

**Партнерские отношения Организации
Объединенных Наций с корпоративным
сектором: Роль и функционирование
Глобального договора**

Подготовлено

*Папа Луис Фоллом
Мохамедом Мунир Захраном*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2010 год



Организация Объединенных Наций

**Партнерские отношения Организации
Объединенных Наций с корпоративным
сектором: Роль и функционирование
Глобального договора**

Подготовлено

*Папа Луис Фоллом
Мохамедом Мунир Захраном*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2010 год

*Резюме***Партнерские отношения Организации Объединенных Наций с корпоративным сектором: Роль и функционирование Глобального договора
JIU/REP/2010/9**

В свою Программу работы на 2009 год ОИГ включила обзор роли и функционирования Глобального договора. Глобальный договор – инициатива, выдвинутая Генеральным секретарем в 1999 году на Всемирном экономическом форуме в Давосе, – имеет целью поощрение применения деловыми кругами, участвующими в данной инициативе, десяти согласованных принципов гражданской ответственности корпораций, отражающих универсальные ценности Организации Объединенных Наций в четырех областях деятельности: права человека, трудовые отношения, окружающая среда и борьба с коррупцией. Задача настоящего обзора заключается в анализе роли и степени успеха Глобального договора и рисков, связанных с использованием бренда Организации Объединенных Наций компаниями, которые могут получать выгоду от ассоциации с Организацией, не будучи в то же время обязанными демонстрировать соответствие своей деятельности ее основным ценностям и принципам. В докладе представлены примеры передовой практики, извлеченные уроки и задачи, требующие своего решения, а также сформулированы рекомендации по достижению эффективного, транспарентного и подотчетного управления такого рода партнерством с корпоративным сектором. Он охватывает деятельность Бюро по Глобальному договору (БГД) с момента его создания до апреля 2010 года с уделением более пристального внимания программам за два последних двухгодичных периода.

Основные итоги и выводы

Инициатива заключения Глобального договора, первоначально сформулированная в рамках Канцелярии Генерального секретаря, быстро превратилась – под эгидой Генерального секретаря – в полномасштабное подразделение со своим неизменно увеличивающимся кадровым составом, помещениями, финансированием, функциями и перспективными целями, действующее в "особом режиме", но не имеющее надлежащего механизма правительственного и учрежденческого регулирования. На этом фоне Глобальному договору удалось значительно расширить круг своих участников и активизировать информационно-пропагандистскую деятельность в частном секторе, внося из года в год свой вклад в легитимизацию взаимодействия Организации с частным сектором. Вместе с тем недостаточно четко и последовательно сформулированный мандат привел к распылению усилий и ослаблению оказанного воздействия; отсутствие адекватных критериев присоединения к Договору и эффективной системы мониторинга для определения фактического соблюдения участниками провозглашенных принципов породило определенную критику и повысило риск нанесения ущерба репутации Организации, а особый статус БГД позволил ему действовать в обход существующих правил и процедур. С момента создания БГД минуло уже десять

лет, несмотря на проводимую им активную деятельность и получение все большего объема ресурсов, достигнутые результаты нельзя назвать однозначными, а существовавшие риски сохранили свою актуальность. В этой связи инспекторы полагают необходимым привлечь государства-члены к разработке внятного мандата для БГД в целях переосмысления и переориентации его деятельности. Поскольку Бюро по Глобальному договору финансируется за счет добровольных взносов небольшой группы стран-доноров и участников из деловых кругов, инспекторы считают, что Генеральная Ассамблея должна дать необходимые указания Генеральному секретарю относительно более четкого определения функций БГД, с тем чтобы не допустить ситуации, в которой в результате действий той или иной внешней группы или того или иного субъекта (субъектов) внимание могло бы быть отвлечено от достижения согласованных стратегических целей и переориентировано на удовлетворение интересов, способных повредить репутации Организации Объединенных Наций.

Отсутствие регулятивных и институциональных рамок

Генеральная Ассамблея приняла шесть резолюций по пункту повестки дня "На пути к глобальному партнерству", в которых, признавая ценность Глобального договора, она все же воздержалась от предоставления этой инициативе "карт-бланша". Поскольку деятельность БГД финансируется из внебюджетных средств, ему необходим не только четкий мандат, но и долгосрочные стратегические рамки деятельности.

В отличие от других подразделений Организации Объединенных Наций, функции и порядок отчетности БГД ни в одном конкретном бюллетене Генерального секретаря опубликованы не были и нуждаются в четком размежевании от функций ЮНОП/ЮНФИП. Его совместное существование с ЮНОП/ ЮНФИП приобрело новые масштабы и в определенной степени привело к дублированию обязанностей и ресурсов на цели поддержания взаимодействия с частным сектором в рамках Секретариата. Инспекторы придерживаются того мнения, что эти два подразделения следует объединить под единым началом при общей подотчетности заместителю Генерального секретаря.

Отсутствие эффективного отбора участников и контроля за соблюдением ими соответствующих обязательств

На фоне амбициозной цели превращения Глобального договора в самую крупную в мире по числу участников инициативу процесс их отбора не отличался необходимой тщательностью и не способствовал качественному участию. Кроме того, из-за отсутствия конкретных целевых показателей возникла несбалансированность по числу, типу и региональному представительству участников из бизнес-сообщества и местных сетей, которую необходимо устранить.

Простое заявление о приверженности декларируемым принципам при присоединении к инициативе не является залогом "хорошего поведения" участников в будущем. Добровольный характер принимаемых обязательств и даваемого обещания "освоить необходимые навыки", на котором базируется данная инициатива, не служит достаточной гарантией надлежащего поведения. Хотя введение "мер обеспечения добросовестности" повысило уровень доверия к данной инициативе, использование "сообщений о достигнутом прогрессе" в качестве механизма отчетности и самооценки не обеспечивает адекватного и эффективного мониторинга и проверки фактического соблюдения вышеуказанных принципов участниками. В отсутствие более прозрачной процедуры рассмотрения жалоб инициативе недостает той "жесткой хватки", в которой она нуждается и на необходимость которой указывают многие.

Особый характер управления, структуры финансирования и процедур укомплектования персоналом

С учетом особого характера управления, поддержки, финансового обеспечения и положения данной инициативы в рамках Организации (A/RES/62/211) Глобальному договору и БГД был предоставлен специальный статус для функционирования с большей, чем обычно, степенью гибкости в отношении его финансирования и условий укомплектования персоналом. Со временем это привело к тому, что существующие правила и положения стали игнорироваться. К примеру, сотрудники, консультанты и стажеры БГД вначале принимались на работу и лишь затем официально оформлялись на условиях, которые не вполне согласовывались с соответствующими процедурами найма персонала и его продвижения по службе. Правда, подобная ситуация стала нормализовываться после недавно предпринятых усилий по упорядочению управления БГД.

В отсутствие надежной стратегии финансирования ограниченная и несбалансированная структура финансового обеспечения Бюро зависит от примерно десяти стран-доноров, в основном из европейского региона, и взносов представителей частного сектора, число которых за последние пять лет увеличилось в десять раз.

Никакой сводной, прозрачной и последовательной бюджетной и финансовой отчетности о доходах и расходах Бюро в рамках Целевого фонда Организации Объединенных Наций (взносы правительств) и Фонда для Глобального договора (взносы частного сектора) не представляется.

Фонд для Глобального договора не только мобилизовывал, но и расходовал средства в интересах БГД, действуя тем самым в обход существующих правил и процедур Организации Объединенных Наций и применяя вместо них национальное законодательство принимающей страны.

Высокая стоимость и сомнительная эффективность управления

Новая структура управления, принятая в 2005 году и включающая в себя семь компонентов, каждый из которых функционирует в многополярном пространстве без централизованного процесса принятия решений и с отличными от других членским составом, функциями и совещаниями, является громоздкой, дорогостоящей и неэффективной. Государства-члены в Совете Глобального договора не представлены, что крайне необычно и даже беспрецедентно для такой межправительственной организации, как Организация Объединенных Наций.

Назначение членом Совета осуществляется в соответствии с принципом "сверху вниз". Состав Совета не является всеохватывающим; в нем не представлены МСП и основные учреждения Организации Объединенных Наций,

а в отсутствие Генерального секретаря на совещаниях председательствует лицо, не имеющее отношения к Организации. Ежегодное проведение совещаний Совета не является достаточно частым для предоставления необходимых указаний и осуществления мониторинга.

С созданием Межучрежденческой группы стратегическое влияние, оказывавшееся шестью основными учреждениями, которые активно участвовали в работе Консультативного совета (предшественника нынешнего Совета), ослабло. Не став, как предполагалось, инструментом координации и управления, совещания Межучрежденческой группы превратились не более чем в форум для обмена информацией и проводятся в качестве параллельного мероприятия в рамках других совещаний.

Новая структура, при которой БГД стало играть ведущую роль в процессе принятия решений, не укрепила, а ослабила механизм управления Глобального договора.

Необходимость в регулярной, беспристрастной и независимой оценке эффективности

В рамках инициативы отсутствует официальный механизм представления отчетности о результатах проводимой деятельности для оценки работы БГД. Годовой обзорный доклад основан на итогах обследований деятельности представителей деловых кругов и в силу этого равнозначен самооценке. Обследования деятельности участников, не относящихся к деловым кругам, не проводятся. Как таковые, ежегодные обзоры не дают независимой, беспристрастной и всеобъемлющей картины успехов и неудач, рисков и возможностей Глобального договора.

Рекомендации

В настоящем докладе содержатся **16 рекомендаций**, четыре из которых (рекомендации 1, 2, 5 и 8) адресованы Генеральной Ассамблее для принятия соответствующих решений, пять предназначены для Генерального секретаря и семь направлены Бюро по Глобальному договору.

В рекомендациях говорится о необходимости принятия и выполнения четкого и продуманного мандата, долгосрочной стратегии и роли БГД (рекомендации 1 и 2); объединения БГД и ЮНОП/ЮНФИП (рекомендация 3); устранения несбалансированности в составе участников и обеспечения надлежащего процесса отбора (рекомендации 4 и 5); более активного применения "мер по повышению добросовестности" и ужесточения отчетности о применении десяти принципов (рекомендация 6); достижения сбалансированности и диверсификации государственного и частного финансирования (рекомендация 7); повышения прозрачности отчетности в отношении совокупного бюджета, поступлений и расходов и фактического штатного расписания Бюро (рекомендация 8); повышения эффективности и самостоятельности местных сетей, последовательности в работе и обеспечения более справедливого географического представительства региональных центров в качестве консультативных и координационных узлов (рекомендации 9 и 10); уделения внимания поощрению развития партнерских связей в интересах осуществления десяти принципов и проведения их периодического обзора для распространения передовой практики (рекомендация 11); укрепления структуры управления Глобального договора за счет восстановления консультативной роли Межучрежденческой группы и назначения членов Совета на более прозрачной основе и инклюзивного представительства участников (рекомендации 12, 13 и 14); и повышения эффективности и подотчетности инициативы за счет подготовки основанных на самооценках ежегодных докладов о ходе работы в контексте воздействия, оказываемого деятельностью Бюро, в отношении поставленных перед ним задач и его мандата, а также посредством проведения периодической независимой оценки (рекомендации 15 и 16).

Инспекторы с удовлетворением отмечают, что Группа стратегического планирования Канцелярии Генерального секретаря в своих замечаниях от 20 сентября 2010 года по проекту доклада указала, что "многие из рекомендаций, вынесенных инспекторами ИОГ, согласуются с тем направлением, которое старшее руководство Глобального договора и Генеральный секретарь хотели бы придать осуществлению данной инициативы".

Инспекторам также было предложено включить новую информацию в оценку деятельности в рамках Глобального договора, отразив в ней изменения, имевшие место в ходе Саммита руководителей, состоявшегося в июне 2010 года. К сожалению, эти положительные изменения не вписываются в сферу охвата и временные рамки настоящего обзора.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		ix
I. Введение	1–9	1
II. Роль Глобального договора.....	10–36	3
A. Инициатива	10–12	3
B. Мандат, миссия и функции Бюро по Глобальному договору	13–25	5
C. Бюро по вопросам партнерства Организации Объединенных Наций	26–32	8
D. Пропаганда идеалов Организации Объединенных Наций и ответственной деловой практики в рамках системы Организации Объединенных Наций.....	33–36	10
III. Функционирование Глобального договора	37–142	11
A. Участники	37–82	11
B. Бюро	83–97	24
C. Присутствие в странах: местные сети Глобального договора	98–107	27
D. Присутствие в регионах: центры поддержки.....	108–111	30
E. Партнерские инициативы.....	112–113	32
F. Управление.....	114–129	33
G. Оценка инициативы по заключению Глобального договора.....	130–135	36
H. Заключение	136–142	38
 Приложения		
I. Общий обзор мер, которые должны быть приняты участвующими организациями на основании рекомендаций ОИГ.....		40

Сокращения

ЕФМС	Ежегодный форум местных сетей
КСР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций
ДСП	сообщение о достигнутом прогрессе
ОГО	Организации гражданского общества
СОК	социальная ответственность корпораций
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ДОИ	Департамент общественной информации
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
МСГД	местная сеть Глобального договора
БГД	Бюро Глобального договора
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
ИМО	Международная морская организация
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ЦРДТ	Цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
НПО	неправительственные организации
УКГД	Управление по координации гуманитарной деятельности
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
УПВ	Управление по правовым вопросам
КООНПК	Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНФИП	Фонд Организации Объединенных Наций для международного партнерства
ООН-ХАБИТАТ	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ОПФПООН	Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮПОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОП	Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам партнерства
ВТООН	Всемирная туристская организация
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

I. Введение

1. В качестве одного из компонентов своей программы работы на 2009 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела оценку роли и функционирования Глобального договора в контексте партнерских связей между Организацией Объединенных Наций и корпоративным сектором за период с мая 2009 года по апрель 2010 года.

2. С учетом все более активного развития в последние годы партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и деловыми кругами ОИГ дважды обращалась к рассмотрению данного вопроса¹. В ходе своего второго обзора она пришла к тому мнению, что в рамках системы Организации Объединенных Наций существует определенная неоднозначность в понимании целей и роли инициативы по заключению Глобального договора, а некоторые неправительственные организации (НПО), объединившиеся в Альянс за свободную от корпоративного вмешательства ООН, обвинили Организацию Объединенных Наций в том, что она, образно говоря, "осиняет" своим голубым флагом действия некоторых крупнейших и богатейших корпораций мира, разрешая им использовать свою символику и не требуя от них ничего нового взамен². Другие заинтересованные стороны сочли, что данная инициатива оказалась вполне успешной, стала крупной вехой в развитии взаимоотношений между Организацией Объединенных Наций и частным сектором и служит своего рода призывом к руководителям деловых кругов во всех странах мира принять и применять в своих сферах компетенции комплекс согласованных на международном уровне принципов в области прав человека, трудовых отношений, окружающей среды и борьбы с коррупцией.

3. Подобное расхождение мнений может объясняться тем фактом, что данная инициатива была задумана в качестве средства изучения и освоения новых подходов, а не в качестве механизма регулирования. Действительно, Глобальный договор не предусматривает ни контроля за деятельностью компаний, ни оценки их поведения и действий, ни обеспечения соблюдения заложенных в нем принципов. Как ни парадоксально, но именно этот аспект и не позволяет гарантировать того, что компании, ассоциирующиеся с имиджем и репутацией Организации Объединенных Наций, действительно соблюдают ее основные принципы.

