

Процесс проведения саммитов «восьмерки», 1975–2005

Проф. Джон Киртон, директор группы по исследованиям
«восьмерки»

Лекция для Дипломатической Академии МИД РФ.

Вторник, 12 апреля 2005 года.

Введение

Стране, председательствующей в «восьмерке», необходимо успешно выполнить множество разнообразных и сложных задач. Начиная с таких элементарных вещей как выбор места и времени проведения саммита, а также определения состава приглашенных на эту встречу. Круг этих вопросов также включает в себя определение длительности, степени официальности саммита, а также то, насколько содержательной и интенсивной будет встреча в верхах. Но в задачи также входит и решение того, каким образом в процесс будет вовлечена общественность — посредством коммюнике, СМИ, связями с общественностью, привлечением местных жителей и через вебсайт саммита. Успешное выполнение всех этих задач вместе представляют серьезное испытание для любого крупного, богатого и опытного правительства. Поэтому не случайно, что каждое из правительств стран «Группы», принимавшее саммит в течение 30 лет существования «семерки/восьмерки» призывало к выполнению этой работы своих самых талантливых сограждан.

Надлежащее выполнение каждого пункта подготовки программы достаточно сложная задача даже и при обычных обстоятельствах. Но если все они будут гармонично выполнены надлежащим образом на самом саммите само по себе уже будет достижением. Все эти задачи должны быть выполнены в сжатые сроки, при этом на карту оказываются поставлены личный престиж и обеспокоенность лидеров, особенно с учетом быстро меняющейся системы международных отношений,

постоянно генерирующей новые проблемы, и, когда приходит время саммита, внимание всего мира оказывается приковано к тому, насколько удачно выполняются все эти задачи в целом. Таким образом, необходимо добиться правильного исполнения каждого отдельного элемента подготовки к саммиту с первого раза. Шанса исправить все со второго раза уже не будет.

Но даже если каждый отдельный пункт программы подготовки сам по себе выполняется правильно, следующая задача — совместить их надлежащим образом, в правильном месте и в верное время. И вот именно эта необходимость объединения и согласованности действий — или собирания отдельных частей в единое большое целое — и представляет особенную сложность для председательствующего на саммите государства. Еще более усложняет задачу необходимость достижения компромиссов в рамках этого общего целого для каждого из компонентов процесса. Прежде чем рассматривать варианты наилучшего проведения саммита в целом, необходимо увидеть как каждая отдельная задача или «дерево» согласовываются друг с другом с тем, чтобы составить в итоге целый «лес» саммита. Это в свою очередь ведет к еще более простому вопросу, а именно, что каждый «лес» встречи «Группы» предполагает достичь. Только лишь на этом основании можно дальше придумывать и проводить в жизнь определенный процесс подготовки к саммиту, с тем, чтобы добиться желаемых политических, стратегических и дипломатических результатов.

Прежде чем приступить к нашему совместному исследованию процесса подготовки саммита «восьмерки» в России в 2006 году, я начну с общего «леса» саммитов, а затем — сменим метафоры — продолжим с рассмотрением конкретной тактики и деталей «плана сражения» для выполнения работы. В этой вводной лекции, я сначала определю шесть предназначений каждого из саммитов «Группы восьми», конкретные процессы, каждый из которых необходимо провести соответствующим образом, а также сложные компромиссы, которые по необходимости возникают при сложении этой мозаики в единую картину саммита. Далее

я рассмотрю, насколько успешными были саммиты «Группы семи/восьми» в течение 30 лет, какой выбор существует для разработки каждого аспекта подготовки саммита, а также какой из вариантов наиболее вероятно позволит добиться желаемого успеха на саммите. Тем не менее, нет никаких гарантий, что то, что работало в течение 3 десятилетий для Канады, или для любой другой страны-председателя, точно так же сработает и для России в 2006 году. Но при этом, прошлый опыт предлагает широкий спектр возможностей, из которых можно выбирать, а также ключ к тому, как наилучшим образом сделать такой выбор.

Шесть предназначений саммита

При планировании мероприятий для успешного председательствования на саммите, важно начать с шести основных предназначений саммита в ключевых политической, стратегической и дипломатической сферах. Итак, саммиты «Группы восьми» позволяют лидерам влиять на внутривнутриполитический расклад, совещаться, определять курс, принимать решения, выполнять и развивать процесс глобального управления в целом.

