направленные действия лидеров и международных институтов в сфере финансовых решений содействуют повышению исполнения финансовых обязательств по отношению к стандартным показателям исполнения обязательств определенного саммита.

3.1. Причины исполнения финансовых обязательств: действующие силы (факторы).

Для того чтобы оценить, насколько высокий уровень исполнения финансовых обязательств является следствием сознательных действий лидеров во время работы саммита и их персональных представителей, действующих от имени лидеров, в исследовании в первую очередь рассматриваются «катализаторы исполнения», составляющие основу самих обязательств, эффективность которых была доказана в ходе анализа исполнения обязательств в области здравоохранения¹⁹. Для определения влияния катализаторов на исполнение финансовых обязательств в условиях доминирования рынков и в период интенсивной глобализации (начиная с 1996 г.) каждый из 54 кейсов по исполнению финансовых обязательств подвергался проверке на наличие одного или более из двенадцати катализаторов, влияющих на уровень исполнения обязательств.

Анализ корреляций и множественных регрессий по восьми катализаторам, включенным в первоначальное исследование (рассматривающее 42 кейса за период с 1996 по 2004 г.), показал, что установление графика работы по исполнению обязательства или срока ее завершения оказывает положительный эффект, повышающий уровень исполнения на 0,42 пункта. Оптимальная модель, опирающаяся на такой катализатор, как «график работы», и наблюдение за показателями аномального 2000 г., дали объяснение более чем 29%-го отклонения в исполнении обязательств. Подобным образом катализатор «определения уровня приоритетности» улучшил показатели исполнения обязательств на 8% (значимость модели – 90%). Удивляет то, что в неограниченной модели присутствие рабочего органа «Группы восьми», сознательно и явно управляемого руководителями государств-членов «Группы

промежуточные (полугодовые) результаты исполнения в среднем составили +42%, или + 58% по предварительной оценке (исходя из соотношения между промежуточными и окончательными результатами исполнения финансовых обязательств начиная с 2002–2004 гг.). Таким образом, тенденция к повышению исполнения финансовых обязательств с 1995 г. продолжалась в течение последних десяти лет.

¹⁹ Kirton, John and Ella Kokotsis (forthcoming) “Keeping Faith with Africa’s Health: Catalyzing G8 Compliance.” In John Kirton, Andrew Cooper and Ted Schrecker (eds.), *Governing Global Health*. Ashgate: Aldershot.

восьми», фактически понизило уровень исполнения обязательств. Выведение за рамки модели аномального 2000 г. устранило влияние этого фактора, что подтвердило предположение некоторых исследователей о том, что создание рабочих органов в рамках саммита «Группы восьми» отвлекает внимание от целей и задач самого саммита и, как можно предположить, позволяет лидерам переложить на кого-либо ответственность за исполнение своих обещаний.

3.2. Причины исполнения финансовых обязательств: институционализация «Группы восьми»

Дальнейшее содействие исполнению обязательств может быть обеспечено рабочими органами «Группы восьми», которые действуют спонтанно, неподготовлено, без каких-либо специальных директив от лидеров, в рамках приоритетных тем саммита и принимают те же обязательства, что и саммит. Для проверки достоверности этой гипотезы была проанализирована частота упоминания каждого из 42 принятых на саммите финансовых обязательств министрами финансов G7/G8 в ряду первоочередных вопросов или реального обязательства в течение года до и после даты проведения саммита, а также в течение трех определенных периодов – хронологического года до и после проведения саммита, и календарного года, в середине которого проводится саммит.

Ни один из трех периодов не оказал значительного влияния на показатели исполнения обязательств. Однако в процессе оптимизационного анализа АИС было установлено, что число документов, принятых на уровне министров за год до и после проведения саммита, в которых упоминаются одни и те же одинаково сгруппированные обязательства, является незначимым для улучшения показателей исполнения обязательств. Намного важнее, что в результате измерения зависимой переменной по среднему скорректированному показателю исполнения (с использованием пошаговой оптимизации АИС) были получены несколько иные результаты. Все предполагаемые институциональные причины оказались значимыми, несмотря на отрицательные сигналы «переподтверждения обязательств» и «их дополнительной фиксации в других документах». Результаты последних исследований свидетельствуют о том, что повторение финансовых обязательств со стороны министров в год проведения саммита в большей степени носит «спасательный» или «ритуальный» характер, нежели направлено на усиление исполнения конкретного обязательства. Если министры финансов G8 желают, чтобы лидеры их стран «продвинули» определенное финансовое обязательство на саммите, они должны начать готовить их заранее, сразу после окончания предыдущего саммита, а за шесть месяцев до начала последующего утверждать в сознании лидеров мысль о том, что именно они и есть «последняя надежда». В год проведения саммита, согласно существующему порядку, министры финансов должны предоставить своим руководителям возможность самостоятельно осуществлять исполнение обязательств.

