



**Генеральная Ассамблея**  
**Экономический и Социальный Совет**

Distr.  
GENERAL

A/51/655  
E/1996/105  
5 November 1996  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/  
ENGLISH/FRENCH/  
RUSSIAN/SPANISH

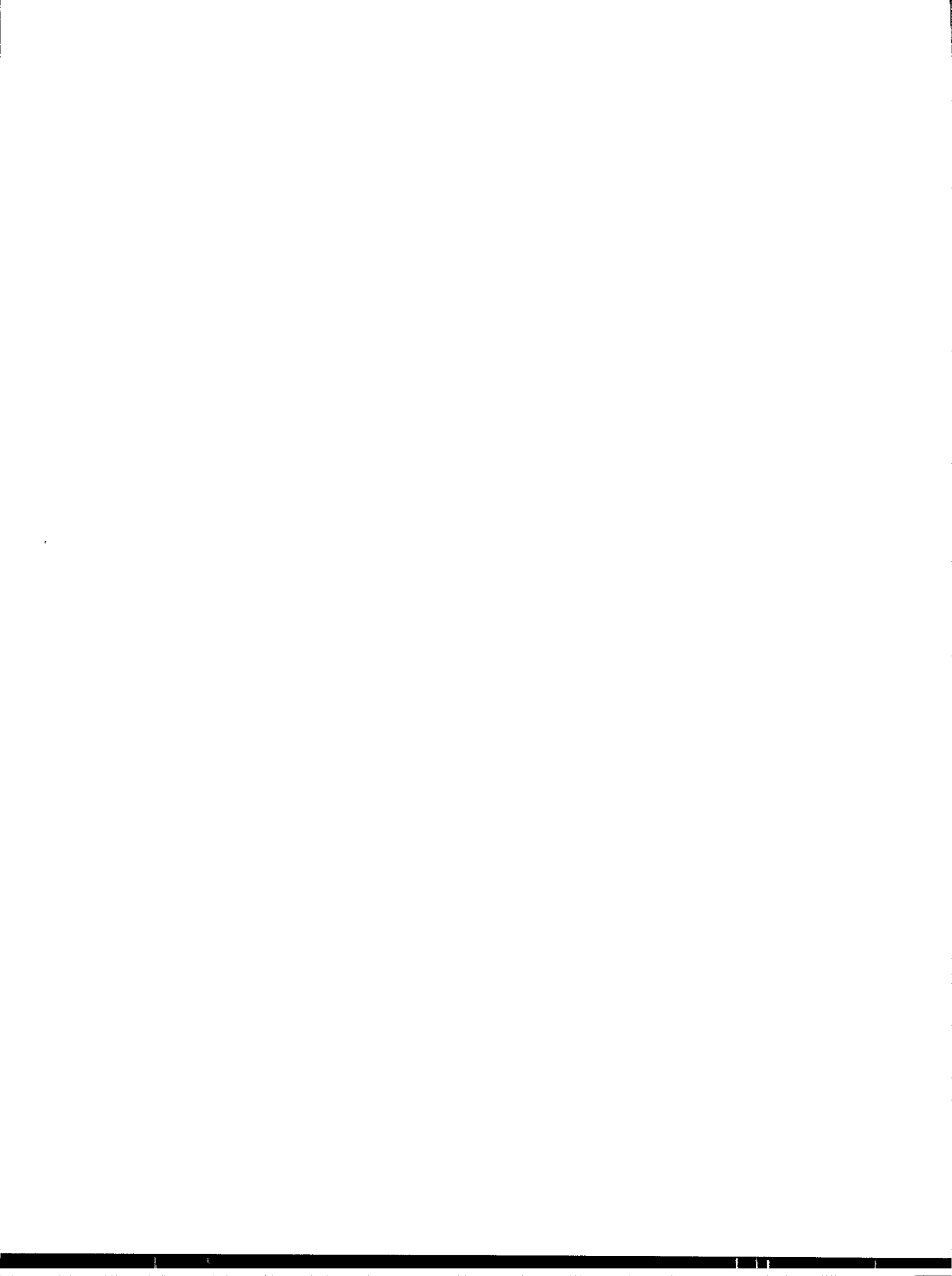
ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ  
Пятьдесят первая сессия  
Пункты 98 и 117 повестки дня  
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНАЯ И БЮДЖЕТНАЯ  
КООРДИНАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ СО  
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ  
И МЕЖДУНАРОДНЫМ АГЕНТСТВОМ ПО  
АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ  
Возобновленная основная сессия 1996 года  
Пункт 9 повестки дня  
ВОПРОСЫ КООРДИНАЦИИ

Обзор финансовых средств, выделяемых системой Организации  
Объединенных Наций для деятельности неправительственных  
организаций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее и  
Экономическому и Социальному Совету доклад Объединенной инспекционной группы,  
озаглавленный "Обзор финансовых средств, выделяемых системой Организации  
Объединенных Наций для деятельности неправительственных организаций"  
(JIU/REP/96/4).



ПРИЛОЖЕНИЕ

JIU/REP/96/4

ОБЗОР ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЯЕМЫХ СИСТЕМОЙ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

*Подготовил:*

*Франческо Мецалама*

Объединенная инспекционная группа

Женева  
1996 год



СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения . . . . .		7
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ . . . . .		9
I. ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 13	15
II. ВЫДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ СИСТЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ . . . . .	14 - 29	18
A. Выделение средств . . . . .	19	19
B. Руководящие принципы и процедуры выделения средств . . . . .	20 - 22	19
C. Возмещение расходов на административную поддержку . . . . .	23 - 29	21
III. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ДЕЛ С ОТБОРОМ И ВЫДЕЛЕНИЕМ СРЕДСТВ В РАЗБИВКЕ ПО ОРГАНИЗАЦИЯМ . . . . .	30 - 136	23
A. Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦООННП) . . . . .	34 - 38	23
B. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) . . . . .	39 - 46	25
C. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) . . . . .	47 - 52	26
D. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) . . . . .	53 - 64	28
E. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) . . . . .	65 - 74	30
F. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) . . . . .	75 - 82	33

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Г. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) . . . . .	83 - 92	34
Н. Международная программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами (ПКНСООН) . . . . .	93 - 99	37
Г. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) . . . . .	100 - 106	38
Ж. Международная организация труда (МОТ) . . . . .	107 - 114	40
К. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) . . . . .	115 - 121	42
Л. Мировая продовольственная программа (МПП) . . . . .	122 - 128	43
М. Всемирный банк . . . . .	129 - 136	45
IV. УЧЕТ СРЕДСТВ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ НПО ОРГАНИЗАЦИЯМИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, И ОТЧЕТНОСТЬ УЧРЕЖДЕНИЙ ПЕРЕД СВОИМИ ДИРЕКТИВНЫМИ ОРГАНАМИ ЗА СРЕДСТВА, ВЫДЕЛЕННЫЕ ДЛЯ НПО . . . . .	137 - 151	47
А. Учет . . . . .	140 - 146	48
В. Отчетность . . . . .	147 - 151	49
V. НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ЧЕРЕЗ ФИНАНСОВУЮ И УПРАВЛЕНЧЕСКУЮ ПОДДЕРЖКУ НАЦИОНАЛЬНЫХ НПО . . . . .	152 - 160	51
Приложение . . . . .		54

