

## Пути к подотчетности

Дополненная редакция Глобальной рамочной концепции подотчетности  
2011 г.

Отчет о практике консультаций со стейкхолдерами и новая концепция показателей

*Майкл Хаммер (Michael Hammer) и Роберт Ллойд (Robert Lloyd)*  
в соавторстве с *Дженет Линган (Jeannet Lingan),*  
Лорен Каминг (Lauren Cumming) и Элис Обрехт (Alice Obrecht)

**Фонд One World Trust** – это автономная некоммерческая организация, которая проводит исследования, разрабатывает рекомендации и пропагандирует реформы с тем, чтобы процессы принятия политических решений в сфере глобального управления были более подотчетны людям, на которых влияют данные процессы (или повлияют в будущем); а также способствует укреплению статуса международного права и обеспечению всеобщего равенства перед законами.

Фонд выполняет проекты в рамках четырех стратегических направлений, каждое из которых имеет решающее значение для усиления подотчетности в сфере глобального управления:

- Подотчетность глобальных организаций;
- Граждане и демократическая практика;
- Подотчетность в сфере исследований и законотворчества; и
- Подотчетность в сфере управления природными ресурсами.

Осуществляя деятельность по усилению подотчетности глобальных организаций, мы добиваемся более широкого признания общих принципов и ценностей субъектами межправительственного, неправительственного и корпоративного секторов; проводим активную разъяснительную работу и формируем представление о надлежащей практике подотчетности глобальных организаций; а также формируем компетенции и возможности, обеспечивающие участие гражданского общества в глобальной политике и процессах принятия решений.

<b>Фонд One World Trust</b>	Фонд One World Trust 109-111 Farrington Road London EC1R 3BW United Kingdom	Тел.: +44 (0)20 7713 6790 Email: <a href="mailto:info@oneworldtrust.org">info@oneworldtrust.org</a> Веб-сайт: <a href="http://www.oneworldtrust.org">www.oneworldtrust.org</a> Регистрационный номер благотворительной организации 1134438
-----------------------------	--	--

ISBN 978-0-9559460-3-5  
© One World Trust, 2011

Наши разработки и ресурсы находятся в открытом доступе на условиях лицензии Creative Commons. Данная лицензия допускает копирование, распространение и презентацию работ и ресурсов без изменения содержания и при наличии подробной ссылки на Фонд One World Trust. Если Вы планируете изменить, преобразовать или включить наши материалы в собственные разработки, пожалуйста, направьте запрос по адресу [license@oneworldtrust.org](mailto:license@oneworldtrust.org).

## Содержание

<b>Краткий обзор</b>	<b>5</b>
<b>1.0 Введение</b>	<b>7</b>
<b>2.0 Подотчетность: глобальные тенденции и задачи на будущее</b>	<b>9</b>
2.1 Обзор изменений на глобальном уровне	9
2.2 Перемены в международном некоммерческом секторе	9
2.3 Тенденции в межправительственном секторе	10
2.4 Перемены в корпоративном секторе	11
2.5 Межсекторные и интеграционные инициативы	12
<b>3.0 Задачи на будущее</b>	<b>13</b>
3.1 Обеспечение соответствующих возможностей для практики подотчетности	13
3.2 Политика проведения реформы в сфере подотчетности	14
3.3 Гарантии раскрытия информации, постановки целей и использования соответствующих инструментов	15
3.4 Надлежащие подходы к оценке	15
3.5 Объективное восприятие практики саморегулирования	15
<b>4.0 Обзор процесса доработки Рамочной концепции глобальной подотчетности</b>	<b>17</b>
4.1 Процесс консультаций	17
4.2 Что мы выяснили: краткий обзор результатов обратной связи	17
4.2.1 <u>Преимущества</u>	<u>17</u>
4.2.2 <u>Проблемы и задачи</u>	<u>19</u>
4.2.3 <u>Максимальное расширение деятельности по межсекторному обучению</u>	<u>20</u>
4.2.4 <u>Выводы</u>	<u>20</u>
<b>5.0 Основные изменения – постановка более сложных задач и отклик на новые проблемы</b>	<b>21</b>
5.1 Обеспечение более точной и прозрачной оценки: система, основанная на применении масштабной шкалы	21
5.2 Управление качеством: системы мониторинга практики	22
5.3 Новое единое измерение: стратегия подотчетности	23
5.4 Изменение культуры: поощрение и создание стимулов для подотчетного поведения	24
5.5 Роли, обязанности и лидерство в сфере подотчетности	24
5.6 Отраслевые показатели сектора и апробация межсекторных принципов	24
5.7 Реализация принципа недискриминации (diversity) в составе участников глобального управления	24
5.8 Оценка надлежащего управления	25
5.9 Равное право голоса и эффективность принятия решений	25
5.10 Распространение практики использования децентрализованных организационных структур: новая методология	26
5.11 <u>Создание перекрестных ссылок и согласование данных и результатов применения других концепций подотчетности</u>	<u>26</u>

6.0	<b>«Пути к подотчетности II» – доработанная рамочная концепция показателей</b>	<b>31</b>
7.0	Приложение: Участники консультаций	<b>63</b>

## Выражение признательности

Мы благодарим всех, кто принял участие в семинарах, направил комментарии в ходе онлайн опроса и оказал иную поддержку в процессе подготовки новой редакции Рамочной концепции глобальной подотчетности. Полный список участников приведен в приложениях к документу. Также мы хотим отдельно поблагодарить Всемирный банк / World Bank (Джон Гаррисон/John Garrison), международную организацию World Vision International (Берис Гвайн/Beris Gwynne) и Европейский банк реконструкции и развития/The European Bank for Reconstruction and Development (Биляна Радоньик Кер-Линдсей/Biljana Radonjic Ker-Lindsay, Патрисия Кривостоваo/Patricia Cristovao, Стефания Галбьяти-Болл/Stephanie Galbiati-Ball, Ольга Филиппова/Olga Filippova) за предоставленные помещения и техническую поддержку семинаров в Вашингтоне, Женеве и в Лондоне. Фонд Форда (The Ford Foundation) поддержал основную часть работ по проведению консультаций в 2009 году. Важнейший этап экспериментального тестирования новой рамочной концепции состоялся благодаря включению оценочного компонента глобальной подотчетности в проект исследования аспектов власти, равноправия и справедливости в сфере противодействия климатическим изменениям, профинансированного в 2010 году британским Советом по экономическим и социальным исследованиям (The UK Economic and Social Research Council). Мы выражаем признательность своим учредителям и донорам за поддержку нашей команды на протяжении всего проекта.