С точки зрения влияния на ситуацию внутри своих стран, саммиты предоставляют лидерам возможности показать своим гражданам, что они являются полноценными участниками международного сообщества, которых ценят коллеги и которые обладают престижем, принадлежащим также и стране в целом, ввиду членства в наиболее ответственном и влиятельном форуме. Это показывает гражданам их стран, что они скорее определяют мировую политику, а не просто следуют ее правилам, и что они способны проводить политику на международной арене в соответствии с национальными интересами, отчетливыми национальными ценностями, а также текущими национальными приоритетами с привлечением внимания и оказанием влияния, которые не возможны в рамках деятельности официальных лиц более низкого уровня в «Группе». Саммит также, в конце концов, возможность «засветиться». Простая принадлежность к «клубу» многое значит для лидера. Например, когда

показали, как Владимир Путин успешно поборол своего японского соперника во время своего первого «восьмерочного» саммита на Окинаве в 2000 году, все, как внутри страны, так и по всему миру увидели, что новая, сильная, победоносная Россия вернулась на мировую арену.

Вторая, совещательная функция позволяет лидерам избежать непреднамеренных конфликтов, которые возникают из-за взаимного недопонимания и недостатка прямого взаимодействия. В ходе саммитов лидеры получают детальную информацию на предмет будущих намерений и подоплеку определенной позиции других лидеров «Группы». Это позволяет им избежать столкновений или координировать действия посредством информированной односторонности, даже в случае отсутствия какого-либо коллективного соглашения или урегулирования. Далее, это позволяет лидерам обмениваться мнениями и сравнивать, а также определять и применять наилучшие способы ведения политики в конкретной области. Помимо этого, лидеры получают возможность, определяя пункты повестки дня, вывести свои «любимые» вопросы на международное рассмотрение, добиться приоритетности их рассмотрения, а также создать новые тематические сферы. Встречи предоставляют исключительные возможности напрямую информировать и убеждать своих партнеров. Саммит действительно можно назвать своеобразным «междусобойчиком», на котором происходит свободный и открытый обмен мнениями между друзьями в неофициальной атмосфере. Например, именно такой дружеский обмен мнениями в ходе дискуссии по проблемам транснациональной организованной преступности на «Саммите восьми» в Денвере в 1997 под председательством США подвиг Тони Блэра к тому, чтобы избрать этот вопрос в качестве одной из трех основных тем саммита «восьмерки» в Бирмингеме в 1998 году.

Следующая функция — нормативное определение направлений политики — указывает на способность лидеров достичь нового понимания, новых приоритетов и новых нормативных комбинаций, которые ведут к изменению существующего порядка. В данном случае саммит представляет собой «великолепного проповедника» в глобальном

масштабе. Он позволяет лидерам выдвинуть на первый план определенные принципы или представить новые с тем, чтобы другие могли их воспринять. Например, декларации «Группы восьми» в 1995 и 1996 годах о том, что помощь в развитии не должна предоставляться странам с избыточными военными или непродуктивными расходами, утвердили новые стандарты в определении поведения тех, кто выделял соответствующую помощь на развитие по всему миру. Более ранние декларации «восьмерки» в 1987 году о том, что содействие развитию должно предоставляться тем странам, которые идут по пути демократизации определил принципы новой эры международных отношений.

Что касается возможности принятия решений, то она включает в себя коллективный выбор конкретных, ориентированных на будущее обязательств, принятых во всеуслышание всеми вовлеченными в процесс лидерами. Даже при том, что у «Группы семи/восьми» нет официального юридического устава или секретариата, на саммитах с самого начала выработывались коллективные обязательства по проведению конкретных и измеримых, направленных в будущее мероприятий. Несмотря на публичные заверения в обратном, «семерка/восьмерка» действительно является глобальным общественным директором. Как в английском смысле этого слова, выступая в качестве глобального совета директоров, и в изначально французском смысле, берущем начало во французской революции 1789 года, как орган решающий, кто именно пойдет на гильотину на следующий день. Возьмем к примеру 1999 год, когда лидеры «семерки» на саммите в Кельне приняли решение о том, что пришло время наземного вторжения в Косово. При том, что СБ ООН не принимал никакой резолюции, разрешающей такое использование силы, было ясно, что именно «семерка» будет принимать наиболее серьезные решения, в том числе и решения о том кому умирать, а кому нет.

Пятое предназначение саммитов — исполнение — относится к тому, как члены «клуба» соблюдают свои коллективные обязательства. Соблюдение обязательств можно поощрять путем выдачи мандатов на

более низкие уровни, в соответствии с которыми рассматриваются отчеты о проведении определенной политики в жизнь в следующем году. Это происходит путем назначения определенных институтов или иных агентов ответственными за исполнение решений путем создания руководителей по определенной проблеме, а также посредством мобилизации финансирования на саммите на заявляемые цели. Саммит — это не однодневка, а круглогодичная операция, нацеленная на обеспечение выполнения данных обязательств. «Восьмерка» приблизилась к идеалу на Окинаве в 2000 году, когда члены «Группы» выполнили 90% своих обязательств в течение года.