### Сокращения

АКК	Административный комитет по координации
ОУО	Организация на уровне общины
ККПОВ	Консультативный комитет по программе и оперативным вопросам
ОГО	Организации гражданского общества
ГТС	Главный технический советник
ДПРОУ	Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению
ДОИ	Департамент общественной информации
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФНПГСР	Фонд для новаторских подходов в сфере гуманитарного и социального развития
МКНР	Международная конференция по народонаселению и развитию
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МОТ	Международная организация труда
МНПО	Международные неправительственные организации
МСЭ	Международный союз электросвязи
МСКС	Младший сотрудник категории специалистов
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ЛАКБ	Латинская Америка и Карибский бассейн
ПОВ	Письмо о взаимопонимании
ССНПО	Служба связи с неправительственными организациями
НПО	Неправительственная организация
ГПО	Генеральный план операций
СПС	Специальная программа субсидий

СРП	Специальные ресурсы по программе
ТС	Техническое сотрудничество
КООНОСР	Конференция ООН по окружающей среде и развитию
ПКНСООН	Программа ООН по контролю над наркотическими средствами
ПРООН	Программа развития ООН
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
УВКБ	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ОООНВ	Отделение ООН в Вене
ООН/УОП	Управление ООН по обслуживанию проектов
МПП	Мировая продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	Всемирная метеорологическая организация



## РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

НПО традиционно сотрудничают с системой Организации Объединенных Наций. Происходящие на международной арене стремительные и интенсивные изменения поставили перед НПО дополнительные задачи по реагированию на новые вызовы, требующие их участия практически во всех видах деятельности, осуществляемой всей системой в целом. Эта тенденция привела к значительному увеличению финансовых средств как на международном, так и на национальном уровнях, выделяемых для деятельности НПО в рамках системы Организации Объединенных Наций.

Ввиду огромного разнообразия НПО нет стандартного определения таких организаций. Для целей настоящего доклада под НПО понимаются некоммерческие организации и партнеры системы, членами которых являются граждане или объединения граждан одной или более стран и деятельность которых определяется коллективной волей в соответствии с нуждами и потребностями членов одной или более общин, с которыми данная НПО сотрудничает. Такие организации могут быть международными, региональными, субрегиональными, а также национальными/низовыми. Их деятельность охватывает весьма широкую сферу, включая развитие, гуманитарную помощь, проблемы окружающей среды, образование, техническую помощь, консультирование и наращивание потенциала. НПО должна иметь устав в письменном виде и правила внутреннего распорядка, руководящий совет, главное административное лицо организации и штатных сотрудников.

Зачастую НПО выступают в качестве партнеров-исполнителей программ и проектов в вышеуказанных секторах, финансируемых организациями системы ООН. Однако НПО являются также донорами и вносят значительный вклад в осуществление политики системы Организации Объединенных Наций в области экономического и социального развития. По оценкам секретариата Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в 1992 году общий взнос НПО развитых стран развивающимся странам составил 8,3 млрд. долл. США, или 13% общего объема помощи на цели развития (E/AC.70/1994/5, пункт 16). Система Организации Объединенных Наций не располагает точными данными на глобальном уровне.

Ввиду финансовых трудностей в последние несколько лет доноры требуют более подробного подтверждения надлежащего использования ресурсов, выделяемых ими системе Организации Объединенных Наций. Растет озабоченность по поводу необходимости повышения эффективности, и Организация Объединенных Наций занята решением своих собственных финансовых проблем. С учетом вышесказанного своевременным и оправданным является беспокойство АКК и просьба ВОЗ, поддержанная несколькими оперативными организациями, по поводу подготовки доклада о выделении средств для деятельности НПО и отчетности за их использование.

Вывод, к которому пришел инспектор в этой новой сфере изучения финансового управления ресурсами, выделяемыми НПО системой Организации Объединенных Наций, состоит в том, что назрела необходимость в более совершенной процедуре учета и

отчетности в рамках всей системы. Несмотря на то, что каждая организация приблизительно и в общем плане знает, какая доля бюджета по программам предназначается для деятельности НПО, большинство организаций не смогли дать инспектору точные и надлежащим образом зарегистрированные финансовые данные. Ввиду отсутствия точных данных невозможно представить сравнительную статистику, чтобы продемонстрировать, как каждая организация выделяет средства на деятельность НПО. Кроме того, лишь в нескольких организациях, да и то нерегулярно, осуществляется анализ эффективности использования средств. Также нерегулярно осуществляется отчетность перед директивными органами организаций о расходовании средств на деятельность НПО. Результаты и сделанные выводы позволят системе Организации Объединенных Наций провести дальнейшее улучшение будущих рабочих отношений и определить четкую финансовую политику в вопросах сотрудничества с НПО.

В заключение инспектор отмечает, что слабость системы заключается в том факте, что, с одной стороны, недостаточно налажен учет средств, выделяемых на деятельность НПО, а, с другой стороны, ощущается потребность в улучшении отчетности по средствам, выделяемым для НПО. Он считает, что назрела необходимость улучшения рабочих отношений системы Организации Объединенных Наций с НПО путем принятия более точных критериев отбора, эффективности и отчетности НПО путем разработки надлежащих руководящих принципов. Кроме того, необходимо укрепить финансовое руководство посредством компьютеризации средств, выделяемых для НПО. Необходимо внедрить процедуру систематической отчетности перед государствами-членами и другими донорами за средства, выделяемые для НПО, а также за расходование этих средств. Организации должны также в рамках "наращивания потенциала" привлекать в качестве партнеров-исполнителей большее число национальных НПО.

Ввиду вышесказанного инспектор выдвигает следующие предложения и рекомендации, главным образом адресованные организациям системы Организации Объединенных Наций, которые выделяют финансовые средства НПО, выступающие в качестве партнеров-исполнителей. Все эти рекомендации не касаются секретариата Организации Объединенных Наций, который обычно не финансирует деятельность НПО. Он также хотел бы отметить, что ввиду ограниченного объема докладов ОИГ не представляется возможным полностью отразить в данном докладе все подробные точки зрения, изложенные организациями системы Организации Объединенных Наций.

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 1**

Все организации системы Организации Объединенных Наций, сотрудничающие с НПО в решении стоящих перед ними задач, должны установить открытую процедуру управления финансовыми средствами путем создания и поддержания базы данных об их деятельности с НПО. Подобная база данных окажется также полезной в качестве средства оценки тенденций и регистрации опыта, а также любой другой надлежащей информации о сотрудничестве с НПО. Среди прочего, такая база данных должна включать следующее:

а) все проекты с участием НПО, наименование и длительность проектов, бенефициары, общий бюджет и источник финансирования, тип НПО, сотрудничающих в исполнении и/или осуществлении проектов;

б) процентная доля от общего бюджета по проекту, которая выделяется для исполнения/осуществления программы, а также доля, выделяемая для покрытия расходов на административную поддержку в случае их наличия.

## **РЕКОМЕНДАЦИЯ 2**

Организации системы Организации Объединенных Наций признают, что задачи "оперативных" и "информационно-пропагандистских" НПО на международном и национальном уровнях содействуют достижению системой стоящих перед ней целей. В ответ на недавнее решение ККПОВ в настоящее время проводится межучрежденческая оценка необходимости создания межучрежденческого механизма, который помог бы объединить деятельность координационных центров НПО по программным и оперативным вопросам. Постоянно расширяющийся круг ответственности требует и оправдывает полномасштабную деятельность сотрудников по связи с НПО с целью контроля за деятельностью НПО и ее координации.