4. Предметами рассмотрения в настоящем докладе являются та роль, которую играет Глобальный договор, и то, насколько успешным он оказался в деле объединения усилий различных субъектов по поощрению соблюдения десяти согласованных принципов, лежащих в основе ответственной гражданской позиции корпораций. В нем также рассматривается весьма деликатный вопрос об использовании бренда Организации Объединенных Наций компаниями, которые, могут получать выгоду от того, что они ассоциируются с Организацией, но при этом не связаны обязательством подтверждать свою приверженность ее идеалам и принципам. В докладе приведены выявленные примеры передовой

¹ См. доклад Объединенной инспекционной группы о взаимодействии и сотрудничестве частного сектора с системой Организации Объединенных Наций (JIU/REP/99/6–A/54/700) и документ, озаглавленный "Corporate sponsoring in the United Nations system: Principles and Guidelines" ("Задействование фирм-спонсоров в рамках системы Организации Объединенных Наций: принципы и руководящие указания") (JIU/NOTE/2009/1).

² Там же, пункты 34 и 35.

практики, извлеченные уроки и трудности, с которыми еще предстоит столкнуться, а также сформулированы рекомендации, направленные на обеспечение эффективного, транспарентного и подотчетного управления такого рода партнерскими отношениями с корпоративным сектором.

5. Обзор охватывал деятельность Бюро по Глобальному договору (БГД), находящегося в Нью-Йорке, порядка 90 сетей по всему миру и пяти региональных центров. Кроме того, были рассмотрены функционирование механизма финансирования Фонда для Глобального договора и деятельность Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам партнерства (ЮНОП).

6. В соответствии с внутренними стандартами, руководящими принципами и процедурами работы ОИГ методология, применявшаяся при подготовке настоящего доклада, включала предварительный аналитический обзор, беседы с более чем 50 должностными лицами Организации Объединенных Наций и участниками инициативы, анкетирования/обследования и углубленный анализ результатов. При проведении электронного обследования соответствующие вопросы на трех языках были направлены 90 местным сетям Глобального договора (МСГД), при этом доля ответивших составила 43%. Два дополнительных обследования, предназначенные для участников инициативы, как относящихся, так и не относящихся к деловым кругам, провести не удалось, поскольку БГД отказалось предоставлять соответствующую контактную информацию, сославшись на соображения конфиденциальности и на "усталость после проведения обследования удовлетворенности клиентов". Вместо этого БГД поделилось результатами недавно проведенного им самим обследования среди участников из деловых кругов. Вследствие этого инспекторы не имели возможности ознакомиться с независимыми мнениями участников об эффективности деятельности БГД и успехе инициативы.

7. Замечания по проекту доклада были запрошены у участвующих организаций и других субъектов, с которыми проводились беседы, и соответствующим образом приняты во внимание при подготовке его окончательного варианта. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан в консультации с другими инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

8. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении I приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице отмечены те рекомендации, которые актуальны для каждой из организаций, и указано, требуется ли для их выполнения решение руководящего или директивного органа или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой.

9. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем тем, кто оказал им помощь в подготовке настоящего доклада, в частности тем, кто участвовал в беседах и столь охотно поделился своими знаниями и опытом.

II. Роль Глобального договора

A. Инициатива

10. Начало инициативе по заключению "Глобального договора" положил бывший Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан, который, выступая на Всемирном экономическом форуме в Давосе 31 января 1999 года, сказал следующее:

"В этом году я хотел бы обратиться к вам с призывом присоединиться к моим усилиям по выведению наших взаимоотношений на еще более высокий качественный уровень. Я предлагаю, чтобы вы, лидеры бизнес-сообщества, собравшиеся в Давосе, и мы, Организация Объединенных Наций, заключили основанный на совместных ценностях и принципах глобальный договор, который придаст глобальному рынку человеческое лицо. [...] Я призываю вас [...] учитывать, поддерживать и уважать ряд фундаментальных ценностей в областях прав человека, трудовых стандартов и природоохранной практики.

Почему выбор пал на эти три области? [...] поскольку речь идет о всех тех областях, в которых вы [...] можете изменить существующее положение к лучшему, [...] тех областях, в которых универсальные ценности уже были определены международными соглашениями [...и], если мы не предпримем мер, может возникнуть угроза для открытого глобального рынка, и особенно для режима многосторонней торговли.

По существу у нас есть два направления деятельности. Первое – сфера международной политики. Мы можем обратиться к государствам с призывом предоставить нам, многосторонним учреждениям, членами которых они все являются, ресурсы и полномочия, необходимые нам для выполнения поставленной задачи. [...] Вторым возможным способом поощрения этих ценностей является их непосредственное внедрение за счет принятия мер в вашей соответствующей сфере корпоративной деятельности. Многие из вас являются крупными инвесторами, работодателями и производителями в [...] странах по всему миру. Подобная власть открывает огромные возможности и предполагает большую ответственность.

Все учреждения системы Организации Объединенных Наций [...] выражают готовность оказывать вам содействие, если вам потребуется помощь, в инкорпорировании этих согласованных ценностей и принципов в поставленные перед вами задачи и корпоративную практику. Со своей стороны мы готовы содействовать развитию диалога между вами и другими социальными группами, помогать в поиске надежных решений тех волнующих вопросов, которые ими были подняты. [...] Но, возможно, более важным является то, что мы можем предпринять на политической арене, а именно оказать помощь в установлении и поддержании условий, благоприятствующих развитию торговли и открытости рынков³."

11. Итак, начало инициативе по заключению "Глобального договора" было положено и были приняты девять принципов (десятый принцип, касающийся борьбы с коррупцией, был добавлен в 2004 году) в отношении таких четырех областей деятельности, как права человека, трудовые отношения, охрана окружающей среды и борьба с коррупцией, которые вытекают из четырех важней-

³ Пресс-релиз SG/SM/6881 от 1 февраля 1999 года.

ших договоров Организации Объединенных Наций⁴. Эти тематические области/принципы охватывают целый ряд универсальных ценностей Организации Объединенных Наций, закрепленных в преамбуле и статье 1 Устава Организации Объединенных Наций. К сожалению, в их число не входят укрепление мира и развитие.

Десять принципов

Права человека

Принцип 1 Деловые круги должны поддерживать и уважать защиту провозглашенных на международном уровне прав человека;

Принцип 2 Деловые круги не должны быть причастны к нарушениям прав человека.

Трудовые отношения

Принцип 3 Деловые круги должны поддерживать свободу ассоциации и реальное признание права на заключение коллективных договоров;

Принцип 4 Деловые круги должны выступать за ликвидацию всех форм принудительного и обязательного труда;

Принцип 5 Деловые круги должны выступать за полное искоренение детского труда;

Принцип 6 Деловые круги должны выступать за ликвидацию дискриминации в сфере труда и занятости.

Окружающая среда

Принцип 7 Деловые круги должны поддерживать подход к экологическим вопросам, основанный на принципе предосторожности;

Принцип 8 Деловые круги должны предпринимать инициативы, направленные на повышение ответственности за состояние окружающей среды;

Принцип 9 Деловые круги должны содействовать развитию и распространению экологически безопасных технологий.

Противодействие коррупции

Принцип 10 Деловые круги должны противостоять всем формам коррупции, включая вымогательство и взяточничество.

12. Глобальный договор начал осуществляться в 2000 году. Организационно он был отнесен к структуре Канцелярии Генерального секретаря, и в скором времени его реализацией стало заниматься полноценное подразделение с небольшим, но увеличивающимся штатом сотрудников, собственными помещениями, финансированием, конкретными функциями и поставленными перед

⁴ Всеобщая декларация прав человека, Декларация МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Рио-де-жанейрская декларация по окружающей среде и развитию и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (КООНПК).

ним масштабными задачами. С течением времени значительно увеличилось число участников инициативы и возросли масштабы охвата частного сектора информационно-пропагандистской работой.

В. Мандат, миссия и функции Бюро по Глобальному договору

Необходимость в четком мандате

13. С 2000 года Генеральная Ассамблея приняла шесть резолюций по пункту повестки дня "На пути к глобальному партнерству"⁵. Признавая в этих резолюциях ценность Глобального договора, Генеральная Ассамблея тем не менее не предоставила ему четкого мандата или свободы действий.

14. В более ранних резолюциях Генеральная Ассамблея признала важность Глобального договора как инициативы широкого ряда заинтересованных сторон, направленной на обеспечение надлежащей ответственности корпораций⁶, приняла к сведению проводимую Организацией Объединенных Наций работу по налаживанию таких партнерских инициатив, как Глобальный договор⁷, и призвала БГД содействовать обмену передовым практическим опытом и принятию конструктивных мер⁸.

15. В 2007 году после ревизионной проверки Управлением служб внутреннего надзора (УВСН), рекомендовавшим Генеральному секретарю испросить у Генеральной Ассамблеи официальный мандат для полной легитимизации роли БГД и обеспечения основы для проведения оценки его функционирования⁹, Генеральная Ассамблея признала необходимость расширения деятельности Глобального договора как "инновационного партнерства с участием государственного и частного секторов для пропаганды идеалов Организации Объединенных Наций и ответственной деловой практики", а также подтвердила особое положение Бюро, рекомендовав ему "продолжать предпринимаемые им усилия, в частности по дальнейшему распространению информации о соответствующих извлеченных уроках и положительном опыте партнерских отношений"¹⁰. Эта резолюция была истолкована БГД как продлевающая срок действия его мандата и расширяющая его рамки¹¹. Последняя резолюция¹², принятая в 2009 году, аналогична предыдущей. По мнению инспекторов, существует необходимость в принятии более четких положений, регламентирующих деятельность БГД.

16. В отличие от других подразделений Организации Объединенных Наций, никакого конкретного бюллетеня с изложением функций БГД Генеральным секретарем опубликовано не было. В отсутствие такого официального документа Бюро определяет Глобальный договор в качестве политической платформы и практических рамок для деятельности деловых кругов, приверженных принципам устойчивости и ответственной деловой практики; инициативы в сфере руководства, призванной привести операции и стратегии деловых кругов во всем

⁵ A/RES/55/215 от 21 декабря 2000 года, A/RES/56/76 от 11 декабря 2001 года, A/RES/58/129 от 19 декабря 2003 года, A/RES/60/215 от 22 декабря 2005 года, A/RES/62/211 от 19 декабря 2007 года и A/RES/64/223 от 19 декабря 2009 года.

⁶ A/RES/56/76 (2001 год).

⁷ A/RES/58/129 (2003 год).

⁸ A/RES/60/215 (2005 год).

⁹ OIOS Audit No. AH2006/520/01-Performance Audit of the Global Compact Initiative.

¹⁰ A/RES/62/211 (2007 год).

¹¹ Global Compact Annual Review 2008, page 8.

¹² A/RES/64/223.

мире в соответствие с десятью универсально признанными принципами; и добровольной инициативы, которая опирается на публичную подотчетность, транспарентность и информационную открытость в целях дополнения регламентирующих положений и создания пространства для инновационной деятельности¹³. В 2005 году, когда Глобальный договор вступил во второй этап своего осуществления, Бюро вновь заявило, что миссия и задачи Глобального договора заключаются в том, чтобы в качестве добровольной инициативы, с наибольшим числом участников в мире поощрять ответственную гражданскую позицию корпораций, обеспечивая при этом, чтобы деловые круги в партнерстве с другими действующим лицами общества сыграли важнейшую роль в реализации такой перспективной цели Организации Объединенных Наций, как создание более устойчивой и более справедливой мировой экономики, путем интеграции положений Глобального договора и его принципов в операции и деятельность деловых кругов в масштабах всего мира и поощрения и стимулирования диалога и партнерских связей между ключевыми субъектами деятельности в интересах соблюдения 10 принципов и достижения более широких целей Организации Объединенных Наций, таких как ЦРДТ¹⁴.

17. Обзор всех резолюций Генеральной Ассамблеи о глобальном партнерстве показал, что ни в одной из них не упоминается о поставленной БГД перед собой задаче поощрения и стимулирования диалога и партнерских связей между ключевыми субъектами деятельности в поддержку соблюдения 10 принципов и достижения более широких целей Организации Объединенных Наций, *таких как ЦРДТ*, равно как ни в одной из них не говорится о миссии Глобального договора *поощрять в качестве добровольной инициативы с наибольшим числом участников в мире ответственную гражданскую позицию корпораций*. Подобные цели выходят за рамки соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи. Хотя деятельность БГД действительно финансируется за счет добровольных взносов, поступающих от (небольшой группы) стран-доноров и участников, представляющих деловые круги, инспекторы придерживаются того мнения, что государствам-членам следует определить роль Бюро, а Генеральному секретарю – конкретизировать его функции на основе стратегических указаний государств-членов. Это необходимо сделать для недопущения ситуации, в которой та или иная внешняя группа или субъект(ы) деятельности может отвлечь внимание от стратегических целей, согласованных Организацией, для поощрения интересов, способных нанести ущерб репутации Организации Объединенных Наций.

18. Осуществление изложенной ниже рекомендации содействовало бы повышению эффективности и подотчетности Глобального договора.

Рекомендация 1

Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят шестой сессии следует определить четкий мандат для Бюро по Глобальному договору и просить Генерального секретаря опубликовать в течение года бюллетень с изложением его функций, согласующихся с предоставленным ему мандатом.

19. Группа стратегического планирования Канцелярии Генерального секретаря (КГС) отметила, что "и Генеральный секретарь, и Бюро Глобального договора приветствовали бы подобное развитие событий".

¹³ Global Compact brochure, available at www.unglobalcompact.org.

¹⁴ See The Global Compact's next phase, 6 September 2005.

Необходимость в ориентированной на результаты долгосрочной стратегической рамочной основе

20. В бюджете по программам Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 2010–2011 годов¹⁵ стратегические приоритеты, мероприятия и показатели эффективности для БГД не определены, поскольку его деятельность финансируется из внебюджетных ресурсов. По этой причине в бюджете опубликована только смета расходов соответствующего целевого фонда.

21. Со своей стороны с 2005 года БГД по собственной инициативе составляет ежегодные планы действий. Кроме того, им были подготовлены наметки бюджетного предложения на 2006 год и предложение о финансировании на период 2008–2010 годов.

22. В 2008 году Совет Глобального договора (см. пункт 110 ниже) обсудил проект документа "Стратегическое направление Глобального договора Организации Объединенных Наций, 2008–2009 годы", который был квалифицирован, скорее, как исторический обзор данной инициативы, нежели полноценный документ с изложением стратегии. Члены Совета сошлись во мнении о необходимости проведения процесса, направленного на выявление и обсуждение целей и соответствующих приоритетов деятельности. Кроме того, они признали, что сохранение прежней стратегии, "допускающей погоню сразу за несколькими зайцами", чревато утратой целенаправленности Глобального договора¹⁶, и приняли решение о подготовке и распространении нового стратегического документа.

23. Не ясно, был ли этот документ доработан в конечном итоге или же заменен упомянутым выше предложением о финансировании на период 2008–2010 годов. Несмотря на утверждения Группы стратегического планирования КГС относительно того, что данное предложение о финансировании представляет собой долгосрочную стратегию, инспекторы придерживаются того мнения, что ни стратегия, рассчитанная на двух-трехгодичный период, ни предложение о финансировании, ни план действий не могут являться той долгосрочной стратегической перспективой, которая требуется БГД. В лучшем случае такой документ мог бы считаться среднесрочной стратегией, хотя в нем вопросы финансирования предшествуют изложению самой стратегии, что противоречит обычной практике Организации Объединенных Наций. Постановка задач на краткосрочную и среднесрочную перспективу должна осуществляться исходя из долгосрочных целей и мандата, утвержденных государствами-членами и изложенных в долгосрочном стратегическом документе, подготовленном в рамках транспарентного процесса принятия решений, и предусматривающего проведение консультаций. Такой рамочной основы, имеющей ключевое значение для придания Глобальному договору стратегической направленности, к сожалению, нет.