## Команда разработчиков Отчета о глобальной подотчетности

Исполнительный директор Майк Хаммер (Michael Hammer) и руководитель проекта Роберт Ллойд (Robert Lloyd) подготовили и отредактировали рабочие версии отчета и рамочной концепции показателей, а также возглавили работу по проведению консультационных семинаров в Женеве, Лондоне и в Вашингтоне (округ Колумбия). Научный сотрудник Дженет Линган (Jeannet Lingan) участвовала в подготовке рабочей версии показателей и выполнила функции соведущей в рамках семинара в Вашингтоне. Научные сотрудники Лорен Каминг (Lauren Cumming) и Элис Обрехт (Alice Obrecht) внесли существенный вклад в разработку рамочной концепции показателей до и после экспериментального тестирования (2011 г.). Дальнейшую редакционную и материально-техническую помощь оказали Вирджиния Кальво (Virginia Calvo), Элоди Аба (Elodie Aبا) и Шапух Мирза (Shahrukh Mirza). Вопросами утверждения итоговой версии документов занимался Майкл Хаммер.

## Поддерживайте с нами контакты

Несмотря на то что множество людей и организаций внесли свой вклад в достижение результатов проекта, дальнейшие комментарии только улучшат нашу работу. Мы приглашаем всех желающих направить свои отклики по адресу [accountability@oneworldtrust.org](mailto:accountability@oneworldtrust.org) или связаться с нами по телефону +44(0) 20 7713 6790.

## Список иллюстраций

Схема 1: Компетенции, практика и культура в сфере подотчетности 14

Таблица 1: Образец новой системы определения баллов, основанной на использовании градуированной (оценочной) шкалы 21

Таблица 2: Пример показателей для систем управления качеством 22

Схема 2: Стандартные этапы процесса оценки 27

Схема 3: Новая концепция глобальной подотчетности 29

## Определения терминов

**Организация гражданского общества:** Гражданское общество — это пространство, где граждане объединяются, чтобы выразить общую обеспокоенность и консолидироваться вокруг конкретных проблем и дел. Организации гражданского общества – это ассоциации, основанные на доверии, трудовые движения, местные объединения на уровне сообществ и некоммерческие неправительственные организации (НКО).

**Кодекс поведения/этики:** Официальный документ, определяющий ценности и деловую практику организации, а иногда и её филиалов/подразделений. Кодекс представляет собой заявление о минимальных стандартах в совокупности с обязательством организации осуществлять контроль/требовать соблюдения данных стандартов от подрядчиков, субподрядчиков, поставщиков и лицензиатов.

**Исполнительный орган:** Выборный или назначаемый орган, который обеспечивает соответствие текущей деятельности уставу организации и (в допустимых случаях) контролирует исполнение распоряжений высшего руководящего органа. Помимо этого, на членов исполнительного органа (например, на директоров компаний) могут быть возложены обязанности, предписанные законодательством.

**Глобальное управление:** «...нормотворчество и разработка порядка осуществления властных полномочий на глобальном уровне различными субъектами, состав которых не ограничивается организациями, уполномоченными осуществлять данную деятельность в рамках генеральных соглашений. Глобальное управление могут осуществлять государства, религиозные организации и бизнес-корпорации, а также межправительственные и некоммерческие неправительственные организации.

**Глобальные общественные продукты:** Ключевые условия и услуги для частных лиц и сообществ, которые необходимы для жизни без нищеты и угрозы безопасности и стабильности; а также для реализации прав человека. К глобальным общественным продуктам относятся естественные ресурсы (такие, как устойчивая окружающая среда, климат, вода); созданные человеком материальные ресурсы (такие, как транспортные коммуникации, жилье и иная инфраструктура); и результаты глобальной политики (такие, как здравоохранение, образование, юстиция, свобода от дискриминации, доступ к возможностям)<sup>1</sup>.

**Межправительственные организации (МПО):** Международные организации, членами которых являются два или более правительств или государственных агентств. В контексте Отчета о глобальной подотчетности в состав МПО также включены межагентские координационные механизмы и смешанные формы институциональных соглашений между агентствами.

**Международные некоммерческие неправительственные организации (МНКО):** НКО, осуществляющие деятельность в более чем одной стране. В контексте Отчета о глобальной подотчетности к данной категории также отнесены иные транснациональные объединения гражданского общества.

**Высший руководящий орган:** Высший руководящий орган обладает исключительными полномочиями в пределах своей организации. Он имеет право вносить поправки в устав и определять общий порядок и направления деятельности организации. Как правило, высший руководящий орган выбирает либо назначает исполнительного директора и контролирует его действия. Иные полномочия варьируются в зависимости от организации.

**Некоммерческие неправительственные организации (НКО):** Разновидность гражданских организаций, которые прошли официальную государственную регистрацию; получают значительную часть доходов в виде добровольных взносов; и управляются советом директоров<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 2Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, M.A.; eds. (1999): Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, UNDP, New York.

<sup>2</sup> Edwards, M. (2000): NGO Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance, Foreign Policy Centre, London, стр. 7-8.

