

АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

Механизмы подотчетности: возможности для повышения легитимности «Группы восьми» и «Группы двадцати»?

М.В. Ларионова

Ларионова Марина Владимировна – д.полит.н. директор Института международных организаций и международного сотрудничества (ИМОМС) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: mlarionova@hse.ru

Ключевые слова: «Группа восьми», «Группа двадцати», подотчетность, исполнение обязательств, академическое сообщество, НКО.

Key words: G8, G20, accountability, compliance, academic institutions, NGOs.

В статье представлен анализ докладов «подотчетности», опубликованных в контексте деятельности «Группы восьми» и «Группы двадцати» с 2008 г. Задача исследования заключалась в выявлении степени влияния этих докладов на четыре аспекта подотчетности: прозрачность, консультации, оценка и исправление (корректировка). Несколько аспектов докладов были выделены в качестве параметров, характеризующих их качество. Представление базовых или первичных данных для каждого из членов института, а не в агрегированной форме, способствует повышению прозрачности. Рекомендации со стороны авторов создают возможности для осуществления взаимодействия и консультаций. Количественные показатели оценки или рейтинги формируют ясные сигналы относительно результатов оценивания. Качество каждого доклада было проанализировано относительно трех указанных функций: по одному баллу доклад получал за прозрачность, наличие оценок, предоставление рекомендаций. Так как осуществление корректировки является прерогативой акторов, которые оказывают влияние, по этому параметру доклады не оценивались.

Результаты анализа не позволяют дать однозначно утвердительный ответ на четыре вопроса о качестве систем. Насколько прозрачно «Группа восьми» и «Группа двадцати» реализуют решения по созданию глобального общественного блага в рамках своей миссии? Насколько обеспечен уровень взаимодействия и консультаций в политических процессах институтов по предоставлению глобальных публичных благ? Насколько хорошо оценивается исполнение ими обязательств? Насколько хорошо они корректируют недостатки в деятельности? Автор считает, что ответ на все эти вопросы: «недостаточно». В статье предлагаются рекомендации по повышению качества отчетности и мерам, направленным на создание плюралистической системы подотчетности институтов «Группы восьми» и «Группы двадцати».

Наша основная задача как ученых и граждан, которые верят в большую подотчетность, заключается в том, чтобы внутри наших сильных, богатых стран обеспечить поддержку признания более эффективного и легитимного многостороннего управления для достижения общечеловеческих целей, усиления транснациональных связей, взаимопонимания и внешней подотчетности, которая должна за этим последовать.

Роберт Кохейн [2]

Данная работа исходит из нескольких предпосылок: глобальное управление является реальностью современного мира; «Группа восьми» и «Группа двадцати» стали неотъемлемыми институтами процессов глобального управления; институты глобального управления должны отвечать за свои действия или бездействие [4]; следовательно, процесс подотчетности должен быть обязательной составляющей глобального управления и может способствовать повышению его качества.

В системе глобального управления «Группа восьми» и «Группа двадцати» являются влиятельными неформальными институтами и большая часть критики, касающаяся дефицита их подотчетности, связана с тем, что они созданы и работают без формального акта наделения полномочиями. Другая причина претензий к недостаткам в подотчетности «восьмерки» и «двадцатки» заключается в том, что три ее компонента, а именно стандарты подотчетности, санкции и информация [1], не функционируют должным образом или не функционируют вообще. Стандарты подотчетности «Группы восьми» имеют более длительную и успешную историю, чем стандарты «Группы двадцати», тем не менее отсутствие механизма применения санкций и недостаток информации и прозрачности делают требования улучшения подотчетности абсолютно правомерными. «Восьмерка» и «двадцатка» являются трансграничными институтами со слабыми источниками

подотчетности: действует только репутационное давление и давление со стороны партнеров. В «Группе восьми» действует еще один источник подотчетности – общие нормы и демократические ценности.