24. Учитывая большое количество проведенных мероприятий, выдвинутых инициатив и опубликованных БГД в последние годы руководств и материалов, инспекторы придерживаются того мнения, что такая долгосрочная стратегия определенно необходима для сосредоточения деятельности в рамках Договора на небольшом числе целей или адресных мероприятий, что позволит усилить оказываемое воздействие.

¹⁵ A/64/6 – Часть 1, Раздел 1: Общее формирование политики, руководство и координация, стр. 5.

¹⁶ Заключительный доклад, совещание Совета Глобального договора, Нью-Йорк, май 2008 года.

25. Осуществление нижеизложенной рекомендации должно повысить эффективность Глобального договора и усилить оказываемое им воздействие.

Рекомендация 2

Генеральной Ассамблее следует просить Бюро по Глобальному договору подготовить и представить ей долгосрочную стратегическую рамочную основу для ее незамедлительного рассмотрения. В этом документе должны быть изложены долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные цели БГД, согласующиеся с предоставленным ему мандатом.

С. Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам партнерства

Дублирование или взаимодополняемость?

26. Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам партнерства (ЮНОП) было создано в 2006 году в соответствии с резолюцией A/RES/60/1 Генеральной Ассамблеи в целях улучшения общесистемной координации при налаживании рабочих отношений с глобальными партнерами Организации Объединенных Наций¹⁷ и оказания помощи Фонду демократии Организации Объединенных Наций (ЮНДЕФ)¹⁸. ЮНОП также управляет Фондом международного партнерства Организации Объединенных Наций (ЮНФИП), который был учрежден Генеральным секретарем в 1998 году для выполнения функций связующего звена между Организацией Объединенных Наций и Фондом Организации Объединенных Наций¹⁹.

27. ЮНОП входит в структуру Департамента по вопросам управления; его Директор-исполнитель подотчетен Генеральному секретарю, а заместитель Генерального секретаря осуществляет надзор за текущей деятельностью Бюро. ЮНОП предоставляет технические консультативные услуги широкому кругу партнеров из частного сектора и гражданского общества относительно возможностей для налаживания партнерских отношений с Организацией Объединенных Наций. Бюро обеспечивает консультативное обслуживание учреждений и программ Организации Объединенных Наций по вопросам, касающимся укрепления партнерских отношений, проведения агитационной работы и применения стратегий мобилизации ресурсов, и служит тем механизмом, с помощью которого компании, присоединившиеся к Глобальному договору, могут привлечь систему Организации Объединенных Наций к выявлению и развитию возможностей для установления партнерских отношений с негосударственными субъектами.

¹⁷ ST/SGB/2009/14.

¹⁸ ЮНДЕФ был учрежден Генеральным секретарем в июле 2005 года для содействия процессам демократизации путем предоставления на конкурсной основе грантов организациям гражданского общества, участвующим в отстаивании демократических ценностей.

¹⁹ Благотворительная организация, созданная в 1998 году Тэдом Тернером для распоряжения пожертвованными им средствами в размере 1 млрд. долл. США на десятилетний срок в целях оказания поддержки делу и деятельности Организации Объединенных Наций. Соответствующее соглашение было продлено в 2008 году до 2017 года для мобилизации дополнительных средств в размере 1 млрд. долл. США.

28. На первый взгляд может показаться то, что задача БГД по поощрению и стимулированию диалога и партнерских связей среди ключевых субъектов деятельности в интересах достижения более широких целей Организации Объединенных Наций в определенной мере дублирует ту роль, которую играет ЮНОП. Однако более тщательное изучение этого вопроса позволяет прийти к выводу о том, что эти два подразделения содействуют развитию партнерских отношений различных типов: если БГД уделяет основное внимание деятельности в "стандартном контексте" и пропаганде ЦРДТ (например, в рамках таких инициатив, как "Забота о климате", "Задачи руководителей компаний в области водных ресурсов", "Принципы ответственного инвестирования", "Принципы обучения методам ответственного управления"), то ЮНОП занимается скорее технической стороной оказания помощи в налаживании партнерских связей и финансировании конкретных проектов, связанных с ЦРДТ, т.е. дополняет своей деятельностью ту нормотворческую роль, которую играет БГД.

29. Перед БГД также поставлена задача по обновлению руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области партнерства с учетом предложений всех соответствующих подразделений Организации Объединенных Наций. Кроме того, БГД в координации с ЮНОП/ЮНФИП проводит ежегодные совещания координаторов Организации Объединенных Наций и частного сектора и обеспечивает подготовку ежегодного доклада Генерального секретаря "На пути к глобальному партнерству" для Генеральной Ассамблеи. Помимо этого, БГД разрабатывает инструменты отчетности для партнерских инициатив, предоставляет возможности для прохождения профессиональной подготовки в Колледже персонала Организации Объединенных Наций и в других соответствующих учреждениях, организует совещания по обмену информацией и знаниями и ведет общесистемный вебсайт по вопросам партнерства (находившийся ранее в ведении ЮНФИП).

30. По мнению инспекторов, упомянутые выше виды деятельности в большей мере соответствуют мандату ЮНОП/ЮНФИП, нежели мандату БГД. В этой связи инспекторы напоминают о том, что в опубликованном им в 2002 году докладе "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований"²⁰ бывший Генеральный секретарь Кофи Аннан предложил в качестве *Меры 20* учредить Бюро по вопросам партнерства, которое объединило бы Бюро по Глобальному договору и Фонд международного партнерства Организации Объединенных Наций при сохранении их отдельного финансирования. Признавая важность создания единого центра для координации сотрудничества Организации с частным сектором, Генеральный секретарь предусмотрел в то же время различные функции для двух подразделений, а именно: пропаганду десяти принципов – для БГД и содействие сотрудничеству и мобилизации ресурсов на цели партнерства и оказание помощи филантропическим организациям – для ЮНФИП. Хотя предложенное Бюро по вопросам партнерства и было учреждено спустя несколько лет после этого, БГД и ЮНФИП не были объединены в его рамках, равно как не было создано и единого центра для координации сотрудничества Организации с частным сектором. Очевидно, что предложение по объединению этих двух подразделений было дополнительно проработано ЮНОП/ЮНФИП, и этот вопрос был представлен на рассмотрение нынешнему Генеральному секретарю. Решения по нему пока не принято.

²⁰ A/57/387 от 9 сентября 2002 года, стр. 30–31.

31. Инспекторы полагают, что в предложении бывшего Генерального секретаря имеется рациональное зерно, и рекомендуют вновь его рассмотреть. Выполнение следующей рекомендации позволило бы дополнительно развивать синергизм и усилить координацию и сотрудничество в рамках системы Организации Объединенных Наций в сфере партнерских отношений с частным сектором.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю в соответствии с ранее сформулированным предложением следует объединить под единым началом БГД и ЮНОП, основываясь на их взаимодополняемости и различиях в функциях, и четко разграничить их соответствующие сферы ответственности, юрисдикцию, средства мониторинга и требования, предъявляемые к отчетности, с тем чтобы БГД мог сосредоточить свою деятельность на обеспечении соблюдения десяти принципов деловыми кругами, а ЮНОП – на развитии партнерских связей между Организацией Объединенных Наций и частным сектором и расширении соответствующих возможностей.

32. Группа стратегического планирования КГС отметила, что "эта рекомендация должна помочь в укреплении развивающихся партнерских отношений между Организацией Объединенных Наций и частным сектором", указав вместе с тем на то, что в случае объединения указанных подразделений потребуется рассмотреть ряд вопросов, включая необходимость в укомплектовании объединенного органа персоналом на надлежащем уровне, включая (возможно) создание должности помощника Генерального секретаря, и обеспечить финансирование вне рамок ежегодных бюджетных циклов целевых фондов и планирование бюджета на двухгодичной основе. Затем – вразрез этому заявлению – было сделано дополнительное замечание относительно того, что "создание объединенного органа позволило бы добиться эффекта масштаба при взаимодействии с негосударственными субъектами с программной и бюджетной точки зрения, чему также придается важное значение в рекомендации ОИГ".

D. Пропаганда идеалов Организации Объединенных Наций и ответственной деловой практики в рамках Системы Организации Объединенных Наций

33. Идея "подтверждения слов делом" и поощрения ответственной деловой практики в рамках Организации Объединенных Наций нашла свое отражение в повестке дня БГД еще в 2004 году, за три года до принятия Генеральной Ассамблеей своей резолюции 62/24, в которой был поднят этот вопрос.

34. В своем докладе за 2007 год, озаглавленном "Укрепление сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и всеми соответствующими партнерами, в том числе частным сектором, Генеральный секретарь указал, что "БГД также выступает за применение его десяти принципов в работе Организации Объединенных Наций," и вновь отметил достигнутый прогресс в ряде областей, включая модернизацию Центральных учреждений Организации Объединенных Наций с целью резкого сокращения потребления энергии и приверженность Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ОПФПООН) соблюдению "Принципов ответственного инвестирования". В докладе была признана необходимость приложить дополнительные усилия для обеспечения соблюдения упомянутых принципов в рамках Организации на постоянной основе.

35. В своем ежегодном обзоре за 2008 год БГД сообщило о том, что десять принципов были инкорпорированы в сферу закупок. Однако сотрудники Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами закупок, информировали инспекторов о том, что хотя эти принципы им известны и пользуются их поддержкой, в сфере закупок они не применяются, поскольку действующие правила и положения предписывают им исходить только из принципов рационального использования средств, справедливости, транспарентности и поддержки международной конкуренции. Вместе с тем они подтвердили наличие наметившейся тенденции к использованию концепции устойчивых закупок, в рамках которой учитываются как экономические соображения (рациональное использование средств), так и соображения, касающиеся охраны окружающей среды и социальной ответственности корпораций, но на практике эта концепция еще не применяется в отсутствие соответствующего решения Генеральной Ассамблеи. Инспекторы считают, что эти усилия необходимо продолжить, в том числе в сфере закупок, и что БГД следует и далее включать в свой ежегодный обзор информацию о предпринятых конкретных действиях по поощрению и применению принципов, сформулированных в Глобальном договоре, в масштабах всей Организации.

36. Отдел закупок (ОЗ) дополнительно уточнил, что требование относительно соблюдения десяти принципов является составной частью процесса регистрации применительно к любому поставщику, регистрирующемуся на портале Глобального рынка Организации Объединенных Наций (ГРООН). При этом нужно отметить, что ОЗ, руководствуясь рекомендацией Отдела по общеправовым вопросам, занял позицию, согласно которой Глобальный договор следует рассматривать в качестве источника новых знаний и некоего идеала, к которому необходимо стремиться, но не в качестве концепции, соблюдение которой требуется контролировать, поскольку Секретариат не располагает ни соответствующим механизмом, ни ресурсами для мониторинга соблюдения соответствующих принципов поставщиками.

III. Функционирование Глобального договора

A. Участники

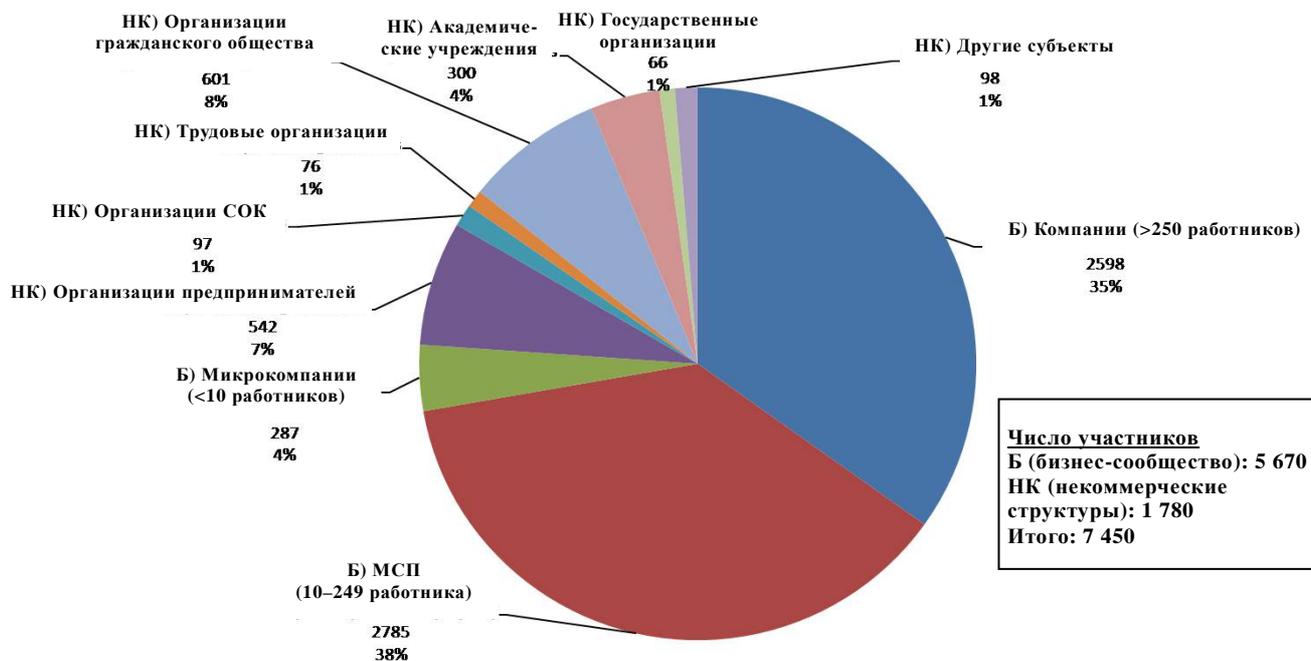
37. Согласно БГД, Глобальный договор является крупнейшей в мире глобальной инициативой по поощрению гражданской ответственности корпораций, объединяющей участников из более чем 135 стран²¹. В 2009 году в базе данных были зарегистрированы 7 450 участников, из которых 5 670 представляли бизнес-сообщество, а 1 780 участников – некоммерческие структуры. Эти цифры могут показаться незначительными при сопоставлении с общим числом компаний в мире²², но приобретают весомость при сравнении с числом участников аналогичных инициатив, таких как Всемирный совет деловых кругов по вопросам устойчивого развития и Глобальная инициатива в области отчетности.

²¹ Global Compact Annual Review 2008, page 8.

²² Согласно Докладу о мировых инвестициях за 2009 год, в 2008 году в мире насчитывалось 82 000 транснациональных корпораций и 810 000 их зарубежных филиалов (на основе данных, приведенных в документе UNCTAD/PRESS/PT/2009/051 от 17 сентября 2009 года).

38. Если говорить о размерах компаний, то среди нынешних участников можно выделить две практически равные группы, одну из которых составляют крупные компании (35%), а другую – малые и средние предприятия, на которых работают менее 250 человек (37%), в то время как микропредприятия с числом работников менее 10 человек составляют лишь 4% участников.

Диаграмма 1
Участники в разбивке по категориям



Источник: Сайт межсетевой системы обмена знаниями МСГД.

