

Международные механизмы

«Группа двадцати»:
на пути к большей подотчетности?
Механизмы подотчетности «Группы двадцати»
и новые вызовы в контексте Повестки дня
в области устойчивого развития
на период до 2030 г.¹

С. Хилбрих, Дж. Шваб

Хилбрих Сорен — исследователь программы «Трансформация экономических и социальных систем» Немецкого института развития; Germany, 53113, Bonn, Tulpenfeld 6; E-mail: soeren.hilbrich@die-gdi.de

Шваб Джейкоб — исследователь программы «Трансформация экономических и социальных систем» Немецкого института развития; Germany, 53113, Bonn, Tulpenfeld 6; E-mail: jakob.schwab@die-gdi.de

Легитимность «Группы двадцати» часто подвергается сомнению: институт неоднократно становился объектом критики со стороны не входящих в него государств, негосударственных организаций, академического сообщества и широкой общественности из-за характера и эффективности принимаемых мер, а также ограниченного состава стран-членов. Механизмы подотчетности способны отчасти сгладить данные противоречия: они могут вовлечь больше граждан из государств — членов «Группы двадцати» в процесс наблюдения за ее деятельностью, чтобы создать основу для внутреннего обучения института с целью повышения его эффективности. Кроме того, механизмы подотчетности, работающие в интересах не входящих в «Группу двадцати» государств, могут сделать «Группу двадцати» более восприимчивой к интересам людей, не проживающих в странах-членах, но на которых решения «Группы двадцати» так или иначе оказывают влияние.

В представленной статье мы проанализировали существующие механизмы подотчетности «Группы двадцати» и изучили вызовы, возникающие в связи с принятием Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в качестве рабочей программы «Группы двадцати». Хотя в рамках «Группы двадцати» имеется платформа, обеспечивающая подотчетность отдельных стран-членов, фокус представленной работы направлен на механизмы подотчетности «Группы двадцати» в целом как института. Существующие по данной теме публикации позволяют нам выделить три базовых элемента понятия «подотчетность»: прозрачность, обоснованность и обеспечение выполнения обязательств. Внутренние механизмы подотчетности «Группы двадцати» в основном предназначены для поддержания первых двух элементов, так как «Группа двадцати», как и другие неформальные институты управления, не может стать объектом каких-либо формальных санкций. Тем не менее прозрачность и обоснованность, хотя они и являются ценными сами по себе, создают опасность для «Группы двадцати» стать объектом независимой критики, а также некоторые репутационные риски. Наиболее надежные механизмы подотчетности «Группы двадцати» включают каналы связи со СМИ, публикацию отчетов о деятельности в широком доступе, а также работу в формате аутрич с представителями гражданского, делового и академического сообществ. В конечном счете данные механизмы предназначены для того, чтобы сделать деятельность

¹ Перевод выполнен А.А. Игнатовым, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

«Группы двадцати» более подотчетной для граждан стран — членов объединения и за его пределами (прямо или косвенно). Однако в то же время они ставят перед «Группой двадцати» дополнительную задачу по отношению текущей работы с предыдущим опытом.

В 2015 г. международное сообщество приняло Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в качестве основной стратегии глобального развития. Приняв в 2016 г. План действий по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., «Группа двадцати» приняла на себя обязательства по достижению заявленных целевых показателей, вследствие чего возникли новые требования к подотчетности института.

Что касается мер, которые могли бы в будущем повысить подотчетность «Группы двадцати» в свете новых требований, связанных с имплементацией Повестки-2030, то можно рассмотреть следующие варианты. Для повышения уровня доверия к механизмам подотчетности «Группы двадцати» необходимо дать дорогу независимой оценке. Для того чтобы это стало возможным, деятельность «Группы двадцати» должна стать более прозрачной. Достигнуть этого можно несколькими путями, например, создав постоянный веб-сайт, обеспечив доступ представителей гражданского общества на заседания рабочих групп, публикуя обсуждаемую повестку, протоколы заседаний и пояснительные записки. Также желательно, чтобы самоотчеты были больше сфокусированы на описании деятельности, нежели на оценочных суждениях. Для обеспечения согласованности отчетов по действиям в соответствии с Повесткой-2030 необходимо, чтобы сводный отчет полностью охватывал соответствующие действия стран «Группы двадцати» в так называемых секторах устойчивого развития в рамках Плана действий «Группы двадцати» (а также с учетом Гамбургской актуализации 2017 г.). Всеобъемлющие отчеты о совместных действиях стран «Группы двадцати» могут дополнить отчеты, предоставляемые отдельными странами для Организации Объединенных Наций. Если предоставить аутрич-форматам, таким как Экспертная двадцатка (Т20), доступ к необходимой информации, то они могут сыграть важную роль в предоставлении надежной и обоснованной независимой оценки деятельности «Группы двадцати». Это станет значительным шагом на пути к успешной имплементации Повестки-2030, которая требует согласованности действий общества и лиц, принимающих решения. Дальнейшее совершенствование уже имеющихся внутренних механизмов подотчетности не сможет компенсировать недостаток легитимности, который связан с эксклюзивным характером членства в «Группе двадцати». С другой стороны, обеспечение «упорядоченного, согласованного и заслуживающего доверия» процесса подотчетности [G20, 2016, p. 15] может стать ключевым элементом в решении проблемы недостатка легитимности.

Ключевые слова: «Группа двадцати»; устойчивое развитие; механизмы подотчетности

Для цитирования: Хилбрих С., Шваб Дж. (2018) «Группа двадцати»: на пути к большей подотчетности? Механизмы подотчетности «Группы двадцати» и новые вызовы в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 7–38 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-01.

Текст «Группа двадцати»: на пути к большей подотчетности? Механизмы подотчетности «Группы двадцати» и новые вызовы в контексте Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.» С. Хилбриха, Дж. Шваба переведен и опубликован с разрешения Немецкого института развития².

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Немецкий институт развития не несет ответственности за качество перевода.

² Hilbrich S., Schwab J. (2018) Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda. Discussion Paper No. 13, German Development Institute. Режим доступа: <https://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/towards-a-more-accountable-g20-accountability-mechanisms-of-the-g20-and-the-new-challenges-posed-to-them-by-the-2030-agenda/> (дата обращения: 11.10.2018).

Введение

«Группа двадцати» – один из наиболее важных институтов глобального управления. В случае с институтом управления по типу «Группы двадцати» обычные инструменты контроля и наблюдения со стороны государств за использованием властных полномочий, которые, например, используются во время выборов, в настоящее время недоступны. Тем не менее механизмы подотчетности имеют критическую значимость для обеспечения легитимности подобного института глобального управления в плане достижения лучших результатов и распространения информации о них, а также в побуждении лиц, ответственных за принятие решений, быть более восприимчивыми к мнению тех, кем они управляют и на кого оказывает влияние их деятельность. «Подотчетность» подразумевает прозрачность процесса работы института, обеспечение обоснованности принимаемых решений и, в идеале, возможность воздействия общественности на ответственных лиц [Schedler, 1999]. И хотя «Группа двадцати» включает ограниченное количество государств-членов, ее решения имеют последствия для всего мира. Это усложняет задачу создания подходящих механизмов подотчетности, так как «Группа двадцати» отвечает не только перед гражданами стран-членов, но и в принципе перед всеми ныне живущими. Критика, которая обрушивается на «Группу двадцати» во время открытых дебатов или выражается в виде протестов в ходе саммитов, или на уровне международных политических форумов, в некоторой степени связана с существующими недостатками «Группы двадцати» в плане подотчетности [Slaughter, 2013].

В данной работе мы представим общий обзор и анализ роли существующих механизмов подотчетности «Группы двадцати». Мы рассмотрим их разнообразные формы и функции, а также проанализируем, какой элемент подотчетности обеспечивает тот или иной механизм. Кроме того, мы рассмотрим новые требования к подотчетности, которые в настоящее время возникают в связи с принятием Плана действий «Группы двадцати» по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., а также обсудим вопрос о том, как согласовать политику, принципы и механизмы подотчетности «Группы двадцати» с Повесткой-2030.

Работа имеет следующую структуру: в следующем разделе мы рассмотрим общую концепцию понятия подотчетности и подробно раскроем три ее основных элемента: прозрачность, обоснованность и обеспечение исполнения решений. Теоретическая основа позволит выявить и проанализировать существующие механизмы подотчетности «Группы двадцати». Далее мы рассмотрим новые требования к подотчетности «Группы двадцати» в контексте Повестки развития до 2030 г. Затем предложим рекомендации по улучшению механизмов подотчетности «Группы двадцати». Мы пришли к выводу, что «Группа двадцати» должна в большей степени сосредоточиться на повышении прозрачности и открытости, нежели на расширении существующей системы самооценивания.

Концепция подотчетности

От политических институтов глобального управления и неформальных институтов управления, таких как «Группа двадцати», как правило, ожидают создания или совершенствования так называемых механизмов подотчетности, для того чтобы те позволяли независимым сторонам наблюдать за использованием делегированных полномочий и предотвращать возможные злоупотребления³. Тем не менее при более пристальном

³ См., например, [Keohane, 2006; Scholte, 2011].

рассмотрении оказывается, что подотчетность как концепция может рассматриваться с различных точек зрения:

Без сомнения, термин сам по себе содержит некий призыв. Сфера его применения широка настолько, насколько возможен консенсус мнений. <...> Но знаем ли мы, что он означает? Знаем ли мы наверняка границы его семантического поля и полностью ли осознаем его внутреннюю структуру? Не удивительно, что мой ответ отрицательный: в силу относительной новизны понятие «подотчетность» представляет собой неизученную концепцию, сущность которой все еще не познана, смысловые рамки расплывчаты, а внутренняя структура сбивает с толку [Schedler, 1999, p. 13].

В рамках настоящей работы мы не ставили перед собой задачу представить полный и всесторонний анализ концепции подотчетности⁴. Вместо этого мы предложим рабочую концепцию понятия, применимую для выявления определенных внутренних процессов в «Группе двадцати», т.е. механизмов подотчетности, а также для оценки их потенциала. Определение и описание различных механизмов подотчетности как таковых позволит далее осуществить категоризацию и анализ механизмов подотчетности «Группы двадцати».

Многие исследователи едины во мнении, что понятие «подотчетность» подразумевает взаимосвязь по меньшей мере двух акторов: института, который предоставляет отчет о своей деятельности, и его контрагента, в адрес которого направлен данный отчет⁵. Если отношения подобного вида поддерживаются должным образом, то рассматриваемый институт можно охарактеризовать как подотчетный. Таким образом, термин «подотчетность» используется, с одной стороны, для описания взаимосвязи между институтом и контрагентами, а также, с другой стороны, для описания свойств самого института.

Существует множество подходов к определению того, какие параметры соответствуют идеальным взаимоотношениям подотчетности. В настоящей работе мы применяем подход, который хорошо подходит для отображения множества внутриинституциональных процессов, служащих каналами связи между политическими институтами по типу «Группы двадцати» и адресатами подотчетности. В рамках данного подхода выделяют три элемента подотчетности: прозрачность процесса принятия решений и действий; предоставление обоснования для решений и действий; наличие у адресатов подотчетности возможности накладывать санкции в ответ на решения и действия, предпринимаемые институтом [Schedler 1999, p. 14f]⁶.

Первый компонент подотчетности, прозрачность, вероятно, наиболее обсуждаемый в контексте институтов глобального управления. «Прозрачность» зачастую понимается как своего рода «слово-пустышка» [Hale, 2008, p. 73] в рамках дискурса о дефиците демократии в глобальном управлении. Прозрачность предполагает, что принятые ранее и будущие действия и решения известны адресату подотчетности. Кроме того, крайне важно, чтобы адресаты имели доступ к информации о процессе приня-

⁴ Это нелегкая задача, так как «подотчетность, как искусство, способно, скорее, распознать, нежели объяснить» [Hale, 2008, p. 75].

⁵ См., например, [Bovens, 2007; Keohane, 2006; Scholte, 2011].