а) На уровне штаб-квартир оперативные организации, которые пока еще не назначили своих сотрудников по связи с НПО, должны сделать это, с тем чтобы этот сотрудник от имени соответствующей организации консультировался с базовыми организациями НПО, двусторонними и многосторонними донорами, другими учреждениями ООН и различными НПО. Этот сотрудник должен регулярно получать информацию от Бюджетного отдела о состоянии ассигнований и расходовании средств на деятельность НПО и участвовать в подготовке бюджета, охватывающего деятельность НПО, и вносить свои предложения по этому поводу (см. рекомендацию 3).

б) На уровне стран каждая организация/учреждение должна поручить вопросы координации с правительством, другими национальными учреждениями и местными базовыми организациями НПО национальному сотруднику Организации Объединенных Наций, который хорошо знаком с культурными традициями данной страны и уважает их. Он должен выполнять эти обязанности под непосредственным руководством главного технического советника (ГТС), а в случае отсутствия ГТС, одного из сотрудников данного учреждения с аналогичными функциональными обязанностями, несущего ответственность и отчитывающегося за управление теми ресурсами организации, которые выделяются для деятельности НПО.

с) Необходимо создать механизм, при помощи которого сотрудники по связи с НПО на уровне штаб-квартиры и страны обменивались бы своим опытом. Таким образом, оба сотрудника информировали бы друг друга о своей деятельности.

### РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Все оперативные организации системы Организации Объединенных Наций должны провести оценку преимуществ и недостатков включения в свои бюджеты статьи расходов на деятельность НПО без ущерба для программ технического сотрудничества, с тем чтобы НПО могли воспользоваться дополнительными источниками финансовых средств.

### РЕКОМЕНДАЦИЯ 4

В своем предложении Генеральной Ассамблее о приведении своей резолюции 1296 (XIV) от 1968 года в соответствие с современными требованиями (E.1996/L.25, пункт 6) ЭКОСОС отметил, что "следует поощрять более широкое участие неправительственных организаций из развивающихся стран в международных конференциях, созываемых в рамках Организации Объединенных Наций". Инспектор полностью соглашается с данным предложением и выдвигает следующее предложение:

Организации, не занимающиеся оперативной деятельностью, проводимой главным образом на уровне штаб-квартир, должны предусмотреть в бюджете статью с ограниченными финансовыми ресурсами для оказания административной поддержки НПО в общем и в частности тем из них, которые находятся в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, с тем чтобы они могли принимать участие в заседаниях, семинарах, конференциях и рабочих совещаниях. Для выделения таких средств необходимо разработать соответствующую процедуру.

### РЕКОМЕНДАЦИЯ 5

Настало время разработать политические руководящие принципы, которые отвечали бы текущим потребностям сотрудничества с НПО. В дополнение к механизмам ЭКОСОС для сотрудничества с НПО оперативные организации должны выработать свои собственные политические руководящие принципы в соответствии со своими мандатами. Некоторые организации уже проявили инициативу и подготовили подобные руководящие принципы.

Поэтому те организации, которые сотрудничают с НПО и которые пока еще не сформулировали политические руководящие принципы сотрудничества с НПО в осуществлении проектов, должны принять меры к их разработке. В частности, такие руководящие принципы должны предусмотреть основные критерии отбора НПО, такие, как надежность и отчетность НПО; административные и бюджетные стандарты; более низкий уровень расходов по сравнению с другими партнерами-исполнителями; знание местного населения; гибкость в реагировании на потребности в сфере развития; и долгосрочная приверженность идеям развития.

## **РЕКОМЕНДАЦИЯ 6**

Глубокий интерес, который в настоящее время правительства стран-доноров проявляют к правильному использованию средств во всех сферах деятельности, включая неправительственный сектор, подчеркивает тот факт, что организации системы Организации Объединенных Наций должны легко определять получаемые ими средства и быть в состоянии отчитаться за них, невзирая на объем и характер этих средств. В целях осуществления этой задачи и в соответствии с намерением ККПОВ заняться решением той же проблемы необходимо принять следующие меры:

а) поскольку основная обязанность по учету и ответственность за средства, получаемые от доноров, лежит на самой организации, она должна быть в состоянии определять финансовые средства, которые она расходует или выделяет для деятельности НПО, и знать, как эти средства расходуются;

б) организации, которые еще не создали систему контроля, должны сделать это в рамках подтверждающего письма или других подходящих документов. Они должны уделять внимание учету, отчитываясь перед своими руководящими органами о сотрудничестве с НПО и использовании ими внебюджетных и/или дополнительных финансовых средств, включая средства, полученные от НПО.

## **РЕКОМЕНДАЦИЯ 7**

Организации системы Организации Объединенных Наций все больше осознают преимущества работы с национальными НПО в некоторых областях своей деятельности благодаря их знанию местной обстановки и положению в ней, а также тому вкладу, который они могут сделать в создание равноправных и стабильных обществ. Кроме того, сотрудничая с национальными НПО, система ООН может более эффективно содействовать экономическому и социальному развитию данной страны. Для достижения этой цели, в дополнение к поддержке правительства, необходимо принять следующие конкретные комплексные меры:

а) Организации системы Организации Объединенных Наций, в частности оперативные организации, должны подготовить на уровне штаб-квартиры или по крайней мере на уровне страны перечень национальных НПО и других организаций гражданского общества, которые могут стать потенциальными партнерами системы Организации Объединенных Наций и международных НПО. Такая информация должна быть занесена в базу данных, предложенную в рекомендации № 1;

б) необходимо уделить большее внимание укреплению возможностей, которыми правительство располагает для составления и поддержания эффективных реестров зарегистрированных национальных организаций;

с) ККПОВ может рассмотреть возможность использования базы данных, собранных организациями, для подготовки сводного перечня национальных НПО, которым могли бы пользоваться организации системы с учетом той работы, которая уже проделана в данной области ССНПО. Организациям системы ООН рекомендуется, особенно на уровне стран, делиться и обмениваться между собой информацией о национальных НПО.

д) Организации системы Организации Объединенных Наций должны активно рассмотреть вопрос о вовлечении национальных НПО во все этапы проектного цикла в качестве партнеров по определению, разработке и осуществлению проекта. В соглашении по осуществлению программы между правительством и организацией следует предусмотреть сотрудничество с национальными НПО, когда подобное сотрудничество считается выгодным для всей программы. Организации системы Организации Объединенных Наций должны, при необходимости, оказывать помощь национальным НПО в выявлении и мобилизации ресурсов для программ в поддержку их деятельности, а также осуществлять такие программы в контексте наращивания потенциала;

е) всем организациям системы Организации Объединенных Наций, в частности ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, следует создать систему подготовки персонала национальных НПО, в том числе по вопросам учета, подготовки и управления проектами, отчетности, координации и сотрудничества с системой Организации Объединенных Наций и международными НПО, а также по тем требованиям, которым должны отвечать национальные НПО, для того чтобы стать партнерами международного сообщества в обеспечении поддержки развитию;

ф) ввиду того факта, что национальные НПО, в частности в развивающихся странах, не располагают теми же административными, управленческими и юридическими возможностями, что и международные НПО, необходимо выработать гибкие критерии отбора с учетом надежности, представительности и компетентности;

г) в свете предвидимых значительных преимуществ тесного сотрудничества с национальными НПО по повышению эффективности и отдаче деятельности Организации Объединенных Наций организации должны приложить необходимые усилия, для того чтобы обратить надлежащее внимание на повышение взаимного доверия между НПО и государствами-членами.