39. Среди крупных компаний 100 фигурируют в "Глобал 500"²³, публикуемом "Файнэншл таймс", а 60 входят в составляемый ЮНКТАД перечень 100 крупнейших нефинансовых транснациональных корпораций мира. Участие этих компаний имеет основополагающее значение с учетом их размера и ресурсов, числа занятых на них работников, капитализации рынка и доходов. Для БГД обеспечение их гарантированного участия и распространения десяти принципов среди их дочерних предприятий и компаний-поставщиков является наиболее приоритетным вопросом в стратегическом плане.

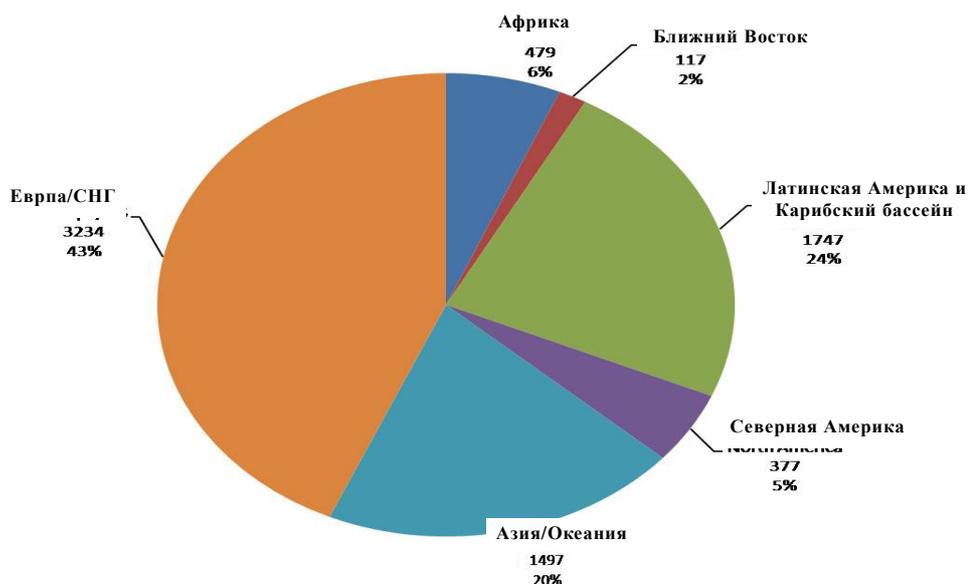
40. Если говорить об участниках, не относящихся к бизнес-сообществу, то на долю организаций гражданского общества (ОГО) приходится 8% участников, на долю организаций предпринимателей – 7%, а на долю академических учреждений – 4%. В то же время трудовые организации составляют всего лишь 1%. Среди ОГО есть несколько организаций, пользующихся международным признанием и действующих в масштабах всего мира.

²³ Global Compact Annual Review 2007.

41. В отношении регионального распределения следует отметить, что наибольшее число участников сосредоточено в Европе (43%), а наименьшее – на Ближнем Востоке (2%). Участие североамериканских компаний незначительно (5%), что обусловлено, по-видимому, опасениями, касающимися судебных разбирательств, соблюдения трудовых прав и возможного нанесения ущерба репутации Организации Объединенных Наций²⁴.

Диаграмма 2

Участники в разбивке по географическим районам



42. Около половины из входящих в десятку наиболее крупных участников являются компаниями из развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой, таких как Аргентина, Бразилия, Китай, Колумбия, Мексика и Сингапур. Масштабы участия значительно варьируются в зависимости от той или иной страны: в целом же наибольшая доля участников, представляющих деловые круги, приходится на Францию и Испанию (около 10%).

²⁴ Assessing the Global Compact's Impact, McKinsey & Company, May 11, 2004, page 11.

Диаграмма 3
Страны с наибольшим числом участников из деловых кругов и некоммерческих структур



Источник: сайт межсетевой системы обмена знаниями МСГД.

Количество в противопоставлении качеству

43. На этапе своего становления БГД вполне обоснованно сосредоточило усилия на расширении и диверсификации базы участников, в результате этого число сигнатариев, прежде всего из некоммерческих структур, постоянно увеличивалось, особенно в течение первых трех лет.

44. В настоящее время вопрос заключается уже не в том, сколько новых участников присоединяются к инициативе, а кто именно присоединяется или не присоединяется к ней и по каким причинам. Необходимо решить, что важнее – стремительный рост числа сигнатариев или достижение глубокой приверженности и высокой результативности и понимание путей реализации этих целей. Кроме того, требуется определить тот поддающийся регулированию и обеспечивающий эффективность деятельности предел численности участников, при котором возможен эффективный диалог и социальный контроль.

45. БГД затронуло некоторые из этих вопросов в своем предложении о финансировании на период 2008–2010 годов. В этом документе определены две группы корпоративных участников: небольшая группа "лидирующих компаний", которые приняли принципы, поощряемые в рамках инициативы, в качестве стратегически важной возможности; и многочисленная группа "начинающих". Задача, как указывается в этом документе, заключается в том, каким образом сохранить мотивацию и приверженность ведущих компаний, обеспечивая в то же время, чтобы Глобальный договор служил "стартовой площадкой" для "начинающих". В предложении сформулированы пять ближайших задач, из которых три касаются регулирования темпов роста инициативы и качества вовле-

чения участников, и определены показатели их успешной реализации, приведенные в следующей таблице:

Таблица 1

Предложение о финансировании БГД на период 2008–2010 годов – Задачи и показатели

<i>Задача</i>	<i>Показатель успешной реализации</i>
Обеспечить регулирование темпов роста и масштабов охвата инициативы	Увеличение числа как участников из деловых кругов, так и местных сетей на 5% в год
Повысить публичную отчетность и транспарентность участников	Увеличение к 2010 году доли участников, представляющих сообщения о достигнутом прогрессе (СДП) ²⁵ , до 70% Вовлечение 20% местных сетей в процесс общественной проверки ²⁶
Активизировать деятельность участников на местах	Увеличение числа сигнатариев тематических инициатив Активизация обмена передовой практикой Более активное участие в деятельности тематических рабочих групп Увеличение числа проектов по развитию партнерских связей между государственным и частным секторами, опирающихся на соблюдение десяти принципов Улучшение положения с проведением самооценок участниками

46. Хотя предложенные задачи и показатели вполне состоятельны, стратегическим ориентирам БГД по-прежнему недостает полноценного решения ключевой задачи управления качеством и достижения более масштабного воздействия. Помимо этого, не предусмотрено никаких целевых мер в отношении той или иной конкретной группы для устранения существующих перекосов в членском составе.

47. В этом отношении 85% респондентов в рамках обследования ОИГ высказались за необходимость дальнейшего увеличения числа участников, а 76% указали также на целесообразность принятия дополнительных обязательств в отношении качества участия.

²⁵ Механизм оценки и отчетности, используемый участниками Глобального договора.

²⁶ Общественная проверка в контексте Глобального договора представляет собой процесс представления участникам откликов на СДП. Она позволяет средствам массовой информации, гражданскому обществу и общественности в целом рассматривать, оспаривать и/или проверять информацию, предоставленную компаниями о достигнутом ими прогрессе в осуществлении десяти принципов.

48. В 2008 году Совет Глобального договора обсудил вопрос о "соотношении качества и количества", не придя к какому-либо решению из-за расхождения в ожиданиях его многочисленных членов. Инспекторы полагают, что в данном случае речь идет о ключевом стратегическом решении, дополнительная задержка с принятием которого недопустима, поскольку от этого зависит повышение эффективности и результативности инициативы. Приведенная ниже рекомендация ориентирована в этом направлении.

Рекомендация 4

Бюро по Глобальному договору следует стремиться к принятию – после проведения консультаций со всеми субъектами – политического решения о составе участников с учетом их разбивки по категориям и географическим районам в целях достижения надлежащего соотношения между количеством участников Глобального договора и качественным представительством и дополнительного обеспечения универсального применения и актуальности десяти принципов.

49. В отношении приведенной выше рекомендации Группа стратегического планирования КГС указала на то, что политическое решение, касающееся численного состава, "не согласуется с добровольным характером инициативы" и что "в рамках Глобального договора прилагаются максимальные усилия для охвата всех регионов мира и всех бизнес-процессов и поощрения их к участию в инициативе". Инспекторы придерживаются того мнения, что решение участников относительно добровольного присоединения к инициативе отнюдь не исключает активизации БГД его усилий по более качественному охвату некоторых регионов мира и некоторых категорий участников из некоммерческих структур, которые в настоящее время недопредставлены, в целях достижения инклюзивности и универсальности. В своих замечаниях по проекту доклада МОТ поддержала идею применения более инклюзивного подхода в отношении трудовых организаций, благодаря которому "может быть достигнуто более глубокое понимание принципов трудовых отношений и оказана дополнительная поддержка их реализации в рамках деловых организаций".

Приверженность участников

50. Приверженность участников реализации инициативы имеет различные причины. Основная причина участия деловых кругов заключается в повышении доверия к компании и в оказании влияния на общественное мнение и соответствующее национальное законодательство. Для ассоциаций предпринимателей главным является то, что участие в инициативе позволяет оказывать поддержку предпринимательским интересам, а для некоторых НПО и трудовых организаций инициатива предоставляет возможность оказывать влияние на поведение компаний и следить за выполнением ими принятых обязательств по Глобальному договору. Представители академических кругов участвуют в инициативе прежде всего потому, что они рассматривают ее в качестве механизма получения новых знаний, способствующих осмыслению концепции социальной ответственности корпораций. Цель Организации Объединенных Наций заключается в привлечении компаний к осуществлению десяти принципов, хотя для системы Организации Объединенных Наций в целом (за исключением нескольких "первопроходцев", таких как ПРООН и ЮНИСЕФ, которые первыми в рамках системы Организации Объединенных Наций приступили к налаживанию таких партнерских связей) Глобальный договор предоставляет возможность налаживания контактов с частным сектором.

51. Ожидания, которые участники связывают с Глобальным договором, также отличаются разнообразием и, как это уже было продемонстрировано, являются причиной разочарования, приводящего к критике инициативы. В целом же инициатива "пала жертвой собственного успеха". С ростом ее популярности все громче стали звучать требования об ужесточении контроля за деятельностью компаний и обеспечения их отчетности. Как известно, используемый БГД подход к управлению инициативой отличается прагматизмом и рациональным использованием возникающих возможностей. Хотя им был принят ряд "мер по повышению добросовестности" в целях уменьшения рисков в деле управления брендом, жесткой позиции в отношении отбора участников и рассмотрения жалоб занято так и не было.

52. Некоторые НПО и профессиональные группы считают, что характерный для Глобального договора всеобъемлющий подход, добровольный характер присоединения к нему и нежелание выполнять более отчетливую роль в сфере нормативного регулирования вызывают разочарование. С другой стороны, деловые круги в большинстве своем не желают подвергаться какому бы то ни было мониторингу.

53. Для участия в Глобальном договоре руководителю компании необходимо направить подписанное письмо-обязательство на имя Генерального секретаря. В письме должно быть указано, что компания обязуется интегрировать десять принципов в свою бизнес-стратегию, повседневную деятельность и организационную культуру. Кроме того, компания должна обязаться публично пропагандировать Глобальный договор и закрепленные в нем принципы и публиковать ежегодное СДП с изложением принятых мер по осуществлению упомянутых принципов. Хотя требования, предусмотренные в этом письме, были в последнее время ужесточены, они не служат достаточной гарантией того, что компании будут учитывать десять принципов в рамках своей корпоративной политики в области социальной ответственности или вменять в обязанность своим поставщикам и дочерним предприятиям обеспечивать их соблюдение.

54. Участники, не относящиеся к деловым кругам, также должны подписать письмо, подтверждающее их приверженность соблюдению десяти принципов и содержащее их обязательство по участию в деятельности в рамках Глобального договора в форме работы в местных сетях, присоединения к партнерствам и специализированным инициативам и представления компаниям комментариев по их СДП.

55. Инспекторы хотели бы отметить, что даже после проведения бесед с сотрудниками Глобального договора и получения информации о том, что по состоянию на 2009 год новые заявки проверяются также с использованием базы данных "Уорлд-Чек", они не смогли определить, какие критерии применяются БГД для отбора участников. Должностные лица Глобального договора утверждали, что прием компаний не является сам по себе подтверждением их надлежащего поведения. Они вновь заявили, что инициатива предполагает ознакомление с новой информацией, развитие диалога и налаживание партнерских связей, а ее роль заключается в оказании содействия компаниям в осуществлении соответствующих принципов и в предоставлении им необходимых средств и ресурсов для представления сообщений о достигнутом прогрессе в выполнении взятых ими на себя обязательств.

56. В отличие от БГД некоторые учреждения Организации Объединенных Наций убеждены в том, что заключение альянсов с представителями бизнес-сообщества может быть сопряжено с риском для репутации, и в этой связи разрабатывали процесс жесткого отбора потенциальных партнеров. Как представля-

ется, ЮНИСЕФ разработал одну из лучших процедур, включающую предварительную конфиденциальную проверку (проводимую внешней фирмой) с использованием согласованных критериев приемлемости (репутация компании, соблюдение прав человека и принципов, регулирующих детский труд, судебные разбирательства в прошлом и настоящем и т.д.). Ежегодно такую проверку проходят примерно 100 компаний, и составленный рейтинг действует в течение одного года. Процессом отбора занимается Отдел по вопросам мобилизации средств в частном секторе и партнерского сотрудничества, а спорные случаи направляются для рассмотрения Координационному комитету, который в своей работе руководствуется специально разработанным кругом ведения.

57. Некоторые организации автоматически исключают компании, отбракованные ВОЗ (компании, занимающиеся сбытом алкоголя, табака и вооружений, и некоторые продовольственные компании). Эти организации отнюдь не горят желанием стать партнерами или войти в число основных учреждений в составе Глобального договора. Действительно, используемые ими критерии приемлемости для отбора партнеров жестче пересмотренных Руководящих принципов Организации Объединенных Наций по вопросам сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и деловым сектором, в которых предусмотрено, что партнерами Организации Объединенных Наций не должны являться те компании, которые *на систематической основе оказываются неспособными продемонстрировать соблюдение принципов Глобального договора*. Действительно, отсутствие мониторинга за деятельностью компаний нередко признается в качестве ахиллесовой пяты данной инициативы²⁷, "серьезного просчета, позволяющего компаниям, известным нарушениями прав человека, пользоваться столь престижной протекцией Генерального секретаря, ничего не отдавая взамен"²⁸. Некоторые НПО, такие как "ЭкшнЭйд", "Гринпис", "Международная амнистия" и "Бернская декларация", подвергли критике Глобальный договор за его "беззубость" в отношениях с частными компаниями²⁹, в то время как "Корпорейт обсерватори груп" заявила, что Международная торговая палата является основным партнером и одним из создателей Глобального договора и сторонником его отказа от любой формы мониторинга³⁰. Некоторые лица, с которыми проводились беседы, также поднимали вопрос о том, почему некоторым государствам – членам Организации Объединенных Наций открыто указывают на то, что они не отстаивают ценности Организации, в то время как компании, подписавшие Глобальный договор, пользуются презумпцией невиновности в случае выдвижения против них обвинений в несоблюдении ими взятых на себя обязательств.

58. В результате возникает тревожное ощущение, что действия некоторых компаний, не желающих добиваться досконального соблюдения соответствующих принципов и использующих Глобальный договор и Организацию Объединенных Наций для получения выгоды "под прикрытием голубого флага", подрывают Глобальный договор.