Сочетание факторов и институциональных причин, выявленных с использованием объективной пошаговой выборки в целях определения оптимальной комбинированной модели, позволило объяснить более 32% отклонения в скорректированных показателях исполнения обязательств по сравнению с 18%, выявленными на основе модели оптимального личного участия, и 20%, полученными на основе эквивалентной модели институционализации. Все основные причины, лежащие в основе исполнения обязательств, – график работы; определение приоритетов; период, предшествующий принятию обязательств; период последующего утверждения принятых обязательств и период переподтверждения обязательств – оказались значимыми с достоверностью выше 95%. Присутствие в финансовом обязательстве такого катализатора как «график работы» повысило уровень его

исполнения на 0,6381 пункта, а такой катализатор как «расстановка приоритетов» – на 0,5132 пункта, тогда как более весомыми оказались институциональные аспекты: предшествующий принятию обязательства период – 1,74599 пункта, период последующего утверждения принятых обязательств – 1,5507 пункта, период переподтверждения обязательств – 2,0910 пункта.

Общий политический вывод представляется очевидным. Для повышения уровня исполнения принятых на саммите финансовых обязательств важно включение в обязательства графика работы и срока ее завершения, а также определение приоритетов при подготовительной работе министров финансов в течение шести месяцев до и после года проведения саммита и самостоятельной работе самих лидеров в течение года проведения саммита.

3.3. Причины исполнения финансовых обязательств: структура системы международных отношений

Для определения отношения руководителей государств и министров финансов к изменениям, происходящим в системе международных отношений, анализ 42 кейсов 1996–2004 гг. был дополнен семью структурными переменными. Четыре из них относятся к уязвимости, порождающей потребность в исполнении обязательств «Группы восьми». Они включают в себя «старую» переменную намеренной, направленной уязвимости одного государства по отношению к другому²⁰ и «новую», зачастую ненамеренную, ненаправленную транснациональную, но все же угрожающую уязвимости переменную, усиливаемую глобализацией²¹. Три переменные относятся к запасам и ресурсам как в целом, так и в виде отдельных тем²². Согласно результатам исследований, опирающихся на модель «согласованного равенства», по другим параметрам саммита «Группы восьми» выдвигается гипотеза о том, что рост значения «старых» и «новых» переменных уязвимости и выравнивания потенциальных возможностей между странами G8 приводит к повышению уровня исполнения обязательств.

Для преобразования ежегодных переменных уязвимости и потенциальной возможности в специфические показатели, отражающие вклад в исполнение обязательств, данные за хронологический год, следующий за годом проведения саммита, были сгруппированы по каждой из переменных. Затем были отобраны переменные, имеющие наибольшее значение для каждого отдельного случая, и средние показатели по этим отобранным переменным были, в свою очередь, сгруппированы в отдельный комбинированный структурный показатель. В результате было сделано три основных вывода.

Во-первых, повышение общей уязвимости G7/G8 и/или выравнивание потенциальных возможностей стран-членов (измеряемых понижением показателя относительно потенциальных возможностей США) оказали значительное и устойчивое влияние на рост показателей периода, предшествующего принятию обязательств. Такое сочетание

²⁰ Keohane, Robert and Joseph Nye (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.

²¹ Kirton, John (1993), 'The Seven Power Summits as a New Security Institution.' In D. Dewitt, D. Haglund, and J.J. Kirton (eds.), *Building a New Global Order: Emerging Trends in International Security*. Toronto: Oxford University Press.

²² Keohane, Robert and Joseph Nye (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.

коллективно растущей уязвимости «Группы восьми» и/или выравнивания потенциальных возможностей между странами-членами побудили министров финансов «Группы восьми» предпринимать подготовительные действия в поддержку лидеров своих стран. Поэтому министры финансов «Группы восьми» действуют рационально (и прозорливо) и первыми реагируют на изменения в финансовой уязвимости и потенциальных возможностях на мировом уровне. Во-вторых, изменения в структурной уязвимости и возможности системы также влияют на повышение показателей переподтверждения обязательств. Так, министры финансов «Группы семи» первыми рационально реагируют на любые изменения (финансовые возможности и опасности) на протяжении года саммита. В-третьих, включение структурных изменений никак не влияет на упомянутую выше модель. То есть структурные изменения уязвимости и потенциальной возможности системы не оказывают непосредственного влияния на повышение уровня исполнения обязательств. И только личное участие и институционализация обладают таким влиянием. Система международных отношений имеет значение только при «подстегивании» действий в периоды предварительной подготовки и повторного принятия обязательств. Таким образом, исполнение обязательств в значительной степени эндогенно по отношению к «Группе восьми», движимо личным участием лидеров и институтов и не подвержено прямому влиянию мировой системы международных отношений.

Заключение

Предшествующие исследования продемонстрировали, что структурные изменения в уязвимости и потенциале системы международных отношений оказывают существенное влияние на показатели деятельности «Группы восьми» по функциям внутривластного управления, совещания, определения целей, принятия решений и развития функций глобального управления, как и предсказывает модель «согласованного равенства». Но эти мощные структурные силы и модель «согласованного равенства» не способны повлиять на выполнение решений «Группы восьми» через исполнение обязательств в течение года после их заявления. Данное исследование показывает, почему это так.