Тем не менее и «Группа восьми», и «Группа двадцати» подчиняются механизмам подотчетности. Хотя нельзя говорить о «санкционированном и институционализированном отношении подотчетности, при котором требование отчитываться и право на применение санкций взаимно понимаются и принимаются» [2]. Лидеры дают поручения внутренним структурам институтов – министрам, экспертным и рабочим группам – представлять отчеты о реализации принятых решений. Лидеры «двадцатки» также поручают профильным международным организациям следить и публично докладывать о приверженности «Группы двадцати» принятым обязательствам. Также существуют примеры других акторов (НКО, академические институты, международные организации), которые осуществляют анализ исполнения «восьмеркой» и «двадцаткой» принятых лидерами обязательств на основе нормативной установки о том, что их решения имеют значительное влияние на общество и экономику стран – членов этих институтов, глобального сообщества, а также международных организаций. Данное стремление правомерно, если мы соглашаемся с утверждением, что «подотчетность – это состояние и процесс, посредством которого актор отвечает за свое поведение перед теми, на кого оно влияет» [4].

Эти положения были приняты в качестве ключевых при анализе докладов «подотчетности», опубликованных в контексте деятельности «Группы восьми» и «Группы двадцати» с 2008 г. Их общее количество для обоих институтов – 67. Две основные категории включают доклады, подготовленные по поручению «восьмерки» и «двадцатки», и доклады, иницииро-

ванные акторами, считающими, что степень их подотчетности недостаточна. Авторы докладов были классифицированы на следующие типы: структуры «Группы восьми» и «Группы двадцати»; международные организации; академические институты и НКО. Задача исследования заключалась в выявлении степени влияния этих докладов на четыре аспекта подотчетности: прозрачность, консультации, оценка и исправление (корректировка) [4]. Несколько аспектов докладов были выделены в качестве параметров, характеризующих их качества. Представление базовых или первичных данных для каждого из членов института, а не в агрегированной форме способствует повышению прозрачности. Рекомендации со стороны авторов создают возможности для осуществления взаимодействия и консультаций. Количественные показатели оценки или рейтинги формируют ясные сигналы относительно результатов оценивания. Качество каждого доклада было проанализировано относительно трех указанных функций: по одному баллу доклад получал за прозрачность, наличие оценок, предоставление рекомендаций (Табл. 1). Так как осуществление корректировки является прерогативой акторов, которые оказывают влияние, по этому параметру доклады не оценивались. Не все доклады формально позиционировались в качестве докладов отчетности, но они были включены в анализ, если содержали элементы подотчетности.

Общее описание массива данных

В большинстве из 67 докладов оценивалось исполнение обязательств «Группы двадцати»: в 19 – «Группы восьми» и в 48 – «Группы двадцати» (некоторые из них охватывают также страны, не являющиеся членами «двадцатки», но касаются обязательств этого института, как, например, регулярные доклады ВТО, ОЭСР,

Таблица 1. Критерии оценки качества докладов отчетности

Функция/аспекты подотчетности	Параметры, характеризующие качество
Прозрачность	Представление базовых первичных данных, положенных в основу анализа; информация об индивидуальном исполнении обязательств каждым членом института
Консультации	Наличие рекомендаций
Оценивание	Количественные показатели оценки и рейтинги
Корректировка	Не оценивалась, так как это прерогатива акторов, которые оказывают влияние

ЮНКТАД и проекта “Global Trade Alert”¹ по протекционизму в торговле и инвестициях). Масив данных представлен на *Рис. 1*.

Большая часть докладов (27, т.е. почти 40%) была подготовлена международными организациями (ВТО, ОЭСР, СФС и др.). Все они были направлены на оценку исполнения обязательств «Группы двадцати». Докладов о подотчетности «Группы восьми», подготовленных международными организациями, опубликовано не было. Доля докладов, подготовленных структурами «восьмерки» и «двадцатки» (председатель, министры финансов и многочисленные экспертные группы), составила почти 30%, т.е. из 20 докладов 11 – для «Группы восьми» и 9 – для «Группы двадцати».

Около 60% докладов было представлено в рамках реализации мандатов, переданных «восьмеркой» и «двадцаткой» и сформулированных публично в официальных документах (в основном международным организациям), или внутренних процедур (в основном структурам самих институтов).