## г. ВВЕДЕНИЕ

1. В 1993 году Объединенная инспекционная группа подготовила доклад, озаглавленный "Работа с неправительственными организациями: оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития с неправительственными организациями и правительствами на низовом и национальном уровнях" (JIU/REP/93/1-A/49/122-E/1994/44). Административный комитет по координации (АКК) оценил этот доклад как значительный вклад в понимание приобретающего все большую важность аспекта деятельности системы Организации Объединенных Наций в широком спектре вопросов развития (A/49/122/Add.1). Однако в этом же докладе отдельные члены АКК выразили пожелание о представлении дополнительного доклада, содержащего финансовый анализ и оценку расходов, связанных с деятельностью Организации Объединенных Наций с правительствами и НПО. Присоединившись к пожеланию членов АКК, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) предложила ОИГ провести обзор финансовых ресурсов, выделяемых организациями системы Организации Объединенных Наций на деятельность НПО.

2. Кроме того, в последние годы сотрудничество между системой Организации Объединенных Наций и НПО в вопросах разработки политики в штаб-квартирах и повседневной оперативной деятельности на местном уровне стало предметом обсуждения и внимания на различных форумах системы. Учитывая эти новые события и интерес, а также тот факт, что упомянутый доклад ОИГ был в основном посвящен путям улучшения оперативных рабочих отношений между организациями системы Организации Объединенных Наций и НПО и не содержал подробного анализа финансовых средств, выделяемых для НПО, Группа решила изучить финансовые аспекты отношений между заинтересованными партнерами и представить свои выводы директивным органам организаций для принятия соответствующих мер.

3. Однако в своей работе инспектор столкнулся с трудностью, связанной с тем, что статистические данные представлялись лишь в отдельных случаях. Подобное положение дел не позволило провести желаемый сопоставительный анализ финансовых средств, выделяемых для деятельности НПО.

4. ОИГ считает необходимым обратить внимание на рамки доклада. Несмотря на то, что инспектор не оставил без внимания пожелание, выраженное в некоторых замечаниях по проекту доклада, распространенному для замечаний и предложений, о том, чтобы расширить доклад и в более общем плане рассмотреть в нем деятельность НПО во всем ее многообразии, это пожелание не было выполнено, потому что оно не соответствовало основной теме доклада и не дало бы ответа на вопросы выразивших пожелание учреждений.

5. Цель доклада - изучить правила и процедуры выделения средств как из регулярных, так и внебюджетных источников на те виды деятельности, которые НПО осуществляют от имени организаций системы Организации Объединенных Наций, выделяющих средства для НПО в качестве партнеров-исполнителей. Таким образом, рамки доклада ограничены вопросом о выделении средств организациями и специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а также программами и фондами Организации Объединенных Наций, которые финансируются за счет добровольных взносов.

6. В докладе содержится также анализ нынешнего положения дел с выделением средств различными организациями и методы, применяемые для распределения средств на непосредственное осуществление программ/проектов и на расходы по административной поддержке. В нем будут рассмотрены процедуры учета НПО средств, полученных ими от организаций системы Организации Объединенных Наций, а также процедуры, используемые организациями системы для отчетности перед своими директивными органами за средства, выделяемые ими на деятельность НПО. В докладе будут также рассмотрены принятые меры и вклад организаций системы Организации Объединенных Наций в наращивание потенциала развивающихся стран путем укрепления национальных НПО, в частности через свои источники финансирования.

7. Доклад не содержит анализа самой Организации Объединенных Наций, которая обычно не занимается непосредственным финансированием деятельности НПО. В число неправительственных организаций, с которыми сотрудничает секретариат Организации Объединенных Наций, включая Отделение ООН в Женеве, входят те НПО, которые не требуют финансирования и относятся главным образом к типу информационно-пропагандистских на уровне штаб-квартиры, т.е. такие, как НПО, сотрудничающие с Департаментом общественной информации ООН, а также организации, занимающиеся деятельностью в области прав человека и разоружения. В определенных случаях Организация Объединенных Наций взимает с таких НПО плату за аренду помещений для проведения совещаний и другие офисные услуги.

8. Однако есть и исключения из вышеуказанной ситуации, такие как Департамент Организации Объединенных Наций по поддержке развития и управленческому обеспечению (ДПРУО), который сотрудничает с международными НПО в области государственного управления и финансов, а с местными НПО - в области социального развития. ДПРУО редко оплачивает услуги НПО, а если и делает это, то расходы - невысоки. Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ) также тесно сотрудничает с НПО и несет общую ответственность за координацию их деятельности с деятельностью организаций системы Организации Объединенных Наций через Межучрежденческий постоянный комитет. ДГВ занимается лишь вопросами политики, не является оперативным и не финансирует НПО напрямую.



9. Департамент ООН по координации политики и устойчивому развитию является еще одним крупным департаментом Организации Объединенных Наций, поддерживающим тесные рабочие отношения с многочисленными НПО. Он оказывает материально-правовую и техническую поддержку для содействия их вовлечению в межправительственные процессы. Департамент получил межправительственный мандат на работу с НПО в экономической и социальной областях, а также на контроль и содействие реализации решений, принятых на таких крупных конференциях, как Встреча на высшем уровне "Планета Земля" в Рио-де-Жанейро; Копенгагенская программа действий; Пекинская платформа действий и Новая повестка дня Организации Объединенных Наций для развития Африки в 90-е годы. Однако, хотя НПО и оказывают поддержку программам Департамента ООН по координации политики и устойчивому развитию своей собственной деятельностью, они обычно не осуществляют работу Департамента в строго оперативном смысле.

10. Еще одним исключением является Отделение ООН в Вене (ОООНВ), поскольку оно непосредственно сотрудничает с различными типами НПО. Хотя конкретно на деятельность НПО средства не выделяются, все же время от времени для обеспечения услуг и мероприятий используются ограниченные средства. Кроме того, некоторые из его программ, такие, как Программа ООН по контролю над наркотическими средствами (ПКНСООН) и Отдел по предупреждению преступлений и уголовному правосудию, активно сотрудничают с международными и национальными НПО. Ввиду широких масштабов сотрудничества с НПО деятельность ПКНСООН более подробно анализируется в главе 3 вместе с другими организациями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

11. И наконец, инспектор полностью осознает, что региональные комиссии, которые являются оперативными органами Организации Объединенных Наций, тесно сотрудничают с НПО. Однако ввиду серьезных масштабов этих сфер деятельности и недостаточного количества откликов на проект доклада, который был разослан для замечаний, не было возможности включить в доклад подробный анализ их сотрудничества с НПО.

12. В ходе подготовки доклада инспектор контактировал с некоторыми финансирующими организациями, специализированными учреждениями и координационными органами Организации Объединенных Наций, включая ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, УВКБ, ССНПО, МОТ, ВОЗ, ФАО, МПП и МФСР, а также техническими учреждениями на уровне штаб-квартир, к которым относятся ВОИС, МСЭ и ВМО. Он обсуждал интересовавшие его вопросы и проблемы с ведущими сотрудниками этих организаций, отвечающими за сотрудничество с НПО, и полученная от них информация явилась очень полезным вкладом в подготовку данного доклада. Кроме интервью и сбора данных, инспектор получал также важную информацию при помощи вопросника (см. Приложение, содержащее анализ), на который дали ответ все опрошенные организации. Ответы на вопросник еще раз подтвердили необходимость оценки финансового аспекта сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций и НПО.