Шестая функция — развитие глобального управления — включает в себя дальнейшую институционализацию «восьмерочного» процесса или самой системы, либо выражения поддержки или руководства других существующих международных институтов. На саммитах могут создаваться постоянные, завязанные на деятельность «восьмерки» органы, либо возникать новые отношения с существующими международными организациями. Любая страна-председатель «восьмерки» должна задаваться вопросом, какие международные организации, которые возглавляются «восьмеркой», либо которые она в значительной мере контролирует, могут содействовать надлежащему исполнению «восьмерочных» проектов; а также есть ли необходимость в укреплении или реформе этих институтов, или даже замене их новыми «восьмерочными» механизмами. Например, на саммите 1995 года в Галифаксе в качестве приоритетной темы повестки дня была выбрана проблема реформирования системы Объединенных Наций в преддверии 50-летнего юбилея ООН. Возможно, что в 2005 году вопрос функционирования ООН может вновь быть поднят в Глениглзе с приближением шестидесятой годовщины Объединенных Наций. Но даже если в Глениглзе будет достигнут определенный успех, все равно и для последующих саммитов останется множество не решенных до конца вопросов из этого же ряда.

Соответствие результатов деятельности и процесса подготовки

Каждое из этих шести основных предназначений саммита стимулирует определенную часть процесса саммитов, которые разворачиваются до, во время и после саммита как такового.

С тем, чтобы были достигнуты определенные внутривнутриполитические цели необходимо стране-председателю иметь хорошие отношения со СМИ, высокий уровень безопасности, участия местных жителей и консультаций с представителями гражданского общества. Ко времени начала саммита, к нему будет приковано внимание всей страны, уже хотя бы потому, что одновременно собирается так много мировых лидеров. Т.к. сам саммит является закрытым мероприятием, то именно отечественные СМИ предоставляют гражданам возможность получать новости и изображения того, что происходит и насколько хорошо это удается. Наличие серьезного, слишком видимого глазу и грубого присутствия сил безопасности; разрушительных, с применением насилия демонстраций; жалоб со стороны местных жителей, которым саммит нарушил образ их жизни; а также отстранение неправительственных организаций от процесса подготовки может отвлечь львиную долю внимания СМИ и снизить эффективность саммита с точки зрения внутривнутриполитического управления.

Совещательная функция саммита ведет к необходимости достижения такого формата, который позволил бы лидерам максимальное время проводить одним в неформальной обстановке и обсуждать любые проблемы так, как они хотят. Это означает, что необходимо сразу приступать к делу, пока главы государств полны сил, саммит не должен быть ни слишком коротким, ни слишком длинным, чтобы лидеры не устали; а также встреча в верхах не должна быть перегружена слишком сложными торжественными церемониями, дополнительными гостями, присутствующими министрами, длинной жестко установленной повесткой дня, слишком длинными коммюнике или переговорами между

самими лидерами на предмет согласования формальностей. В данном случае полезно селить лидеров настолько близко друг к другу, насколько это возможно, с тем, чтобы максимально увеличить шансы неожиданных неофициальных встреч и максимально сократить пути следования через переполненные народом улицы или каналы, которые необходимо будет освободить для проезда. Достижению таких результатов может способствовать проведение саммитов в загородных строениях в уединенных местах. Здесь можно привести пример проведения саммита в Кананаскисе в 2002 году, когда Джордж Буш и Тони Блэр однажды утром случайно столкнулись в спортивном зале своего отеля.

Для достижения оптимальных результатов в области определения дальнейшего курса необходимо оформить качественный официальный вебсайт, наладить хорошие отношения с зарубежными СМИ, выработать тематически четкую повестку дня, а также коммюнике, которое нужно начать с общего заявления о принципах, а уже затем приступить к определению конкретной проблемы и принятых решениях. Хорошо разработанный вебсайт позволяет населению всего мира посмотреть на проблемы по-новому, а стране-председателю позволяет выработать позицию в поддержку необходимости развития новых подходов. Хорошие отношения с зарубежными СМИ стимулируют национальные команды журналистов из стран-участниц уделять внимание не только руководителю своего государства, но и подходам и предпочтениям председательствующего. На четко определенной тематически повестке дня концентрируется внимание СМИ и деятельность политически активного населения в ходе подготовки к саммиту и способствует выражению новых общих принципов с тем, чтобы объединить конкретные решения, принимаемые на саммите. И, в свою очередь, для того, чтобы центральная идея саммита была ясно обозначена в конце встречи, необходимо составить коммюнике, которое начинается и продолжается основополагающими принципами.