Из 27 докладов международных организаций 21 доклад был подготовлен по поручению «Группы двадцати», 5 докладов были инициированы ВТО, ОЭСР и МОТ самостоятельно в рамках своих полномочий и направлены на оценку исполнения членами «двадцатки» обязательств по борьбе с протекционизмом, повышению прозрачности налоговой системы и проведению политики в области занятости и социального обеспечения. Следует отметить, что первый доклад Генерального директора ВТО о мерах, принимаемых в сфере торговли, опубликованный в январе 2009 г., оценивал исполнение антипротекционистского обязательства, согласованного лидерами на саммите «Группы двадцати» в Вашингтоне, хотя его подготовка на тот момент не была поручена «двадцаткой», по крайней мере публично. Но уже на следующем саммите в Лондоне лидеры «Группы двадцати» призвали ВТО проводить мониторинг их приверженности этому обязательству. Ни один из пяти инициированных международными организациями докладов не содержал рекомендаций, и только семь докладов, представленных по поручению «двадцатки», формировали основу для дальнейших консультаций и возможной корректировки политики, например, публикации МВФ в рамках Процесса взаимной оценки.

¹ Проект Центра исследований экономической политики (Лондон) направлен на мониторинг дискриминационных мер во внешней торговле. URL: <http://www.globaltradealert.org/> (date of access: 08.07.2011).

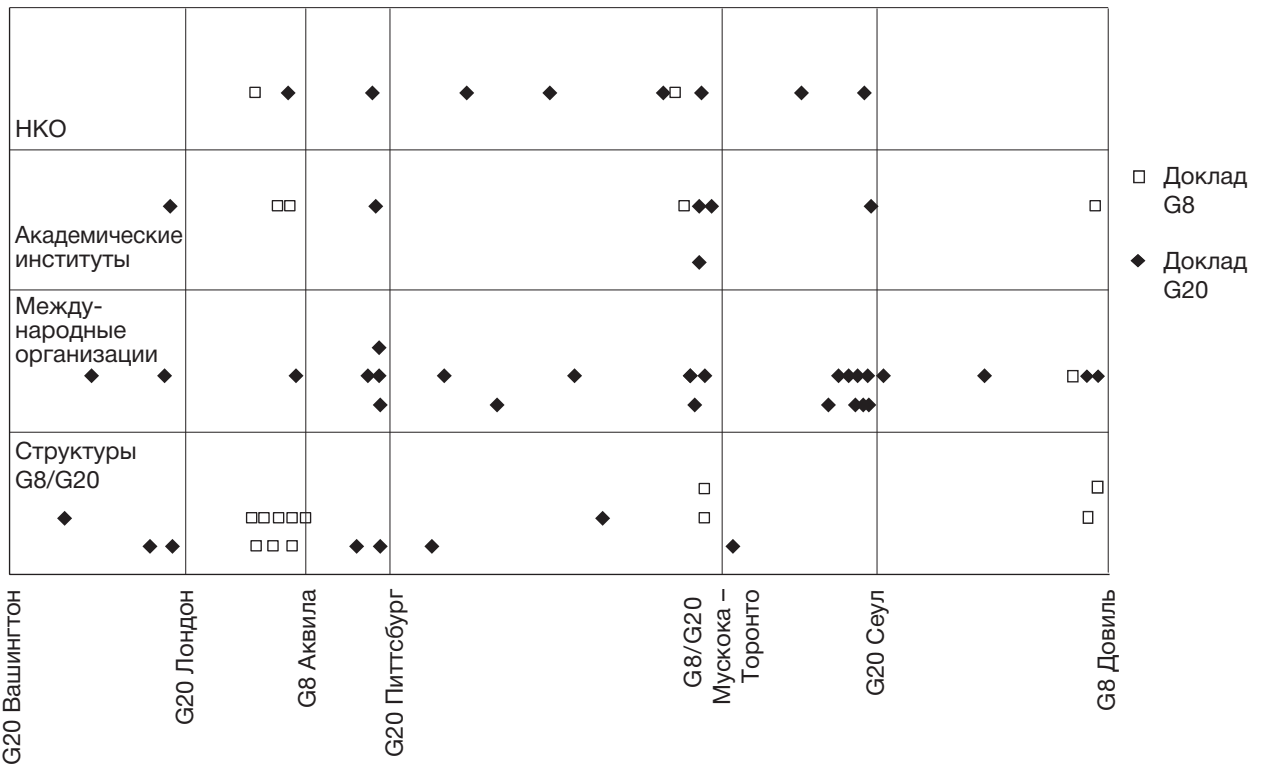
Члены «Группы восьми» готовили доклады по подотчетности в рамках своих структур, обращаясь к ОЭСР с целью получения данных по обязательствам в сфере содействия развитию. Единственный доклад международной организации об исполнении обязательств членами «восьмерки», принятых в рамках партнерства «Группы восьми» и стран Африки, подготовлен и представлен Африканским союзом и НЕПАД. Это первый доклад об исполнении взаимных обязательств «восьмерки» и партнеров по Новому партнерству по развитию стран Африки. Он рассматривает ход исполнения обязательств, принятых в 2001–2010 гг., фокусируясь на решениях саммитов 2002 г. (Кананаскис), 2005 г. (Глениглс), 2009 г. (Аквила) и 2010 г. (Мускока).