13. Инспектор выражает благодарность всем сотрудникам различных организаций за их тесное сотрудничество с ним в ходе подготовки этого доклада.

## **II. ВЫДЕЛЕНИЕ СРЕДСТВ СИСТЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ**

14. Система Организации Объединенных Наций работает с различными типами НПО на международном, региональном, субрегиональном и национальном уровнях. Некоторые из этих НПО имеют консультативный статус при Экономическом и Социальном Совете (ЭКОСОС), который позволяет им принимать участие в работе Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений. В настоящее время имеется примерно 1 611 НПО с консультативным статусом. В своей резолюции 1993/80 от 30 июля 1993 года ЭКОСОС высказал просьбу о проведении общего обзора механизмов для консультаций с неправительственными организациями с целью приведения, если это необходимо, резолюции 1296 (XLIV) Совета от 23 мая 1968 года в соответствие с современными требованиями. Поэтому недавно механизмы консультаций с НПО подверглись тщательному анализу и обсуждению межправительственной рабочей группой. На основе консультаций этой группы ЭКОСОС на своей основной сессии 1996 года постановил "рекомендовать, чтобы Генеральная Ассамблея изучила на своей пятьдесят первой сессии вопрос об участии неправительственных организаций во всех областях работы Организации Объединенных Наций с учетом опыта, накопленного в рамках механизма консультаций между неправительственными организациями и Экономическим и Социальным Советом" (E/1996/L.24, 16 июля 1996 года).

15. В соответствии с пересмотренным механизмом консультаций с неправительственными организациями, организация, претендующая на такую привилегию, должна, в частности, отвечать следующим требованиям: организация должна заниматься проблемами, входящими в компетенцию Экономического и Социального Совета и его вспомогательных органов; цели и задачи этой организации должны соответствовать духу, целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций; организация обязуется поддерживать работу Организации Объединенных Наций и способствовать ознакомлению с ее принципами и деятельностью в соответствии со своими собственными задачами и целями, а также с характером и объемом своей компетенции и деятельности (E/1996/L.25 от 17 июля 1996 года).

16. Однако для многих организаций системы Организации Объединенных Наций консультативный статус при ЭКОСОС не является необходимым условием для сотрудничества с НПО. Ввиду огромного числа НПО на международном и национальном уровнях и все более широкого их участия в деятельности Организации Объединенных Наций организации работают со всеми типами НПО. Поэтому подавляющее большинство НПО, работающих с организациями системы Организации Объединенных Наций, не имеют консультативного статуса при ЭКОСОС. Подобная ситуация вызвана в значительной степени децентрализованным характером этих организаций системы Организации Объединенных Наций, своеобразием их работы и деятельности на национальном и субнациональном уровнях.

17. Инспектор приветствует инициативу ЭКОСОС как своевременную и необходимую. Он полностью поддерживает дух предложения, направленного на укрепление и расширение сотрудничества между ЭКОСОС, его вспомогательными органами и НПО. В частности, похоже, что все большую важность приобретает то внимание, которое придается улучшению управления, отчетности и транспарентности.

18. С тем чтобы иметь возможность работать с низовыми, общинными НПО, не имеющими консультативного статуса при ЭКОСОС, почти все организации системы Организации Объединенных Наций составили свои собственные списки НПО в дополнение к тем, которые имеют консультативный статус. Поэтому все большее число НПО, сотрудничающих с Организацией Объединенных Наций, и постоянно изменяющиеся условия рабочих отношений между Организацией Объединенных Наций и НПО вызвали необходимость определения видов финансовых и других отношений, существующих между этими двумя партнерами.

**А. Выделение средств**

19. Организации системы Организации Объединенных Наций не являются основным источником средств для НПО, поскольку некоторые НПО значительно богаче этих организаций. Однако большое число организаций расходует значительную часть своих средств на финансирование НПО, поскольку существенная доля их программ осуществляется этими организациями. Определенные организации системы, которые являются учреждениями-исполнителями, и другие источники средств поднимают следующие вопросы: сколько денег выделяется на деятельность НПО каждой организацией, каковы критерии отбора и финансирования этой НПО, какая доля в процентах от выделенных средств идет непосредственно на осуществление программ/проектов и какой объем этих средств затрачивается на покрытие расходов по административной поддержке, таких, как оклады, транспорт, командировки, связь и оборудование. Поэтому в настоящем докладе делается попытка заглянуть в финансовые правила, положения и процедуры, используемые организациями для выделения ресурсов на цели НПО.

**В. Руководящие принципы и процедуры выделения средств**

20. Большинство оперативных организаций, в частности наиболее крупные из финансирующих организаций, такие, как ПРООН, ЮНФПА, УВКБ, МПП и МФСР, разработали руководящие принципы сотрудничества с НПО. Что касается ЮНИСЕФ, то, несмотря на то, что эта организация сознает наличие определенных минимальных требований, которые необходимо выполнить для обоснования любого финансового участия, ожидается, что работа над четкими и последовательными руководящими принципами сотрудничества с НПО в рамках всей организации будет закончена к концу 1996 года. Хотя руководящие принципы отражают общую оперативную процедуру, подробное соглашение, включая его финансовые аспекты, обычно включается в документ по проекту, подписываемый обеими сторонами. Подавая заявки на помощь, НПО должны выполнять требования, содержащиеся в руководящих принципах, и соблюдать положения соглашений,

включенных в проектную документацию. Однако проектная документация не всегда содержит цифровые показатели средств, предназначенных для НПО в целях выполнения конкретной задачи. Она также не содержит данных о процентной доле бюджетных средств на осуществление программы отдельно от процентной доли расходов на административную поддержку.

21. Очень немногие организации установили специальные средства для НПО и регистрируют суммы, идущие на непосредственное осуществление, а также суммы, выделяемые на покрытие административных расходов. Из 16 организаций и учреждений, опрошенных ОИГ, только две - ПРООН и ЮНЕСКО - имеют специальные средства, выделяемые для деятельности НПО. Нынешняя практика заключается в том, что средства для НПО включаются в бюджет, предназначенный для осуществления всей программы и/или проекта, без четкого указания конкретных сумм, выделенных для деятельности НПО. И вновь большинство организаций, работающих с НПО в областях распространения информации, проведения конференций, семинаров и профессиональной подготовки, также не имеют в своих бюджетах статей на такую административную технику, как копировальные машины, факсы, компьютеры и т.д. для использования представителями НПО, приезжающими из развивающихся стран для участия в конференциях и семинарах. Подобная ситуация привела к возникновению трех серьезных проблем с точки зрения отчетности и ответственности:

- 1) невозможно определить число и типы НПО, получающих средства от организаций системы Организации Объединенных Наций;
- 2) отсутствует систематический метод выявления средств, выделяемых для НПО организациями, т.е. системой;
- 3) Несмотря на осознание того, что рентабельность не является основным принципом и единственным критерием для работы с НПО, представляется возможным провести анализ услуг, предоставляемых НПО, в разбивке по финансирующим организациям, поскольку отсутствует отдельный учет финансирования. К настоящему времени ни одна организация не провела глобального анализа рентабельности операций, выполняемых НПО.

