

DOI 10.35775/PSI.2026.127.3.033

УДК 327.7

А.Н. ПАУ

аспирант, Санкт-Петербургский
государственный университет,
Россия, г. Санкт-Петербург
E-mail: antpau2@gmail.com

СТАНОВЛЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ АРХИТЕКТУРЫ ФРАНКОФОНИИ (1986-1997): ОТ РАЗОВЫХ САММИТОВ К ВОСПРОИЗВОДИМОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

В статье анализируется период 1986-1997 гг. как этап «тихой» институционализации франкофонной системы, в течение которого была сформирована устойчивая управленческая архитектура многостороннего сотрудничества. На материале решений семи саммитов (от Версаля до Ханоя) и связанных с ними министерских и совещательных структур реконструируется переход от разовых встреч лидеров к воспроизводимому циклу политической координации. Прослеживается формирование Конференции министров Франкофонии (CMF), Постоянного совета Франкофонии (CPF), Единого многостороннего фонда (FMU) и сети институциональных операторов. Показано, что к моменту принятия Хартии Ханоя 1997 г. Франкофония уже располагала всеми ключевыми атрибутами международной организации, а юридическое оформление лишь кодифицировало фактически сложившуюся систему.

Ключевые слова: международная организация Франкофонии, институционализация, управленческая архитектура, саммитная дипломатия, многосторонние организации, культурная дипломатия, Франция.

Актуальность исследования. Актуальность темы определяется тем, что в современных дискуссиях о реформировании многосторонних форматов внимание чаще сосредоточивается на учредительных текстах, тогда как вопросы межсаммитной координации, программной и финансовой инфраструктуры остаются на периферии. Между тем именно эти «незаметные» компоненты определяют устойчивость организации. Случай Франкофонии в 1986-1997 гг. показывает, как культурно-языковая общность приобретает институциональные характеристики международной организации в отсутствие единого учредительного документа, что делает его релевантным для анализа современных гибких объединений.

Научная значимость работы. Научная значимость работы заключается в реконструкции управленческой архитектуры Франкофонии в ее динамике через анализ последовательности из семи саммитов и связанных с ними институциональных решений. Статья предлагает скорректированную периодизацию,

в которой содержательным рубежом институционализации признается не Хартия Ханоя 1997 г., а саммит в Шайо 1991 г. Полученные результаты могут использоваться в сравнительных исследованиях международных организаций, формировавшихся «снизу вверх» – от практик к их юридической кодификации.

Методология исследования. Методология исследования опирается на сочетание историко-институционального и историко-генетического подходов. Применяется анализ официальных документов саммитов, министерских конференций и Постоянного совета, а также вторичной литературы. Используется хронологический метод для выявления критических развилок институциональной эволюции и элементы case study, позволяющие рассматривать каждый саммит как отдельный момент накопления институциональных свойств. Анализ строится на критериях институционализации (мандат, органы, процедуры, ресурсная база, операторы), сформулированных в рамках более широкого диссертационного исследования.

Цель исследования. Цель исследования – реконструировать процесс становления управленческой архитектуры Франкофонии в 1986-1997 гг. и показать, что к моменту принятия Хартии Ханоя ее институциональный аппарат уже фактически функционировал как зрелая международная организация, а Хартия лишь кодифицировала сложившуюся систему.

Результаты исследования. В результате исследования установлено, что управленческая архитектура Франкофонии формировалась поэтапно: Версаль 1986 г. запустил саммитную модель, Квебек 1987 г. установил двухлетний ритм встреч, Дакар 1989 г. расширил тематический мандат, Шайо 1991 г. учредил постоянные органы межсаммитной координации, Гранд-Бэ 1993 г. инициировал внутреннюю реформу, а Котону 1995 г. принял решение о создании поста Генерального секретаря. К Ханю 1997 г. система функционировала как полноценный управленческий контур со всеми необходимыми компонентами международной организации.

Введение. Историография Франкофонии традиционно сосредоточена на двух «громких» датах. Первая – Конвенция Ниамея от 20 марта 1970 г., учредившая Агентство культурного и технического сотрудничества (АССТ) и заложившая правовую основу межправительственного формата. Вторая – Хартия Ханоя 1997 г., которая закрепила новую институциональную конфигурацию и учредила пост Генерального секретаря. Промежуточные одиннадцать лет, прошедшие между первым саммитом 1986 г. и саммитом в Ханое, как правило, описываются обзорно, как «период подготовки» к реформе 1997 г. (З. С. 128).