Доклады структур «восьмерки» и «двадцатки» в основном были направлены на описание достигнутого и не предоставляли рекомендаций, кроме двух докладов Экспертной группы «двадцатки» по финансированию торговли. Доклады по Глобальному партнерству «Группы восьми» по нераспространению оружия и материалов массового уничтожения 2010 г. и 2011 г. также могут быть включены в эту категорию, так как они и реализуют функцию определения направления действий, и содержат компонент подотчетности.

Международные организации чаще представляют данные по индивидуальному исполнению членов институтов (17 из 27), большинство из них с приведением базовых первичных данных, на основе которых проводилась оценка прогресса, достигнутого «Группой двадцати» (15 из 26). Однако доклад «Оценивая обязательства партнерства Африки и “Группы восьми”», подготовленный Африканским союзом и НЕПАД, представляет данные в агрегированном виде.

9 из 12 собственных докладов «Группы восьми» содержат первичные данные и оценивают индивидуальное исполнение обязательств членов института. Структуры «Группы двадцати» предоставляют информацию в рамках отчетности в агрегированной форме без первичных данных, которые бы позволяли провести оценивание. Ни международные организации, ни структуры «восьмерки» и «двадцатки» не используют количественные показатели оценок или рейтинги в своих докладах.

Количество докладов академических институтов составило 10, что равно 16% от всего массива. Все они подготовлены исследовательскими группами «Группы восьми» и «Группы двадцати» Университета Торонто и Институтом международных организаций и международно-



Примечание. Высота расположения доклада на схеме внутри сектора соответствующего актора отражает его характеристики по трем измерениям качества (методика описана выше).

Рис. 1. Подотчетность «Группы восьми» и «Группы двадцати»

го сотрудничества Высшей школы экономики и все, кроме одного, основываются на единой согласованной методологии. То же количество докладов было подготовлено НКО, а именно “One International” и “Global Trade Alert”.

Все доклады, представленные НКО и академическими институтами, были инициированы самими авторами, все они содержат базовые первичные данные и отслеживают индивидуальное исполнение членами «восьмерки» и «двадцатки» принятых обязательств, способствуя, таким образом, повышению прозрачности и надежности проводимых исследований. Академические институты анализируют исполнение «Группой восьми» и «Группой двадцати» принятых обязательств с использованием количественных параметров оценок и рейтингов, которые не присутствуют в других типах докладов по отчетности. Однако они не содержат рекомендаций и не формируют основы для дальнейшего взаимодействия и консультирования.