22. Что касается такой практики, то большинство организаций обычно аргументируют это тем, что для отдельного учета финансирования деятельности НПО потребуется еще больше средств. Однако, по мнению инспектора, дополнительных расходов для этой цели можно было бы избежать, если бы необходимые данные о доле бюджетных средств, предназначенных для НПО, были включены в проектную документацию в самом начале разработки этого проекта. Организации должны компьютеризировать свой финансовый и другие виды административного учета, а также создать базы данных в отношении своих различных программ и проектов, включая программы и проекты с участием НПО. Таким образом, они создадут хорошую систему контроля за использованием средств.

**С. Возмещение расходов на административную поддержку**

23. Другой областью выделения средств, в отношении которой нет достаточной ясности, является возмещение накладных расходов НПО. Организации системы Организации Объединенных Наций в принципе не выделяют средств на покрытие административных/накладных расходов НПО. Однако в некоторых случаях практикуется возмещение расходов НПО, которое отличается от организации к организации, как отличаются и процедуры выплат. В руководящих принципах некоторых организаций по сотрудничеству с НПО указывается, что НПО получают возмещение за понесенные косвенные расходы (вспомогательные расходы, включающие должностные оклады, связь и другие расходы по персоналу) по проектам и программам, исполняемым неправительственными организациями, по единой процентной ставке. Эти организации могут оплачивать прямые расходы, связанные, в частности, с должностными окладами, средствами связи и документацией. ПРООН возмещает учреждениям-исполнителям Организации Объединенных Наций расходы на поддержку учреждений в объеме 13%, в то время как выплаты неправительственным организациям со стороны учреждений различаются между собой в зависимости от соглашений, заключенных между обоими партнерами.

24. В случае, когда предусматриваются средства на возмещение расходов по административной поддержке в соответствии с новым соглашением о сотрудничестве по осуществлению проекта, подготовкой которого заняты отдельные организации, эти средства должны включаться в бюджет по проекту. Кроме того, небольшое число организаций рассматривает наращивание потенциала/создание учреждений в качестве все более важной стратегии устойчивого развития и оказывает необходимую поддержку определению основных административных функций НПО.

25. Однако политика других организаций заключается в том, что, когда организация заключает подсоглашение с партнером-исполнителем из числа НПО, это делается при том понимании, что НПО участвует в финансировании проекта и эти финансовые средства указываются в бюджете по проекту. Если НПО полностью финансируется какой-либо организацией, то она получает статус подрядчика; такие контракты фактически будут представлять собой коммерческие взаимоотношения, а не партнерство. Поэтому степень гибкости, с которой организации берут на себя возмещение внутристрановых и региональных (в случае необходимости) прямых административных расходов, определяется размером взноса НПО в проект. В такой ситуации представители Организации Объединенных Наций оговаривают с партнерами расходы на административную поддержку. Некоторые организации также считают, что местные НПО должны обладать большей степенью гибкости, чем НПО за пределами страны. Все еще обсуждается вопрос о том, следует ли организациям также возмещать прямые или косвенные административные расходы, связанные со штаб-квартирами международных НПО, и следует ли донорам покрывать расходы на оклады иностранным сотрудникам и связанные с этим расходы/пособия.

26. Обычно большинство организаций возмещают лишь непосредственные расходы, понесенные их партнерами в операциях по осуществлению проектов. Некоторые организации придерживаются также практики обеспечения того, чтобы третьим сторонам средства выделялись главным образом на деятельность по программам. Даже те организации, которые не могут представить точных статистических данных по своим расходам, убеждены в том, что они расходуют больше средств на программы, чем на расходы по административной поддержке.

27. Вышеизложенный анализ свидетельствует о том, что каждая организация занимается финансированием НПО в соответствии со своими руководящими принципами и политикой, а также соглашениями, в которые она вступает в рамках документа по проекту. Инспектор полностью осознает необходимость такой независимости и гибкости. Тем не менее испытываемый системой финансовый кризис еще больше подчеркивает необходимость более открытой политики и процедуры отчетности по всем видам средств, выделяемых НПО как из регулярных, так и внебюджетных источников. Одним из таких видов расходов является возмещение расходов по административной поддержке. Поэтому инспектор подчеркивает, что организации должны приложить усилия для подготовки статистических данных, с тем чтобы показать долю ресурсов, выделяемых НПО непосредственно на исполнение программ и на расходы по административной поддержке.

28. По мнению инспектора, это поможет, во-первых, документально оформить ресурсы, выделяемые НПО в общем; во-вторых, это облегчит задачу внутренних и внешних контролеров по проверке программных средств; в-третьих, это позволит организациям информировать государства-члены о средствах, выделяемых НПО; и, в-четвертых, это поможет организациям проводить анализы рентабельности операций НПО.

29. В следующей главе содержится дополнительный анализ критериев, используемых для отбора НПО в качестве партнеров по осуществлению проектов, и состояние дел с выделением средств организациями.

### III. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ДЕЛ С ОТБОРОМ И ВЫДЕЛЕНИЕМ СРЕДСТВ В РАЗБИВКЕ ПО ОРГАНИЗАЦИЯМ

30. Организации системы Организации Объединенных Наций имеют различные типы программ, финансируемых за счет регулярного бюджета (обязательных взносов государств-членов) и/или за счет добровольных средств. Некоторые программы финансируются из обоих источников.

31. Большинство программ организаций системы Организации Объединенных Наций являются полевыми программами, финансируемыми из внебюджетных источников. Для выполнения этих программ НПО могут выступать в качестве партнеров-исполнителей организаций системы Организации Объединенных Наций на основании соглашений, оговоренных в документе по проекту. Они получают определенную долю средств для участия в осуществлении программ и/или проектов.

32. С момента своего создания Организация Объединенных Наций (статья 71 Устава) считает НПО важными партнерами системы. За последние несколько лет система Организации Объединенных Наций не раз признавала необходимость укрепления сотрудничества с НПО. Это вызвано изменениями в характере операций, проводимых на местном уровне организациями системы Организации Объединенных Наций, которым приходится все больше иметь дело с низовыми и общинными организациями. Это требует непосредственного участия населения той страны, в культурных и географических рамках которой действуют неправительственные организации.

33. Со временем организации установили тесные рабочие отношения с НПО в соответствии со своими специализированными областями деятельности, и большинство из них имеют давние связи с определенными НПО. В следующих пунктах доклада будут рассмотрены критерии различных организаций по отбору НПО и текущее состояние дел с выделением средств.

#### **А. Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ЦООНП)**

34. Сотрудничество ЦООНП (Хабитат) как с НПО, так и с другими организациями гражданского общества определяется многоотраслевым и междисциплинарным характером проблем населенных пунктов. Центр содействует эффективному вовлечению НПО как на уровне штаб-квартир в разработку политики в области населенных пунктов и их участию в сессиях Комиссии по населенным пунктам (КНП), так и на местном уровне в качестве партнеров в осуществлении проектов. ЦООНП сотрудничает приблизительно с 2 400 НПО и работает с рядом крупных сетей международных НПО в областях технического сотрудничества и распространения идей. Он не классифицирует НПО по группам, но работает со всеми НПО, занятыми в секторе населенных пунктов. К таким относятся НПО, занимающиеся проблемами развития и информационно-пропагандистской деятельностью независимо от консультативного статуса при ЭКОСОС. Однако ЦООНП

пока еще не располагает системой предоставления консультативного статуса НПО. НПО участвовали во всех сессиях Комиссии по населенным пунктам и сделали важный вклад в разработку политики и программ на международном уровне. В частности, НПО представили всеобъемлющее заявление Комитету № 2 второй Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), так называемому "Комитету партнеров", с выражением своей приверженности делу осуществления Повестки дня Хабитат. Это соответствует рекомендации № 7, содержащейся в докладе ОИГ "Работа с неправительственными организациями..." 1993 года.