⁶ Альтернативный подход (см., например, [Koppel, 2005]) предполагает наличие пяти элементов подотчетности: прозрачности, обязательности (аналогично возможности накладывать санкции в рамках первого подхода), подконтрольности, ответственности и обратной связи. Тем не менее два из трех дополнительных элементов подотчетности — подконтрольность и ответственность — более уместны как характеристики бюрократических систем, нежели политических форумов по типу «Группы двадцати», для анализа которых больше подходит первый подход.

тия решений. Предварительным условием для обеспечения прозрачности является документированность мер, принимаемых институтом, и поведения лиц, принимающих решения [Take, 2009, p. 15]. Полностью прозрачный институт предоставляет информацию даже без специального запроса, а также способен удовлетворить дополнительные требования со стороны журналистов или исследователей [Hale, 2008, p. 75]. Прозрачность позволяет адресатам подотчетности судить о том, насколько институт успешен в достижении поставленных перед ним задач.

Второй элемент подотчетности требует от лиц, принимающих решения, обосновывать свои действия перед адресатами подотчетности. Причины, которые побуждают должностные лица принимать те или иные решения, должны быть открытыми по меньшей мере в отношении «наиболее противоречивых и опосредованных институциональных мер» [Buchanan, Keohane, 2006, p. 428]. Обоснованность является предтечей эффективного обсуждения обоснований и нормативных целей принимаемых мер.

Третий элемент подотчетности подразумевает, что адресаты подотчетности обладают возможностью накладывать санкции. Это означает, что адресаты могут оказывать негативное или позитивное влияние на институт или на ответственных лиц в ответ на принимаемые ими решения или действия. Возможные формы санкций определяются природой самого института и характеристиками адресатов механизмов подотчетности⁷.

Прозрачность и обоснованность иногда объединяют в понятие «ответность», тогда как возможность накладывать санкции описывается как «принуждение» — все они являются компонентами подотчетности [Schedler, 1999, p. 14f]. Ответность и принуждение основаны на разных типах отношений подотчетности. Ответность подразумевает потоки информации от ответственных лиц к адресатам подотчетности, тогда как принуждение работает в строго обратном направлении. Ответность представляет собой предварительное условие для осуществления принуждения, так как его осуществление имеет смысл только в случае, если адресаты подотчетности обладают информацией о действиях, в ответ на которые накладываются санкции, и понимают основания для принятия институтом подобных решений.

Механизмы подотчетности

Согласно принятой нами методологии, все внутренние процессы в рамках института, которые тем или иным образом обеспечивают поддержание трех элементов подотчетности (прозрачность, обоснованность и обеспечение исполнения решений) относятся к механизмам подотчетности. Следует заметить, что многие из данных процессов выполняют дополнительные задачи помимо обеспечения подотчетности для внешних адресатов. Данные механизмы также усиливают возможности института по улучшению качества своей деятельности за счет анализа накопленного опыта путем мониторинга и оценивания степени успешности действий в прошлом и выявления закономерностей, определяющих эффективность или неэффективность принимаемых мер. Подобная деятельность может оказать положительное воздействие на долгосрочные проекты, осуществляемые институтом. Несмотря на то что функция внутреннего обучения осуществляется сама по себе в силу своей природы, мы считаем, что многие механизмы подотчетности также выполняют эту функцию, хотя внутреннее обучение

⁷ Существует множество категорий возможных санкций. Например, Роберт Кеохейн определяет избирательные, надзорные, фискальные, правовые, взаимные и репутационные формы санкций [Keohane, 2006, p. 82ff]. Тем не менее многие из упомянутых типов санкций не могут быть напрямую применены к тому типу институтов, к которому принадлежит «Группа двадцати».

и не относится напрямую к теме отношений подотчетности между институтом и внешними адресатами.



Рис. 1. Функции механизмов подотчетности

Источник: составлено авторами.

Институты, подобные «Группе двадцати», могут задействовать множество разнообразных институциональных процессов для обеспечения трех элементов подотчетности. Наиболее очевидным механизмом обеспечения прозрачности и обоснованности является публикация специальных отчетов, которые в письменном виде предоставляют результаты мониторинга и оценки деятельности института в контексте ранее поставленных целей. Подобные отчеты могут служить подтверждением достижений института в глазах внешних адресатов. Отчеты могут содержать информацию о результатах предпринятых действий за конкретный период времени или даже представить оценку вероятных последствий принимаемых решений. Подобные отчеты могут составлять представители института или независимые стороны. Отчеты могут содержать всестороннее описание действий, предпринятых институтом, о котором идет речь, либо могут быть посвящены только наиболее важным мероприятиям. В контексте деятельности «Группы двадцати» важной чертой представляемых отчетов является то, отражают ли они исключительно коллективные действия или учитывают особый вклад отдельных стран в общий результат.

Хотя специальные отчеты могут сыграть конструктивную роль в обеспечении прозрачности и обоснованности, они ни в коем случае не являются единственным, и, вероятно, даже не самым важным инструментом, который используют институты, подобные «Группе двадцати», для обоснования принимаемых решений и действий. Пресс-конференции и интервью ответственных лиц в средствах массовой информации, публикации обсуждаемой повестки, протоколов важных заседаний и пояснительных записок, размещение информации на интернет-страницах, присутствие представителей групп интересов на профильных заседаниях или работа в формате аутрич с представителями организаций гражданского общества – все это также можно назвать инструментами обеспечения первых двух из трех элементов подотчетности.

Весьма разнообразные механизмы также позволяют адресатам подотчетности накладывать санкции в ответ на действия института. В качестве одной из «мягких» форм санкционного давления можно рассматривать критику независимых организаций в адрес ответственных лиц (например, при взаимодействии с организациями гражданского общества в формате аутрич). В данном контексте становится очевидной роль механизмов подотчетности, обеспечивающих прозрачность и обоснованность, в реализации возможности накладывать санкции. Мониторинг и оценка со стороны независимых акторов становятся возможными только в случае, если эти акторы обладают актуальной информацией. Другой формой «мягких» санкций является воздействие на репутацию института или его ответственных лиц, что может, например, являться следствием соответствующего освещения в средствах массовой информации. В демократических политических режимах репутационное воздействие практически неотличимо от «жестких» санкций, так как ответственные за принятие решений лица опасаются за незыблемость своих позиций в случае, если их репутация будет испорчена. Иные санкционные механизмы могут включать возможность сокращения денежных взносов в бюджет института или отказ других акторов от сотрудничества с рассматриваемым институтом.

Функция внутреннего обучения, присущая механизмам подотчетности, также выполняется посредством представления отчетов, поскольку систематическая оценка результатов прошлой деятельности института относительно достижения поставленных целей позволяет извлечь уроки для будущей работы. Кроме того, в случае с «Группой двадцати» так называемые механизмы взаимной оценки иногда также рассматриваются как механизмы обеспечения подотчетности. Хотя данные механизмы напрямую не предназначены для обеспечения подотчетности «Группы двадцати», система взаимной оценки может способствовать обмену имеющимся опытом между странами – членами института.

В целом механизмы подотчетности различаются по их основным адресатам. Внутренняя подотчетность в интересах сторон, делегирующих полномочия рассматриваемому институту, может отличаться от тех механизмов, которые взаимодействуют с внешними контрагентами [Keohane, 2006, p. 79]. В случае с «Группой двадцати» все механизмы подотчетности, которые работают в интересах граждан стран-членов, способствуют обеспечению подотчетности института в целом, так как граждане – по крайней мере в демократических странах – членах «Группы двадцати» – посредством выборов делегируют властные полномочия национальным правительствам «Группы двадцати». Механизмы подотчетности, чья работа ориентирована на граждан или правительства стран, не входящих в «Группу двадцати», способствуют укреплению внешней подотчетности института.

В идеале политические институты должны быть подотчетны гражданам, однако механизмы подотчетности могут уйти от прямого взаимодействия с ними посредством переориентации на диалог с другими политическими институтами или организациями гражданского общества. Таким образом, механизмы подотчетности различаются и по типу своих адресатов. Далее мы более детально рассмотрим данный тезис применительно к «Группе двадцати».

Взаимосвязь подотчетности и легитимности

Концепция подотчетности часто упоминается при обсуждении темы о легитимности политических институтов [Keohane, 2011, p. 102f]. При обсуждении вопросов, связанных с легитимностью, следует различать две принятые концепции: нормативную

и эмпирическую. Нормативная концепция легитимности связана с обоснованностью деятельности института. Эмпирическая концепция основана на нормативных оценках и отношении населения к рассматриваемому институту. Легитимность в данном подходе неразрывно связана с убеждениями населения относительно легитимности института в нормативном смысле [Buchanan, 2002, p. 689]⁸. Обе концепции легитимности могут быть применимы, пускай и в различном контексте. Например, эмпирическая концепция наиболее полезна при рассмотрении стабильности структуры института или степени реального соответствия его деятельности заданным целям и ожиданиями; нормативная концепция более полезна при рассмотрении института в целом.

Для понимания концептуальной связи между легитимностью и подотчетностью, следует принять во внимание принятое разграничение между внутренней и внешней легитимностью, которое впервые упоминается в работах Фрица Шарпфа [Scharpf, 1970]. Внутренняя легитимность относится к институциональным процессам, которые гарантируют, что решения в рамках института отражают интересы тех, кем он управляет. Следовательно, внутренняя легитимность института зависит от того, каким образом он принимает решения, т.е. кто участвует в предварительных консультациях, кто принимает непосредственное участие в процессе принятия решений, какие процедуры голосования применяются и т.п. Внешняя легитимность отражает способность института эффективно решать насущные проблемы и тем самым реализовывать интересы тех, кем он управляет, т.е. внешняя легитимность института зависит от качества получаемых им результатов.

Будучи частью процесса принятия решений в рамках института, механизмы подотчетности могут способствовать повышению «внутренней легитимности» института. Они позволяют тем, на кого распространяются решения института, получать информацию о его деятельности, а также делают возможным наложение санкций для давления на ответственных лиц в случае, если решения последних не совпадают с интересами первых. С другой стороны, механизмы подотчетности также могут помочь в формировании «внешней легитимности» института. Как отмечалось ранее, механизмы подотчетности могут дать ответственным лицам возможность произвести оценку собственной работы в интересах внутреннего обучения. Кроме того, механизмы подотчетности способны задействовать экспертизу и подходы различных групп, которые оказывают влияние на процесс принятия решений, и тем самым улучшать результаты деятельности института. В итоге механизмы подотчетности в рамках эмпирической концепции легитимности могут содействовать обеспечению внешней легитимности путем предоставления и распространения необходимой информации о деятельности института. Это может оказать влияние на мнение населения относительно качества достигаемых результатов и тем самым повлиять на внешнюю легитимность, даже без учета реального влияния механизмов подотчетности на результаты предпринимаемых институтом действий.

Существующие механизмы подотчетности «Группы двадцати»

Вопрос о подотчетности «Группы двадцати» возник только после 2008 г., когда была впервые проведена встреча на высшем уровне; тема стала еще более актуальной в связи с последовавшим вскоре расширением области принимаемых решений. Первые фор-

⁸ Некоторые исследователи подчеркивают различия между нормативной концепцией легитимности и фактом легитимации [von Haldenwang, 2016; 2017].

мальные механизмы подотчетности были созданы для отслеживания того, как выполняются принятые согласованные меры.

Подотчетность в «Группе двадцати»

Фрагментированная и в целом слабо формализованная структура «Группы двадцати» создает препятствия для обеспечения подотчетности. Работа в «Группе двадцати» в основном до сих пор происходит за закрытыми дверями, что считается одним из преимуществ института, так как позволяет вести более открытые дискуссии. В то же время подобный подход приводит к возникновению недоверия к целям и содержанию подобных обсуждений. Итоги переговоров суммируются в форме коммюнике и дополнений к ним. Коммюнике отражают позиции, а также обязательства «Группы двадцати» в отношении общих целей или конкретных действий. Все Планы действий «Группы двадцати» – публикуемые институтом отчеты и т.п. – также одобряются в коммюнике.

Можно выделить по меньшей мере три основных механизма подотчетности «Группы двадцати»: 1) взаимодействие со СМИ; 2) самооценивание в формате отчетов о выполнении обязательств «Группы двадцати» (G20 Accountability Reports); а также 3) взаимодействие с представителями гражданского и делового сообществ в формате аутрич. Данные механизмы являются основными инструментами, при помощи которых «Группа двадцати» обеспечивает собственную подотчетность.