²⁷ Bruno, Kenny and Joshua Karliner, *Earthsummit.Biz: The Corporate Takeover of Sustainable Development*, 2002, page 53.

²⁸ Ibid., page 40.

²⁹ CorpWatch, "UN Global Compact with Business "lacks teeth" – NGOs," available at www.corpwatch.org.

³⁰ Bruno, Kenny and Joshua Karliner, *Earthsummit.Biz: The Corporate Takeover of Sustainable Development*, 2002, page 52, 53.

59. Инспекторы не могут утверждать, что эти утверждения верны, но сходятся во мнении о том, что риск для репутации Организации действительно существует и что меры по его устранению должны быть приняты. В настоящее время БГД отслеживает и распространяет на своем уровне упоминания о Глобальном договоре в средствах массовой информации, но не анализирует содержание этих материалов. Хотя БГД заявляет, что с течением времени отношение к инициативе улучшилось, эти утверждения так и не были подтверждены официальными документами. Кроме того, реагирование на жалобы не является для БГД задачей первостепенной важности, поскольку в соответствии со своим статусом этот орган не осуществляет ни контроля, ни надзора, ни мониторинга в отношении поведения и действий компаний.

60. Инспекторы считают, что для укрепления доверия необходимо использовать контрольные ориентиры, по которым можно было бы определять фактическую результативность деятельности. Принципы, закрепленные в Глобальном договоре, носят поведенческий характер и как таковые должны быть переведены в конкретные стандарты и меры, соблюдение которых должно контролироваться специальными механизмами. В этой связи 79% местных сетей, участвовавших в обследовании ОИГ, заявили, что с ними проводились консультации в отношении приема новых компаний, и лишь 33% из них высказались за ужесточение процесса отбора.

61. Если же говорить об участии НПО, то УВСН в рамках своей ревизионной проверки 2006 года выразило обеспокоенность в связи с тем, что НПО могут получать прямой доступ к Организации Объединенных Наций через Глобальный договор без прохождения обычной процедуры проверки и аккредитации, обеспечиваемой Департаментом по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) и Департаментом общественной информации (ДОИ). В то же время БГД ответило, что недавно нанятый координатор НПО будет содействовать разработке механизма по поощрению и мониторингу участия представителей из некоммерческих структур³¹. Инспекторам не удалось выявить какой-либо прогресс в этом отношении.

62. В заключение инспекторы хотели бы отметить, что, по их мнению, существует необходимость в установлении минимальных критериев отбора и в прохождении предварительной проверки всеми представителями деловых кругов и некоммерческих структур, заинтересованных в участии в Глобальном договоре.

Рекомендация 5

Генеральной Ассамблее следует обратиться с призывом к установлению процесса отбора, в рамках которого кандидаты из деловых кругов и некоммерческих структур рассматривались бы на основании предварительно определенных критериев приемлемости, с тем чтобы уменьшить риск, сопряженный с использованием бренда Организации, и усилить отчетность Бюро в отношении приема новых участников Глобального договора.

63. В связи с этой рекомендацией БГД сообщило об уже применяемом им процессе отбора новых участников, включающем два этапа: использование глобальной базы данных для проверки кандидатов на предмет выявления возможных несоответствий и направление местным сетям просьбы относительно указания причины, в силу которой соответствующей компании не следует разрешать присоединяться к инициативе. БГД добавило, что компании, у которых

³¹ OIOS, Performance Audit of the Global Compact Initiative, AH2006/520/01, paragraph 32.

имеются проблемы, но которые стремятся внести изменения в свою деятельность, могут присоединиться к инициативе. Тем не менее Совет Глобального договора считает относительными достоинствами инициативы то, что минимальные критерии приема в ней все же имеются.

64. Группа стратегического планирования КГС указала, что проведение процесса отбора, предусматривающего проверку кандидатов из деловых кругов и некоммерческих структур на предмет их соответствия предварительно установленным критериям, противоречит основным принципам, в соответствии с которыми Глобальный договор был основан в качестве добровольной ассоциации. Инспекторы отдают себе отчет в том, что такая рекомендация может породить конфликт, угрожающий существованию инициативы, и исходя из этого считают, что было бы целесообразнее, если бы решение по вопросу, затрагивающему доверие к самой организации, было принято таким органом, как Генеральная Ассамблея.

Меры повышения добросовестности

65. В докладе об оценке Глобального договора, проведенной в 2004 году компанией "Маккинзи энд компани", было предложено принять меры по повышению добросовестности. Подготовка первого варианта таких мер была завершена в 2005 году после проведения консультаций с Управлением по правовым вопросам (УПВ).

66. Цель этих мер заключалась в усилении подотчетности участников по трем следующим критериям: 1) необоснованное использование названия и логотипа Глобального договора; 2) непредставление компаниями СДП; и 3) наличие процедуры рассмотрения утверждений о систематических и вопиющих нарушениях компаниями принципов Глобального договора.

67. Учитывая утверждения БГД о том, что его руки связаны добровольным характером инициативы и сопротивлением, которое компании оказывают любой форме мониторинга, можно предположить, что в плане реального осуществления этих мер сделано было немного, если не считать исключения из перечня участников тех компаний, которые не представляют СДП. В этой связи УПВ в 2005 году посоветовал БГД, чтобы урегулированием жалоб на участвующие компании занимались только заинтересованные стороны, хотя Глобальный договор мог бы предоставлять указания и содействие затрагиваемым компаниям в деле обеспечения соответствия их действий тому обязательству, которое они взяли на себя в отношении соблюдения принципов Глобального договора.

68. Должностные лица Глобального договора в ходе проведенных с ними бесед признавали, что они не вполне удовлетворены тем, каким образом осуществляются меры повышения добросовестности. Они сообщили, что в 2009 году Совету, который осуществляет надзор за реализацией этих мер, было предложено рассмотреть высказанную идею относительно включения новых положений, касающихся продолжительности периода непредставления СДП для исключения из списка участников и частоты представления информации по областям, охватываемым принципами. Вместе с тем инспекторы полагают, что настоящим вопросом является не столько введение новых требований, сколько задача эффективного распространения и применения уже действующих принципов. Аналогичные мнения высказывались и другими должностными лицами Организации Объединенных Наций как в ходе проводившихся с ними бесед, так и в полученных от них замечаниях по проекту доклада.

69. Согласно результатам проведенного ОИГ обследования, 23% респондентов сообщили, что им ничего не известно о мерах повышения добросовестности; 46% полагали, что эти меры следует осуществлять более тщательным образом с учетом полученных утверждений; 43% заявили, что с ними проводились консультации относительно исключения определенных компаний из числа участников инициативы; и лишь 18% указали на то, что они участвовали в рассмотрении жалоб, касающихся участников из деловых кругов.

Утверждения о систематических или злостных нарушениях принципов участниками из деловых кругов

70. По словам БГД, "интересы поддержания репутации, сохранения добросовестности и конструктивного характера усилий Глобального договора и его участников требуют наличия транспарентных методов рассмотрения заслуживающих доверия жалоб на систематические или злостные нарушения общих целей и принципов Глобального договора"³².

71. БГД предоставляет руководящие указания относительно поощрения качественного участия и оказания содействия участникам в деле обеспечения соответствия их деятельности принятым ими обязательствам. Однако БГД не будет само участвовать в рассмотрении каких бы то ни было претензий правового характера, равно как и не будет расследовать сообщения о нарушениях в СМИ. В соответствии с действующими процедурами всякий раз, когда поступает письменная жалоба, БГД должен прежде всего содействовать диалогу между сторонами. Однако, если соответствующая компания воздерживается от сотрудничества в течение двух месяцев, она может быть признана "не поддерживающей связь" и впоследствии исключена из числа участников.

72. БГД информировало инспекторов относительно получения сведений о 73 таких случаях и о том, что процесс содействия диалогу применялся лишь в 29 из них (поскольку "не все лица, поднявшие соответствующий вопрос, желали добиваться его разрешения в рамках процесса содействия или поскольку не во всех ситуациях этот процесс мог быть применен"³³). Инспекторы не смогли получить подробной информации о том, сколько утверждений и какого характера было получено, обсуждено и рассмотрено и сколько компаний было исключено из числа участников.

73. По мнению инспекторов, при разглашении статистических данных о полученных утверждениях и принятых в связи с ними мерах необходимо представлять более всеобъемлющую информацию и обеспечивать большую транспарентность.

Сообщение о достигнутом прогрессе (СДП)

74. Как упоминалось ранее, СДП служит механизмом самооценки и отчетности компаний, участвующих в Глобальном договоре. При присоединении к инициативе эти компании берут на себя однозначное обязательство по представлению СДП³⁴. Только участники из деловых кругов обязаны ежегодно представлять СДП, которые затем публикуются на вебсайте Глобального договора и доступны для ознакомления другими субъектами и широкой общественностью.

³² "Меры повышения добросовестности", вебсайт Глобального договора.

³³ Final Report, Meeting of the Global Compact Board, New York, 24 July 2009.

³⁴ См. www.unglobalcompact.org.

75. Первоначально представлению СДП должного внимания не уделялось, и доля "поддерживающих связь" участников была относительно низкой (35% в 2002 году и 40% в 2003 году)³⁵. После того, как все активнее стала высказываться обеспокоенность по поводу эффективности инициативы и стали слышны призывы к более тщательному анализу деятельности фирм, в 2004 году БГД приняло свои первые руководящие принципы по вопросам представления СДП. Этот программный документ вступил в действие в 2005 году, пересматривался в сторону ужесточения в 2006, 2008 и 2009 годах и пропагандировался БГД и местными сетями в рамках распространения инструментария и руководств и организации учебных занятий и семинаров-практикумов. В результате, в 2008 году свои СДП представили уже 76% участников, что свидетельствует о резком увеличении этого показателя по сравнению с предыдущими годами³⁶.

76. Недавно проведенный Фондом Жиле обзор 40 СДП, представленных крупными компаниями, свидетельствует о значительном разбросе по охвату и качеству приведенной информации в отношении каждого из принципов³⁷. Если сопоставлять информацию в разбивке по принципам, то наибольшее внимание уделяется экологической ответственности, за которой следуют права человека, дискриминация и борьба с коррупцией, свобода ассоциации, детский труд и принудительный труд³⁸.

77. Инспекторы провели отдельный обзор случайной выборки СДП (представленных различными по размеру компаниями), который был оценен с учетом требований, предусмотренных Практическим руководством по СДП. Из 58 рассмотренных СДП две трети удовлетворяли всем требованиям. Во всех СДП содержалась информация о соблюдении девяти принципов. В наименьшей мере освещалось соблюдение принципов, касающихся детского труда и борьбы с коррупцией. Самая низкая эффективность отчетности была зафиксирована в отношении свободы ассоциации, детского труда и принудительного труда. Наиболее освещенными и популярными оказались два принципа, направленные на поддержку подхода к экологическим проблемам, основанного на принципе предосторожности, и на повышение ответственности за состояние окружающей среды. В целом результаты обзора ОИГ в отношении всех типов компаний оказались аналогичными тем, которые были получены Фондом Жиле при обзоре СДП крупных компаний.

78. В ходе обзора, проведенного инспекторами, было установлено, что некоторые участники были указаны дважды или отнесены к неправильной категории и что некоторые СДП, отмеченные на вебсайте Глобального договора как удовлетворяющие всем требованиям, на деле оказались неудовлетворительными и наоборот. Кроме того, было обнаружено, что СДП, включенные в ежегодные доклады, были изложены не так четко, как СДП, представленные в виде отдельного доклада³⁹. Эти результаты указывают на необходимость усиления контроля. Кроме того, тот факт, что СДП представляются на самых различных языках, лишь усугубляет проблему.

³⁵ Briefing paper, Meeting of the Global Compact Board, 4 April 2007, page 19.

³⁶ Global Compact Annual Review 2008, page 53.

³⁷ Общая эффективность отчетности была оценена в 0,3–0,5 от единицы по охвату и 0,4–0,6 по качеству.

³⁸ Global Compact Annual Review 2008.

³⁹ По результатам проведенного БГД обзора, из 1 230 СДП, полученных в 2006–2009 годах, 53% представляли собой отдельные доклады, а 42% были включены в стандартные сообщения компаний.

79. БГД сообщило, что у него нет возможности проверять информацию, представляемую в СДП. Хотя Совет Глобального договора и обсудил идею проверки/подтверждения СДП независимым органом, он не смог прийти к единому мнению относительно путей решения данной проблемы, которая по-прежнему представляет репутационный риск для инициативы.

80. Из местных сетей, отвечавших на вопросы, проведенного инспекторами обследования 71% указали, что они принимают последующие меры в случаях непредставления информации и организуют соответствующую учебную подготовку, 34% направляют отклики после представления информации, а 25% проводят коллегиальные оценки в ходе самого процесса. Следует отметить, что малые и средние предприятия сталкиваются со значительными трудностями при представлении СДП вследствие недостаточных возможностей и ресурсов и отсутствия конкретных руководящих материалов, причем даже на официальных языках Организации Объединенных Наций. Одна из сетей в официальном порядке пожаловалась на то, что для обмена информацией в основном используется английский язык.

81. Хорошим примером применения передовой практики служит местная сеть Испании. Ею подготовлены подробные руководящие принципы на испанском языке, в том числе для малых компаний, и разработана типовая форма СДП, доступная в интерактивном режиме. Кроме того, она проводит проверку СДП на предмет четкости изложения, достаточно широкого охвата и соответствия требованиям, предъявляемым к отчетности, прежде чем эти документы будут размещены на сайте. Ежегодно проверку и оценку на местном уровне проходят 40–50 СДП, из которых отбираются лишь те, которые сочтены "наиболее показательными".

82. В заключение следует отметить необходимость в дополнительных усилиях для повышения качества отчетности. Местные сети необходимо побуждать к проведению коллегиальных обзоров СДП, а ОГО и научные круги следует поощрять к активному использованию "общественной проверки". Кроме того, необходимо обратиться с просьбой к крупным компаниям относительно того, чтобы они представляли информацию о прогрессе в осуществлении десяти принципов, достигнутом их дочерними компаниями, или обеспечить, чтобы эти дочерние компании напрямую представляли свои СДП. Далее, в соответствии с рекомендацией, сформулированной участниками Ежегодного форума местных сетей (ЕФМС) в 2009 году, следует обязать ОГО также представлять свои СДП и разработать форму отчетности на всех официальных языках Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 6

Генеральному секретарю в его качестве Председателя Совета Глобального договора следует представить на рассмотрение Совета конкретные меры по усилению отчетности в отношении осуществления мер по повышению добросовестности, включая а) более тщательную проверку СДП местными сетями и гражданским обществом; б) тип и частоту мониторинга СДП силами БГД; в) представление СДП участниками из некоммерческих структур; и д) более инициативное и транспарентное рассмотрение жалоб.

В. Бюро

Местонахождение и подотчетность Бюро

83. В организационной структуре Организации Объединенных Наций БГД – в административном и функциональном плане – являлось частью Канцелярии Генерального секретаря до 2008 года, когда административные функции были переданы Канцелярии Департамента по вопросам управления. Стратегическое руководство и управление программой работы остались в ведении Канцелярии Генерального секретаря. Директор – исполнитель Глобального договора подотчетен Генеральному секретарю через помощника Генерального секретаря по планированию политики.