#### 1. Критерии отбора НПО

35. Критерии отбора НПО на уровне штаб-квартир включают знание или приверженность проблемам населенных пунктов, работу в соответствующей области и продемонстрированную способность достижения желаемых результатов или производство необходимых изделий. На местном уровне в осуществление проектов вовлечены самые разнообразные НПО и ОУО. Отбор местной НПО в качестве учреждения-исполнителя осуществляется руководителями проектов непосредственно на уровне проекта. Поскольку большинство проектов осуществляется в сотрудничестве с правительствами, то правительства играют определенную роль в отборе НПО.

#### 2. Выделение средств для НПО

36. В области технического сотрудничества ЦООННП выделил за счет средств ОПЗ примерно 2 млн. долл. США на субподрядную деятельность, осуществленную совместно с НПО или через них с 1990 по 1995 год для Афганистана. Три четверти этой суммы были израсходованы через национальные НПО. Таким образом сотрудникам программы была предоставлена возможность - в качестве альтернативы осуществлению проектов "посредством" НПО - использовать подход, который поощряет совместное участие от имени общины, получающей помощь. В результате такого сотрудничества коллективно разрабатываются программы, которые в дальнейшем осуществляются либо ЦООННП, НПО, местным правительством или самой общиной в зависимости от их соответствующих возможностей. В области распространения идей ЦООННП осуществлял значительное сотрудничество по мобилизации НПО на выполнение некоторых видов деятельности, что позволило НПО сыграть эффективную роль в разработке политики на национальном, а также на международном уровнях до открытия и в ходе работы Конференции Хабитат II.

37. Объем средств, выделяемых НПО, зависит от вида деятельности. На уровне штаб-квартир направляются некоторые первоначальные средства для финансирования более активного участия НПО, начиная с этапа выработки политики и до ее реализации на местном уровне. НПО, получившие такие субсидии, представляют доклад о своей деятельности. На местном уровне средства, выделяемые НПО на осуществление проектов, являются частью общего бюджета по проекту и в общем по НПО не ведутся отдельные счета. Однако все это зависит от требований доноров в отношении отчетности.



### **3. Учет НПО и отчетность**

38. Системы отчетности о субподрядной деятельности НПО ничем не отличаются от систем отчетности о других видах субподрядной деятельности, изложенных в меморандуме о взаимопонимании, подготовленном с соответствующей НПО. Там предусматривается требование к НПО отчитываться на ключевых этапах процесса осуществления, а к донору – обеспечить наличие специалистов для проведения проверки. Итоги работы подводятся в стандартном отчете по окончании субконтракта, утверждаемом ЦООННП и финансирующим учреждением.

#### **В. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)**

39. ПРООН более не осуществляет финансируемые ею виды деятельности. Ее программы осуществляются учреждениями-исполнителями, в том числе и неправительственными организациями. Эти организации несут ответственность за руководство программой или проектом. Почти 20% проектов ПРООН осуществляется Управлением ООН по обслуживанию проектов (ООН/УОП). Оно сотрудничает с оперативными НПО, используя для этого процедуру субподряда. Поэтому большая часть средств, выплачиваемых ПРООН неправительственным организациям, предназначается для субподрядных соглашений, а сами субподряды заключаются не ПРООН, а учреждением-исполнителем. Подобная практика иногда мешает ПРООН осуществлять контроль над средствами, выделяемыми НПО.

40. Однако организация имеет прямые соглашения с местными и национальными НПО по некоторым из своих программ субсидий, размеры которых доходят до 50 000 долл. США. К таким программам относятся Глобальный экологический фонд (ГЭФ), программы "Партнеры в деле развития" (ПДР); сеть "Африка – 2000"; сеть "Азия – Тихий океан 2000"; программа "Образование для всех"; программа "Потенциал на XXI век"; программа "Роль женщин в развитии"; программа "Ликвидация нищеты и участие населения" и программы малых субсидий "Жизнь". В течение 1992–1996 годов ПРООН выделила указанным программам 77,5 млн. долл. США. К таким субсидиям не применяются требования о проведении конкурсных торгов. Эти виды деятельности по субсидиям распределяются среди национальных НПО для обеспечения устойчивого развития на уровне страны, наращивания потенциала местных НПО, а также укрепления сетей среди НПО и между НПО и правительствами.

#### **1. Критерии отбора НПО/организаций гражданского общества (ОГО)**

41. Все НПО/ОГО, с которыми ПРООН решает наладить сотрудничество, подвергаются индивидуальной оценке до выдачи любых субсидий/субподряда. В отношении программ малых субсидий решение о финансировании принимается в строго децентрализованном порядке национальными комитетами по отбору, которые располагают своими собственными средствами для оценки НПО/ОГО и решения которых основываются на непосредственном знании местных реалий.

42. При отборе и проверке наиболее важным критерием является репутация этой Организации в выполнении конкретных функций, таких, как осуществление проекта, информационно-пропагандистская деятельность или наблюдательные функции, а также в использовании донорских средств и отчетности за них.

43. Важно, чтобы решения о налаживании партнерских отношений с НПО/ОГО принимались с привлечением других сторон и с учетом мнения и советов лиц, хорошо осведомленных об общине, в которой находится данная НПО/ОГО, и ее членах. Принцип партнерства также подразумевает, что партнеры из числа НПО/ОГО используются не просто в качестве "механизмов" для достижения определенных результатов. Напротив, партнерство должно строиться на основе взаимного доверия, открытости и совместного принятия решений.

44. Страновые отделения ПРООН имеют "координатора по НПО", назначаемого обычно из числа местных или международных сотрудников, а в отдельных случаях - из числа младших сотрудников категории специалистов. Руководство финансами и отчетность зависят от процедуры исполнения и строго соответствуют установившимся финансовым правилам и положениям ПРООН.

## **2. Выделение средств для НПО/ОГО**

45. ПРООН выделяет специальные средства для НПО/ОГО. В ходе Пятого цикла ее штаб-квартира широко использовала для этих целей специальные ресурсы по программам (СРП). Все эти средства, в зависимости от их назначения, проходили по ряду конкретных бюджетных статей. Например, "СРП подкатегории В1" составляли 20 млн. долл. США, из которых 7,5 млн. долл. были выделены программам "Партнеры в деле развития".

46. Что касается процентной доли средств, выделяемых на деятельность по программам и на покрытие расходов по административной поддержке, то, учитывая разнообразие имеющихся у ПРООН средств, используемых для финансирования НПО/ОГО, и различные процедуры исполнения, нет возможности получить статистические данные о средней доле расходов НПО/ОГО по статьям, связанным с административной поддержкой, отдельно от статей, связанных с проектной деятельностью.