Процесс принятия решения требует большой предварительной работы по определению и написанию тематических и аналитических

справок, их анализу шерпой и в ходе специальных заседаний; координации с министерскими встречами «восьмерки»; а также по консультациям страны-председателя с зарубежными коллегами в преддверии самого саммита. Тут можно отметить трехступенчатый процесс, в котором каждый сценарий развивается параллельно. Первая ступень — это подготовка документов, а также работа шерп по выработке и фиксации различных решений и частей проектов коммюнике до начала саммита. Второй ступенью являются министерские встречи «восьмерки», на которых будут достигнуты многие решения, не присутствующие в основной программе, что позволит разгрузить сам саммит, сняв с повестки дня все остальные вопросы. Третья ступень — это взаимодействие самих лидеров до и в ходе саммита, когда только они могут пойти дальше всех остальных и повести за собой, объявляя о крупных политических решениях и компромиссах. Общее правило для проведения успешных саммитов — это возможность добиться консенсуса по максимально широкому кругу вопросов уже на первой ступени работы шерп, скинуть как можно больше проблем на уровень министров, и оставить максимальное количество времени лидерам для того, что могут делать только они — вести за собой. Работа всех трех ступеней в тандеме, в первую очередь, задача шерп.

Исполнения принятых решений возможно в случае наличия серьезного процесса проведения предварительных министерских встреч, использования старых и новых рабочих групп «восьмерки», четких мандатов, передаваемых на более низкие официальные уровни, равно как и определения в коммюнике ответственных за внедрение решений в жизнь органов, новых мобилизованных на проблему средств, а также механизмов контроля и исполнения принятых решений по окончании саммита. В ходе предварительных министерских встреч ответственные министры информируются о том, что предполагается и необходимо сделать, что позволит им ощутить принадлежность к процессу принятия решений их руководителями. Привлечение министров к работе особенно важно в тех странах, где министры избираются напрямую на свои посты,

где присутствуют в большом количестве партийные фракции и коалиции, и где нынешний руководитель может быть заменен на другого министерской коллегией по окончании саммита. Мандаты, переданные на другой уровень, и созданные для выполнения конкретных задач органы показывают, что лидеры действительно хотят достижение результатов, т.к. то, что можно соизмерить это то, что в итоге выполняется. Результаты по принятым решениям скорее будут достигнуты, если на это будут выделены новые средства. Это возможно сделать в рамках новых «восьмерочных» механизмов финансирования, создаваемых или пополняемых в ходе саммита, либо в рамках существующих международных организаций. Контроль за выполнением поручений обычно осуществляется шерпами в ходе их последнего в календарном году заседания, когда они проверяют результаты, достигнутые со времени последнего саммита, а затем уже их внимание переключается на вопросы, на которые хочет сделать основной упор следующая страна-председатель при подготовке следующей встречи в верхах.

Развитие процесса глобального управления содействует созданию и использованию старых и новых постоянных органов «восьмерки», а также международных организаций, в которых члены «Группы восьми» имеют доминирующее влияние, а также внешнему участию стран, которые занимают влиятельное положение во других международных организациях, а также глав этих международных организаций, которые могут способствовать продолжению работы саммита. В данном случае саммит «Группы восьми» выступает в качестве внутреннего кабинета министров целой системы глобального управления, который может определить, какие институты не справляются со своими задачами, для решения каких новых глобальных проблем необходимы новые организации, а также где и каким образом такие институты должны лучше всего создаваться.

Сложный компромисс между предназначением и требованиями подготовки.

Очень заманчиво полагать, что саммит будет успешным во всех сферах, если все ответственные за подготовку просто выполнят свою часть работы надлежащим образом. Но, к сожалению, нет одного общего рецепта успеха. Естественно, на различных стадиях процесса подготовки приходится делать нелегкий выбор между тем или иным действием. С тем, чтобы можно было принимать обдуманное решение по этому поводу, важно знать с самого начала упор на какую составляющую предполагает сделать председатель.

Самый первый важный выбор необходимо осуществить между совещательной функцией саммита, с одной стороны, и возможностями влияния на внутривнутриполитическую ситуацию и определения направлений политики, с другой. Для достижения наилучших результатов в совещательном процессе, необходимо обеспечить лидерам максимальную закрытость, спонтанность и неформальность, равно как и минимальное отвлечение на СМИ, других приглашенных на саммит, министерские или другие официальные органы «восьмерки», или гражданское общество. Напротив, внутренняя политика и определение основных направлений требуют максимальной гласности, тщательной подготовки, официальной церемонии и, зачастую, вовлечение в работу министров.

Другой, более общий выбор — между минималистскими функциями внутренней политики, возможности обмена мнениями и определения политического курса и более амбициозными максималистскими функциями принятия решений, их исполнения и развития глобального управления.