## Обзор

Данный отчет обобщает результаты деятельности Фонда One World Trust по доработке Рамочной концепции глобальной подотчетности (2009 по 2010 г.) и её экспериментальному тестированию (2011 г.), а также включает полную версию рамочной концепции показателей «Пути к подотчетности – II». Стимулом для нашей деятельности в данной сфере является обеспокоенность недостаточным развитием и низкой эффективностью работы глобальных организаций (представляющих все сектора) над решением задачи по поставке глобальных общественных продуктов гражданам и сообществам - именно тем людям, для которых данные организации (по их утверждению) работают; которым стремятся принести пользу; и которые зачастую больше всего зависят от их деятельности.

Неэффективные концепции законодательного регулирования и отсутствие реальных возможностей для доступа граждан к процессам принятия решений, напрямую затрагивающих их интересы, усложняют проблему, которая выражается в том, что миллиарды людей по всему миру продолжают жить за чертой бедности в условиях возрастающей угрозы их экономическому благополучию, не могут участвовать в управлении и реализовать универсальные гражданские, политические, экономические и культурные права, формирующие основу всеобщего представления о глобальном сообществе людей.

В соответствии с новым представлением о глобальном управлении, которое ставит во главу угла социальные цели, исследования организационного потенциала обязательно должны включать вопросы о реформе. Основываясь на анализе глобальных тенденций и изменений в сфере подотчетности, а также на обзоре прогресса и «узких мест» реформы на глобальном уровне, отчет предлагает ознакомиться с результатами консультаций, организованных в целях дальнейшего совершенствования Рамочной концепции глобальной подотчетности и Отчета. Консультации позволили выявить не только преимущества, но также ряд проблем и потребность в активизации межсекторного обучения, которое участники обозначили в качестве наиболее востребованного направления деятельности.

Отчет также включает обзор ключевых направлений работы по изменению существующей концепции исследований; и завершается подробной презентацией рамочной концепции показателей «Пути к подотчетности-II», апробированной на экспериментальном этапе небольшой группой глобальных организаций (2011 г.).

Предложенная в данном отчете итоговая версия рамочной концепции показателей акцентирует внимание на новых принципах надлежащей практики подотчетности. Данные принципы применяются широким кругом организаций, но нуждаются в дальнейшей пропаганде. Кроме того, в концепции обозначены задачи для организаций, использующих значительное количество управленческих механизмов. Помимо постоянной аудитории межправительственных, некоммерческих и корпоративных субъектов, новая концепция также предназначена для правительственных департаментов отдельных стран, которые могут выступать в качестве влиятельных двусторонних доноров; для государственных корпораций (в т.ч. в добывающей отрасли или в финансовой сфере – таких, как суверенные накопительные фонды); для крупных частных доноров (таких, как фонды или даже частные лица); для многосторонних форумов стейкхолдеров и государственно-частных партнерств - для всех, кто выходит на арену глобального управления в качестве важных субъектов. Благодаря интеграции показателей, касающихся эффективности управления процессами подотчетности, концепция дает более полное представление о взаимосвязи организационной практики подотчетности с возможностями конкретной организации/института, которые являются производными политик и управленческих систем.

## 1.0 Введение

С момента публикации первого Отчета о глобальной подотчетности в 2003 году, документ стал весомым инструментом толкования подотчетности в разных секторах. Он выявляет недостатки, стимулирует и распространяет добросовестную практику подотчетности; и пропагандирует организационные преобразования с целью усиления подотчетности организаций перед людьми, чьи интересы затрагивает их деятельность.

На сегодняшний день в процессе оценки более 90 глобальных организаций мы значительно расширили представление о разработке методологии и обеспечении точности и достоверности результатов. Однако мы также многое узнали о проблемах, связанных с оценкой подотчетности различных организационных структур и видов деятельности. Мы определили сильные стороны существующей концепции показателей, которую можно совершенствовать, как и любую другую исследовательскую концепцию. Мы также понимаем, что с момента подготовки первого Отчета дискуссия о подотчетности продвинулась вперед; и сфера глобального управления наработала передовую практику. Поэтому, чтобы Отчет о глобальной подотчетности по-прежнему оставался актуальным и востребованным инструментом укрепления подотчетности глобальных организаций, в 2009 году мы решили переработать методологию и показатели.

Результаты данной работы представлены в новом отчете (см. далее). Документ обобщает то, что мы узнали - как хорошее, так и плохое; и поясняет, какие поправки были внесены в Рамочную концепцию глобальной подотчетности, составляющую основу Отчета о глобальной подотчетности. Отчет также предлагает новый взгляд на тенденции и изменение дискуссии о подотчетности в разных секторах. Данная информация позволяет определить дальнейшие шаги и понять, почему Отчет о глобальной подотчетности сохраняет свою актуальность. Таким образом, новый документ подчеркивает, что в настоящий момент задача укрепления подотчетности институтов глобального управления является более важной, чем когда-либо.

Отчет подразделяется на две части: собственно отчет и таблицы показателей. Первая часть включает краткий обзор и введение. В Разделе 2 рассматриваются тенденции и характер изменения дискуссии о реформе подотчетности. В Разделе 3 изложены ключевые задачи на будущее, которые проистекают из сегодняшнего характера дискуссии и прогресса реформы подотчетности на глобальном уровне. Раздел 4 содержит описание процесса доработки концепции и основных тематических направлений, которые были определены в ходе консультаций. Основываясь на результатах обратной связи, Раздел 5 предлагает обзор поправок, внесенных в рамочную концепцию, которая является основополагающей методологией. Во второй части отчета представлена подробная версия доработанной рамочной концепции, которая включает таблицы показателей и соответствующих баллов. Документ завершается приложением, в котором изложены имена тех, кто внес свой вклад в доработку рамочной концепции.