Три механизма подотчетности «Группы двадцати» имеют разных адресатов: общественность, государственные органы и организации гражданского общества как в странах «Группы двадцати» (внутренняя подотчетность), так и в других странах мира (внешняя подотчетность). В табл. 1 представлены общие сведения о том, кто является адресатом того или иного механизма подотчетности. Цветовая дифференциация (светло-серый – «слабый» и темно-серый – «сильный») учитывает качественные и количественные показатели. Количественное измерение отражает приблизительную долю контрагентов соответствующей адресной группы, которые с наибольшей вероятностью испытывают воздействие механизмов подотчетности. Качественное измерение демонстрирует интенсивность взаимодействия. Например, с большой долей вероятности можно утверждать, что большинство организаций гражданского общества получают информацию о действиях «Группы двадцати» посредством СМИ, а не через аутрич-группы. Тем не менее формат аутрич наверняка более эффективен в деле обеспечения подотчетности «Группы двадцати» при взаимодействии с теми гражданскими организациями, которые участвуют в аутрич-мероприятиях, по сравнению с возможностями СМИ, благодаря тому, что воздействие через аутрич-группы имеет более адресный характер. Все оценки, представленные в табл. 1, отражают уровень значимости того или иного механизма подотчетности при взаимодействии с теми или иными адресатами.

Механизмы подотчетности «Группы двадцати» могут на протяжении времени оказывать влияние как на сам институт, так и на отдельные страны-члены. Это может повысить уровень согласованности и эффективности действий «Группы двадцати», а также стать существенным дополнением к функции внутреннего обучения механизмов подотчетности. В четвертом столбце табл. 1 правительства стран «Группы двадцати» указаны в качестве одной из адресных групп; таким образом, страны – члены «Группы двадцати» выступают и как источники, и как адресаты подотчетности.

Мы считаем, что взаимодействие со СМИ представляет собой сильный механизм обеспечения подотчетности, если их воздействие направлено на широкую общественность в странах «Группы двадцати»; отчеты о выполнении обязательств оказывают сильное влияние на правительства стран – членов «Группы двадцати»; аутрич-форматы

являются эффективным инструментом обеспечения подотчетности во взаимодействии с гражданским обществом и деловыми кругами стран «Группы двадцати».

Таблица 1. Механизмы подотчетности и их адресаты

Механизмы подотчетности	Широкая общественность		Гражданское общество и деловые круги		Правительства		Международные организации
	Внутренняя подотчетность (Г20)	Внешняя подотчетность (не Г20)	Внутренняя подотчетность (Г20)	Внешняя подотчетность (не Г20)	Внутренняя подотчетность (Г20)	Внешняя подотчетность (не Г20)	
Взаимодействие со СМИ							
Отчеты о выполнении обязательств							
Аутрич-форматы							

■ Сильный ■ Слабый

Источник: составлено авторами.

Удивительно, что механизмы обеспечения внешней подотчетности, которые взаимодействуют с адресными группами вне «Группы двадцати», развиты достаточно слабо.

Далее мы подробно рассмотрим каждый из основных механизмов подотчетности.

Взаимодействие со СМИ

Широкая общественность получает информацию о ходе переговоров и их основном результате – коммюнике – посредством пресс-конференций и соответствующего освещения в СМИ. Заинтересованная публика может обратиться к итоговым документам «Группы двадцати» на официальном веб-сайте председательства. Новостное освещение в основном ограничивается саммитом лидеров стран-членов⁹. Основные спорные моменты, например, обсуждение в 2017 г. обязательств в рамках Парижского соглашения по климату, попадают в новостные сводки, но содержание дискуссии обычно остается в тени самого факта проведения саммита. В новости, как правило, попадают личные встречи глав государств¹⁰ и сопровождающие саммит протестные выступления.

Пресса уделяет мало внимания рабочим процессам, и в особенности функционированию рабочих групп, в рамках которых проходит подготовка и принятие большинства документов саммитов. Кроме того, несмотря на то, что СМИ обладают широкой аудиторией, они зачастую не имеют доступа к содержанию дискуссий, которые

⁹ Министерские встречи реже, но все же иногда удостоиваются внимания прессы.

¹⁰ Для более подробного анализа визуального представления саммитов «Группы семи» и «Группы двадцати» см., например, [Gronau, 2015, ch. 8].

в основном касаются очень узких вопросов, таких как правила международного налогообложения и борьба с размыванием налогооблагаемой базы и выводом средств из-под налогообложения (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS). В итоге медийное освещение итогов саммита фокусируется на принятых обязательствах, а не на результатах их исполнения.

Отчеты о выполнении обязательств

Для того чтобы направить усилия на выполнение принятых обязательств, «Группа двадцати» инициирует формальные процессы подотчетности. В основном они имеют форму отчетов, составляемых соответствующими рабочими группами, которые были ответственны за формулирования данного обязательства. Основными задачами данных докладов является мониторинг и оценка, которые близко связаны с процессом изучения «Группой двадцати» результатов собственной работы для укрепления легитимности. В табл. 2 представлен обзор наиболее важных отчетов, публикуемых «Группой двадцати» в свободном доступе, и их характеристик. Потенциальное влияние отчетов о выполнении обязательств на рост прозрачности подрывается отсутствием в открытом доступе официальных обзоров данных отчетов со стороны самой «Группы двадцати», а также тем, что поиск отчетов предыдущих лет значительно осложнен. При составлении табл. 2 мы сконцентрировались на тех механизмах, которые задействует «Группа двадцати» и которые относятся к «Группе двадцати» в целом как к институту. Те отчеты, которые не были составлены по поручению «Группы двадцати» или не являются результатом ее работы, не включены в таблицу; в нее также не включены отдельные страновые отчеты.

Доклады в целом соответствуют основным темам работы «Группы двадцати»: первые отчеты были посвящены действиям «Группы двадцати» по стабилизации глобальной финансовой системы, а также мерам торговой и инвестиционной политики (начиная с 2009 г.). Массив отчетов с тех пор стремительно пополнялся, следуя логике расширения сферы деятельности «Группы двадцати». Международные организации, которые являются центральным элементом в выполнении тех или иных обязательств, зачастую не только способствовали, но и целиком составляли представляемые доклады, такие как Отчет по торговым и инвестиционным мерам «Группы двадцати», составленный ВТО, ОЭСР и ЮНКТАД. В процессе составления отчета о деятельности «Группы двадцати» сама «Группа двадцати» или задействованные международные организации часто ограничивались обзором того, что «Группа двадцати» называет «коллективные действия», т.е.: 1) суммой согласованных действий отдельных стран; либо 2) действиями международных организаций по поручению «Группы двадцати». Только в случае, если автор отчета намерен учитывать достижение более общих согласованных целей «Группы двадцати», в интересах достижения которых могут быть приняты различные меры, он выборочно предоставляет сведения о действиях отдельных стран, которые не проходили отдельного согласования¹¹.

Все меры, предпринимаемые «Группой двадцати» для обеспечения подотчетности, связаны с обязательствами, принятыми «Группой двадцати» (внешняя подотчетность). Время от времени «Группа двадцати» также публикует информацию о последствиях предпринятых мер (исходящая подотчетность). Тем не менее довольно непросто опре-

¹¹ Следовательно, доклады о нескоординированных действиях не способствуют росту подотчетности «Группы двадцати» как института, даже с учетом того, что они предпринимаются самой «Группой двадцати».

Таблица 2. Отчеты о выполнении обязательств «Группы двадцати»

Отчет	Автор(ы)	Трек	Год публикации	Оценка результатов деятельности ^а	Содержит отчет о действиях отдельных стран?	Детальный/ только примеры ^б	Кол-во страниц ^в
Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms	Совет финансовой стабильности	Финансы	Ежегодно с 2009 г. ^г	Да		Детальный	56
Report on G20 Trade and Investment Measures	ВТО, ОЭСР, ЮНКТАД	Шерпы	Два раза в год, начиная с 2009 г.		Да	Детальный	124
ACWG: Accountability Report	Рабочая группа по противодействию коррупции	Шерпы	Ежегодно с 2011 г., кроме 2016 г.		Да	Только примеры	13
GPFI: Annual Progress Report to the Leaders	Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам	Финансы	Ежегодно с 2011 г., кроме 2012 и 2014 г.			Отличается в зависимости от приоритетов	15
FGWG: Accountability Assessment Report	Рабочая группа по реализации соглашения по обеспечению роста	Финансы	Ежегодно с 2013 г.	Да	Да	Детальный	17
DWG: Comprehensive Accountability Report	Рабочая группа по развитию	Шерпы	Каждые три года, начиная с 2013 г.			Детальный	148
DWG: Annual Progress Report	Рабочая группа по развитию	Шерпы	Ежегодно, начиная с 2014 г.			Детальный	56
Financial Inclusion Action Plan (FIAP) Progress Report 2014–2017	Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам	Финансы	Каждые три года, начиная с 2014 г.			Детальный	43
IFA: Final Report	Рабочая группа по международной финансовой архитектуре	Финансы	Ежегодно с 2016 г.			Детальный	15

^а Приведены только достигнутые результаты или содержит оценки этих результатов?

^б Содержит ли отчет детальное описание деятельности группы?

^в Количество страниц в наиболее актуальной публикации.

^г Доклады до 2015 г. носили название “Overview of Progress in the Implementation of G20 Recommendation for Strengthening Financial Stability”.

Источник: составлено авторами.

делить причинно-следственную связь между действиями «Группы двадцати» и основными результатами. Многие рабочие группы публикуют отчеты, содержащие данные о работе «Группы двадцати» как института в целом или в рамках сферы работы группы на ежегодной основе. Отчеты заметно различаются по содержанию, объему и порядку составления. Многие отчеты содержат детальную информацию о работе конкретной рабочей группы. Тем не менее некоторые рабочие группы публикуют только обзорные отчеты по сфере своей деятельности.

Общедоступные отчеты способствуют росту «ответности» — еще одного компонента подотчетности. Хотя основное назначение отчетов — информирование общественности в странах «Группы двадцати», они могут потенциально воздействовать на общественность в странах, не входящих в «Группу двадцати». Следовательно, они обеспечивают как внутреннюю, так и внешнюю подотчетность.

Посредством отчетов о выполнении принятых обязательств «Группа двадцати» осуществляет мониторинг и оценку собственной деятельности, что имеет как плюсы, так и минусы. Несомненным преимуществом является то, что страны-члены и вовлеченные международные организации получают наиболее полную информацию о действиях, предпринятых в отношении тех или иных целей или обязательств. Недостатком самооценивания является тенденция к превознесению достигнутых успехов и замалчиванию неудач, т.е. такие отчеты получаются излишне позитивными. Эта тенденция усугубляется необходимостью достижения консенсуса между странами «Группы двадцати», в том числе и при составлении отчетов, когда отдельные страны пытаются сместить внимание с тех сфер деятельности, где предпринятые ими действия не способствовали достижению общих обязательств «Группы двадцати». Чем большей степенью автономности обладает международная организация, ответственная за составление отчета, и чем более конкретны индикаторы, в соответствии с которыми составляется отчет, тем более достоверным отчет получается в итоге. Примером может служить актуальный отчет ОЭСР [OECD, 2017], в котором представлена оценка результатов предпринятых действий в соответствии с заранее определенным набором показателей структурных реформ как на уровне коллективных действий «Группы двадцати», так и на уровне отдельных стран-членов, а также по совокупности достигнутых результатов. Тем не менее никаких официальных заявлений о продолжении подобной практики не поступало, поэтому мы не включили данный отчет в число постоянных отчетов о выполнении обязательств «Группы двадцати». Кроме того, близкая взаимосвязанность ОЭСР и «Группы двадцати» позволяет усомниться в непредвзятости отчета в тех моментах, где имеется простор для вольной интерпретации.

Еще один механизм, который приобрел определенную важность и который тесно связан с подотчетностью, — экспертная оценка странами «Группы двадцати» действий друг друга для достижения общей согласованной цели. Примерами таких механизмов являются Процесс взаимной оценки (Mutual Assessment Process, MAP) и Добровольные отчеты «Группы двадцати» о неэффективных субсидиях на ископаемое топливо, стимулирующих рост потребления. MAP был создан в 2009 г. Рамочным соглашением «Группы двадцати» об уверенном, устойчивом и сбалансированном росте (the G20 Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth).