И, наконец, третий еще более широкий выбор — между проведением безопасного, с минимальным риском саммита, на котором гарантированно будут достигнуты достаточно скромные результаты по

целому ряду важных проблем, и предложением встречи, которая войдет в историю и на которой будут сделаны попытки решить наиболее сложные, беспрецедентные проблемы новаторскими, далеко идущими способами. Например, подготовка и проведение саммита в Эвиане в 2003 году предполагала, что это будет безопасный саммит, нацеленный лишь на преодоление трансатлантических разногласий по поводу войны в Ираке и рассмотрение традиционной повестки дня по широкому кругу вопросов. Напротив, саммит 2004 года в Си-Айленде явился революционным, в группе повышенного риска, целью которого стала историческая задача распространения демократической революции на регион расширенного Ближнего Востока.

Широкий спектр выбора того, что работает должным образом

За последние 30 лет проведения саммитов «Группы семи/восьми» в зависимости от председателя основной упор делался на различные функции, предлагались различные компромиссы и, таким образом, выбирались различные комплексы подготовки к саммитам для достижения желаемого результата. Всегда в рамках каждого компонента процесса подготовки существовал широкий спектр выбора, причем он осуществлялся тем или иным образом в зависимости от общей конфигурации и существующего контекста.

Как показано в приложении А, за 30 лет существования «Группы» прошло 9 высокорезультативных саммита — с оценкой 4+ и выше (выставляемой сэром Николасом Бейном (2005), видным исследователем и «оценщиком» саммитов). Это и первый саммит, проведенный в Бонне в 1978 году, оцененный на 5; саммит в Рамбуйе в 1975 году (5–); оба токийских саммита (1979 и 1986 годов), саммиты в Париже (1989 год), Галифаксе (1995 год), Бирмингеме (1998 год), Кельне (1999 год) и Кананаскисе (2002 год), каждый получивший 4+. Наличие этих 9 высокорезультативных саммитов предполагает, что различная комбинация аспектов подготовки может привести к успешному саммиту.

Также можно проследить и за некоторыми моментами, показывающими, какой выбор скорее всего будет наилучшим.

Когда

Первое серьезное решение состоит в определении времени проведения саммита. Обычно период варьируется от мая до середины июля. Это решение обычно принимается в зависимости от того, каких из глав государств и правительств ожидают выборы, в результате чего они могут в первую очередь уделять внимание своим основным национальным обязанностям, либо от того, ожидается ли какое-либо юбилейное мероприятие, которое было бы желательно еще более выделить посредством саммита. В Великобритании, например, и Маргарет Тэтчер, и Тони Блэр использовали саммит стратегически, дабы добиться переизбрания. В 1989 году Франсуа Миттеран решил провести саммит позже обычного — 14 июля, так чтобы его партнеры по «семерке» могли бы в Париже отдать должное стране, уже 200 лет как подарившей миру великое изобретение — права человека. А вот на саммите в Си-Айленде Джордж Буш попытался совместить и то, и другое. Встреча была назначена сразу после шестидесятилетнего юбилея дня начала высадки союзных войск в Нормандии — когда совместное американо-британское военное вторжение спасло оккупированную Францию, а также за несколько месяцев до президентских выборов, когда ему необходимо было показать своим избирателям, что он может возглавлять западный альянс не хуже любого другого американского президента в прошлом. Соответственно, в зависимости от внутривнутриполитической ситуации каждый год дата саммита может определяться по-разному. Но по общему правилу более ранние саммиты с большей вероятностью будут привлекать внимание активных граждан и ключевых игроков, а также лучше впишутся в текущую повестку дня и расписание как внутри страны, так и зарубежом. Саммиты, проводимые в более позднее летнее время способствуют неофициальному обмену мнениями и выдвижению новых смелых идей и политических курсов, как, например, желание Буша в 2004 году распространить демократию на расширенный регион

Ближнего Востока. Все 9 успешных саммитов не предлагают никаких жестких правил с этой точки зрения. Лидеры должны сами свободно решать в какое время с мая по июль им удобнее провести саммит в соответствии с целями, которые они более всего хотят достичь.