## 2.0 Подотчетность: глобальные тенденции и задачи на будущее

### 2.1 Обзор изменений на глобальном уровне

Начиная с момента, когда мы впервые приступили к разработке темы подотчетности в рамках подготовки Хартии 99 глобальной демократии для Саммита тысячелетия 2000 года, деятельность в данной сфере стала набирать обороты. В разных секторах становится больше организаций, которые признают, что открытость и прозрачность, взаимодействие со стейкхолдерами, оценка и обучение, а также внимание к поступающим жалобам имеют решающее значение для укрепления их легитимности и повышения эффективности. Немаловажно, что в течение последнего десятилетия многие организации от признания значимости вопроса перешли к практическим действиям: начали определять, перед кем и за что они подотчетны; формулировать обязательства в виде общедоступных политик; и разрабатывать вспомогательные механизмы и структуры.

### 2.2 Перемены в международном некоммерческом секторе

В течение последних пяти лет в среде международных некоммерческих организаций (ИНКО) значительно возросло количество инициатив, нацеленных на укрепление подотчетности как отдельных организаций, так и сектора в целом. Такие организации, как ActionAid International, Plan International и WWF International разработали политики прозрачности; международная благотворительная организация «Помощь Ислама» (Islamic Relief) и другие гуманитарные агентства определили порядок работы с жалобами представителей сообществ, являющихся целевыми аудиториями их проектов. Наряду с этим, НКО Oxfam International и фонд помощи детям Save the Children существенно расширили практику вовлечения внешних ключевых стейкхолдеров в организационное управление, а World Vision International и ряд других организаций назначили сотрудников, которые возглавляют работу, связанную с вопросами внутренней подотчетности и прозрачности.

Аналогичная динамика наблюдалась в сообществе ИНКО нового поколения, которые занимаются разработкой стандартов. Например, в конце 2000 года международная организация Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)<sup>3</sup>, которая присваивает доменные имена и адреса, и Совет по международным стандартам финансовой отчетности (International Accounting Standards Board/IASB) разработали руководство по подотчетности и прозрачности<sup>4</sup>. Также, ISEAL Alliance (коалиция организаций, которая участвовала в создании социальных и экологических стандартов) разработала Кодекс добросовестной практики, согласно которому принципы прозрачности и участия стейкхолдеров являются ключевыми аспектами, обеспечивающими устойчивость и легитимность субъектов международной деятельности<sup>5</sup>.

Происходящие перемены нашли свое выражение не только в инициативах конкретных организаций, но также в деятельности на уровне сектора ИНКО, которая отчасти связана с нецелесообразным либо фрагментарным и, порой, принудительным характером национального регулирования, а также с отсутствием международных концепций регулирования деятельности глобальных организаций. Инициативы по самоуправлению гражданского общества стали возникать во всех секторах в 1980-х годах. Мощным толчком для данной работы послужила неспособность международного сообщества обеспечить адекватный отклик на геноцид в Руанде (1994 г.)<sup>6</sup>. В частности, в течение последних

---

<sup>3</sup> ICANN координирует глобальную интернет-систему уникальных идентификаторов и обеспечивает стабильную и безопасную работу данной системы. Уникальные идентификаторы – это серии символов, которые позволяют устанавливать связь между компьютерами через интернет.

<sup>4</sup> В 2007 году ИНКО ICANN разработала Рабочие принципы управления процессами подотчетности и прозрачности (Accountability and Transparency Management Operating Principles); в 2006 году Совет IASB определил обязательный порядок разработки стандартов.

<sup>5</sup> Кодекс поведения в процессе разработки социальных и экологических стандартов (Code of Conduct for Setting Social and Environmental Standards), разработанный Международным альянсом социальной и экологической аккредитации и маркировки (International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance), размещен на веб-сайте [www.isealliance.org](http://www.isealliance.org).

<sup>6</sup> С документом Руководящего комитета по совместной оценке экстренной помощи Руанде / Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (1996 г.) «Международный отклик на конфликт и геноцид: Уроки,



десяти лет мы наблюдали расширение тематических направлений деятельности в сфере саморегулирования НКО, которые выходят далеко за рамки гуманитарного сектора и международного развития. В 2003 году 11 глобальных НКО, которые стремятся решить проблему распространения ВИЧ-инфекции, разработали Кодекс добросовестной практики для НКО, противодействующих ВИЧ/СПИДу (The Code of Good Practice for NGOs Responding to HIV/AIDS). Благодаря консультациям, в ходе которых разрабатывался кодекс, с момента его выпуска под ним подписались более 160 организаций. В 2006 году международные правозащитные НКО разработали Хартию подотчетности ИНКО (The INGO Accountability Charter), согласно которой организации-члены обязаны соблюдать принципы прозрачности, подотчетности и ответственного лоббирования. Недавно, в 2007 году, Международное партнерство за подотчетность гуманитарной деятельности (The Humanitarian Accountability Partnership International/HAP) приступило к сертификации НКО на основе Стандартов подотчетности и управления качеством (Standards in Accountability and Quality Management) и организовало доработку своей концепции с участием членов партнерства. Руководствуясь Хартией ИНКО (The INGO Charter), Глобальная инициатива по отчетности (The Global Reporting Initiative/GRI) сформировала международную рабочую группу, которая подготовила концепцию отчетности для тех, кто подписался под Хартией, чтобы поддержать их работу по подготовке отчетности в соответствии с положениями Хартии. Помимо этого, координация на международном уровне преимущественно осуществляется благодаря деятельности наблюдательных органов либо ассоциаций фандрайзеров и аудиторов, таких, как Международный комитет фандрайзинговых организаций (The International Committee on Fundraising Organisations/ICFO) или Международная организация высших органов финансового контроля (The International Organisation of Supreme Audit Institutions/INTOSAI). Данные инициативы, реализованные членами организаций-инициаторов либо третьими сторонами, дополняют подход Фонда One World Trust к подготовке Отчета о глобальной подотчетности и Рамочной концепции глобального уровня; и получают дальнейшую поддержку в рамках сотен национальных и региональных инициатив по самоурегулированию. Таким образом, процесс создания стандартов подотчетности и эффективности продолжает развиваться. На него оказывает значительное влияние стремление и заинтересованность сектора в самосовершенствовании и поиске подходящих решений.