Между тем именно в этом интервале происходит решающий процесс: культурно-языковая общность приобретает характеристики воспроизводимой политико-управленческой системы. К моменту созыва Ханойского саммита Франкофония уже функционировала как сложный механизм с регулярными саммитами, ежегодными министерскими сессиями, постоянным координационным органом, программно-финансовой инфраструктурой и сетью

специализированных операторов. Хартия 1997 г. не учредила эту систему – она кодифицировала ее.

Тезис настоящей статьи состоит в том, что 1986-1997 гг. правомерно рассматривать как период «институционализации де-факто», предшествующий институционализации де-юре. Анализ строится на критериях институционализации, охватывающих мандат, органы, процедуры, ресурсную базу и сеть операторов.

Версаль 1986 – Квебек 1987: запуск саммитной модели. Первый саммит глав государств и правительств стран, использующих французский язык, прошел 17-19 февраля 1986 г. в Версале по инициативе президента Франции Ф. Миттерана и при ключевом участии премьер-министра Канады Б. Малруни. В нем участвовали 42 государства и правительства (З. С. 129). Принципиальное значение имело не само число участников, а формирование «группы шерпов» – процедурного механизма подготовки решений, ставшего одним из первых признаков институциональной зрелости новой структуры.

Второй саммит в Квебеке (2-4 сентября 1987 г.) стал испытанием новой модели на воспроизводимость. Участники установили двухлетний ритм проведения саммитов, что придало франкофонному сотрудничеству ключевое качество – предсказуемую периодичность коллективного действия. Приоритетные сектора были расширены до пяти. Управленческим результатом квебекской встречи стало учреждение первых специализированных операторов: Института энергетики стран, имеющих французский язык в общем пользовании (IEPF), формально созданного в 1988 г. со штаб-квартирой в Квебек-Сити, и единой структуры AUPELF-UREF – первого многостороннего университетского объединения масштаба сорока государств.

Дакар 1989 – Шайо 1991: расширение мандата и появление межсаммитного контура. Третий саммит в Дакаре (24-26 мая 1989 г.) перенес франкофонную встречу на африканский континент и прошел под председательством президента Сенегала А. Диуфа. К пяти приоритетным направлениям были добавлены три новых: образование и подготовка кадров, охрана окружающей среды, а также – впервые с прямой формулировкой – демократия и верховенство закона. На дакарском саммите AUPELF-UREF получила статус прямого оператора по высшему образованию, а Франция объявила о списании 16 млрд франков долга 35 африканским государствам, продемонстрировав увязку саммитного формата с конкретными финансовыми обязательствами (З. С. 129).

Четвертый саммит, проходивший в парижском дворце Шайо 19-21 ноября 1991 г., занимает особое место в институциональной истории Франкофонии. В историографии он нередко характеризуется как «саммит зрелости и расширения». Здесь произошел ключевой институциональный перелом: была учреждена Конференция министров Франкофонии (CMF) с ежегодной периодичностью и Постоянный совет Франкофонии (CPF) в составе пятнадцати личных представителей глав государств. Тем самым франкофонное сотрудничество впервые получило устойчивый межсаммитный контур управления, не зависящий от инициативы государства – хозяина очередного саммита.

Одновременно в Шайо было провозглашено «верховенство политического» (*primauté du politique*) – формула, окончательно выведившая повестку Франкофонии за пределы культурно-технической кооперации. Признание Международной ассамблеи франкоязычных парламентариев и прием в качестве наблюдателей Камбоджи, Болгарии и Румынии открыли путь для дальнейшего расширения состава за пределы постколониального ядра.

Гранд-Бэ 1993 – Котону 1995: реформа и решение о Генеральном секретаре. Пятый саммит в Гранд-Бэ (Маврикий) 16-18 октября 1993 г. собрал сорок семь делегаций и прошел в присутствии Генерального секретаря ООН Б. Бутрос-Гали. На саммите была принята единогласная резолюция о «культурном исключении» (*exception culturelle*) в рамках переговоров по ГАТТ – первая внешнеполитическая инициатива объединенного франкофонного блока, активно лоббировавшаяся Францией в контексте завершающегося Уругвайского раунда.