84. Некоторые должностные лица Глобального договора считают, что структурная связь БГД с Канцелярией Генерального секретаря имеет важнейшее значение для успеха инициативы и что ее следует сохранять. Вместе с тем, учитывая критику, которой подвергалась инициатива, инспекторы полагают, что сохранение тесной связи между БГД и Генеральным секретарем порождает риск для репутации Организации. Не следует забывать и о том, что, поскольку Глобальный договор превратился из простой инициативы Генерального секретаря в полноценное подразделение, необходимости сохранять ее непосредственную "привязанность" к Канцелярии Генерального секретаря уже нет. Исходя из этого, инспекторы считают, что в связи с рекомендованным объединением БГД и ЮНОП/ЮНФИП необходимо внести изменения в подотчетность БГД и переподчинить его заместителю Генерального секретаря.

Финансирование

85. Деятельность БГД практически полностью финансировалась за счет ежегодных добровольных взносов правительств в Целевой фонд до 2006 года, когда был создан Фонд для Глобального договора, в который свои ежегодные добровольные взносы могли направлять и участники из деловых кругов.

86. В 2007 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/211 признала "особый характер финансирования Глобального договора, который был специально разработан с учетом разнообразия участвующих в его работе заинтересованных сторон"⁴⁰.

87. С 2005 года отчисления на поддержку программ из поступающих взносов на цели осуществления Глобального договора в исключительном порядке были установлены в размере 7%, в то время как в случае других добровольных взносов эти отчисления составляют 13%. 5% из отчисляемых 7% удерживаются БГД, а 2% выплачиваются Фонду для Глобального договора за оказываемые услуги.

88. Хотя число компаний, выплачивающих взносы, увеличилось с 42 в 2006 году до 475 в 2009 году⁴¹, число стран-доноров по-прежнему невелико и немногим больше десятка (большинство из них составляют страны Европы)⁴². Если не принимать мер по изменению сложившегося положения, столь ограниченная база финансирования и столь несбалансированное географическое пред-

⁴⁰ A/RES/62/211, пункт 9.

⁴¹ См. www.globalcompactfoundation.org.

⁴² По состоянию на май 2010 года странами-донорами являлись: Великобритания, Германия, Дания, Испания, Италия, Китай, Колумбия, Норвегия, Республика Корея, Финляндия, Франция, Швейцария и Швеция.

ставительство стран-доноров могут поставить под вопрос легитимность БГД в долгосрочной перспективе. В этой связи инспекторы признают усилия БГД по увеличению взносов государств-членов, хотя в подготовленном БГД предложении о финансировании на период 2008–2010 годов этот вопрос не рассматривается. В упомянутом документе прогнозируется бюджет в размере 14,7 млн. долл. США на трехгодичный период при 15-процентном увеличении бюджета к концу указанного периода. Предполагается, что финансирование за счет взносов государств-членов останется на прежнем уровне, а прирост будет обеспечен за счет взносов компаний через Фонд для Глобального договора.

89. Поступления и расходы БГД по линии Целевого фонда Организации Объединенных Наций (взносы правительств) и по линии Фонда для Глобального договора (взносы частного сектора) учитываются отдельно. Инспекторам не удалось обнаружить полный обзор бюджета и расходов Глобального договора ни в соответствующем предлагаемом бюджете по программам, ни в проверенных финансовых ведомостях Организации Объединенных Наций, или ежегодных обзорах БГД. Прибегнув к такому методу, как сложение цифровых данных, приведенных в финансовых ведомостях Целевого фонда и Фонда для Глобального договора⁴³, инспекторы смогли определить, что общие поступления в период 2008–2009 годов составили примерно 16 млн. долл. США, а общие расходы – около 12,6 млн. долл. США, что значительно больше сметы в 9,5 млн. долл. США, указанной в предложении о финансировании на период 2008–2009 годов. Инспекторы считают, что по крайней мере в ежегодном обзоре Глобального договора должна приводиться единая, всеобъемлющая и транспарентная отчетность о ресурсах.

90. Инспекторы обеспокоены последствиями ограниченной базы финансирования, обеспечиваемого государствами-членами, в связи со все увеличивающимся объемом взносов из частного сектора, а также отсутствием консолидированной и однозначной финансовой отчетности и сокращением в порядке исключения отчислений на поддержку программы из добровольных взносов для БГД. Они считают, что обеспечение транспарентного и сбалансированного финансирования из государственных и частных источников имеет исключительно важное значение для защиты имени, авторитета и интересов как Глобального договора, так и Организации Объединенных Наций и для недопущения того, чтобы о них складывалось такое мнение, что они якобы финансируются и контролируются корпорациями.

Рекомендация 7

Бюро по Глобальному договору следует разработать надежную стратегию финансирования, в которой учитывалась бы необходимость увеличения и диверсификации взносов государств-участников и достижения более сбалансированного государственного и частного финансирования в целях повышения эффективности, транспарентности и подотчетности.

Фонд для Глобального договора

91. Согласно Меморандуму о договоренности, подписанному в 2006 году, основные функции Фонда заключаются в мобилизации средств на поддержку работы БГД и другой деятельности, направленной на содействие осуществлению инициативы. В ходе проведенного инспекторами обзора функционирова-

⁴³ В случае целевых фондов финансовый год заканчивается 31 декабря, а в случае Фонда для Глобального договора – 31 марта.

ния Фонда было установлено, что в период между 2006 годом (год его создания) и 2008 годом у Фонда не было ни персонала, ни физического адреса. Вплоть до ноября 2008 года, когда для Фонда были арендованы отдельные помещения за пределами Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, управлением счетами Фонда занимался один из сотрудников БГД, в ведении которого находились договоры на предоставление услуг.

92. Кроме того, инспекторам стало известно, что средства Фонда использовались в интересах БГД, включая оплату услуг бывших сотрудников БГД, нанятых для оказания содействия в реализации таких инициатив, как разработка "Принципов ответственного инвестирования" и "Принципов ответственного управления", и оплату услуг компаний, организовывавших мероприятия для БГД; покрытие расходов, связанных с выпуском публикаций; и покрытие на непериодической основе путевых расходов сотрудников БГД, связанных с их участием в совещаниях. Помимо этого, в конце года часть нераспределенных средств (350 000 долл. США в 2008 году и 300 000 долл. США в 2009 году) перечислялась в виде гранта в Целевой фонд Организации Объединенных Наций для финансирования оперативных расходов БГД.

93. Несмотря на положения резолюции A/RES/62/211 Генеральной Ассамблеи, в которой признается "особый характер управления и финансирования" БГД, инспекторы выражают обеспокоенность в связи с этими необычными финансовыми договоренностями, идущими в обход существующих норм и процедур Организации Объединенных Наций, поскольку в качестве отдельного подразделения Организации Объединенных Наций Фонд в силу своих обязанностей не только мобилизует, но и расходует средства от имени БГД, но применяет при этом законы Соединенных Штатов Америки.

Персонал БГД

94. При проведении своего обзора ОИГ не смогла обнаружить никакой информации о штатном расписании БГД ни на вебсайте Глобального договора, ни в его ежегодных докладах, ни в других официальных документах. Согласно представленным данным, в период проведения обзора ОИГ это штатное расписание являлось следующим: 15 сотрудников со срочными контрактами (1 Д-2, 2 С-5, 3 С-4, 5 С-3, 2 С-2 и 2 ОО), один сотрудник с постоянным контрактом, 14 консультантов (из них девять оплачивались Целевым фондом, а пять – Фондом для Глобального договора), три сотрудника, нанятых на основании договоров о предоставлении услуг для реализации инициатив под названием "Принципы ответственного инвестирования" и "Принципы обучения методам ответственного управления (ПООУ)", финансировавшихся за счет средств Фонда для Глобального договора, а также четыре стажера, не получавших вознаграждения, – всего 37 человек.

95. В 2006 году в докладе УВСН об итогах ревизионной проверки были указаны выявленные нарушения при найме сотрудников БГД на краткосрочные контракты⁴⁴. В частности, там было отмечено, что отбор консультантов происходил не на конкурсной основе и что их контракты продлевались сверх допустимых сроков без надлежащего на то обоснования.

96. В 2008 году Управление людских ресурсов (УЛР) приняло решение объявить вакансии на все должности в БГД, за исключением должности директора Д-2, которая в течение вот уже десяти лет по-прежнему является временно пе-

⁴⁴ OIOS Audit Report 2006, paragraphs 53 to 60.

реданной из ЮНКТАД. Информация о вакансиях, открытых только для внутренних кандидатов, была размещена в системе "Гэлакси". Лишь два кандидата, один из которых уже работал в БГД, прошли предварительный отбор в отношении каждой из должностей. В конечном итоге были выбраны все кандидаты из БГД, но, поскольку этот выбор не был утвержден Центральным контрольным советом, их назначение ограничено только рамками БГД.

97. Инспекторы осведомлены о том, что цель этих мер заключалась в упорядочении положения специального персонала, работавшего на неофициальных условиях в течение нескольких лет. Тем не менее они отмечают, что процедуры набора этих сотрудников не согласуется с правилами и положениями Организации Объединенных Наций. В частности, на должности С-2 и С-3 могут назначаться лишь те кандидаты, которые успешно сдали национальные конкурсные экзамены, или кандидаты, подпадающие под положения о перераспределении должностей руководящего состава. Кроме того, сотрудники категории специалистов с краткосрочными контрактами не имеют права быть назначенными на занимаемые ими должности, поскольку консультанты и стажеры не подлежат назначению на какую бы то ни было должность в рамках Секретариата в течение шести месяцев после окончания действия их договора о найме/стажировке. Вместе с тем инспекторы были заверены в том, что в настоящее время правила Организации Объединенных Наций, регулирующие набор сотрудников, консультантов и стажеров, соблюдаются. В этой связи инспекторы выражают надежду, что никаких последующих процессов упорядочения положения персонала допускаться не будет.

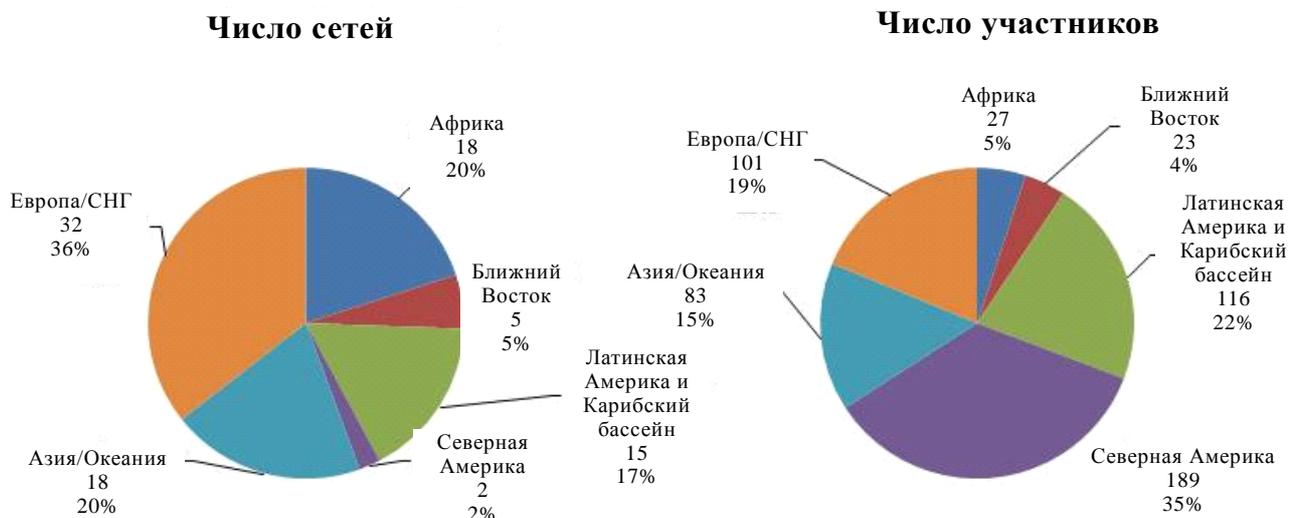
Рекомендация 8

Генеральной Ассамблее следует просить Генерального секретаря обеспечить, чтобы гибкое применение существующих правил и процедур Организации Объединенных Наций в отношении управления, поддержки, структуры финансирования и положения Глобального договора, имеющих особый характер, сопровождалось надлежащими гарантиями прозрачности и подотчетности. В частности, следует обязать Бюро по Глобальному договору включать в его ежегодный обзор информацию о всех его бюджетных потребностях, фактической численности персонала и всех поступлениях и расходах, произведенных от имени Бюро по линии Целевого фонда и Фонда для Глобального договора.

С. Присутствие в странах: местные сети Глобального договора

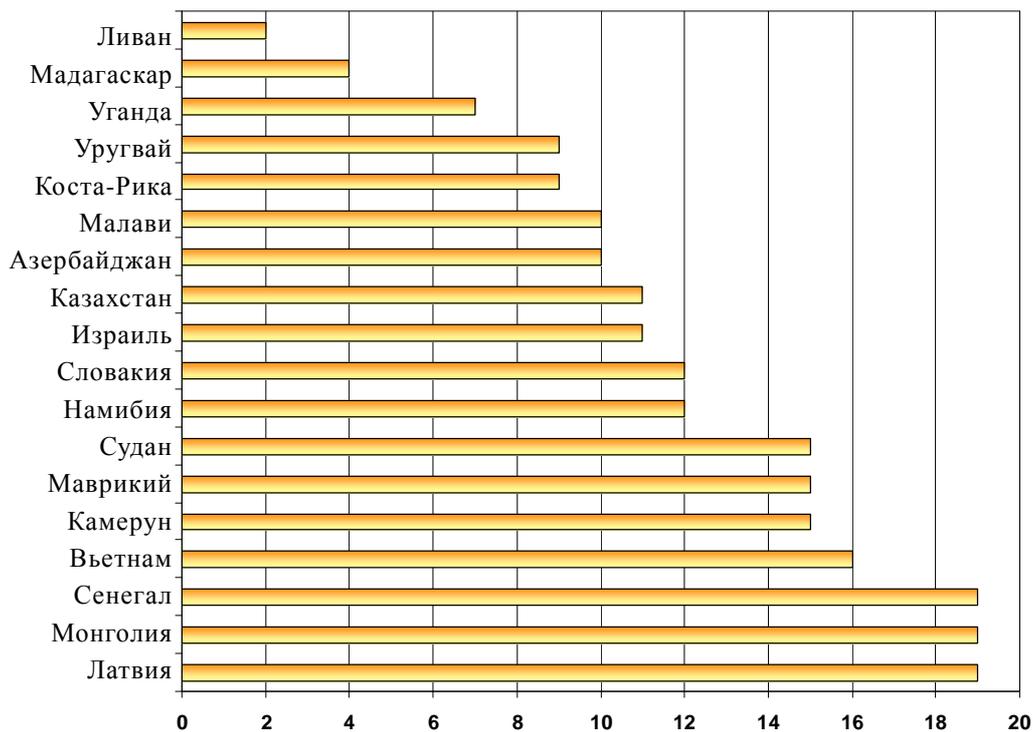
98. Местные сети Глобального договора представляют собой группы участников, объединившихся на национальном или региональном уровне для содействия осуществлению инициативы и ее принципов. В последние годы для местных сетей характерен экспоненциальный рост, в результате которого в 2009 году их число достигло 90, причем 70% из них приходится на "устоявшиеся" сети, а 30% – на "формирующиеся". Самая высокая концентрация таких сетей отмечена в Европе, а наиболее низкая – на Ближнем Востоке. В регионах Америки, Азии/Океании и Африки число этих сетей примерно одинаково. Показатель численности участников на одну сеть варьируется весьма значительно, и по этому показателю лидирует Северная Америка, за которой следуют Латинская Америка и Европа. Напротив, сети, объединяющие менее 20 участников, включая некоторые сети, в которых насчитывается четыре или менее участника, составляют одну пятую часть от общего числа сетей.