### 2.3 Тенденции в межправительственном секторе

Значительная часть механизмов повышения открытости организаций для внешнего контроля (которые стали появляться в секторе МПО в 1980-х годах) предполагает привлечение представителей гражданского общества к обсуждению политик и формирует условия, при которых граждане получают возможность поднимать актуальные вопросы. Начиная с 1994 года, когда Всемирный банк (The World Bank) впервые утвердил Политику раскрытия информации (Information Disclosure Policy), использование политик прозрачности стало общепринятой практикой. Также получили более широкое распространение процедуры работы с жалобами. В частности, сегодня все Многосторонние банки развития (The Multilateral Development Banks/MDBs) используют механизмы предоставления ответов на обращения сообществ, являющихся целевыми аудиториями проектов. Опасения, касающиеся внутренней коррупции и мошенничества, стали побудительными мотивами для укрепления функций внутреннего аудита и развития политик реагирования на сигналы о нарушениях и защиты источников информации. Помимо этого, повысилось внимание к оценке социального эффекта и результатов. В целом ряде агентств были созданы независимые подразделения, отвечающие за проведение оценки, а также управленческие системы, ориентированные на результаты.

По сравнению с более энергичным формированием официальных каналов саморегулирования в секторе НКО, данная деятельность не получила столь широкого распространения в среде межправительственных организаций; и саморегулирование преимущественно осуществлялось посредством неформальных сетей МПО. Например, сотрудники Многосторонних банков развития (MDBs), взаимодействующие со стейкхолдерами и обеспечивающие порядок работы с обращениями сообществ (целевых аудиторий проектов), постоянно встречаются и обмениваются информацией, лучшими практиками и уроками, извлеченными из своего опыта. В агентствах ООН похожую работу

проводит группа специалистов в сфере оценки. Созданная в 1984 году неформальная сеть в 2004-ом стала Группой ООН по оценке (The UN Evaluation Group/UNEG). Впоследствии Группа UNEG разработала документ, устанавливающий общие стандарты практики в сфере оценки<sup>7</sup>. Также следует отметить, что участию многих двусторонних доноров и межправительственных агентств в обсуждении вопросов эффективности внешней помощи в значительной мере поспособствовала Парижская декларация 2005 года, которая упоминается ниже.

Однако следует отметить, что на уровне МПО существует ряд узких мест и сбоев, в частности, в международных и региональных финансовых институтах. Так, в Международном валютном фонде (International Monetary Fund/IMF) медленно продвигается реформа ключевых управленческих подходов. До сих пор нет соглашения об основных параметрах перераспределения доли голосов (как минимум на 5%) в пользу формирующихся рынков и развивающихся стран, которое было одобрено лидерами «Большой двадцатки» (G20)<sup>8</sup>. Более того, изменение представительства в Исполнительном совете МВФ в целях обеспечения большего баланса голосов государств-членов тормозится нежеланием европейских стран поделить свои места.

Реформа управленческого процесса во Всемирном банке увенчалась появлением нескольких ощутимых преимуществ. В 2010 году банк утвердил новую политику раскрытия информации, которую признали прогрессивной как представители гражданского общества, так и эксперты; а некоторые наблюдатели отметили, что она положила начало «новой эры открытости» банка<sup>9</sup>. Примеру Всемирного банка последовало несколько Международных банков развития (MDBs). Межамериканский банк развития (The Inter-American Development Bank/IDB) одобрил новую Политику доступа к информации (Access to Information Policy), где в качестве основы использовалась политика Всемирного банка. Чтобы сформировать более благоприятные условия для привлечения капитала, управляющие Межамериканского банка развития (прежде всего, под давлением Соединенных Штатов) в ходе совещания в Канкуне (апрель 2011 г.) настояли на активных действиях и подчеркнули, что новая политика должна соответствовать аналогичным документам других международных финансовых институтов<sup>10</sup>.

Тем не менее, происходящие изменения нельзя оставлять без внимания, так как только реформа различных аспектов подотчетности способна привести к взаимодополняющим эффектам. Последний раунд реформ означает, что странам с высоким уровнем дохода пока принадлежит более 60% голосов, в то время как страны с невысокими доходами могут рассчитывать только на 6%<sup>11</sup>. И в ближайшие пять лет продолжения реформ не будет. Существуют планы по разработке формулы для подсчета количества голосующих акций в Международном банке реконструкции и развития (МБРР/The International Bank for Reconstruction and Development) и в фонде International Development Assistance/IDA, входящих в группу Всемирного банка. Данная формула будет учитывать экономическое влияние стран; пожертвования, предоставленные фонду IDA; и вклад в осуществление «миссии развития» банка. Однако в ходе последних реформ значительный акцент был сделан на экономическом влиянии (75%), за которым следуют вклады государств в фонд IDA (20%). Оба критерия учитывают интересы стран с высоким уровнем дохода. Компонент развития представлен лишь на 5%; и при этом он отчасти определяется размерами вкладов в фонд IDA. Таким образом, сохраняется значительный дисбаланс, который невозможно уравновесить одним только прогрессом в вопросах прозрачности.