С управленческой точки зрения ключевым решением Гранд-Бэ стало учреждение Комитета размышления по укреплению Франкофонии под председательством Р. Деайба, Генерального комиссара по международным отношениям Французского сообщества Бельгии. В состав комитета вошли одиннадцать государств; работа велась по трем осям: внутренняя организация франкофонных институтов, обеспечение связности действий через «мобилизующие проекты» и выработка правил приема новых членов. Принципиально важно, что многонациональный состав комитета и его председательство со стороны Бельгии обеспечивали многостороннюю легитимность реформы.

Шестой саммит в Котону (Бенин) 2-4 декабря 1995 г. стал решающим этапом институциональной трансформации. Председествовал президент Бенина Н. Согло; впервые в роли главы французской делегации выступил Ж. Ширак. Саммит принял Молдову и Сан-Томе и Принсипи в качестве полноправных членов, доведя общее число делегаций до сорока девяти (1). Резолюция № 1 об институтах Франкофонии зафиксировала намерение государств усилить политическое измерение сообщества путем создания поста Генерального секретаря Франкофонии. Тем самым к 1995 г. оформился осознанный запрос системы на собственный политический центр.

Управленческий цикл к 1997 г.: эмпирическая верификация. К моменту созыва Ханойского саммита (14-16 ноября 1997 г.) управленческая архитектура Франкофонии функционировала как многоуровневая система. Цикл подготовки решений включал работу CPF, политическую сверку через ежегодные сессии CMF и саммитное утверждение. Финансовое обеспечение осуществлялось через Единый многосторонний фонд (FMU), бюджет которого приблизительно на семьдесят пять процентов формировался Францией (2. С. 191). Операторный слой включал AUP ELF-UREF (свыше семисот учебных заведений к середине 1990-х гг.), TV5 (международное вещание с 1984 г.), IEPF и Международную ассоциацию франкофонных мэров (AIMF).

Параллельно развивались тематические министерские конференции – по правосудию, культуре, образованию, информационным

технологиям, – формировавшие собственные документы и «дорожные карты». Например, Конференция министров юстиции франкофонных стран в Каирской декларации 1995 г. зафиксировала связь правосудия и «государства права». Сводные данные о ключевых саммитах рассматриваемого периода представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Институциональные итоги саммитов Франкофонии (1986-1997)

Год / саммит	Институциональное событие	Число делегаций	Управленческий результат
1986, Версаль	Первый саммит глав государств и правительств	42	Запуск саммитной модели; формирование «группы шерпов»
1987, Квебек	Второй саммит	≈40	Закрепление двухлетнего ритма; учреждение IEPF и AUPELF-UREF
1989, Дакар	Третий саммит	≈42	Расширение мандата: образование, экология, демократия
1991, Шайо (Париж)	Четвертый саммит	≈45	Учреждение CMF и CPF; провозглашение «примата политики»
1993, Гранд-Бэ	Пятый саммит	47	Резолюция об exception culturelle; Комитет реформы Деайба
1995, Котону	Шестой саммит	49	Решение о создании поста Генерального секретаря
1997, Ханой	Седьмой саммит	49	Принятие Хартии; избрание Б. Бутрос-Гали Генеральным секретарем

Роль Франции: лидерство без монополии. Роль Франции в формировании описанной архитектуры требует осторожной интерпретации. С одной стороны, Пятая республика выступала определяющим ресурсным и политическим участником: финансирование FMU, созыв первого саммита в Версале, председательство на саммите в Шайо, активная роль в продвижении реформы Ханоя. Внутри самой Франции в этот период сложилась разветвленная структура франкофонного направления: Высший совет по франкофонии, учрежденный декретом от 12 марта 1984 г., Генеральная делегация по французскому языку и последовательность министров и государственных секретарей по Франкофонии.

С другой стороны, многосторонний характер реформы подтверждается рядом обстоятельств, препятствующих ее сведению к одностороннему проекту

Парижа. Комитет реформы возглавлял бельгийский представитель, а не французский; ключевая подготовительная сессия СМФ проходила в Марокко; идея создания поста Генерального секретаря оформилась на африканском саммите в Бенине; первым Генеральным секретарем был избран египетский дипломат. Такая конфигурация описывает «встроенную асимметрию», при которой ресурсно сильный участник реализует влияние через институт, а не помимо него.