MAP подразумевает, что страны представляют отчет о предпринятых действиях в рамках национальной экономической политики, согласованных с Рабочей группой по реализации Рамочного соглашения (the Framework Working Group, FWG). Данная рабочая группа состоит из представителей министерств финансов и центральных банков стран «Группы двадцати» [Gnath, Schmucker, 2013]. МВФ обеспечивает техническую поддержку рабочей группы. Изначально деятельность MAP была связана с побочными

эффектами национальной экономической политики, в особенности с дисбалансами счетов текущих операций, со временем она была перенаправлена на координацию политики роста, что произошло вслед за принятием цели о достижении совокупного роста экономик стран «Группы двадцати» на 2% на саммите в Брисбене [Callaghan, 2015]. Отчеты и дискуссии в рамках МАР не публикуются в открытом доступе. Тем не менее отчеты МАР включаются в общий отчет «Группы двадцати» о мерах по достижению подотчетности. Результаты сообщаются только по мере достижения целей роста.

Экспертная оценка субсидий на ископаемые виды топлива направлена на поддержку «Группы двадцати» в деле постепенного отказа от неэффективных субсидий в среднесрочной перспективе. В данном случае страны «Группы двадцати» добровольно проходят оценку со стороны небольшой группы других стран и ОЭСР¹². Экспертная оценка учитывает количество действующих субсидий на ископаемое топливо вне зависимости от того, являются они эффективными или нет, а также сколько из них уже были отменены. США и Китай стали первыми странами, которые прошли процесс экспертной оценки в 2016 г. В 2017 г. та же процедура была осуществлена в отношении Мексики и Германии. Страновые отчеты находятся в общем доступе.

Как отмечалось выше, мы не относим механизм взаимной оценки к основным механизмам обеспечения подотчетности «Группы двадцати», так как его целью не является укрепление восприятия «Группы двадцати» в качестве подотчетного института. Скорее можно утверждать, что данный механизм содействует усилению подотчетности правительств стран – членов «Группы двадцати». Следовательно, он является, прежде всего, внутренним рабочим механизмом «Группы двадцати». С другой стороны, он также может усилить подотчетность в отношении тех или иных адресатов, так как его оценки демонстрируют прогресс или отсутствие прогресса в процессе выполнения

Таблица 3. Механизмы взаимной оценки «Группы двадцати»

Название	Трек	Год последней публикации	Количество участвовавших стран	Процесс подготовки	Каким образом связан с подотчетностью «Группы двадцати»?	Приводится оценка последствий предпринятых действий?	Находится в свободном доступе?
Mutual Assessment Process (MAP)	Финансы	2009 г.	Все страны-члены «Группы двадцати»	Отчеты стран, обсуждение в рамках Рабочей группы	Отчет с оценкой уровня подотчетности	Да	
Fossil Fuel Subsidies Peer Review	Шерпы	2016 г.	4	Отчеты стран, рассмотрение небольшой группой экспертов			Да
Voluntary Peer Learning Mechanism 2030 Agenda	Шерпы	2017 г.	5	Виртуальная встреча представителей стран для обмена опытом по конкретным вопросам, связанным с Повесткой развития до 2030 г.			Ожидается публикация краткого содержания

Источник: составлено авторами.

¹² МВФ принимал участие в экспертной оценке США в 2016 г.

коллективных обязательств. Успешность MAP [Callaghan, 2015], равно как и механизма взаимной оценки неэффективных субсидий на ископаемое топливо [Overseas Development Institute, 2017], – вопрос дискуссионный, тем не менее «Группа двадцати» начала процесс создания дополнительного механизма добровольных экспертных оценок в отношении национальных стратегий роста в контексте Повестки-2030. Таблица 3 представляет обзор главных характеристик основных механизмов экспертной оценки «Группы двадцати».

Взаимодействие в формате аутрич

Еще один механизм, который может содействовать повышению подотчетности «Группы двадцати» и который приобрел особую важность во время председательства Германии, – работа в формате аутрич. Созданный для углубления взаимодействия с гражданским обществом, формат аутрич включает работу с представителями делового сообщества («Деловая двадцатка», созданная в 2008 г.), профессиональными объединениями («Трудовая двадцатка», 2008 г.), организациями гражданского общества («Гражданская двадцатка», 2010 г.), молодежью («Молодежная двадцатка», 2010), экспертными группами («Экспертная двадцатка», 2012 г.), а также женщинами («Женская двадцатка», 2015). Естественно, каждая из перечисленных групп имеет свои интересы.

Хотя формат аутрич неотделим от «Группы двадцати», механизм взаимодействия с различными группами дает более объективное представление о вероятном уровне исполнения «Группой двадцати» принятых обязательств. В процессе подготовки рекомендаций для лидеров стран «Группы двадцати» аутрич-группы обычно принимают во внимание успехи и неудачи «Группы двадцати». Более того, публикации по некоторым темам посвящены мониторингу и оценке выполнения обязательств, принятых «Группой двадцати». Тем не менее возможности аутрич-групп в деле оценки уровня достижений «Группы двадцати» по тем или иным обязательствам ограничены их уровнем доступа к информации о направлениях деятельности и достигнутых результатах отдельных стран. Даже во время председательства Германии в «Группе двадцати», когда работа с аутрич-группами велась особенно активно, представители этих групп не были приглашены на большинство заседаний рабочих групп. Аутрич-группы, испытывая недостаток информации и имея ограниченное влияние на широкую общественность, тем не менее вносят свой вклад в обеспечение «ответности» «Группы двадцати» – компонента подотчетности. Аутрич-группы не обладают формальными рычагами давления на «Группу двадцати», однако оценка ими действий института при взаимодействии с ответственными лицами может рассматриваться как форма «мягких» санкций, о чем упоминалось выше. Кроме того, поскольку общественная экспертиза аутрич-групп более правдоподобна, нежели оценка «Группы двадцати» своих собственных действий, их оценки также могут оказывать непрямоe давление на «Группу двадцати» посредством влияния на репутацию института. Это утверждение особенно актуально в отношении Экспертной двадцатки, которая не представляет чьи-либо интересы помимо академического сообщества в целом.

В табл. 4 дана классификация трех основных механизмов обеспечения подотчетности «Группы двадцати»: взаимодействие со СМИ, отчеты о выполнении обязательств и взаимодействие в формате аутрич. В зависимости от влияния на компоненты подотчетности они маркируются светло-серым (слабое) или темно-серым (сильное). Приведенная классификация основана на информации из предыдущих разделов.

Таблица 4. Функции механизмов подотчетности «Группы двадцати»

	Ответность		Обязательность			Внутреннее обучение
	Прозрачность	Обоснованность	Независимая оценка	Воздействие на репутацию	Формальные санкции	
Взаимодействие со СМИ						
Отчеты о выполнении обязательств						
Аутрич-группы						

■ Сильное воздействие ■ Слабое воздействие

Источник: составлено авторами.

Как отмечалось ранее, ни один из рассматриваемых механизмов подотчетности не подразумевает возможности применения формальных санкций. Критическая оценка независимых акторов, таких как аутрич-группы, может рассматриваться как «мягкая» форма санкций. Кроме того, в случае демократических стран «Группы двадцати», правительства которых заинтересованы в поддержании положительного образа в глазах своих граждан, в том числе и в отношении своей международной деятельности, воздействие на репутацию также может рассматриваться как механизм давления. Так как доверие к результатам выполнения отдельными государствами принятых обязательств критически важно в решении проблем внутренней координации в рамках «Группы двадцати», репутационные вопросы также важны и для эффективности «Группы двадцати». Это утверждение правдиво и в отношении стран, не являющихся членами «Группы двадцати», и негосударственных акторов, которые будут воспринимать решения «Группы двадцати» серьезно только в том случае, если правдивость декларируемых результатов не вызывает сомнений.

В целом следует заметить, что подотчетность стран с авторитарной формой правления значительно ослаблена, что характерно для некоторых стран «Группы двадцати». Все описанные механизмы обеспечения подотчетности едва ли могут выполнять свои функции в таких странах. Взаимодействие с аутрич-группами фактически сходит на нет в том случае, если институты гражданского общества подавляются, а прозрачность в отношении взаимодействия с прессой не может иметь место под надзором цензуры. В данном контексте также незначительна роль рычагов репутационного давления.

Подотчетность и имплементация «Группой двадцати» Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.

Требования, которые предъявляются к подотчетности института, напрямую зависят от функций, которые данный институт выполняет. Требования к подотчетности «Группы двадцати» изменились вместе с принятием «Группой двадцати» Плана действий по имплементации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. Принятие Плана действий «Группой двадцати» не свидетельствует о намерении «двадцатки» стать основным актором в процессе имплементации Повестки-2030 (это как раз то, что данный институт сделать не в силах); тем не менее, будучи одним из важ-

нейших институтов управления, «Группа двадцати» своим Планом действий обязалась содействовать процессу достижения целей Повестки, а также интегрировать основные принципы Повестки в свою работу. В основной части Плана действий перечислены все коллективные обязательства, направленные на имплементацию Повестки-2030. В Приложении В (Annex B) страны «Группы двадцати» также перечислили индивидуальные некоординируемые действия, которые они намерены осуществить в интересах имплементации Повестки.

Новые вызовы для механизмов подотчетности «Группы двадцати» в контексте Повестки-2030

Имплементация Повестки-2030 требует не только конкретных действий на национальном уровне от каждого правительства, но и международного сотрудничества и координации действий наряду с основательной реформой глобальной экономической, социальной и экологической архитектуры. «Группа двадцати» может сыграть конструктивную роль на всех уровнях имплементации Повестки-2030 (внутренняя политика, международное сотрудничество, решения глобального характера) за счет своего влияния на повестку дня и роль в процессе координации международной политики.

Предполагаемая роль «Группы двадцати» в имплементации Повестки-2030 определяет четыре особых требования к механизмам подотчетности. Во-первых, особые требования к механизмам подотчетности основаны на понимании того, что действия «Группы двадцати» по имплементации Повестки будут иметь последствия для граждан государств, не входящих в «Группу двадцати». В данном контексте очень важно, как будет обеспечиваться внешняя подотчетность «Группы двадцати» в отношении тех, кто не представлен в «Группе двадцати» через национальные правительства стран-членов, но кого все же затрагивают последствия принимаемых институтом решений (а также обязан следовать предписаниям, которые принимаются в рамках «Группы двадцати»). Тем не менее эта проблема не связана только с Повесткой-2030, так как многие согласованные действия «Группы двадцати» имеют глобальные последствия.

Во-вторых, в рамках системы ООН уже существует механизм контроля над процессом имплементации Повестки-2030, координация которого возложена на Политический форум высокого уровня. Механизмы подотчетности «Группы двадцати» не должны заменять или дублировать своим функционалом механизмы в рамках ООН.

В-третьих, в силу существующих взаимосвязей между целями Повестки-2030, имплементация принципов Повестки в деятельность «Группы двадцати» потребует согласованных действий со стороны всех рабочих групп «Группы двадцати» [Lay et al., 2017]. Механизмы подотчетности будут наиболее полезны в имплементации «Группой двадцати» Повестки-2030 в том случае, если будут действовать с учетом многопланового характера Повестки. Механизмы подотчетности могут информировать рабочие группы «Группы двадцати» о действиях других рабочих групп и содействовать им в улучшении внутреннего взаимодействия путем осуществления функции внутреннего обучения.

В-четвертых, три уровня имплементации Повестки-2030 требуют соответствующего контроля на каждом уровне. В частности, наблюдение за имплементацией Повестки на национальном и местном уровне представляет затруднение для механизмов подотчетности «Группы двадцати». В заявлениях «Группы двадцати» особо подчеркиваются несогласованные, индивидуальные действия стран-членов по имплементации Повестки-2030. Существующая система подотчетности «Группы двадцати», которая в основном сосредоточена на коллективных действиях, не в полной мере подходит для мониторинга действий отдельных государств.

Механизмы подотчетности «Группы двадцати» в контексте Повестки устойчивого развития на период до 2030 г.