Где

Второй ключевой момент это выбор места проведения саммита. В самые первые годы создания «Группы» предпочтение отдавалось столицам, таким как Лондон, Бонн и Токио. Такие факторы как нахождение в столице посольств и зарубежных СМИ, хороших аэропортов, конференционной инфраструктуры и систем безопасности сокращали время подготовки и издержки саммита. Но даже и в те годы зачастую отдавалось предпочтение, особенно североамериканцами, уединенным курортным местечкам вроде Рамбуйе, Сан Хуана в Пуэрто-Рико, Монтебелло и Вильямсбурга. Спустя некоторое время стали использоваться и крупные провинциальные города, такие как Венеция, Торонто, Неаполь, Галифакс, Денвер и Генуя. Иногда использовалась смешанная модель, как например замок Рамбуйе на окраине Парижа в 1975 году, замок Монтебелло на окраинах Оттавы в 1981 году и Вильямсбург недалеко от Вашингтона (округ Колумбия) в 1983 году. Уединенные курортные местечки значительно способствовали размышлениям и обмену мнениями в Пуэрто Рико в 1976 году, Монтебелло в 1981 году и Вильямсбурге в 1983 году, равно как и Кананаскисе в 2002 году, Эвиане в 2003 году и Си-Айленде в 2004 году. Одновременно это осложняло участие СМИ и гражданского общества, соответственно увеличивались издержки в сфере внутривнутриполитического регулирования и определения политического курса. Когда саммиты проводятся в крупных провинциальных городах, то лидерам оказываются признательны местные жители, которые в остальное время получают гораздо меньше дипломатического внимания и внимания со стороны СМИ, а также финансовых вливаний по сравнению с столицами. На саммите в Галифаксе в 1995 году обычно не обладающие большой популярностью лидеры могли спокойно общаться с чрезвычайно

увлеченным ими населением. В результате проведения саммита на Окинаве в 2000 году японский премьер министр санкционировал инвестирование более 1 млрд долл. США в инфраструктуру (как, например, проложение оптоволоконного кабеля) самой бедной и отдаленной префектуры Японии. Необходимо отметить, что Окинава до сих пор считается наиболее успешным саммитом, проведенным на борту корабля. Тем не менее, как видно из приложения А, хорошие результаты могут показать как саммиты, проводившиеся в столицах, так и провинциальных и курортных городах.

Кто

Третий ключевой момент заключается в определении списка приглашенных. Начиная с саммита в Рамбуйе в 1975 году, когда на встрече в верхах присутствовало лишь 6 стран, расширение «Группы» происходило очень медленно — Канада присоединилась в 1976 году, ЕС в 1977, а СССР/Россия в 1991. Традиция приглашения не являющихся участниками «Группы» стран началась с устройства параллельных саммитам обедов с «Группой пятнадцати» в Париже в 1989 году, продолжающихся специальных заседаний «семерки» с советскими и российскими лидерами с 1991 года и далее, с главами отдельных многосторонних организаций в 1996 году, с лидерами демократизирующейся Африки с 2001 года, а также с руководителями ряда государств региона расширенного Ближнего Востока в 2004 году. Тем не менее, начиная с 1998 года министры финансов и министры иностранных дел «восьмерки» более не проводят встреч одновременно с главами государств и правительств «Группы». Это привело к тому, что саммиты в большей мере стали механизмом, движимым именно руководителями государств-участников, в рамках которого развитие процесса глобального управления посредством «восьмерки» стало привилегированной и успешно выполняемой задачей. Здесь также стоит заметить, что на пяти из девяти высокорезультативных саммитов присутствовали гости (включая Россию). Кроме того, результативность саммитов повысилась в общем за последнее десятилетие, по мере того

как участие во встречах лиц, не принадлежащих к группе стало более частым и развернутым.

Как долго

Четвертый ключевой момент с точки зрения формата — длительность саммита. Как видно из приложения А, длительность саммитов составляет от двух до трех дней. Обычно в первый день открытия дается торжественный обед, весь следующий день проводятся различные встречи, а утро и день третьего дня отводятся под рабочие заседания. Тем не менее, саммиты могут продолжаться и дольше. Например, на саммите в Си-Айленде в 2004 году лидеры прибыли гораздо раньше в первый день на последовательные официальные церемонии прибытия, проводили двусторонние встречи до и в ходе саммита и даже некоторые из них летали в Вашингтон на похороны Рональда Рейгана по окончании саммита. Непосредственно перед саммитом в Си-Айленде многие лидеры «восьмерки» встретились во Франции на праздновании юбилея высадки союзников в Нормандии. Таким образом, можно даже сказать, что последовательные мероприятия Си-Айленда длились более недели и проходили на двух континентах. В этом смысле он посоперничал с Эвианом 2003 года, которому предшествовала встреча в верхах в Санкт-Петербурге. За 30 лет существования саммитов пять успешных длились три дня, а три, в том числе и Кананаскис в 2002 году, были короткими двухдневными мероприятиями.