Диаграмма 4
 Географическое распределение сетей и участников



Источник: сайт межсетевой системы обмена знаниями МСГД.

Диаграмма 5
 Местные сети с менее чем 20 участниками



Источник: сайт межсетевой системе обмена знаниями МСГД.

99. Наибольшее представительство в сетях и их руководящих органах имеют участники из деловых кругов⁴⁵. Фактически некоторые сети состоят исключительно из участников, представляющих деловые круги⁴⁶. Напротив, трудовые организации отсутствуют в 76% сетей⁴⁷. Подобная несбалансированность порождает вопросы относительно многостороннего характера участия в инициативе на местном уровне. Необходимо прилагать целенаправленные усилия по информированию местных профсоюзов о создании новых сетей и убеждать их присоединиться к ним и становиться членами их руководящих комитетов/советов.

100. В 2004 году участники Ежегодного форума местных сетей (ЕФМС) приняли решение обязать сети созывать не менее одного совещания в год, проводить определенный минимум мероприятий и представлять ежегодный доклад. В этой связи 9% респондентов обследования, проводившегося ОИГ, сообщили, что они не созывают ежегодного общего совещания, 57% указали, что они организуют более трех мероприятий в год, среди которых для 74% респондентов наиболее популярными были учебные мероприятия, информационно-пропагандистская деятельность (69%) и СДП (63%).

101. Число докладов, представляемых сетями, повысилось с пяти в 2004 году до 51 в период 2006–2007 годов, а затем упало до двух в 2008 году и вновь увеличилось до девяти докладов в 2009 году⁴⁸. Удивительно, но в отличие от участников, представляющих деловые круги, сети не считаются "не поддерживающими связь" в случае непредставления доклада. Фактически это требование было упразднено после внедрения в 2009 году межсетевой системы обмена знаниями. Хотя в этой системе содержатся полезные количественные данные, инспекторы полагают, что она не может заменить собой качественную оценку результативности сетей и регулярную обратную связь БГД, которые необходимы для содействия повышению эффективности и развитию синергизма между глобальными и местными структурами Глобального договора.

102. Согласно докладу о состоянии местных сетей за 2008 год, для сетей характерна нестабильность: если одни из них демонстрируют устойчивый рост, то другие сокращаются. Как представляется, финансирование в значительной мере зависит от стабильности: 50% юридически оформленных сетей находятся в Азии/Океании и в 70% из них существует система внесения членских взносов. Наименьший процент юридически оформленных сетей приходится на Европу (14%), и лишь в 17% таких сетей предусмотрена плата за участие⁴⁹.

⁴⁵ United Nations Global Compact Local Network Report 2008, page 42.

⁴⁶ Мадагаскар, Мавритания, Тунис, Македония.

⁴⁷ Камерун, Кот-д'Ивуар, Египет, государства Персидского залива, Израиль, Иордания, Кения, Ливан, Мадагаскар, Малави, Маврикий, Мозамбик, Хорватия, Кипр, Франция, Грузия, Германия, Нигерия, Сенегал, Судан, Сирия, Тунис, Уганда, Аргентина, Боливия, Канада, Чили, Греция, Венгрия, Косово, Латвия, Македония, Нидерланды, Португалия, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Сальвадор, Ямайка, Панама, Перу, Соединенные Штаты Америки, Уругвай, Австралия, Азербайджан, Бангладеш, Китай, Индия, Российская Федерация, Сербия, Словакия, Словения, Индонезия, Япония, Казахстан, Малайзия, Непал, Пакистан, Шри-Ланка, Таиланд, Вьетнам, Албания, Армения, Австрия, Беларусь, Босния и Герцеговина, Болгария, Испания, Швейцария.

⁴⁸ www.unglobalcompact.org.

⁴⁹ United Nations Global Compact Local Network Report 2008, pages 5 and 41.

103. На момент проведения ОИГ ее обзор ПРООН курировала три четверти всех сетей, включая оказание содействия в их создании, покрытие некоторых из их расходов и предоставление им секретариатских услуг и помещений. Однако конечная цель должна заключаться в осознании сетями своей ответственности за осуществление инициативы, выведении за рамки данного процесса ПРООН (которая не обладает экспертными знаниями для оказания сетям соответствующей помощи) и подключения программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (например, МОТ, УВКПЧ и ЮНЕП), которые способны оказывать сетям необходимое содействие по техническим и нормативным вопросам.

104. Наряду с увеличением числа сетей, что можно считать успехом, открытым остается серьезный вопрос о том, каким образом обеспечить, чтобы сети были инклюзивными, самостоятельно управлялись, развивали межсетевые связи, обменивались опытом и активно участвовали в осуществлении десяти принципов. Действительно, 60% сетей, опрошенных в ходе обследования ОИГ, сообщили, что они взаимодействуют с другими сетями ГД только от случая к случаю, а 42–64% сетей заявили, что никаких консультаций в отношении важнейших стратегических вопросов, жалоб, касающихся действий участников, исключения компаний из списка участников, выборов кандидатов в состав Совета или участия в его рабочих группах, с ними не проводится. 32% респондентов охарактеризовали получаемые ими отклики от БГД как неудовлетворительные или не смогли ответить на этот вопрос, в то время как 76% указали, что качество информации, получаемой ими от БГД, является "очень высоким" или "высоким".

105. Кроме того, складывается впечатление, что МСП сложнее представлять СДП из-за недостаточности ресурсов и потенциала и нехватки конкретных директивных материалов на языках, помимо английского. Вопрос о языке был поднят в официальной жалобе, направленной рядом участников.

106. Инспекторы придерживаются того мнения, что укрепление местных сетей позволит инициативе сосредоточить свою деятельность на низовом уровне, в чем она нуждается для достижения реальной отдачи. Вместо того, чтобы просто продолжать создавать новые сети БГД, на данном этапе следует разработать план действий по укреплению уже существующих сетей. Чем больше будет сетей, тем сложнее будет БГД взаимодействовать с ними и поддерживать обратную связь по управленческим и основным вопросам.

107. Осуществление следующей рекомендации содействовало бы повышению эффективности деятельности местных сетей.

Рекомендация 9

БГД следует разработать план действий по обеспечению местных сетей более эффективными указаниями относительно путей достижения самостоятельности и осознанной ответственности за осуществление десяти принципов с учетом их различных потребностей, включая языковое разнообразие.

D. Присутствие в регионах: центры поддержки

108. БГД создало секторальные или тематические центры поддержки как на глобальном, так и на региональном уровне. В настоящее время насчитывается пять таких центров (два глобальных и три региональных), два из которых нахо-

дятся в Европе, один в Северной Америке, один в Латинской Америке и один в Азии⁵⁰. Эти центры, имеющие собственные цели, направления деятельности и механизмы финансирования, в основном проводят самостоятельную деятельность, функционируя в сотрудничестве с БГД, но независимо от него.

109. Итоги бесед с сотрудниками четырех центров и их ответы на вопросы ОИГ позволили сделать вывод о том, что эти центры различаются по структуре, целям, финансированию, бюджету и областям взаимодействия. Они были созданы в период 2005–2008 годов для формирования/укрепления местных сетей в рамках своего соответствующего региона или в масштабах всего мира, обеспечения аналитического/исследовательского потенциала, организации мероприятий и/или предоставления финансирования. Их мероприятия финансируются за счет средств ПРООН и добровольных взносов правительств или частных фондов, а размеры бюджетов варьируются от 0,5 млн. долл. США до 1,5 млн. долл. США. Они поддерживают связь с БГД в основном с помощью электронной почты, считая такое взаимодействие в целом положительным. Кроме того, они осуществляют обмен с другими сетями в рамках своего соответствующего региона и/или в ходе совещаний ЕФМС и время от времени с другими центрами поддержки.

110. Судя по всему, они придерживаются различных мнений относительно структуры управления Глобального договора, которую считают либо "хорошей" либо "излишне гибкой", рекомендуя при этом формировать ее на местном уровне с большей оглядкой на деловые круги и с меньшей – на ПРООН, а на глобальном уровне придать ей более "демократическую" ориентацию. В отношении вопроса о вовлеченности и приверженности участников центры выступают за применение определенной формы предварительного отбора или процесса обеспечения должной осмотрительности при рассмотрении новых заявок и полагают, что исключение из числа участников компаний, не соблюдающих обязательства, является шагом в правильном направлении с точки зрения подотчетности, но считают, что в этом отношении многое еще лишь предстоит сделать наряду с созданием стимулов к надлежащему поведению, с тем чтобы не превратить Глобальный договор в инициативу, основным элементом которой было бы рассмотрение поступающих жалоб. Они также полагают, что, хотя процесс публичного разглашения информации имеет ключевое значение для непрерывного продвижения вперед, он не должен быть сосредоточен исключительно на отчетности, но также на осуществлении. И наконец, по их мнению, слабость сетей и недостаточная поддержка со стороны Организации Объединенных Наций в страновом контексте подрывают осуществление десяти принципов на местном уровне.

111. Инспекторы полагают, что центры поддержки недостаточно используются в качестве региональных узлов для налаживания синергических связей между местными и глобальными структурами и облегчения взаимодействия между сетями. Для обеспечения более полной региональной представленности аналогичные узлы следует создать и в регионе Африки.

⁵⁰ Центр для стран Африки, расположенных к югу от Сахары, более не функционирует.

Рекомендация 10

Следует обеспечить более сбалансированное географическое присутствие БГД и более последовательный подход к работе глобальных/региональных центров поддержки в целях налаживания синергических связей между его глобальными и местными структурами и активизации сотрудничества и координации между этими центрами и между региональным центром и сетями в рамках одного и того же региона.

Е. Партнерские инициативы

112. Бюро по Глобальному договору координировало, заключало и/или содействовало началу реализации Генеральным секретарем нескольких глобальных партнерских инициатив по распространению передовой практики и позитивных мер, таких как Глобальная инициатива в области отчетности, Глобальная инициатива в области ответственного руководства, "Принципы обучения методам ответственного управления", "Принципы ответственного инвестирования", "Забота о климате", "Задача руководителей компаний в области водных ресурсов" и "Победа равнодушных". Большинство этих партнерских инициатив, которые подпадают под мандат Бюро, предусматривающий содействие осуществлению десяти принципов в масштабах всего мира, оказались слишком новыми для того, чтобы их влияние в период подготовки инспекторами своего обзора можно было назвать ощутимым. Однако БГД считает их выдвижение успехом. Инспекторы придерживаются того мнения, что перед заключением новых партнерских связей было бы весьма желательно проводить независимую оценку уроков, извлеченных из текущих партнерских инициатив.

113. БГД также рекомендует участникам присоединяться к партнерским инициативам, направленным на реализацию других целей Организации Объединенных Наций, таких как ЦРДТ⁵¹. Такие партнерские инициативы выходят за рамки осуществления принципов и сферы охвата мандата БГД, заключающегося в "распространении информации о соответствующих извлеченных уроках и положительном опыте партнерских отношений". Действительно, они оказывают более масштабное и более конкретное воздействие, и, по мнению инспекторов, поощрение таких партнерских связей лучше вписывается в рамки мандата ЮНОП/ЮНФИП.

Рекомендация 11

БГД следует сосредоточиться на развитии глобальных партнерских связей в целях содействия осуществлению десяти принципов и на периодической основе проводить их обзор для распространения передовой практики и извлеченных из них уроков.

⁵¹ В 2008 году 51% участников из деловых кругов, отвечая на вопрос обследования, проводившегося в рамках Глобального договора, сообщили о том, что они участвуют в межсекторальных партнерских инициативах.

Е. Управление

114. Структура управления Глобального договора была принята в 2005 году, внедрена с 2006 года и скорректирована в 2008 году. Она состоит из семи компонентов: Саммита руководителей, местных сетей, ЕФМС, Совета Глобального договора, БГД, Межучрежденческой группы и Группы доноров Глобального договора, каждый из которых функционирует в "многополюсном" пространстве, не имея централизованного процесса принятия решений и четких положений, касающихся членского состава, функций и совещаний.

115. Хотя БГД считает, что данная структура отличается "стройностью", инспекторы, отмечающие многочисленность ее компонентов, участников и совещаний, склонны придерживаться противоположного мнения. Дорогостоящая и не отличающаяся однозначной эффективностью, она также является "уникальной" для такой межправительственной организации, как Организация Объединенных Наций, в том смысле, что ее основное стратегическое направление определяется Советом, в котором государства-члены не представлены. Некоторые государства-члены присутствуют на его совещаниях в качестве наблюдателей.

Совет Глобального договора

116. Совет Глобального договора предоставляет консультативные услуги по стратегическим и политическим вопросам в отношении инициативы в целом, выносит рекомендации БГД, участникам и другим субъектам и следит за осуществлением мер по повышению добросовестности. Совет определяет стратегическое направление деятельности, но не может вносить изменений в основные соглашения или предлагать конкретные планы осуществления, поскольку для принятия основополагающих решений требуется одобрение участников⁵². Совет работает под председательством Генерального секретаря и состоит из 20 членов, к которым следует добавить двух членов ex-officio, назначаемых Генеральным секретарем на основании рекомендации Комитета по кандидатурам в состав Совета, учрежденного Генеральным секретарем, согласно предложению БГД. Члены представляют четыре группы участников (деловые круги, гражданское общество, трудовые организации и Организация Объединенных Наций) и избираются в рамках процесса, не являющегося ни демократическим, ни инклюзивным. Они назначаются в соответствии с принципом "сверху вниз", причем малые и средние предприятия (МСП), основные учреждения Организации Объединенных Наций и государства-члены в Совете не представлены. Кроме того, заместитель Председателя Совета является также Председателем Фонда для Глобального договора и в конечном итоге представляет интересы деловых кругов.

117. Тех двух совещаний, которые Совет проводит ежегодно, недостаточно для предоставления необходимых руководящих указаний и обеспечения адекватного мониторинга. Кроме того, в его работе не предусмотрено никаких дальнейших мер или отчетности на последующих совещаниях в отношении немногочисленных рекомендаций, принимаемых им, или механизма передачи этих рекомендаций на рассмотрение вышестоящему руководящему органу, обладающему более значительными директивными возможностями. Хотя тематические рабочие группы Совета содействовали в определенной мере практической реализации десяти принципов, их деятельность остается малоэффективной.

⁵² www.unglobalcompact.org, update of 6 November 2008.

ной, а вносимый ими вклад по-прежнему весьма невелик, отчасти потому, что они были созданы совсем недавно.

Межучрежденческая группа

118. В состав Межучрежденческой группы входят представители МОТ, УВКПЧ, ПРООН, ЮНЕП, ЮНИДО и ЮНОДК. Несмотря на мандат Группы, предусматривающий работу с транснациональными корпорациями, и значительную представленность таких компаний в рамках Глобального договора, представителей ЮНКТАД в составе Группы не представлена.

119. До создания Совета вышеупомянутые программы и учреждения принимали участие в работе бывшего Консультативного совета и проводили рассмотрение программы работы БГД. Однако с течением времени их стратегическое влияние ослабло, и из механизма координации и управления Межучрежденческая группа превратилась к настоящему времени не более чем в форум для обмена информацией, который проводится в рамках таких мероприятий, как ЕФМС.