Большинство докладов публикуются накануне или во время саммитов «восьмерки» и «двадцатки». Количество докладов международных организаций «Группе двадцати» постоянно растет: с двух к саммиту в Лондоне до ше-

сти к саммиту в Торонто и восьми к саммиту в Сеуле. Ставшие традиционными доклады ВТО, ОЭСР и ЮНКТАД по обязательству «двадцатки» по антипротекционизму были представлены в преддверии саммита «Группы восьми» в Довиле. Это связано, во-первых, с тем, что данное обязательство является общим для обоих институтов; во-вторых, с тем, что полученные данные могут являться основой для обсуждения, давления со стороны партнеров, подтверждения обязательства или его развития. Таким образом, международные организации использовали возможность публикации докладов накануне саммита как инструмент для организации консультаций и корректировок.

Количество собственных докладов «Группы восьми» с саммита 2009 г. до саммита 2011 г. снижалось. Отчасти это объясняется тем, что на смену многочисленным специализированным докладом по различным аспектам содействия развитию пришли Мускокский и Довильский доклады по отчетности. К саммиту в Довиле был также представлен доклад по Глобальному партнерству против распространения оружия и материалов массового уничтожения. Доклад о мерах по выполнению

приоритетных задач, изложенных в Заявлении о противодействии терроризму, принятом на саммите в Мускоке, был подготовлен Римской/Лионской группой, однако, он является закрытым и не был опубликован. Доклад по отчетности в сфере содействия международному развитию, подготовленный Африканским союзом и НЕПАД в рамках партнерства «восьмерки» со странами Африки, также рассматривался на саммите.

Около 34% докладов посвящены сфере торговли и инвестиций (большинство из них доклады ВТО – ОЭСР – ЮНКТАД и проекта “Global Trade Alert” по протекционизму). Экономический рост и финансовое регулирование составляют 18%. Большая часть докладов «Группы двадцати», подготовленных министрами финансов или председателем, констатируют ход исполнения обязательств в нескольких областях (в основном финансы, реформа международных финансовых институтов, субсидии на ископаемое топливо), тогда как большинство докладов «Группы восьми» являются более специфическими (отдельные доклады были посвящены управлению водными ресурсами, здравоохранению, образованию, миротворчеству и т.д.).

Доклады Университета Торонто и Высшей школы экономики являются комплексными, так как одним из критериев отбора обязательств, оценка исполнения которых проводится, является сбалансированное представление повестки дня саммитов.

Выводы на основе полученных данных

Результаты анализа не позволяют дать однозначно утвердительный ответ на четыре вопроса о системах подотчетности, предложенных Я.А. Шольте [4]. Во-первых, насколько прозрачно «Группа восьми» и «Группа двадцати» реализуют решения по созданию глобального общественного блага в рамках своей миссии? Во-вторых, насколько обеспечен уровень взаимодействия и консультаций в политических процессах институтов по предоставлению глобальных публичных благ? В-третьих, насколько хорошо оценивается исполнение ими обязательств? В-четвертых, насколько хорошо они корректируют недостатки в деятельности? Ответ на все эти вопросы – недостаточно.

Результаты исследования показывают, что подотчетность осуществляется в различных несогласованных формах. Процедуры подотчет-

ности не являются прямыми. Неформальные механизмы по-прежнему слабы и нуждаются в усилении. Сложное содержание докладов отчетности делает их непонятными для общест-венности. Ни один из докладов не получил максимальное количество баллов – 3. В докладах академических институтов и докладах НКО нет рекомендаций. В докладах международных организаций либо нет базовых данных, либо индивидуального представления, либо рекомендаций. В докладах структур «двадцатки» нет данных по странам и оценок. В докладах структур «Группы восьми» нет рекомендаций и количественных оценок. Но эти недостатки не являются непреодолимыми.

Количество докладов достаточно высокое, необходимо направлять усилия не на увеличение объемов подотчетности, а на качество механизмов подотчетности.

1. Предоставление базовых данных по индивидуальному исполнению обязательств членами «Группы двадцати», которые отсутствуют во многих докладах международных организаций, подготовленных по поручению «двадцатки», и в большинстве работ, подготовленных собственными структурами этого института, позволит улучшить прозрачность и создать основу для оценивания.

2. Результаты анализа могут быть более ясными в случае использования системы количественных показателей оценок и рейтингов. Так как указание на недостатки в исполнении конкретных членов института (“to name and shame”) является чувствительным в рамках таких форумов, как «восьмерка» и тем более «двадцатка», ответственность за выставление оценок может лежать на независимых наблюдателях (НКО и академических институтах).