Насколько официально

Пятый важный элемент — степень официальности. В эту категорию входит проведение церемоний прибытия с почетным караулом и исполнением государственных гимнов, культурно-развлекательные мероприятия, подарки лидеров друг другу, а также программа для супругов, которые могут прибыть вместе с президентами и главами правительств. Степень официальности саммитов менялась в разное время. Большинство лидеров, особенно из числа современных, чаще

всего не любят излишние формальности. Но будучи демократически избранными политиками, которых волнует внутренняя политика, они понимают, что должны приложить хотя бы минимум усилий для того, чтобы распространить в массы позиции и принципы, на которых они стоят. Неофициальная обстановка достигла своего пика в ходе первого саммита, когда председатель Валери Жискар д'Эстен встречал своих коллег, прогуливаясь со своими собаками. Из девяти других успешных саммитов лишь один, в Париже в 1989 году, являлся исключительно официальным и развлекательным мероприятием.

Насколько сфокусированный

Шестым ключевым аспектом является тот фактор, насколько тщательно разработанной должна быть повестка дня и как сложно будет лидерам менять ее, с примера, который был еще ранее. Степень разработанности не была постоянной величиной, когда на Окинаве в 2000 году и в Эвиане в 2003 году повестки дня были чрезвычайно расплывчатыми, в то время как в Кананаскисе с 2002 году и в Глениглзе в 2005 году повестка дня будет сосредоточена на предельно ограниченном круге тем. Повестка дня Си-Айленда в 2004 году должна была быть исключительно сжатой, сконцентрированной на очень новых и амбициозных инициативах демократизации Ближнего Востока, но в итоге Джордж Буш несколько модифицировал ее и добавил африканскую проблематику, неизменно занимавшую лидеров «восьмерки» начиная с 2001 года. Можно предположить, что высокорезультативный саммит может получиться и в том, и в другом случае. Но чем амбициознее инициатива, тем больше внимание ей необходимо уделить. И в любом случае повестка дня должна быть достаточно гибкой, чтобы можно было внести в нее последние срочные вопросы или принять во внимание предпочтения партнера, чтобы он или она в ответ могли бы согласиться с приоритетами председателя. Большой проблемой в ходе подготовки саммита в 2006 году может стать вопрос о необходимости и степени отказа от инициатив по африканскому континенту, демократического развития Ближнего Востока и изменения климата в пользу таких «новых» тем как энергетика

и новые регионы планеты, вызывающие озабоченность, как например Арктика. После того, как повестка дня будет утверждена, полезным правилом является предложение партнерам по «восьмерке» индивидуально или даже лучше в группах взять на себя задачу разработки специальных предложений по тем проблемам, которые беспокоят их больше всего.

Насколько распланированный

Восьмой важный элемент состоит в том, насколько плотным должен быть график саммита. Здесь по опыту можно выделить несколько полезных правил, особенно если председатель хочет особое внимание обратить на достижение успеха в сфере обмена мнениями и достижения определенных решений. Необходимо максимально использовать обед на торжественном открытии, лучше всего как нерасписанное заранее заседание, на котором все лидеры могут откровенно высказывать свои мнения, особенно по причине того, что в начале саммита каждый из лидеров еще не устал и готов приступить к работе. Не менее важно оставить хотя бы одно заседание без фиксированной повестки дня, в ходе которого лидеры могли бы обсудить все, что им угодно. Зачастую в качестве такого свободного заседания можно использовать обед на второй день саммита. К тому времени лидеры уже будут осознавать, что они смогут достичь серьезных прорывов по определенному направлению или же должны будут пойти на серьезные компромиссы по ряду проблем, если они хотят, чтобы на следующий день саммит успешно завершился. Ланчи и обеды необходимо использовать для дискуссий по существу, даже те, повестка которых заранее не определяется, а для двусторонних встреч можно оставлять время завтрака или перерывов на кофе. Нет необходимости готовить культурно-развлекательную программу, т.к. более всего предельно занятые лидеры хотят с успехом выполнить поставленные задачи. В последний день саммита энергия лидеров как правило убывает. Саммит обязательно необходимо закончить в первой половине дня представлением коммюнике.

Насколько публичный

Восьмым вопросом является насколько публичным должен быть саммит, т.е. кого еще, помимо лидеров и их делегаций нужно вовлекать в процесс и в какой степени. Несмотря на первоначальное и время от времени повторяющееся искушение лидеров встречаться поодиночке от всех и тайно, демократически избранным руководителям самых сильных государств мира это сделать невозможно. Конечно же, желательно для них самих наличие максимального вовлечения общественности, особенно если они хотят особое внимание уделить проведению сильной внутренней политики, определения политического курса и исполнения взятых обязательств. Тут можно заметить общее улучшение качества саммитов по всем шести функциям по мере расширения количества документов, издаваемых лидерами, усиления внимания со стороны СМИ и более широкого вовлечения гражданских общественных организаций в процесс. Из предшествующего опыта можно вывести несколько полезных правил.