## 2.4 Перемены в корпоративном секторе

Подотчетность нашла свое отражение и в корпоративной повестке дня. 1980-е годы ознаменовались разработкой множества корпоративных экологических кодексов поведения, которые стали откликом

---

<sup>7</sup> С более подробной информацией можно ознакомиться в разделе UNEG Norms and Standards (Нормы и стандарты, разработанные Группой ООН по оценке, 2005 г.), на веб-сайте: <http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp>

<sup>8</sup> [http://www.brookings.edu/opinions/2010/0928\\_imf\\_lombardi.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2010/0928_imf_lombardi.aspx)

<sup>9</sup> <http://www.bicusa.org/en/Article.11936.aspx>

<sup>10</sup> <http://www.bicusa.org/en/Article.11878.aspx>

<sup>11</sup> Bretton Woods Project (2010): Analysis of World Bank voting reforms: Governance remains illegitimate and outdated, 30 April 2010, London: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566281>

на усиление регулирования и общественное давление, возникшее в результате аварий и катастроф на промышленных объектах. В 1990-х годах глобализация и активность НКО актуализировали вопросы трудовых отношений и социального развития. Появились инициативы, основанные на участии многих заинтересованных сторон (такие, как Совет по надзору за использованием лесных ресурсов/The Forestry Stewardship Council и Инициатива по этике трудовых отношений/The Ethical Trading Initiative), целью которых являлось объединение корпораций, НКО и МПО для урегулирования социальных и экологических вопросов. Данные процессы сопровождались увеличением числа компаний, которые начали отчитываться об экологических и социальных последствиях своей деятельности; и стали уделять больше внимания систематическому взаимодействию со стейкхолдерами. На передний план вышло понятие «корпоративной социальной ответственности» (КСО), нашедшее значительное подкрепление в виде добровольных кодексов поведения и других инструментов саморегулирования. Одним из первых подал пример Европейский совет химической промышленности (The European Chemical Industry Council), разработав Программу ответственной деятельности (Responsible Care Programme) и руководство по отчетности (1985 г.). В начале 1990-х компании стали проявлять повышенный интерес к внешней сертификации, которую могли обеспечить инициативы, подобные «Международной социальной ответственности» (Social Accountability International; 1997 г.). В течение последних десяти лет корпорации стали активно включаться в совместную работу и содействовать развитию инициатив, предполагающих участие многих стейкхолдеров. К таковым относятся: Инициатива по этике трудовых отношений/The Ethical Trading Initiative; 1998 г.), нацеленная на решение проблем в сфере труда; инициатива ООН по пропаганде корпоративного гражданства The UN Global Compact (2000 г.); Инициатива по прозрачности в добывающих отраслях (The Extractive Industries Transparency Initiative; 2002 г.); Основополагающие принципы (The Equator Principles) ответственного подхода к финансированию проектов (2003 г.); а также Глобальная инициатива по отчетности (The Global Reporting Initiative/GRI), которая сегодня объединяет более 1500 компаний, использующих концепцию публичной отчетности о социальных и экологических эффектах деятельности.

Тем не менее, глобальный экономический кризис выявил существенные недостатки в подходе к формированию корпоративного поведения, который ограничивался КСО и саморегулированием. Обеспечение подотчетности – это не демонстрация деятельности по восполнению причиненного вреда (которая, безусловно, имеет большое значение), но, прежде всего – профилактика системных нарушений и предотвращение возможного ущерба. Потребности в прозрачности и формировании более полного представления о характере влияния деятельности корпораций, особенно в секторе финансовых услуг, способствовали появлению новых институтов (таких, как Совет по финансовой стабильности/The Financial Stability Board). Действующие инициативы (такие, как Базельский комитет по надзору за банковской деятельностью/Basel Committee on Banking Supervision с секретариатом в Банке международных расчетов/The Bank for International Settlements) разрабатывают новые правила, подобные «Базель III» - требованиям к достаточности и ликвидности капитала. Данная работа имеет значение как для легитимности, так и (в конечном итоге) для эффективности финансовых институтов. Поэтому необходимо повысить степень открытости и готовности к тому, что по всему миру на их работу будут влиять рядовые граждане, которые больше всего пострадали от экономических потрясений, но оказались ограниченными в возможностях контролировать саму систему.

Однако, несмотря на огромное значение финансовых услуг, изменения произошли не только в этом секторе. Инициатива по прозрачности в добывающих отраслях (EITI), которая стартовала в 2002 году, пользуется широкой поддержкой правительств, способствующих увеличению числа компаний, обязанных соблюдать стандарты EITI. Согласно положениям Закона о реформе Уолл-стрит (The Wall Street Reform Act/WSRA), в настоящее время компании США, зарегистрированные в Комиссии по ценным бумагам и биржам (The Securities and Exchange Commission/SEC), обязаны сообщать практически о каждой выплате иностранным правительствам, связанной с разработкой природных ресурсов. Информация о платежах должна предоставляться с разбивкой по проектам<sup>12</sup>. В дальнейшем закон может поспособствовать тому, что крупные нефтяные компании США (вслед за

---

<sup>12</sup> <http://www.ethicalcorp.com/content.asp?contentid=7084>

которыми в результате принятия WRSА скоро будут отчитываться компании по всему миру) станут сторонниками введения аналогичных правил для других корпораций<sup>13</sup>.

## 2.5 Межсекторные и интеграционные инициативы

Помимо вышеупомянутых тенденций, которые в основном складывались в отдельных секторах, также возник ряд интеграционных инициатив, обозначивших усиление позиций национальных правительств в качестве субъектов глобального управления. Интересен тот факт, что происходящие процессы свидетельствуют о большей гибкости и формировании альянсов с конкретными целями. Данный подход может обеспечить выход за рамки модели взаимодействия по глобальным вопросам с жесткими структурными рамками.