Рабочая группа по развитию «Группы двадцати» традиционно отвечала за выполнение «Группой двадцати» обязательств в области развития. Повестка-2030 была создана на базе Процесса Рио по защите окружающей среды, чтобы только затем объединиться с процессом достижения целей, сформулированных в Декларации развития тысячелетия, которые представляют собой классический пример повестки в области развития. При этом Цели устойчивого развития (ЦУР) зачастую рассматриваются в качестве преемника Целей развития тысячелетия. Следуя данной логике, шерпы «Группы двадцати» включили Повестку-2030 в сферу компетенции Рабочей группы по развитию и поручили ей разработать План действий «Группы двадцати» по достижению ЦУР.

Формальным результатом работы Рабочей группы по развитию в контексте подотчетности является Всеобъемлющий отчет о выполнении обязательств «Группы двадцати» в области развития, который публикуется каждые три года начиная с 2010 г., а также ежегодный Отчет Рабочей группы по развитию о прогрессе в выполнении обязательств «Группы двадцати» в области развития, который публикуется в промежутке между Всеобъемлющими отчетами. Оба доклада всегда включают обзор текущей ситуации по каждому из принятых обязательств. Всеобъемлющий отчет о выполнении обязательств также включает описание проделанной работы в каждой из сфер, в которой «Группа двадцати» приняла обязательства по развитию, например, в таких как «Развитие человеческого потенциала» или «Продовольствие и питание». Классификация данных сфер основана на «опорах» «Сеульского многолетнего Плана действий в области развития», который был принят в 2010 г., став первой всеобъемлющей стратегией «Группы двадцати» в области развития.

Если Рабочая группа по развитию намерена взять на себя ответственность за имплементацию Повестки-2030, то она столкнется с трудностями, описанными ранее. План действий «Группы двадцати» по имплементации Повестки-2030 был разработан Рабочей группой по развитию, тем не менее он включает сферы деятельности, выходящие за рамки деятельности Рабочей группы, и затрагивает темы, которые входят в компетенцию других рабочих групп и механизмов.

Ежегодный отчет Рабочей группы по развитию 2017 г. ни в коем случае не может считаться всеобъемлющим отчетом о деятельности «Группы двадцати» по имплементации Повестки-2030. Отчет является только первым шагом на пути к полноценному процессу самостоятельной оценки «Группой двадцати» собственных достижений в области развития. Как далеко продвинется данный процесс все еще не ясно, так как обязательства, принятые «Группой двадцати» в области развития, отчасти основаны на индивидуальных действиях стран-участниц, зафиксированных в Приложении В Плана действий «Группы двадцати». Отчеты отдельных стран, в свою очередь, представляются Политическому форуму высокого уровня ООН и, следовательно, не должны дублироваться. В данном случае «Группа двадцати» должна строго ограничиться представлением отчетности о коллективных действиях, что сужает возможности для укрепления подотчетности «Группы двадцати» в плане представления самоотчетов.

Как отмечалось ранее, для поддержки национальных планов по имплементации Повестки-2030 «Группа двадцати» в 2017 г. обязалась создать добровольный механизм взаимной оценки для стран-членов [G20, 2017b]. Фактически этот механизм выполняет функцию внутреннего обучения, первоочередная цель которого – распространение среди стран «Группы двадцати» наилучших практик и преодоление возникающих на национальном уровне препятствий на пути к имплементации Повестки-2030. В 2017 г.

в первом раунде оценки приняли участие две группы стран: первая состояла из Китая, Германии и Мексики; во вторую вошли Мексика, Норвегия и Нидерланды¹³. Страны-участники провели ряд встреч, в основном в дистанционном формате¹⁴, чтобы узнать друг у друга, каким образом определенные, ранее согласованные темы, связанные с имплементацией Повестки-2030 на национальном уровне, были рассмотрены в соответствующих странах. В первой группе эти темы включали согласование национальных стратегий устойчивого развития с Повесткой-2030; горизонтальная и вертикальная согласованность; а также мониторинг мер по имплементации Повестки. Вторая группа обменивалась информацией о том, каким образом частные компании, особенно мелкие и средние предприятия, могут быть наилучшим образом вовлечены в процесс имплементации Повестки-2030, а также по вопросам измерения. Таким образом, к настоящему моменту этот процесс все еще больше сфокусирован на общей имплементации Повестки-2030 в рамках национальной политики рассматриваемых стран, нежели на имплементации странами «Группы двадцати» довольно разнообразных индивидуальных мер, которые были указаны в Приложении В Плана действий «Группы двадцати»¹⁵. Несмотря на совпадающие названия, рассматриваемый процесс в своем текущем виде значительно отличается от существующих механизмов взаимной оценки (что также можно увидеть в табл. 3), которые связаны с такими вопросами, как, например, субсидирование ископаемого топлива, для которого не были созданы внешние аутрич-механизмы и который напрямую не связан с выполнением отдельных обязательств «Группы двадцати». В настоящий момент в рамках председательства Аргентины обсуждается вариант с привлечением международных организаций в качестве наблюдателей, а также представление наиболее значительных достижений в приложениях к Актуализации Плана действий «Группы двадцати» по имплементации Повестки-2030 и будущим докладам Рабочей группы по развитию.

ЦУР изначально подразумевают имплементацию только через совместные действия политических институтов и гражданского общества на надгосударственном, государственном и внутригосударственном уровне. Неудивительно, что во время председательства Германии имело место взаимодействие Рабочей группы по развитию с гражданским обществом посредством семинаров по вопросам, связанным с Повесткой-2030, участие в которых принимали представители Деловой двадцати, Гражданской двадцатки и Экспертной двадцатки. Тем не менее, поскольку аутрич-группы не участвуют в обычных заседаниях Рабочей группы, даже в качестве наблюдателей, их возможности в деле оценки действий «Группы двадцати» по выполнению Плана действий по Повестке-2030 остаются ограниченными. Им не хватает информации, которой обладают различные механизмы «Группы двадцати» и международные организации, вовлеченные в процесс имплементации. В этом отношении текущее участие аутрич-групп в процессах на ранних стадиях имплементации Повестки-2030 может рассматриваться только как первый положительный сигнал.

Как мы видим, структура механизмов подотчетности «Группы двадцати» еще не перестроилась таким образом, чтобы добиться в итоге согласованной подотчетности

¹³ Нидерланды и Норвегия не являются членами «Группы двадцати» и приняли участие в качестве приглашенных стран.

¹⁴ Китай, Германия и Мексика провели первую групповую очную встречу в Мексике в апреле 2018 г.

¹⁵ Процесс взаимной оценки фокусируется на процедурных, а не на существенных вопросах. Это происходит отчасти из-за стремления избежать дублирования процессов отчетности для Политического форума высокого уровня ООН, которые как раз фокусируются на существенных мерах по имплементации Повестки.

в отношении мер, предпринимаемых для имплементации Повестки-2030. Присутствие «Группы двадцати» в медийном пространстве обычно связано с другими вопросами. «Система» отчетов о выполнении обязательств фрагментирована и по структуре не подходит для представления согласованной отчетности на всех трех уровнях имплементации, а также из-за частичного дублирования системы отчетности ООН. Более основательная оценка со стороны аутрич-групп ограничена неполным доступом к заседаниям соответствующих рабочих групп «Группы двадцати», так как принцип обсуждения за «закрытыми дверями» изначально заложен в природу «Группы двадцати».

С другой стороны, мы наблюдаем устойчивое движение «Группы двадцати» к более плотной увязке процессов подотчетности с Повесткой-2030, которое проявляется в медленном сдвиге к согласованной отчетности Рабочей группы по развитию, созданию механизма взаимной оценки и более открытому взаимодействию с аутрич-группами во время председательства Германии.

Возможные пути совершенствования механизмов подотчетности «Группы двадцати»

В целом наши рекомендации сводятся к повышению уровня прозрачности «Группы двадцати». Поскольку «Группа двадцати» не имеет органов управления, она не может создать независимую структуру, которая бы занималась мониторингом и оценкой, как это сделали другие международные организации. Это означает, что полноценный независимый процесс мониторинга может быть осуществлен только силами внешнего актора. Для того чтобы обеспечить мониторинг деятельности «Группы двадцати» независимыми акторами, такими как СМИ или аутрич-группы из стран – членов «Группы двадцати» и извне, на информированной основе, «Группа двадцати» должна стать более прозрачной. Целенаправленное рассмотрение деятельности различных рабочих групп «Группы двадцати», которое требуется для обеспечения всесторонней имплементации Повестки-2030, может быть легко осуществлено извне. Растущая прозрачность и внешняя оценка могут также помочь «Группе двадцати» в увязке своей деятельности с Повесткой-2030.

Далее мы рассмотрим, каким образом новые требования к подотчетности могут быть удовлетворены в рамках существующей системы механизмов подотчетности. Наши предложения значительно различаются в зависимости от глубины изменений, которые они предполагают. Большинство из них можно рассматривать только как небольшие, постепенные шаги в направлении большей подотчетности «Группы двадцати». Ввиду ограниченной готовности многих влиятельных акторов обеспечивать все большую подотчетность¹⁶, даже такие шаги уже можно рассматривать как прогресс. Учитывая это, некоторые рекомендации могут вызвать стойкое сопротивление внутри «Группы двадцати». Наши рекомендации являются отражением значительной роли «Группы двадцати» в глобальном управлении, а также потребности в учете данного обстоятельства в работе механизмов подотчетности. Осуществление рекомендаций потребует определенных затрат, в частности в отношении гибкости института и финансовых ресурсов. С другой стороны, отчасти эти средства уже были потрачены, поскольку составление различных отчетов является весьма трудоемким процессом. В целом наши

¹⁶ Роберт Кеохейн описал это следующим образом: «Быть подотчетным – это значит ограничивать свою автономность и власть над другими. Поскольку немногим из нас нравится возможность быть привлеченным к ответственности, мы можем ожидать, что лидеры организаций, чье стремление к власти больше, чем у среднего человека, будут противостоять навязыванию им подотчетности, особенно если они в состоянии делать это, не ставя под угрозу выполнение других целей» [Keohane, 2006, p. 79].

рекомендации подразумевают больше усилий в пользу наращивания прозрачности без дальнейшей институционализации. В отношении затрат и результатов повышение прозрачности является наиболее выгодным путем увеличения подотчетности «Группы двадцати», который также закладывает основу для других компонентов подотчетности.

Приведенное ниже описание конкретных предложений структурировано в соответствии с различными типами механизмов подотчетности «Группы двадцати», описанными ранее.

Веб-сайт и взаимодействие со СМИ

Для увеличения прозрачности «Группе двадцати» необходимо системно подходить к вопросу распространения информации о своей деятельности при помощи веб-ресурсов и взаимодействия со СМИ. В настоящий момент у «Группы двадцати» нет постоянного официального веб-сайта. Для каждого председательства создается собственный веб-сайт, поддержка которого зачастую прекращается после смены председателя. Более ранние документы «Группы двадцати» часто сложно найти в открытом доступе. Все это создает трудности для журналистов, исследователей и заинтересованных лиц, которые нуждаются в информации о деятельности «Группы двадцати».

Кроме того, желательно, чтобы СМИ имели возможность освещать не только саммиты «Группы двадцати», но и встречи рабочих групп. «Группа двадцати» должна обеспечивать журналистов информацией о встречах и контактных лицах; можно также держать в открытом доступе повестку и протоколы заседаний. Большая прозрачность самих рабочих групп имеет решающее значение в силу того, что значительная часть рабочего взаимодействия проходит в их рамках.

Отчеты о выполнении обязательств

Мы рекомендуем ограничить функцию отчетов «Группы двадцати» о выполнении принятых обязательств только тем, что они реально могут выполнить в политизированном контексте работы «Группы двадцати». Это значит, что в данных отчетах «Группа двадцати» должна ограничиться описанием и обоснованием предпринятых мер. Маловероятно, что представление достоверных оценок в отношении ранее принятых обязательств возможно в тех случаях, когда требуется достижение консенсуса всеми странами – членами «Группы двадцати», которые заняты вопросами собственного имиджа. Следовательно, вместо этого отчеты о выполнении обязательств, которые готовят рабочие группы «Группы двадцати», должны сделать работу этих групп как можно более прозрачной. Это значит, что данные отчеты должны содержать только перечень и описание принятых мер вместе с обоснованием необходимости их принятия. Представление оценок необходимо предоставить независимым сторонам.