Правило первое касается коммюнике, которые лидеры выпускают во время и в конце всего мероприятия. Очень важно издавать эти документы стабильно через определенные интервалы в течение всего саммита, таким образом, чтобы присутствующие СМИ могли бы узнавать содержание этих документов и информировать население по этому поводу. Если оставить весь объем документов на конец саммита, как это случилось в Эвиане в 2003 году, то не оставляет сомнений тот факт, что личное заявление председателя останется неосвещенным и непрочитанным. Все документы по специальным темам необходимо представлять до заключительного коммюнике, в отличие от саммита 2004 года в Си-Айленде. Документы должны издаваться синхронно в бумажном виде в пресс-центре, а также на вебсайте страны-председателя на всех основных языках «восьмерки». Поэтому немаловажным является и наличие большой и талантливой группы переводчиков.

Со СМИ нужно обращаться предельно внимательно, держать их в курсе дела и работать как можно больше в направлении информирования о том, что было сделано. Пресс-центр должен работать 24 часа в сутки в течение всего периода саммита, а также за несколько дней до и на несколько дней после встречи в верхах. Пресс-центр должен быть хорошо оборудованным и бесплатным. Страна-председатель должна с самого начала и часто информировать журналистов из пресс-центра, обеспечивать постоянную доступность старших должностных лиц для индивидуальных интервью и выступлениям в СМИ, а также содействовать аналогичному поведению делегаций остальных стран-членов «Группы». Брифинги необходимо планировать таким образом, чтобы учитывалась разница во времени со всеми странами «восьмерки». В данном случае саммит в Си-Айленде продемонстрировал как не надо делать по первым двум пунктам, и как надо — по вторым.

Грамотная работа по связям с общественностью также важна. Обеспечение безопасности должно быть минимально видимым и проводиться с максимальной любезностью. Необходимо позволять и даже поощрять мирные демонстрации, хотя при этом не санкционировать их проведение слишком близко к месту проведения саммита. Необходимо также по возможности заранее и тесно вовлечь в процесс местное население. В связи с этим важно инициировать серьезные проблемы государственного образования, проектов по сохранению культурного наследия, равно как и способствовать развитию бизнеса.

С точки зрения организации вебсайта саммита и консультаций с общественными организациями преимущество заключается в том, чтобы сделать как можно больше как можно раньше. Это будет способствовать тому, чтобы ключевые игроки, особенно в стране-председателе, будут знать о повестке дня принимающей стороны и содействовать продвижению ее на глобальном уровне. Официальный вебсайт необходимо создать как можно раньше, задолго до начала председательствования. Особенно с учетом того, что другие,

оппозиционные «восьмерке» вебсайты начнут действовать очень быстро, а они будут представлять другую сторону медали.

Насколько стратегический

И, наконец, для выработки эффективной государственной программы необходимо, чтобы на ранней стадии была сформирована тщательно разработанная и стабильная повестка дня, равно как и ряд заявленных идей и принципов. Например, Канада и Италия начали планировать стратегию саммита за три года до начала своего председательствования в «Группе», а также работали в тандеме с тем, кто должен будет принимать саммит следующим. Совсем недавний пример, это когда Тони Блэр обрисовал британские приоритеты на саммит в Глениглзе в 2005 году еще осенью 2003 года, больше, чем за год до начала исполнения председательских функций.

Заключение

В заключении этого вводного обзора по вопросам о том, как правильно организованный процесс может помочь достижению успешного высокосоудержательного саммита необходимо выделить 4 ключевых момента.

Во-первых, необходимо с самого начала знать упор на какую составляющую саммита надо делать по всему спектру от внутривполитического управления, обмена мнениями и определения основных направлений политики, до принятия решения, их исполнения и содействия процессу глобального управления.

Во-вторых, признать, что в рамках всех составляющих, необходимых для организации саммита необходимо будет идти на уступки и делать выбор среди этих компонентов. Это включает в себя время, место и состав участников саммита, его длительность, степень официальности, разбросанности или сконцентрированности повестки дня, распланированности и отношениями с внешним миром.

В-третьих, понимать, что нет единой формулы, позволяющей выбрать определенный набор компоненто, который будет гарантировать достижение успеха по всем параметрам, или даже хотя бы в отношении важнейших из них. Наиболее успешные саммиты могут лишь предложить варианты, при которых работал тот или иной сценарий, но не обязательно приводят к достижению желаемых результатов в каждом конкретном случае.

В-четвертых, необходимо как можно раньше выработать стратегический план. Основываясь на уникальности «восьмерочного» процесса как единственного личного института лидеров. Но также понимать, что чтобы лидеры и их саммит могли быть эффективными, важно мобилизовать на деятельность общественность извне.

Источники

Bayne, Nicholas (2005), *Staying Together: The G8 Summit Confronts the 21st Century* (Ashgate: Aldershot).