В качестве примера можно рассмотреть переход от «Большой восьмерки» (G8) к «Большой двадцатке» (G20), вызванный мировым финансовым кризисом. Некоторые наблюдатели обеспокоены тем, что G20, как самопровозглашенный клуб стран, пока не обладает легитимностью; но это шаг в правильном направлении. Однако, несмотря на то что первые три встречи G20 на высшем уровне запомнились твердым намерением группы развивать многостороннюю деятельность и предпринимать в ответ на кризис скоординированные действия, практическое значение последующей работы оказалось не столь ощутимым. В конечном итоге успех G20 будет зависеть от способности его членов (индивидуальной и коллективной) подключаться к работе за пределами ограниченной группы и сотрудничать с более легитимными и подотчетными многосторонними институтами<sup>14</sup>

В другой сфере дискуссия о подотчетности и эффективности, инициаторами которой изначально являлись доноры, оказалась не менее значимой и для некоммерческих организаций. Сегодня Парижская декларация 2005 года об эффективности внешней помощи (координатором которой является Организация экономического сотрудничества и развития), включающая подробное описание обязательств доноров по обеспечению контроля, согласованности, гармонизации, управления во имя достижения результатов и взаимной отчетности в сфере оказания помощи, пользуется значительной поддержкой не только двусторонних и многосторонних доноров, но также негосударственных источников финансирования. Подписанию декларации предшествовал Первый форум высокого уровня в Риме (2003 г.); за ним последовала встреча в Аккре, в ходе которой была принята «Повестка дня действий» (2008 г.); и четвертый Форум высокого уровня по эффективности внешней помощи в Пусане (2011 г.). Одним из результатов этой объемной работы стало появление в 2008 году межсекторной Международной инициативы по прозрачности в сфере внешней помощи (International Aid Transparency Initiative межсекторной/IATI).

## 3.0 Задачи на будущее

Таким образом, независимо от принадлежности к конкретному сектору, глобальные организации согласились с тем, что легитимность и эффективность тесно связаны с их индивидуальной и коллективной способностью транслировать информацию о том, перед кем они подотчетны; почему; и каким образом решают данную задачу. Безусловно, внимание, которое организации уделяют данным вопросам, существенно варьируется. Некоторые организации (по сравнению с другими) более ответственно относятся к подотчетности; но ключевая идея усиления подотчетности однозначно одержала победу, и глобальные организации разных типов восприняли её положительно, даже если не всегда реагировали «проактивно».

Тем не менее, несмотря на значительный прогресс, пока существует целый ряд важных задач, требующих своего решения. Если рассматривать их с позиции проведения организационной реформы, то некоторые задачи имеют концептуальный характер, а другие – оперативный. Основываясь на практике взаимодействия со многими глобальными организациями из разных секторов, на опыте разработки Рамочной концепции глобальной подотчетности, на результатах

<sup>13</sup> Пока существует большая неопределенность относительно пределов толкования положений Закона о реформе Уолл-стрит (WSRA). Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC) до марта 2011 г. планировала опубликовать руководство по исполнению закона; и первый этап отчетности в соответствии с законом состоится в 2012 году.

<sup>14</sup> [http://www.brookings.edu/papers/2010/04\\_multilateralism\\_jones.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2010/04_multilateralism_jones.aspx)

отчетного цикла в период с 2006 по 2008 гг., а также на анализе тенденций и изменения характера дискуссии о реформе подотчетности, мы определили ряд ключевых задач, над которыми сообществу в сфере подотчетности еще предстоит поработать.

### **3.1 Обеспечение соответствующих возможностей для практики подотчетности**

Технические реформы имеют решающее значение для практической реализации целей подотчетности. Например, публичные консультации формируют площадки, позволяющие стейкхолдерам озвучивать вопросы к организациям; а механизмы рассмотрения жалоб могут использоваться в качестве источника информации и оснований для пересмотра или отмены решений. Однако внедрение таких систем может оказаться обременительным, особенно в тех случаях, когда данный процесс сопровождается наращиванием внутренних систем отчетности, предназначенных для мониторинга эффективности подотчетности. В зависимости от размера и масштабов деятельности организации, чрезмерная (связанная с подотчетностью) нагрузка на работу и организационные процессы может стать источником ненужной бюрократии и препятствий для инноваций и прогресса в решении приоритетных вопросов. Особенно на начальных этапах реформ организации вынуждены уделять внимание решению множества различных вопросов. Поэтому стейкхолдерам и наблюдателям следует признать, что не все желаемые изменения могут произойти одновременно. Важный аспект реформы заключается в том, что организациям необходимо делать выбор обдуманно, обосновано и при участии заинтересованных сторон, чтобы быть готовыми публично отстоять выбранный курс.

Помимо оснащения организаций необходимыми политиками и системами поддержки, организациям следует понять, что делать с неизбежными несовпадениями между концепциями подотчетности и практикой, и постепенно добиться их в соответствии. Например, несколько раз наблюдатели указывали организациям, которые в предыдущих выпусках Отчета о глобальной подотчетности продемонстрировали высокие баллы (в т.ч. Азиатскому банку развития/The Asian Development Bank, Всемирному банку-МБПР/The World Bank-IBRD и Международному совету по стандартам финансовой отчетности/The International Accounting Standards Board), в каких конкретных случаях они неоднократно проигнорировали установленные процедуры; нарушили собственные политики раскрытия информации; и не предприняли необходимых действий в ответ на законные жалобы.

Наше исследование показало, что основным способом преодоления расхождений между политикой и практикой является внедрение подотчетности в культуру организации. Реформа подотчетности может происходить в двух взаимосвязанных, но разных областях – это возможности/условия для подотчетности; и культура подотчетности. К «возможностям для подотчетности» относится институциональная структура подотчетности – процедуры, механизмы и процессы, такие как политика прозрачности или механизмы рассмотрения жалоб. «Культура подотчетности» связана с моделями поведения сотрудников, такими, как отношение к внешним стейкхолдерам и характер взаимодействия с ними. Реформы в обеих областях имеют решающее значение (см. Схему 1)

#### **Схема из презы**

Без официальных процедур подотчетность осуществлялась бы произвольно - как неформальная практика, которая не способствует последовательности и согласованности в работе организации. В то же самое время, без благоприятной организационной культуры, механизмов и процедур подотчетности, таких, как форумы для стейкхолдеров или консультации с гражданским обществом, организация может постепенно утратить свою значимость и стать для окружающих всего лишь витриной.