Одним из способов улучшения «досягаемости» целевой аудитории может стать предоставление аутрич-группам возможности оставлять свои комментарии к отчетам «Группы двадцати». Комментарии аутрич-групп могут быть затем опубликованы вместе с самим отчетом. Подобное право можно предоставить и организациям системы ООН или странам, не входящим в «Группу двадцати», в интересах повышения внешней подотчетности. Так как анализ более ранних отчетов о выполнении обязательств выявил значительные расхождения в их форме и содержании, которые менялись от председательства к председательству, необходима формализация отчетов для обеспечения преемственности.

С учетом усилий, которые «Группы двадцати» прикладывает для имплементации Повестки-2030, а также насущной потребности в большей согласованности предпринимаемых действий, формализация структуры отчетности всех рабочих групп является обязательной мерой. Дальнейшие шаги могут основываться на уже предпринятых действиях для дальнейшего расширения отчета Рабочей группы по развитию на области деятельности других рабочих групп «Группы двадцати», которые имеют отношение к имплементации Повестки-2030. План действий «Группы двадцати» по имплементации Повестки-2030 уже структурировал обязательства «Группы двадцати» в соответствии с Повесткой дня по секторам устойчивого развития, которые расширяют область действий Рабочей группы по развитию. Сектора устойчивого развития шире в том смысле, что они охватывают темы, которые выходят за рамки деятельности Рабочей группы. Сектора устойчивого развития не являются всеохватывающими и не отражают разнообразие Целей устойчивого развития [Alexander, Caligi, 2016], но они включают в себя многие ключевые области работы «Группы двадцати», имеющие отношение к реализации Повестки-2030. В то время как трехуровневые цветные индикаторы в Ежегодном отчете Рабочей группы по развитию действуют только в отношении обязательств, сформулированных в самой Рабочей группе, и структурированы в соответствии с опорами ее деятельности, они могут быть структурированы в соответствии с секторами устойчивого развития. В результате этого не будет создан всеобъемлющий отчет по всем темам, имеющим отношение к Повестке-2030, однако это может стать шагом в данном направлении, если все рабочие группы будут отчитываться о собственных действиях по имплементации Повестки согласно своей компетенции. В 2017 г. «Группа двадцати» приняла Гамбургскую актуализацию Плана действий [G20, 2017b]. Документ содержит перечень всех актуальных, а также нескольких принятых не так давно обязательств «Группы двадцати», которые имеют отношение к достижению ЦУР. Будущие отчеты о выполнении обязательств могут включать меры, которые были приняты для выполнения данных обязательств. Подобный формализованный процесс отчетности, в рамках которого список исполняемых обязательств заранее предопределен, может повысить структурированность отчетности «Группы двадцати», а также уровень доверия к ним.

Расширенный отчет Рабочей группы по развитию должен быть надлежащим образом встроен в систему отчетности ООН по имплементации Повестки-2030. «Группа двадцати» может предоставлять Политическому форуму высокого уровня всеобъемлющий отчет о коллективных действиях и тем самым системно участвовать в данном процессе. В то же время индивидуальные несогласованные обязательства, перечисленные в Приложении В Плана действий «Группы двадцати», по-прежнему могут освещаться в рамках отдельных страновых докладов, тем самым внутренний процесс «Группы двадцати» не будет дублировать аналогичный под началом Политического форума высокого уровня. Отношения «Группы двадцати» и ООН в принципе остаются неопределенными¹⁷, поэтому участие всех стран «Группы двадцати» в процессе отчетности для Политического форума высокого уровня в отношении принятых коллективных обязательств Плана действий по имплементации Повестки-2030 может стать одним из путей содействия конструктивному участию «Группы двадцати» в работе ООН.

Механизм взаимной оценки для Повестки-2030 на базе Рабочей группы по развитию выполняет функцию внутреннего обучения в отношении основных тем, касающихся имплементации Повестки. Он был тщательно обособлен от процесса отчет-

¹⁷ По вопросу о взаимоотношениях ООН и «Группы двадцати» см. [Jones, 2010]. Впервые «Группа двадцати» упоминается в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН в 2013 г. [General Assembly of the United Nations, 2013, p. 4].

ности в рамках ООН. Тем не менее это также означает, что в своей текущей форме он не содействует наращиванию ответственности или обоснованности деятельности «Группы двадцати» как института. В ближайшем будущем не стоит ожидать, что страны, не входящие в «Группу двадцати», будут приглашены в качестве наблюдателей, хотя это и обсуждалось в Рабочей группе по развитию; в ином случае это укрепило бы внешнюю подотчетность «Группы двадцати». Публикация наиболее важных предполагаемых результатов групповой деятельности может повысить роль механизма в общем уровне подотчетности «Группы двадцати» в отношении Повестки-2030 для всех адресатов, что зависит от того, насколько объективно публикуемые отчеты отражают содержание прошедших дискуссий.

Механизм подготовки отчетов о выполнении обязательств «Группы двадцати» и связанные с ней процессы могут быть усовершенствованы, но даже в этом случае описанные механизмы подотчетности вряд ли смогут значительно усилить подотчетность «Группы двадцати» из-за существующей проблемы доверия к результатам самостоятельной оценки институтом своей деятельности.

Взаимодействие с гражданским обществом в формате аутрич

Взаимодействие с аутрич-группами должно осуществляться системно в интересах усиления подотчетности «Группы двадцати». Приглашение некоторых представителей аутрич-групп на заседания рабочих групп позволило бы сохранить эффективную культуру обсуждения, поскольку к неучаствующей аудитории присоединилась бы только небольшая группа участников. В то же время присутствие осведомленных наблюдателей позволило бы усилить прозрачность и доверие к итоговым оценкам. В частности, в контексте Повестки-2030, где совместная деятельность представителей власти и гражданского общества имеет решающее значение, подобные встречи могли бы более эффективно вовлекать представителей различных общественных групп в работу «Группы двадцати».

Более того, в интересах повышения внешней подотчетности аутрич-группы могли бы стать открытыми для представителей организаций гражданского общества из стран, не входящих в «Группу двадцати». Это также соответствует принципу универсальности Повестки-2030, так как подобный шаг может помочь улучшить восприятие действий «Группы двадцати» странами, не входящими в ее состав. Постоянная экспертная группа по Африке (the Think 20 Africa Standing Group), которая была создана в 2017 г. и в состав которой входят эксперты из стран Африки, может рассматриваться как первый шаг в данном направлении и должен быть поддержан самой «Группой двадцати»¹⁸.

Следует заметить, что глубокое вовлечение организаций гражданского общества в глобальное управление – вопрос дискуссионный. В частности, необходимо принять во внимание, что бизнес-группы, имеющие значительные ресурсы в своем распоряжении, могут присвоить себе основные выгоды от работы подобного аутрич-формата. Вдобавок, из-за того, что большинство неправительственных организаций, обладающих влиянием в сфере глобального управления, базируются в промышленно развитых странах, может возникнуть вопрос об эффективности представления менее привилегированных групп населения планеты [Scholte, 2004, p. 222ff]. Хотя к подобным упущениям следует относиться со всей серьезностью и сам по себе диалог с гражданским обществом не является панацеей от проблем подотчетности, в случае «Группы двадца-

¹⁸ См. веб-сайт Постоянной экспертной группы по Африке: <https://www.die-gdi.de/en/t20africa-standinggroup/>

ти» более системный подход к взаимодействию с аутрич-группами, вполне вероятно, создаст различным общественным организациям огромное пространство для маневра. В этой связи аутрич-группы могут играть конструктивную роль в повышении подотчетности посредством наращивания прозрачности и содействия предоставлению независимых оценок.

Вовлечение стран, не входящих в «Группу двадцати»

Еще один важный для обеспечения подотчетности момент – процесс отбора государств – членов «Группы двадцати» (а также приглашенных стран). Фундаментальные недостатки «Группы двадцати» в плане внешней подотчетности возникают из-за ограниченного характера и условий включения тех или иных стран в состав членов. Граждане государств, не входящих в «Группу двадцати», не могут призвать к ответственности своих представителей за действия, которые принимаются в рамках «Группы двадцати», так как их представители не участвуют в заседаниях «Группы двадцати». Структура членства «Группы двадцати» обосновывается тем, что с точки зрения эффективности небольшая группа стран-членов гораздо предпочтительнее, а ее состав можно ограничить наиболее влиятельными странами. Тем не менее это не отменяет возможности для институциональной реформы, способной придать «Группе двадцати» более представительный характер [Bradford, Zhang, 2015]. Например, некоторые государства-члены могли бы быть избраны на прозрачной и недискриминационной основе на ограниченный срок. В таком случае кто угодно может добиться от своего правительства ответственности, по крайней мере за избрание тех или иных стран – членов «Группы двадцати». Это потребует незначительного увеличения количества стран-членов с полным правом голоса, в то время как в итоге значительно увеличится подотчетность через цепочки делегирования полномочий. Кроме того, посредством подобных улучшений можно добиться большего регионального баланса, а также включить в работу развивающиеся страны.

Очевидно, что реализация данной рекомендации в дальнейшем потребует более существенной трансформации основ «Группы двадцати», нежели в случае других предложений. Хотя подобные инициативы возникают на постоянной основе [Osatro, Stiglitz, 2011], развитие «Группы двадцати» в данном направлении в ближайшем будущем маловероятно – отчасти из-за сложности согласования процедуры отбора новых членов «Группы двадцати». Одним из вариантов в данном случае является отбор временных членов по представлению региональных организаций. Другой вариант – избрание временных членов Генеральной Ассамблеей ООН. Очевидно, что прийти к консенсусу по данным предложениям будет нелегко, тем не менее вести обсуждение изменений в структуре членства «Группы двадцати» крайне необходимо. Маловероятно, что «Группа двадцати» может достигнуть высокого уровня подотчетности в отношении всех тех, на кого оказывают влияние принимаемые решения, если подобные реформы не будут проведены.

Заключение

Анализ механизмов подотчетности «Группы двадцати» позволяет сделать вывод, что вопросы подотчетности затрагивают самую суть этого важного института глобального управления. Вне всяких сомнений подотчетность – своего рода «серебряная пуля» для легитимности «Группы двадцати» – не обеспечивается только составлением докладов и ставит вопросы к структуре «Группы двадцати» как института.

Мы выявили три элемента подотчетности: прозрачность, обоснованность и обеспечение выполнения обязательств. «Группе двадцати» не хватает формальных механизмов принуждения; в настоящее время «Группа двадцати» предпринимает попытки обеспечить прозрачность и обоснованность своей деятельности за счет строго контролируемых механизмов. Эти механизмы включают взаимодействие со СМИ, публикацию отчетов о выполнении принятых обязательств, а также взаимодействие с гражданскими организациями и деловым сообществом.

Принятие Плана действий «Группы двадцати» по имплементации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. в качестве лейтмотива деятельности «Группы двадцати» не только создает вызовы, но и открывает возможности для усиления подотчетности «Группы двадцати». К этим вызовам относится потребность в обеспечении внешней подотчетности в адрес населения стран, не входящих в «Группу двадцати» из-за глобального характера принятых обязательств; взаимодействие с системой ООН; а также многоплановый характер Повестки-2030. Два последних пункта касаются технических вопросов, связанных с продолжением работы существующих механизмов, в особенности механизма самоотчетности «Группы двадцати». В отчете Рабочей группы по развитию за 2017 г. намечались первые небольшие шаги в направлении развития системы отчетности по коллективным действиям по имплементации Повестки-2030. Структурирование будущих отчетов Рабочей группы по развитию в соответствии с Повесткой-2030 могло бы служить примером для существующей системы подотчетности. Это также может помочь совместить усилия механизмов «Группы двадцати» с системой отчетности ООН по имплементации Повестки. Недавно созданный механизм взаимной оценки может сыграть важную роль в учете индивидуального опыта имплементации принципов Повестки-2030 на уровне отдельных стран «Группы двадцати». Тем не менее вклад механизма взаимной оценки в общую подотчетность «Группы двадцати» во многом зависит от его дальнейшего развития в направлении представления достигнутых результатов широкой общественности.