3. Включение рекомендаций, которые на данный момент отсутствуют в большинстве докладов международных организаций, НКО и академических институтов, могло бы способствовать развитию диалога и процесса консультаций.

Доклады по исполнению обязательств должны быть не конечным этапом процесса, а началом открытого диалога.

4. Подготовка и публикация докладов, которые основываются на единой методологии и публикуются регулярно, позволит улучшить эпистемологическое качество отчетности и оценить динамику подотчетности.

Все вышеуказанные меры могут способствовать взаимодействию принципалов с агентами, в том числе НКО и академическим сообществом.

Роль академического сообщества и НКО

Мы можем попытаться ответить на призыв, сделанный Р. Кохейном еще в 2006 г., т.е. до начала кризиса и проведения саммитов «Группы двадцати»: «Вместо отказа от демократических принципов мы должны переосмыслить свои цели. Во-первых, нам следует придавать особое значение в нашей нормативной, а также и реальной деятельности роли информации в развитии международного сотрудничества и демократического дискурса. Во-вторых, мы должны определить достижимые цели, такие как ограничение возможного злоупотребления силой, вместо того чтобы стремиться к демократии прямого участия, а затем отчаиваться из-за того, что это невозможно. В-третьих, мы должны сосредоточиться на могущественных субъектах, которые составляют суть проблемы, в том числе многонациональных компаниях и государствах, так же как и на многосторонних организациях, которые часто становятся объектами критики. Наконец, необходимо подумать о том, как разработать плюралистическую систему подотчетности для мировой политики, основываясь на многообразии типов подотчетности: надзорной, финансовой, правовой, рыночной, репутационной и взаимной отчетности партнеров» [3].

Мы знаем, что изучаем влиятельные субъекты. Определяя достижимые цели, нам следует ясно осознавать, что при наличии разных типов подотчетности мы можем внести вклад только в формирование репутационной подотчетности принципалов. Делая наиболее рациональный выбор, нам необходимо основываться на наших сильных сторонах, к которым относятся академическое качество и качество информации. Мы также знаем, что можем улучшить эпистемологическое качество подотчетности, задавая правильные вопросы и фор-

мируя собственные возможности и возможности общественности по интерпретации данных, предоставляемых другими агентами, «Группой восьми» и «Группой двадцати». Разрабатывая соответствующие рекомендации, мы увеличим шансы на то, чтобы быть услышанными, расширить возможности для взаимодействия и развивать аспекты подотчетности «восьмерки» и «двадцатки», связанные с консультациями. Мы можем помочь построить плюралистическую систему подотчетности через сеть эпистемологических групп, стремящихся стать независимыми агентами мониторинга и оценки.

Для движения в этом направлении необходимо согласовать кратко-, средне- и долгосрочные общие цели для дальнейшей работы, а также методы, используемые для их достижения, и определить, располагаем ли мы необходимыми возможностями.

Литература

1. Grant R., Keohane R.O. Accountability and Abuses of Power in World Politics // *American Political Science Review*. 2005. Vol. 99. No. 1. URL: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.2006.00143.x/pdf> (date of access: 08.07.2011).
2. Keohane R.O. Global Governance and Democratic Accountability // *Taming Globalization: Frontiers of Governance* / D. Held, M. Koenig-Archibugi (eds.). Oxford: Polity Press, 2002. URL: <http://books.google.com/books?id=ky5fSX7yNtgC> (date of access: 19.07.2011).
3. Keohane R.O. Accountability in World Politics // *Scandinavian Political Studies*. 2006. Vol. 29. No. 2. URL: <http://www.princeton.edu/~rkeohane/publications/spsfinaltextUK.pdf> (date of access: 08.07.2011).
4. Scholte J.A. Global Governance, Accountability and Civil Society // *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance* / J.A. Scholte (ed.). Cambridge: Cambridge University Press, 2011. URL: <http://books.google.com/books?id=HrhgIe7O1AsC> (date of access: 08.07.2011).