120. Члены Группы заявили инспекторам о неудовлетворенности своей текущей деятельностью, пожаловавшись на то, что специальные просьбы БГД поступают в течение всего года и не вписываются в распространенный или согласованный план работы, в результате чего оказывается невозможным планировать ресурсы и трудовую нагрузку, равно как и вносить свой вклад планомерным образом. Примером того, насколько не адекватно Бюро по Глобальному договору вовлекает основные учреждения в свою деятельность, может служить подготовка инициативы "Забота о климате (ЗОК)"/Уставного документа ЗОК, в ходе которой практически не упоминалась ЮНЕП, хотя в коммуникационных материалах эта инициатива изначально представлялась как совместная с ЮНЕП. На деле же ЮНЕП присоединилась к реализации этой инициативы лишь на более позднем этапе.

121. По мнению одного из учреждений, представленных в составе Группы, в структуре управления следует проводить разграничение между общей информационно-пропагандистской деятельностью, осуществляемой в рамках Глобального договора, и технической экспертной помощью в отношении нормативных документов, лежащих в основе известных принципов. Это позволило бы избежать возникновения определенных ситуаций, в которых инструменты, платформы и руководства, посвященные некоторым принципам, разрабатываются "с минимальным учетом или вообще без учета" стандартов и основополагающих вопросов. Это учреждение высказалось за восстановление Консультативного совета, в котором были представлены учреждения Организации Объединенных Наций, и предложило принять правила, регулирующие взаимные обязательства и взаимодействие между Консультативным советом, с одной стороны, и нынешним Советом и БГД – с другой, которые "могли бы привести к формированию новых и более перспективных взаимоотношений" между ними и "обеспечить, чтобы деятельность БГД дополняла и усиливала работу, проводимую учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а не дублировала ее и не препятствовала ей".

122. Напротив, одна из программ Организации Объединенных Наций, которая тесно связана с БГД и активно поддерживает проводимую им деятельность, сочла, что "в докладе недооценена серьезность поставленной цели, не получили достаточного признания имеющиеся достижения и игнорируется положительный эффект ГБ в плане оказания поддержки учреждениям ООН в разработке их собственных инициатив".

123. Из вышеприведенного можно сделать однозначный вывод о существенном расхождении мнений, что служит указанием на необходимость пересмотра и улучшения нынешней концепции и партнерских отношений между основными учреждениями, представленными в Межучрежденческой группе.

Группа доноров Глобального договора

124. Группа доноров, состоящая из стран-доноров, была включена в структуру управления Глобального договора в 2008 году. Ее задача заключается в планировании поступления взносов в Целевой фонд и в проведении обзора их использования. Однако на деле те совещания, которые она проводит два раза в год, играют чисто информативную роль.

Саммит руководителей

125. Проводимый раз в три года Саммит руководителей был задуман как высший директивный форум Глобального договора, однако саммиты 2004 и 2007 годов больше походили на информационно-агитационные мероприятия с относительно небольшим числом участников и на них было принято всего лишь несколько стратегических решений.

Местные сети и Ежегодный форум

126. ЕФМС и региональные совещания сетей представляют собой полезные форумы для обмена опытом и извлеченными уроками. Участие сетей в управлении осуществляется через рабочие группы, которые формулируют рекомендации, представляемые ЕФМС. Однако большая часть местных сетей слишком слаба для осуществления управленческих функций, и свой вклад они вносят главным образом в сфере укрепления потенциала.

127. В заключение следует отметить, что в новой структуре центральное место в процессе принятия решений было отведено БГД и что это не усилило, а ослабило управленческий механизм инициативы. После внедрения новой системы прошло уже четыре года, но до сих пор не найдено эффективных решений для основных задач в сфере управления, которые позволили бы сбалансировать различные интересы участников, оказать содействие в привитии чувства ответственности за реализацию инициативы на местах и увеличить число участников наряду с обеспечением качественного выполнения ими своих функций и национального управления брендом.

128. По мнению инспекторов, осуществлять и усиливать эффективное управление в рамках Глобального договора можно и нужно на следующих трех уровнях: на местном уровне – через ЕФМС; на глобальном уровне – через выборный и более представительный Совет; и на системном уровне – через активно взаимодействующую Межучрежденческую группу. Приведенные ниже рекомендации были сформулированы с целью повысить эффективность действующей системы принятия решений на более транспарентной и инклюзивной основе.

Рекомендация 12

Генеральному секретарю следует подтвердить консультативную роль Межучрежденческой группы.

Рекомендация 13

Генеральному секретарю следует поощрять местные сети к выдвижению кандидатов в состав Совета Глобального договора.

Рекомендация 14

Генеральному секретарю следует предложить Генеральной Ассамблее принять решение по вопросу об участии представителей государств-членов и МСП в составе Совета Глобального договора.

129. В отношении рекомендации 12 выше Группа стратегического планирования КГС указала на то, что, поскольку ГД является добровольной инициативой, Генеральный секретарь может поощрять участие в ней учреждений, но не может предписывать характер этого участия. Вне зависимости от вышеприведенного заявления инспекторы придерживаются того мнения, что их рекомендация является разумной и выполнимой, учитывая ту важную роль, которую играет Генеральный секретарь в осуществлении данной инициативы, которая зародилась в КГС, осуществлялась под ее руководством и пользовалась в дальнейшем ее поддержкой. Если говорить о рекомендации 13, то, хотя с января 2009 года местные сети и имеют право участвовать в отборе кандидатур в состав Совета, инспекторы не считают, что это право имеет то же самое "демократическое" и инклюзивное содержание, что и предлагаемая возможность выдвижения своих кандидатов в состав Совета. Если рассматривать рекомендацию 14, то разъяснение, согласно которому "государства-члены не смогли договориться относительно наилучших путей реализации данной идеи", предвосхищает любое решение Генеральной Ассамблеи в этом отношении. Кроме того, утверждение, что МСП уже представлены Международной организацией работодателей, также справедливо и для крупных компаний, имеющих представительство в Совете, и вследствие этого является недостаточным, чтобы исключить представительство примерно половины участников инициативы, относящихся к деловым кругам. В этой связи инспекторы подтверждают целесообразность своих рекомендаций.

Г. Оценка инициативы по заключению Глобального договора

130. Оценка, как внешняя, так и внутренняя, является видом деятельности, относящимся к мандату Секретариата Организации Объединенных Наций. Ее конечная цель заключается в предоставлении субъектам результатов систематического и объективного анализа эффективности, действенности и результативности проводимой ими деятельности относительно поставленных задач и соз-

дания возможностей для осмысления сложившегося положения и принятия мер к его исправлению⁵³.

131. За период после своего создания в 2000 году инициатива по заключению Глобального договора была подвергнута одной внешней оценке, проведенной в 2004 году компанией "Маккинзи энд компани", и одной проверке результатов работы, осуществленной в 2006 году УСВН.

132. В своем докладе о результатах оценки компания "Маккинзи" сделала вывод о том, что, хотя при учреждении инициативы по заключению Глобального договора ей была отведена ведущая партия в многоголосье корпораций, занимающих ответственную гражданскую позицию, и что столь выгодное положение позволяло ей оказывать существенное влияние на поведение корпораций в целях его изменения с учетом весьма представительного реестра участников инициативы и динамичной деятельности местных сетей, непоследовательность участия и противоречивость возлагавшихся на нее надежд, которые так и не были реализованы, существенно ослабили ее влияние и создали угрозу подрыва доверия к ней. В докладе также утверждалось, что размытость программы действий не позволила Глобальному договору идти в фарватере наиболее важных совещаний и обеспечивать, чтобы рабочие группы "выдавали на-гора" обещанные конечные результаты их работы⁵⁴.

133. По итогам своей проверки УСВН указало на необходимость внесения ясности в вопросы, касающиеся мандата БГД, его программы работы, места расположения, структуры внутреннего управления, механизмов мобилизации средств, отчетности о пожертвованиях натурой, порядка назначения сотрудников и требований к отчетности в случае СДП.

134. Со своей стороны БГД с 2007 года публикует ежегодные обзоры. Хотя изначально предполагалось, что с течением времени по этим обзорам можно будет отслеживать активность участников, в ежегодном обзоре за 2008 год не было представлено сравнительного анализа достигнутого прогресса. Однако инспекторы были проинформированы о том, что после пересмотра методологии и показателей результативности последующие обзоры позволят отслеживать достигнутый прогресс.

135. Кроме того, эти обзоры, в основе которых лежат результаты обследований участников, представляющих деловые круги, по существу представляют собой самооценку прогресса, достигнутого участниками этой категории в осуществлении десяти принципов. До настоящего времени большинство респондентов обследований составляют европейские компании, которые уже проводят политику социальной ответственности корпораций. В то же время участники из некоммерческих структур, роль которых в реализации инициативы постоянно усиливается, никогда обследованиями не охватывались. В результате эти обследования не дают независимой, беспристрастной и полной картины успехов и неудач, возможностей и рисков в рамках Глобального договора. Инспекторы полагают, что существует необходимость в создании иных механизмов контроля за результативностью в целях повышения эффективности и подотчетности в соответствии с рекомендациями, приведенными ниже.

⁵³ Managing for results: a Guide to Using Evaluation in the United Nations Secretariat, June 2005.

⁵⁴ McKinsey & Company, Assessing the Global Compact's Impact, May 11, 2004, page 16.

Рекомендация 15

БГД следует включать в его ежегодный обзор самооценку достигнутых им результатов относительно утвержденных целей и показателей, которые определены в его бюджете по программам и мандате.

Рекомендация 16

БГД следует на периодической основе обеспечивать проведение независимых оценок результативности его деятельности относительно утвержденных целей и показателей, определенных в его бюджете по программам и мандате.

Н. Заключение

136. В целом Глобальный договор оказался успешным в плане легитимизации поступательного и приобретшего широкие масштабы взаимодействия Организации Объединенных Наций с частным сектором и содействия развитию новых партнерских отношений, эффективность которых еще должна быть продемонстрирована. В то же время он оказался менее успешным с точки зрения трансформирования обязательств участников из деловых кругов в реальные политические изменения. До настоящего времени инициатива пользуется необычной для подобных случаев административной независимостью, демонстрируя высокий уровень творческого потенциала по сравнению с другими подразделениями Организации Объединенных Наций. Но по существу она была в большей степени ориентирована на достижение конечных результатов, нежели на оказание воздействия.

137. Если говорить конкретно, то мерилom ее успеха следует считать выполнение ею своего "мандата" и выражаемую ею признательность Генеральной Ассамблеи за пропаганду идеалов Организации Объединенных Наций и ответственной деловой практики в рамках системы Организации Объединенных Наций и среди делового сообщества во всем мире, в том числе путем увеличения числа местных сетей⁵⁵; и за содействие обмену передовым практическим опытом и принятию конструктивных мер на основе обучения, диалога и партнерских отношений⁵⁶.

138. Пропагандируя ответственную деловую практику в рамках системы Организации Объединенных Наций, Глобальный договор содействовал укреплению приверженности Объединенного пенсионного фонда персонала Организации Объединенных Наций (ОПООН) "Принципам ответственного инвестирования" и поощрению экологически приемлемой деловой практики, хотя позитивные сдвиги в последней из этих двух областей вряд ли стоит полностью относить на счет деятельности, проводимой в рамках данной инициативы, и еще многое лишь предстоит сделать в области устойчивых закупок. Кроме того, деятельность Глобального договора ограничена рамками Секретариата Организации Объединенных Наций, поскольку его мандат не распространяется на другие организации системы Организации Объединенных Наций.

⁵⁵ См. A/RES/62/211, пункт 9.

⁵⁶ См. A/RES/60/215, пункт 9.

139. Если успех в пропаганде ответственной деловой практики среди мирового бизнес-сообщества измерять количеством местных сетей, участники которых взяли на себя обязательство следовать десяти принципам, то тогда Глобальный договор выполнил свой мандат. Однако если в качестве такого показателя использовать фактическое осуществление десяти принципов участвующими компаниями, то тогда определить достигнутый успех не удастся из-за отсутствия системы, позволяющей провести независимый анализ, поскольку осуществляемый обзор фактически представляет собой самооценку, подготовленную участниками из деловых кругов, а СДП не подвергаются проверке. Если – в качестве альтернативы – оценивать успех по устойчивости функционирования сетей, качеству их участия и предпринимаемым ими действиям, то тогда итоги осуществления инициативы окажутся неоднозначными. Аналогичным образом, увеличивающееся число СДП можно было бы считать показателем успеха, однако если исходить из полноты охвата и качества этих документов, то тогда следовало бы признать, что достигнутый прогресс является не столь значительным.

140. В отношении содействия обмену передовым практическим опытом и принятию конструктивных мер на основе обучения, диалога и партнерских отношений данную инициативу можно было бы считать успешной только в том случае, если бы обеспечивался количественный учет выпущенных публикаций, разработанных инструментов и заключенных партнерств по итогам проведенных мероприятий, совещаний и семинаров-практикумов. Но если бы проводилась оценка результатов и отдачи этих мероприятий и партнерств, а также применения имеющегося инструментария конечными пользователями, то вновь успех реализации инициативы можно было бы оценить как умеренный.

141. Не имея четкого и последовательного мандата, БГД, взявший на вооружение всеобъемлющий подход, не ограничился в своей деятельности четырьмя направлениями (права человека, трудовые отношения, охрана окружающей среды и борьба с коррупцией), охватываемыми десятью принципами, а распространил ее на такие области, как финансовые рынки, предотвращение споров, миротворчество и партнерские связи в интересах достижения ЦРДТ. Подобный всеобъемлющий подход открывает возможности для достижения успеха, но также таит опасность неполного достижения поставленных целей. С одной стороны, БГД действительно следит за большинством ключевых вопросов, фигурирующих в повестке дня Организации Объединенных Наций, но, с другой стороны, столь широкая ориентация может привести к утрате целенаправленности и эффективности действий.

142. Учитывая особый статус, активную деятельность, увеличивающийся объем получаемых ресурсов и риски, связанные с применением всеобъемлющего подхода, инспекторы считают, что возможность для совершенствования имеется. Они придерживаются того мнения, что БГД следует взять ориентир на его первоначальное видение, вернуться к прежним приоритетам, рассмотреть вопрос о самостоятельном расширении рамок мандата, с тем чтобы более надежным образом гарантировать получение Организацией Объединенных Наций ожидаемой пользы от данной инициативы, и оправдать соответствующие чаяния государств-членов, участников и других заинтересованных сторон. В этой связи инспекторы приветствуют данные им заверения в том, что многие из этих вопросов будут рассмотрены в новой стратегии.

Приложение I

Общий обзор мер, которые должны быть приняты участвующими организациями на основании рекомендаций ОИГ JIU/REP/2010/9

	Ожидаемый эффект	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы												Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		КСР*	Организация Объединенных Наций**	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	ООН-Хабитат	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	Другие	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ	
Доклад	На решение		X																									
	Для информации	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Рекомендация 1	e		Д																									
Рекомендация 2	e		Д																									
Рекомендация 3	c		И																									
Рекомендация 4	e		И																									
Рекомендация 5	a		Д																									
Рекомендация 6	a		И																									
Рекомендация 7	e		И																									
Рекомендация 8	a		Д																									
Рекомендация 9	e		И																									
Рекомендация 10	c		И																									
Рекомендация 11	b		И																									
Рекомендация 12	e		И																									
Рекомендация 13	e		И																									