Как бы то ни было, возможности системы самооценки в обеспечении подотчетности в целом ограничены недостатком достоверности отчетов. Это еще более очевидно в контексте отчетности по вопросам имплементации Повестки-2030, где пересекаются компетенции нескольких рабочих групп «Группы двадцати». В этой связи повышение прозрачности внутренних процессов «Группы двадцати» наряду с расширением возможностей для независимой оценки действий «Группы двадцати» являются одинаково важными для обеспечения подотчетности института.

Еще более значительную роль могут сыграть аутрич-группы, которым в контексте Повестки-2030 по определению уготована роль независимых контролеров предпринимаемых политиками и гражданским обществом совместных усилий. Аутрич-группы объединяют заинтересованность, знания и относительную самостоятельность суждений, что позволяет им выявлять возникающие расхождения. Первые шаги в данном направлении в контексте Повестки-2030 уже были сделаны «Группой двадцати», однако потенциал аутрич-групп во многом остается незадействованным: прежде всего, аутрич-группы нуждаются в более широком доступе к информации. Некоторые предложения по повышению подотчетности через увеличение прозрачности, такие как создание постоянного веб-сайта, могут быть осуществлены просто и быстро, остальные, например, предоставление странам, не входящим в «Группу двадцати», права голоса в ходе внутренних дискуссий «Группы двадцати», в настоящий момент могут рассматриваться только как перспективные направления работы.

В настоящей статье мы попытались структурировать дискуссию по вопросу подотчетности «Группы двадцати» как института. Необходимо отметить, что в силу базовых

особенностей «Группы двадцати» мы не могли представить всестороннюю оценку подотчетности «Группы двадцати» в отношении всех ее адресатов, в частности, не были рассмотрены механизмы, которые правительства стран – членов «Группы двадцати» задействуют для обеспечения подотчетности перед собственными национальными парламентами, так как это потребовало бы обзора ситуации в каждой отдельной стране. С учетом широко распространенного убеждения в том, что принятие решений на межгосударственном уровне может привести к проблеме перераспределения власти между законодательной и исполнительной ветвями [Beisheim, Brunnengräber, 2008, p.77f], национальные механизмы подотчетности являются актуальной темой для исследования.

Дух новаторства, заложенный в Повестку-2030, может быть использован для адаптации механизмов «Группы двадцати» к потребности в обеспечении большей подотчетности – не только в отношении управленческих вопросов в рамках «Группы двадцати» и ее рабочих групп, но и политической структуры механизмов «Группы двадцати». Рост согласованности и учет многоуровневого характера Повестки-2030 при ее имплементации могут помочь в повышении подотчетности и в конечном счете легитимности «Группы двадцати».

Источники

Affolder R.M. (2017) An Accountable United Nations Development System for the 21st Century. Paper for the United Nations Department of Economic and Social Affairs. Режим доступа: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/sg-report-accountability-review.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).

Alexander N., Caliarì A. (2016) Some Highlights of the 2016 China-led G20 Summit. Washington, DC: Heinrich Böll Foundation. Режим доступа: https://us.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/09/na-ca_g20-final.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

Beisheim M. (2017) Die G20 und die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Kohärente Umsetzung und Rechenschaftslegung Stärken (SWP-Aktuell 31). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Режим доступа: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A31_bsh.pdf (дата обращения: 11.10.2018).

Beisheim M., Brunnengräber A. (2008) Das Parlament im Globalisierungsprozess. Ein Desiderat in der Parlamentarismus- und Global Governance-Forschung // Zeitschrift für Internationale Beziehungen. Vol. 15. No. 1. P. 73–100.

Bovens M. (2007) Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework // European Law Journal. Vol. 13. No. 4. P. 447–468.

Bradford C.I., Zhang H. (2015) Political Decisions and Institutional Innovations Required for Systemic Transformations Envisioned in the Post-2015 Sustainable Development Agenda. Режим доступа: <https://www.brookings.edu/research/political-decisions-and-institutional-innovations-required-for-systemic-transformations-envisioned-in-the-post-2015-sustainable-development-agenda/> (дата обращения: 11.10.2018).

Buchanan A. (2002) Political Legitimacy and Democracy // Ethics. Vol. 112. No. 4. P. 689–719.

Buchanan A., Keohane R.O. (2006) The Legitimacy of Global Governance Institutions // Ethics & International Affairs. Vol. 20. No. 4. P. 405–437.

Burall S., Neligan C. (2005) The Accountability of International Organizations. GPPi Research Paper No. 2. Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi).

Callaghan M. (2015) G20 Growth Targets: Help or Hubris? // Global Summitry. Vol. 1. No. 1. P. 27–40.

General Assembly of the United Nations (2013) The United Nations in Global Economic governance. Resolution 67/289.

- Gnath K., Schmucker C. (2013) Strengthening the Peer Review of the G20 Mutual Assessment Process. THINK20 Papers 2014, Policy Recommendations for the Brisbane G20 Summit. Sydney: Lowy Institute/ Режим доступа: <https://www.lowyinstitute.org/publications/think20-papers-2014-policyrecommendations-brisbane-g20-summit> (дата обращения: 11.10.2018).
- Gronau J. (2015) Die Selbstlegitimation internationaler Institutionen. G8 und G20 im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus.
- G20 (2014a) Growth for all (2014 Brisbane Development Update). G20 Development Working Group. Режим доступа: http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014_brisbane_development_update.pdf (дата обращения: 12.11.10).
- G20 (2014b) G20 Development Working Group Accountability Framework. G20 Development Working Group. Режим обращения: http://www.g20.utoronto.ca/2014/g20_development_working_group_accountability_framework.pdf (дата обращения: 11.10.2018).
- G20 (2014c) G20 Leaders' Communiqué Brisbane Summit. Режим доступа: <https://www.g20.org/en/g20/timeline> (дата обращения: 11.10.2018).
- G20 (2016) G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Режим доступа: https://www.b20germany.org/fileadmin/user_upload/G20_Action_Plan_on_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development.pdf (дата обращения 11.10.2018).
- G20 (2017a) Hamburg Annual Progress Report on G20 Development Commitments. Режим доступа: https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/g20/DWG-annual-progress-report.pdf (дата обращения: 11.10.2018).
- G20 (2017b) Hamburg update: Taking forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 2017 Germany). Режим доступа: <https://www.consilium.europa.eu/media/23548/2017-g20-hamburg-upade-en.pdf> (дата обращения: 12.10.2018).
- G20 Engagement Groups 2017 (2017) Statement for Open and Inclusive Societies. Режим доступа: https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/dauerthemen_spezial/G20_Engagement_Groups_Statement_for_Open_and_Inclusive_Societies_final_16.02.2017.pdf (дата обращения: 11.10.2018).
- G20 Engagement Groups on Climate and Energy 2017 (2017) Statement for a Sustainable Energy Transition. Режим доступа: http://blog.t20germany.org/wp-content/uploads/2017/03/20170322_B-C-T-20-Joint-Statement-Climate-and-Energy_FINAL.pdf (дата обращения: 11.10.2018).
- Hale T.N. (2008) Transparency, Accountability, and Global Governance // Global governance: A Review of Multilateralism and International Organizations. Vol. 14. No. 1. P. 73–94.
- Heinrich Böll Foundation (2016) The Solar System of G20: Engagement Groups. Режим доступа: https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/12/g20_-_the_fundamentals_4_the_solar_system_of_g20_-_engagement_groups.pdf (дата обращения: 11.10.2018).
- Jones B. (2010) Making Multilateralism Work: How the G-20 can Help the United Nations. The Stanley Foundation Policy Analysis Brief, April. Режим доступа: http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Jones_PAB_410.pdf (дата обращения: 11.10.2018).
- Keohane R.O. (2006) Accountability in World Politics // Scandinavian Political Studies. Vol. 29. No. 2. P. 75–87.
- Keohane R.O. (2011) Global Governance and Legitimacy // Review of International Political Economy. Vol. 18. No. 1. P. 99–109.
- Kirton J.J. (2016) G20 Governance for a Globalized World. L.: Routledge.
- Kloke-Lesch A. (2016) The G20 and the Sustainable Development Goals (SDGs). Reflections on Future Roles and Tasks. G20 and Global Governance: Blue book of G20 Think Tank 2015–2016. Beijing: CITIC Publishing Group.
- Koppell J.G.S. (2005) Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder” // Public Administration Review. Vol. 65. No. 1. P. 94–108.
- Lay J., Brandi C., Scholz I., Alexander N., Thiele R., Upendra Das R., Klein R. (2017) Coherent G20 Policies Towards the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 Insights). Режим доступа: <http://www.>

g20-insights.org/policy_briefs/coherent-g20-policies-towards-2030-agenda-sustainabledevelopment/ (дата обращения: 11.10.2018).

Ocampo J.A., Stiglitz J.E. (2011) From the G-20 to a Global Economic Coordination Council // *Journal of Globalization and Development*. Vol. 2. No. 2.

ODI (Overseas Development Institute) (2017) Germany Ignoring Majority of Fossil Fuel Subsidies in G20 Review. Режим доступа: <https://www.odi.org/news/840-germany-ignoring-majority-fossil-fuel-subsidiesg20-review-odi-experts> (дата обращения: 11.10.2018).

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2017) Technical Report on Progress on Structural Reform Under the G20 Enhanced Structural Reform Agenda. Режим доступа: <https://www.oecd.org/eco/growth/OECD-technical-report-progress-on-structural-reform-under-G20ESRA-april-2017.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).

Park S. (2008) Assessing the Accountability of the World Bank Group. 49th International Studies Association (ISA) Annual Conference, San Francisco, 26–29 March.

Scharpf F.W. (1970) *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.

Schedler A. (1999) Conceptualizing Accountability. The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies / A. Schedler, L. Diamon, M.F. Plattner (eds). L.: Lynn Reinner Publishers. P. 13–28.

Scholte J.A. (2004) Civil Society and Democratically Accountable Global Governance // *Government and opposition*. Vol. 39. No. 2. P. 211–233.

Scholte J.A. (2011) Global Governance, Accountability and Civil Society. Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance / J.A. Scholte (ed.). Cambridge: Cambridge University Press. P. 8–41.

Slaughter S. (2013) The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation // *Review of International Studies*. Vol. 39. No. 1. P. 71–90.

Take I. (2009) Legitimes Regieren auf 3 Ebenen – Konzeption und Analyseraster. Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaats / I. Take (ed.). Baden-Baden: Nomos Verlag. P. 9–25.

te Velde D.W. (2012) Accountability and Effectiveness of the G20's Role in Promoting Development. Overseas Development Institute (ODI analysis, views, annotated bibliography and workshop report). Режим доступа: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7842.pdf> (дата обращения: 11.10.2018).

von Haldenwang C. (2016) Measuring Legitimacy – New Trends, Old Shortcomings? Discussion Paper 18/2016. Bonn: German Development Institute.

von Haldenwang C. (2017) The Relevance of Legitimation – a New Framework for Analysis // *Contemporary Politics*. Vol. 23. No. 3. P. 269–286.

Woods N. (2001) Making the IMF and the World Bank More Accountable // *International Affairs*. Vol. 77. No. 1. P. 83–100.

Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda

S. Hilbrich, J. Schwab

Sören Hilbrich – researcher in the research programme “Transformation of Economic and Social Systems” at the German Development Institute; Tulpenfeld 6, Bonn, 53113, Germany; E-mail: soeren.hilbrich@die-gdi.de

Jakob Schwab – researcher in the research programme “Transformation of Economic and Social Systems” at the German Development Institute; Tulpenfeld 6, Bonn, 53113, Germany; E-mail: jakob.schwab@die-gdi.de

Abstract

The legitimacy of the Group of 20 (G20) is frequently challenged: the group has been criticised by non-member states, non-governmental organisations (NGOs) and in both the scientific and broader public debate with regard to the content and effectiveness of its policy measures and its limited membership structure. Accountability mechanisms can attenuate these shortcomings in different ways: they can increase the capacity of the citizens of the member states to surveil the activities of the G20 and can form the basis of learning processes within the group so as to increase effectiveness. In addition, accountability mechanisms directed towards non-member states can make the G20 more receptive to the interests of people who do not live in its own countries but are nevertheless affected by the policies of the G20. In this paper we analyse the existing accountability mechanisms of the G20 and discuss the challenges that the adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development as a guiding framework for G20 work poses to them. While the G20 also constitutes a platform for the reciprocal accountability of its individual member countries, our focus lies on the accountability mechanisms of the institution of the G20 as a whole. Based on the literature, we can identify three elements of accountability: transparency, justification, and enforcement. The institutionalised accountability mechanisms of the G20 are primarily directed at the first two elements of accountability, as the G20 – like all club governance institutions is not subject to any formal sanctioning mechanisms. However, besides being valuable in their own right, transparency and justification make weaker forms of sanctions such as criticism by independent agents as well as reputational effects possible. The most prominent accountability mechanisms of the G20 are its interaction with the media; the publication of accountability reports; and a dialogue process with the so-called Engagement Groups from civil society, business, and academia. In the end, these mechanisms are intended to render the G20 accountable to the citizens within and outside G20 countries (either directly, or mediated by other agents). At the same time, however, they sometimes also fulfil an additional function for the G20 itself, namely tracking its own work towards its commitment to learn from past experiences.

In 2015, the international community adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development as a universal development agenda. The G20 assumed the principles of the 2030 Agenda and a special responsibility for its implementation through its 2016 G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development. Thereby, new challenges for accountability in the G20 have arisen.

When looking towards the future, several suggestions for the G20 can be raised in order to increase its accountability, particularly in light of the demands set by its role in the implementation of the 2030 Agenda. To increase the credibility of its accountability processes, it is necessary to allow for more independent evaluation. For this to be possible, the work of the G20 must become first and foremost more transparent. Possible ways to achieve this range from the establishment of a permanent website, over allowing selected civil society members to attend its working group meetings, to publishing agendas, minutes and issue notes. Self-reports should best be concentrated on descriptions rather than self-evaluation. In order to allow for coherent reporting on the 2030 Agenda, one central report should overarchingly cover all relevant G20 actions in the so-called Sustainable Development Sectors (SDSs) of the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development (and its 2017 Hamburg Update). Comprehensive reporting on joint actions taken by the G20 could complement the United Nations follow-up process for individual countries. If given sufficient access to the relevant information, Engagement Groups such as the T20 (Think 20) could play a vital role in providing credible and informed independent evaluation of G20 policies. This would be a particularly promising way forward in the context of the 2030 Agenda, as the agenda will require common efforts by both policymakers and society for its successful implementation. Improving on its existing system of accountability mechanisms cannot fully compensate for the lack of legitimacy that is associated with the exclusionary institutional set-up of the G20. Yet establishing “streamlined, coherent, and credible” accountability processes (G20, 2016, p. 15) could prove to be a key element in addressing its legitimacy problems.

Key words: G20; sustainable development; accountability mechanisms

For citation: Hilbrich S., Schwab J. (2018) Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 7–38 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-04-01.

“Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda” by S. Hilbrich, J. Schwab, English text¹.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (German Development Institute). Translated and reproduced with permission. German Development Institute is not responsible for the accuracy of this translation.

References

- Affolder R.M. (2017) An Accountable United Nations Development System for the 21st Century (Paper for the United Nations Department of Economic and Social Affairs). Available at: <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/sg-report-accountability-review.pdf> (accessed 11 October 2018).
- Alexander N., Caliarì A. (2016) Some Highlights of the 2016 China-led G20 Summit. Washington, DC: Heinrich Böll Foundation. Available at: https://us.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/09/na-ca_g20-final.pdf (accessed 11 October 2018).
- Beisheim M. (2017) Die G20 und die 2030-Agenda für Nachhaltige Entwicklung: Kohärente Umsetzung und Rechenschaftslegung Stärken (SWP-Aktuell 31). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Available at: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A31_bsh.pdf (accessed 11 October 2018).
- Beisheim M., Brunnengraber A. (2008) Das Parlament im Globalisierungsprozess. Ein Desiderat in der Parlamentarismus- und Global Governance-Forschung. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, vol. 15, no 1, pp. 73–100.
- Bovens M. (2007) Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, vol. 13, no 4, pp. 447–468.
- Bradford C.I., Zhang H. (2015) Political Decisions and Institutional Innovations Required for Systemic Transformations Envisioned in the post-2015 Sustainable Development Agenda. Available at: <https://www.brookings.edu/research/political-decisions-and-institutional-innovations-required-for-systemic-transformations-envisioned-in-the-post-2015-sustainable-development-agenda/> (accessed 11 October 2018).
- Buchanan A. (2002) Political Legitimacy and Democracy. *Ethics*, vol. 112, no 4, pp. 689–719.
- Buchanan A., Keohane R.O. (2006) The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, no 4, pp. 405–437.
- Burall S., Neligan C. (2005) The Accountability of International Organizations. GPPi Research Paper no 2. Berlin: Global Public Policy Institute (GPPi).
- Callaghan M. (2015) G20 Growth Targets: Help or Hubris? *Global Summitry*, vol. 1, no 1, pp. 27–40.
- General Assembly of the United Nations (2013) The United Nations in Global Economic Governance. Resolution 67/289.
- Gnath K., Schmucker C. (2013) Strengthening the Peer Review of the G20 Mutual Assessment Process. THINK20 Papers 2014, Policy Recommendations for the Brisbane G20 Summit. Sydney: Lowy Institute. Available at: <https://www.lowyinstitute.org/publications/think20-papers-2014-policyrecommendations-brisbane-g20-summit> (accessed 11 October 2018).

¹ Hilbrich S., Schwab J. (2018) Towards a More Accountable G20? Accountability Mechanisms of the G20 and the New Challenges Posed to Them by the 2030 Agenda. Discussion Paper no 13, German Development Institute. Available at: <https://www.die-gdi.de/en/discussion-paper/article/towards-a-more-accountable-g20-accountability-mechanisms-of-the-g20-and-the-new-challenges-posed-to-them-by-the-2030-agenda/> (accessed 11 October 2018).

- Gronau J. (2015) Die Selbstlegitimation Internationaler Institutionen. G8 und G20 im Vergleich. Frankfurt am Main: Campus.
- G20 (2014a) Growth for All (2014 Brisbane Development Update). G20 Development Working Group. Available at: http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014_brisbane_development_update.pdf (accessed 12 October 2018).
- G20 (2014b) G20 Development Working Group Accountability Framework. G20 Development Working Group. Available at: http://www.g20.utoronto.ca/2014/g20_development_working_group_accountability_framework.pdf (accessed 12 October 2018).
- G20 (2014c) G20 Leaders' Communiqué Brisbane Summit. Available at: <https://www.g20.org/en/g20/time-line> (accessed 12 October 2018).
- G20 (2016) G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 2016 China). Available at: https://www.b20germany.org/fileadmin/user_upload/G20_Action_Plan_on_the_2030_Agenda_for_Sustainable_Development.pdf (accessed 12 October 2018).
- G20 (2017a) Hamburg Annual Progress Report on G20 Development Commitments (G20 2017 Germany). Available at: https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/g20/DWG-annual-progress-report.pdf (accessed 12 October 2018).
- G20 (2017b) Hamburg update: Taking Forward the G20 Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 2017 Germany). Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/23548/2017-g20-hamburg-upade-en.pdf> (accessed 12 October 2018).
- G20 Engagement Groups 2017 (2017) Statement for Open and Inclusive Societies. Available at https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/dauerthemen_spezial/G20_Engagement_Groups_Statement_for_Open_and_Inclusive_Societies_final_16.02.2017.pdf (accessed 11 October 2018).
- G20 Engagement Groups on Climate and Energy 2017 (2017) Statement for a Sustainable Energy Transition. Available at: http://blog.t20germany.org/wp-content/uploads/2017/03/20170322_B-C-T-20-Joint-Statement-Climate-and-Energy_FINAL.pdf (accessed 11 October 2018).
- Hale T.N. (2008) Transparency, Accountability, and Global Governance. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 14, no 1, pp. 73–94.
- Heinrich Böll Foundation (2016) The Solar System of G20: Engagement Groups. Available at: https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/12/g20_-_the_fundamentals_4_the_solar_system_of_g20_-_engagement_groups.pdf (accessed 11 October 2018).
- Jones B. (2010) Making Multilateralism Work: How the G-20 can Help the United Nations. The Stanley Foundation Policy Analysis Brief, April. Available at http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Jones_PAB_410.pdf (accessed 11 October 2018).
- Keohane R.O. (2006) Accountability in World Politics. *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, no 2, pp. 75–87.
- Keohane R.O. (2011) Global Governance and Legitimacy. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 99–109.
- Kirton J.J. (2016) G20 Governance for a Globalized World. London: Routledge.
- Kloke-Lesch A. (2016) The G20 and the Sustainable Development Goals (SDGs). Reflections on Future Roles and Tasks. G20 and Global Governance: Blue Book of G20 Think Tank 2015–2016. Beijing: CITIC Publishing Group, pp. 55–71.
- Koppell J.G.S. (2005) Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review*, vol. 65, no 1, pp. 94–108.
- Lay J., Brandi C., Scholz I., Alexander N., Thiele R., Upendra Das R., Klein R. (2017) Coherent G20 Policies Towards the 2030 Agenda for Sustainable Development (G20 Insights). Available at: http://www.g20-insights.org/policy_briefs/coherent-g20-policies-towards-2030-agenda-sustainabledevelopment/ (accessed 11 October 2018).
- Ocampo J.A., Stiglitz J.E. (2011) From the G-20 to a Global Economic Coordination Council. *Journal of Globalization and Development*, vol. 2 (2), Article 9.

- ODI (Overseas Development Institute) (2017) Germany Ignoring Majority of Fossil Fuel Subsidies in G20 Review. Available at: <https://www.odi.org/news/840-germany-ignoring-majority-fossil-fuel-subsidiesg20-review-odi-experts> (accessed 11 October 2018).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2017) Technical Report on Progress on Structural Reform Under the G20 Enhanced Structural Reform Agenda. Available at: <https://www.oecd.org/eco/growth/OECD-technical-report-progress-on-structural-reform-under-G20ESRA-april-2017.pdf> (accessed 11 October 2018).
- Park S. (2008) Assessing the Accountability of the World Bank Group. Paper prepared for the 49th International Studies Association (ISA) Annual Conference, 26–29 March, San Francisco.
- Scharpf F.W. (1970) *Demokratietheorie Zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Schedler A. (1999) Conceptualizing Accountability. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (A. Schedler, L. Diamon, M.F. Plattner (eds)). London: Lynn Reinner Publishers, pp. 13–28.
- Scholte J.A. (2004) Civil Society and Democratically Accountable Global Governance. *Government and opposition*, vol. 39 (2), pp. 211–233.
- Scholte J.A. (2011) Global Governance, Accountability and Civil Society. *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance* (J.A. Scholte (ed.)). Cambridge: Cambridge University Press, pp. 8–41.
- Slaughter S. (2013) The Prospects of Deliberative Global Governance in the G20: Legitimacy, Accountability, and Public Contestation. *Review of International Studies*, vol. 39, no 1, pp. 71–90.
- Take I. (2009) Legitimes Regieren auf 3 Ebenen – Konzeption und Analyseraster. *Legitimes Regieren jenseits des Nationalstaats* (I. Take (ed.)). Baden-Baden: Nomos Verlag, pp. 9–25.
- te Velde D.W. (2012) Accountability and Effectiveness of the G20's Role in Promoting Development. Overseas Development Institute (ODI analysis, views, annotated bibliography and workshop report). Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7842.pdf> (accessed 11 October 2018).
- von Haldenwang C. (2016) Measuring Legitimacy – New Trends, Old Shortcomings? Discussion Paper 18/2016. Bonn: German Development Institute.
- von Haldenwang C. (2017) The Relevance of Legitimation – a New Framework for Analysis. *Contemporary Politics*, vol. 23, no 3, pp. 269–286.
- Woods N. (2001) Making the IMF and the World Bank More Accountable. *International Affairs*, vol. 77, no 1, pp. 83–100.