Заключение. Проведенный анализ позволяет сформулировать четыре основных вывода. Во-первых, к моменту созыва Ханойского саммита в ноябре 1997 г. Франкофония уже располагала всеми ключевыми атрибутами международной организации в операциональном смысле: воспроизводимым циклом органов, регламентированными процедурами, консолидированной финансовой базой, правосубъектными операторами и устойчивым расширением членства. Хартия 1997 г. не учредила систему – она кодифицировала ее. При этом в юридическом смысле «ядром» системы продолжала оставаться АССТ.

Во-вторых, принятая периодизация, противопоставляющая «доинституциональный» и «институциональный» периоды по линии 1997 г., нуждается в коррекции. Содержательный рубеж проходит не по Хартии Ханоя, а по саммиту в Шайо 1991 г., когда учреждение СМФ и CPF превратило саммитную модель из «события» в «систему».

В-третьих, «тихое десятилетие» 1986-1997 гг. демонстрирует общую закономерность институционализации международных организаций: формальное юридическое оформление, как правило, отстает от фактического функционирования управленческого аппарата. Это наблюдение имеет прикладное значение для анализа современных гибких многосторонних форматов, в которых устойчивость определяется не столько учредительными актами, сколько воспроизводимостью межсессионной координации.

В-четвертых, случай Франкофонии иллюстрирует, как ресурсно доминирующее государство может играть ведущую роль в институциональном строительстве, не превращая организацию в собственный инструмент: ключом к этому становится передача процедурного и кадрового лидерства многосторонним структурам при сохранении ресурсного и инициативного контроля.

ПРИМЕЧАНИЯ:

(1) Charte de la Francophonie : adoptée à Hanoï le 15 novembre 1997 // <https://www.francophonie.org>.

(2) Conférence des chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage: actes des Sommets I-VII (Versailles 1986 – Hanoï 1997). Paris: OIF, 1998.

(3) Convention relative à l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT): signée à Niamey le 20 mars 1970 // <https://www.presidence-de-la-republique.fr/hist/01/pres/franco/niamey1970.html>.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Налетова Д.В. Формирование институциональной системы международной организации франкофония // Вестник ТГУ. 2018. № 5 (175) // <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-institutsionalnoy-sistemy-mezhdunarodnoy-organizatsii-frankofoniya>.
2. Советникова О.В. На пути от «Франкофонии» к «Франкофонии» // Управленческое консультирование. 2014. № 5 (65) // <https://cyberleninka.ru/article/n/na-puti-ot-frankofonii-k-frankofonii>.
3. Смирнова О.А., Кузнецова Н.А. Международная организация Франкофонии: вектор влияния и инструмент солидарности // Современная Европа. 2017. № 4.
4. Massart-Piérard F. La Francophonie, un nouvel intervenant sur la scène internationale // Revue internationale de politique comparée. 2007. Vol. 14, № 1.
5. Wolton D. Demain la Francophonie : pour une autre mondialisation. Paris: Flammarion, 2006. 200 p.

A.N. PAU

Postgraduate Student, Saint Petersburg
State University, Saint Petersburg, Russia

THE FORMATION OF THE GOVERNANCE ARCHITECTURE OF LA FRANCOPHONIE (1986-1997): FROM AD HOC SUMMITS TO A REPRODUCIBLE INSTITUTIONAL FRAMEWORK

The article examines the period 1986-1997 as a phase of «quiet» institutionalisation of the system of the francophonie, during which the stable managerial architecture of multilateral cooperation was formed. Based on the decisions of seven summits (from Versailles to Hanoi) and related ministerial and consultative bodies, the article reconstructs the transition from isolated leaders' meetings to a reproducible cycle of political coordination. It traces the establishment of the Conference of Ministers of La Francophonie (CMF), the Permanent Council of La Francophonie (CPF), the Single Multilateral Fund (FMU), and the network of institutional operators. The study demonstrates that by the time of the adoption of the Hanoi Charter of 1997, La Francophonie already possessed all the key attributes of an international organisation, and the legal formalisation only codified the system that had de facto already taken shape.

Key words: International Organisation of La Francophonie, institutionalisation, managerial architecture, summit diplomacy, multilateral organisations, cultural diplomacy, France.