Тем не менее, до настоящего времени (и отчасти благодаря концепциям, подобным разработкам Фонда One World Trust), энергия большинства глобальных организации главным образом была направлена на формирование возможностей для подотчетности. Гораздо меньше внимания уделялось более глубоким вопросам создания культуры подотчетности, т.е. формированию стимулов и концепций, мотивирующих сотрудников соблюдать политики организаций в силу того, что они отражают их собственные представления и убеждения.

В целях содействия решению данных задач, новая Рамочная концепция глобальной подотчетности уделяет существенное внимание роли лидеров и стратегическим представлениям организации о своих обязательствах, касающихся подотчетности; а также поддержке деятельности по мониторингу эффективности подотчетности посредством систем управления качеством, позволяющих определить, когда и каким образом практика организации расходится с принятыми обязательствами.

### **3.2 Политика проведения реформы подотчетности**

Основной задачей на будущее является реализация политической, а также технической реформы подотчетности во всех секторах. Все виды реформ подотчетности предполагают вмешательство в сложившуюся практику работы организации, и могут стать источниками внутренних конфликтов. Однако некоторые изменения встречают большее сопротивление, чем другие. Технические реформы подотчетности, такие, как разработка политики реагирования на поступающие сигналы о нарушениях или создание консультативных советов, первоначально могут столкнуться с сопротивлением, но оперативное формирование внутренней поддержки и создание стимулов могут поспособствовать административным преобразованиям. Политические реформы – которые, в первую очередь, затрагивают аспекты управления и структуры принятия решений – зачастую являются наиболее неподатливыми. Об этом свидетельствуют трудности, с которыми столкнулись Международный валютный фонд и Всемирный банк в процессе изменения квот голосов; а также проблемы, возникшие у многих МНКО при попытке изменить неравноправную структуру управления, предоставляющую более значительные привилегии «северным» членам по сравнению с «южными», которые выражались в финансовой дискриминации. Например, члены международного альянса The International Save the Children Alliance, которые предоставляют 5% (и более) от общего объема членских взносов, автоматически получают право представительства в Совете альянса; в двух организациях - Greenpeace International и Plan International (если рассматривать вопросы, касающиеся расходов на глобальном уровне), права голосования зависят от весьма неравномерных финансовых взносов государств-членов в международный бюджет; и в Международном совете организации World Vision International Канаде и США принадлежат по два места, в то время как остальные члены осуществляют представительство посредством региональных форумов. Однако наметился и некоторый прогресс. Например, правозащитная организация Amnesty International, не отменяя преимущественного права голоса для крупных секций в Международном Совете, ввела новую возможность представительства для отдельных членов, не входящих в национальные секции и структуры.

С аналогичными проблемами сталкиваются такие глобальные организации, как корпорация The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), в которой реформы подотчетности достаточно быстро привели к большей открытости и прозрачности; а преобразования, касающиеся состава Совета директоров и представительства пользователей сети интернет, оказались более спорными и продвигались медленно. Таким образом, понимание подлинной подотчетности требует соответствующего изменения властных отношений внутри организации.

Пока глобальные организации не займутся решением более сложных политических вопросов, касающихся властных полномочий и их распределения, легитимность данных организаций будет оставаться под сомнением. Отчет о глобальной подотчетности продолжает уделять значительное внимание этим аспектам; и предлагает уникальный подход, рассматривая существующие проблемы как с позиции отдельных секторов, так и на глобальном уровне.

### **3.3 Гарантии раскрытия информации, постановки целей и использования соответствующих инструментов**

Необходимо точно определить, для кого и во имя каких целей планируется использовать подход к подотчетности. В частности, в свете экономического кризиса и сокращения финансирования стало более актуальным толкование подотчетности, которое акцентирует внимание на усилении контроля за финансовыми потоками, начиная с финансирующих организаций. Результаты такого контроля показали, что зачастую публичные заявления организации о подотчетности с учетом интересов стейкхолдеров (которая в первую очередь ориентируется на целевые аудитории организации и признает потребность и необходимость находить баланс интересов при наличии множества отношений) во многом не соответствуют реальным подходам к формированию структуры

взаимоотношений и использованию таких инструментов, как контракты (которые способствуют установлению двусторонних отношений между донором и организацией-исполнителем). Именно так реализуются властные полномочия и укрепляются вертикальные типы подотчетности, которые ориентируются на узкие интересы основной организации. Зачастую подобные случаи происходят на глазах у внешних наблюдателей и, в некоторой степени, даже руководителей высшего звена, которые не уделяют достаточного внимания вопросам изменения практики оперативного управления и культуры подотчетности в организации.

Отчет и Рамочная концепция глобальной подотчетности могут способствовать раскрытию этих проблемных противоречий посредством анализа эффективности, уделяющего отдельное внимание политикам, системам управления и контролю качества.

### **3.4 Надлежащие подходы к оценке**

В частности, сообщество профессионалов в сфере оценки занимается поиском согласованных подходов к оценке результатов, (а) позволяющих проводить сравнительный анализ эффективности и устойчивых результатов, достигнутых благодаря инвестициям и осуществлению преобразований; и (б) обеспечивающих соответствие показателей и применяемых методов предмету оценки. Несмотря на то что данная дискуссия в основном нацелена на выработку общего понимания и поиск способов оценки устойчивых изменений, она также имеет отношение и к оценке эффективности подотчетности. Организации неизбежно столкнутся с проблемами разного характера, пытаясь понять, действительно ли они стали более подотчетными перед конкретными группами стейкхолдеров, и какое значение имеют внешние параметры и изменения для оценки эффективности реформ подотчетности. Универсальный подход к оценке эффективности найти достаточно сложно.

Рамочная концепция глобальной подотчетности учитывает все существенные различия, и для рассмотрения аспекта оценки использует «отраслевые» показатели конкретных секторов. Она также требует того, чтобы результаты оценки были взаимосвязаны с организационными системами обучения и, таким образом, создавали стимулы для проведения действительно востребованных и содержательных оценок, вместо получения данных и сведений, которые не имеют существенного значения для повышения эффективности.