В рамках настоящего исследования установлено, что структурные силы на уровне международной системы не оказывают непосредственного влияния на внутренние, исторически обусловленные, по-разному институционализированные политические системы и правительства членов «Группы восьми», процессы исполнения обязательств, которые вырабатывают их лидеры, собравшиеся на ежегодный саммит. Только сами лидеры и министры финансов, действуя сообща, осознанно и конструктивно, могут обеспечить исполнение обязательств. Исполнение обеспечивается именно деятельностью лидеров «Группы восьми» и уровнем ее институционализации, а система международных отношений позитивно влияет только на одну из шести составляющих исполнения обязательств (предварительные обязательства). Другими словами, усиление общей уязвимости и внутреннего равенства потенциалов может способствовать тому, что лидеры на саммите дают обещания. И только лидеры, опираясь на помощь своих министров финансов, в результате конструктивных действий способны претворить принятые обещания в выполненные решения.

Результаты исследования подсказывают необходимость выяснить, насколько повторное включение вопросов в повестку дня и повторение обязательств лично лидерами на последующих саммитах повышает уровень исполнения принятых решений.²³ Следует также

²³ Bayne, Nicholas (1999) "Continuity and Leadership in an Age of Globalisation." In M.R. Hodges, J.J. Kirton and J.P.

проанализировать, оказывает ли аналогичное влияние на исполнение повторение обязательств и их повторное включение в повестку дня и документы других министерств и официальных лиц стран-членов «Группы восьми» помимо министров финансов. В дальнейшем им следует проанализировать, подтверждаются ли сделанные выводы в отношении других проблемных областей, а также применительно к уровню исполнения обязательств «Группы восьми» в целом. Кроме того, желательно также проанализировать, повышают ли эти переменные деятельности и институционализации способность модели «согласованного равенства» объяснить механизм работы «Группы восьми» в шести основных функциях института.

В сфере глобального управления лидеры «Группы восьми» могут улучшить показатели исполнения обязательств, включая графики исполнения и определения приоритетности в финансовые обязательства саммитов, а не избегая основных финансовых тем²⁴.

Министры финансов «Группы восьми» могут взять на себя роль «зачинателей» и «завершителей» и оставить основную часть работы самим лидерам. Лидеры и министры финансов, находящиеся под влиянием структурных факторов, могут работать сообща, усиливая решения саммита через включение в повестку дня министров финансов «Группы восьми» и подтверждение принимаемых обязательств в течение года проведения саммита. Возможно, настало время пересмотреть формулу «Группы восьми» 1998 г., предусматривающую разделение встреч министров финансов и их лидеров на саммите, и организацию встреч министров финансов до и после заседаний МВФ, Всемирного банка и накануне проведения саммита. Может быть, имеет смысл повторить и расширить инициативу России при подготовке саммита 2006 г., когда в начале года была организована отдельная встреча министров финансов «Группы восьми» специально для обсуждения вопросов подготовки саммита.

Daniels (eds.), *The G8's Role in the New Millennium*. Aldershot: Ashgate.

²⁴ Fratianni, Michele and Heejoon Kang (2005) "Borders and International Terrorism." In Michele Fratianni, John Kirton, Alan Rugman, and Paolo Savona (eds.), *New Perspectives on Global Governance: Why America Needs to G8*. Ashgate: Aldershot; Fratianni, Michele, Paolo Savona, and John Kirton (eds.) (2003) *Sustaining Global Growth and Development: G7 and IMF Challenges and Contributions*. Ashgate: Aldershot. G8 Research Group (1996–) *Compliance Assessment* (www.g8.utoronto.ca)

Приложение А

Модель деятельности, институционализации и структуры

Деятельность: катализаторы исполнения

1. Расстановка приоритетов
2. Цель
3. График
4. Отчетность по обязательствам
5. Мобилизация финансов
6. Исполнительный орган
7. Рабочий орган Г8
8. Международный институт

Институционализация

1. Предварительные упоминания министрами финансов Г7/Г8
2. Последующие упоминания министрами финансов Г7/Г8
3. Последующие упоминания департаментами министерств финансов Г7
4. Повторные обязательства министров финансов Г7/Г8
5. Предварительные обязательства министров финансов Г7/Г8
6. Последующее подтверждение министрами финансов Г7/Г8

Структура

Индикаторы степени уязвимости

1. Процентное изменение цены барреля нефти типа Brent (Лондон)
2. Процентное изменение цены на золото (Лондон)
3. Процентное изменение индекса биржевой активности на мировых рынках
4. Среднегодовое изменение индикаторов экономической стабильности Г8

Индикаторы возможностей Г7

5. Средний уровень прироста ВВП Г7
6. Прирост ВВП США минус средний прирост ВВП Г7
7. Среднее колебание курса доллара относительно других валют Г7