### **с. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)**

47. Сотрудничество ЮНЕП с НПО определяется ее мандатом, требующим поощрения природоохранных инициатив и действий со стороны компетентных организаций, а не стремления к непосредственному осуществлению проектов на месте. Среди областей, в которых ЮНЕП сотрудничает с партнерами из числа НПО, можно назвать следующие: экологическое законодательство, общественная информация, оценка состояния окружающей среды, охват отдельных целевых групп (в частности, дети и молодежь, женщины, местные органы власти, парламентарии), а также анализ и разработка политики.

### 1. Критерии отбора НПО

48. Программные подразделения ЮНЕП сотрудничают с НПО в осуществлении программ на основе их конкретного интереса и установившейся компетенции. Жизненность, возможности и репутация партнеров из числа НПО являются важными факторами и обычно включаются в справочную информацию проектной документации.

### 2. Выделение средств для НПО

49. Сектор по информации и связям с общественностью, действующий в структуре Отдела политики и внешних связей, отвечает за аккредитацию НПО при ЮНЕП и обычно получает финансовые средства на деятельность НПО и на сотрудничество с ними. В случае отсутствия страновых отделов региональные управления оказывают непосредственную поддержку национальным и местным организациям за счет средств из бюджета на цели сотрудничества, предназначенных для регионов. Региональные консультативные службы (РКС) также финансируют НПО для выполнения конкретных заданий, включая обеспечение участия в технических совещаниях. В течение последних двух лет совместно с партнерами из числа НПО проводились кампании по сбору средств для согласованных проектов. Таким образом, ЮНЕП может осуществлять под своей эгидой определенные мероприятия, которые она хотела бы финансировать, но для которых у нее не имеется в достаточном количестве собственных средств.

50. Во всех случаях поддержка оказывается индивидуальным проектам и осуществляется через проектную документацию. Средства на деятельность обеспечиваются за счет Фонда окружающей среды и из целевых фондов, предназначенных для конкретных областей деятельности. Иногда определенные средства из целевых фондов выделяются в виде небольших субсидий для НПО на определенные виды деятельности.

### 3. Учет НПО и отчетность

51. В тех случаях, когда требования об учете/отчетности и внутренней оценке выполняются в соответствии с проектными документами, не возникает вопрос о надлежащем использовании средств, поскольку следующая доля средств выделяется лишь с учетом удовлетворительной деятельности и на основании представленных отчетов.

52. Однако прежде возникали трудности с проведением обзора средств, выделяемых ЮНЕП на деятельность НПО, поскольку эти средства проходят по многим разделам программы. Эту трудность, а также трудность, связанную с отчетностью об участии НПО и Главных групп в разработке и осуществлении программ, необходимо будет ликвидировать надлежащим образом при помощи запланированной интегрированной базы данных о Главных группах. Созданию такой базы данных поможет предложение о включении в проектную документацию требования об указании способа участия НПО/Главных групп и/или получаемой ими помощи. Выражается надежда, что интегрированная база данных будет включать основную информацию о расходах и целевых группах, взятую из проектных

документов, с указанием источников и объемов средств, а также целевых групп или получателей помощи. Учитывая тенденции, наблюдающиеся в практике совместной мобилизации средств, было бы также интересно попытаться совместными усилиями получить средства на общие программы и проекты из источников третьих сторон, будь то государственный или частный сектор.

**Д. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)**

53. Сотрудничество ЮНЕСКО с неправительственными организациями началось с момента создания этой организации в 1945 году, когда ее создатели признали необходимость тесной работы с академическими, научными и интеллектуальными кругами гражданского общества в осуществлении стоящих перед ней задач (пункт 4 статьи XI Устава ЮНЕСКО). С течением времени эти отношения развивались. ЮНЕСКО провела классификацию неправительственных организаций, с которыми она сотрудничает с 1960 года, опубликовала списки НПО, с которыми она работает почти в течение 50 лет, и утвердила новый свод уставных положений ("Директив") по сотрудничеству с НПО. По данным на 31 декабря 1995 года, ЮНЕСКО поддерживала официальные отношения с 588 международными НПО и, кроме этого, имела неофициальные/специальные контакты с более чем 1 000 других организаций.

**1. Критерии отбора НПО**

54. В настоящее время новые формы взаимоотношений ЮНЕСКО с НПО делятся на две основные категории: официальные отношения – натянутые и нелегкие; новая форма оперативных отношений, цель которых – реагировать на потребность в обеспечении большей гибкости. Условия сотрудничества с международными НПО, находящимися в официальных отношениях с ЮНЕСКО, основываются на следующих критериях: цель должна соответствовать сфере компетенции и целям ЮНЕСКО; должны быть представлены различные культурные регионы; связи с общинами; признанный юридический статус; определенная штаб-квартира; ресурсы и демократическая структура, а также сроки осуществляемой деятельности (четыре года).

55. Критерии установления оперативных отношений отвечают тем же основным принципам, однако должны обеспечивать большую степень гибкости при их применении. Новые руководящие принципы также широко предусматривают механизмы коллективных консультаций с НПО, сотрудничество которых с ЮНЕСКО является оперативным по своему характеру и которые могут высказывать свои мнения по программам и приоритетам ЮНЕСКО с помощью таких механизмов.

56. В соответствии с настоящей системой контракты с национальными НПО могут заключаться в консультации с Национальной комиссией. Кроме того, ЮНЕСКО только что внедрила политику, в соответствии с которой все крупные подразделения ЮНЕСКО на местах должны назначить сотрудника, ответственного за средства для НПО.

57. Во время сессии 1993 года ЮНЕСКО предложила своему Исполнительному совету расширить список сотрудничающих с организацией НПО за счет включения в него большего числа НПО, в частности тех, которые осуществляют свою деятельность на местах. В 1994 году была принята Специальная программа поддержки НПО в целях расширения сотрудничества с НПО. В бюджете на текущий двухлетний период на цели этой программы предусмотрено примерно 800 000 долл. США. Были также пересмотрены критерии в отношении различных видов финансовых взносов в НПО, и мероприятия в этом отношении должны отвечать следующим критериям: способность к компетентной и эффективной работе; представительство и близость к обслуживаемым общинам на местах; предпочтительная деятельность в развивающихся странах и приоритетных для ЮНЕСКО областях, таких, как наименее развитые страны, Африка, женщины, молодежь и элементарное образование.

## 2. Выделение средств для НПО

58. ЮНЕСКО располагает пятью видами механизмов для финансирования деятельности НПО, в том числе: i) финансовыми взносами в осуществление рамочных соглашений; ii) регулярными контрактами по программам; iii) программой участия населения; iv) взносами в рамках Специальной программы поддержки НПО; и v) новой политикой краткосрочных субсидий. В принципе все взносы в НПО предназначаются для деятельности по программам.

59. Двухгодичные финансовые взносы на осуществление рамочных соглашений (шестилетние протоколы по совместным программным приоритетам) могут выделяться тем НПО, которые делают особенно ценный вклад в достижение целей ЮНЕСКО, а также в осуществление важной части ее программы. Они делаются на основе субсидий и в качестве дополнения к средствам из других источников. Такая политика позволила ЮНЕСКО привлечь к своей деятельности ряд сетей в области интеллектуального, образовательного, научного и культурного сотрудничества. Средства, выделенные этой организацией международным НПО, составили в 1990-1991 годах 3 460 700 долл. США; в 1992-1993 годах эта сумма была сокращена до 3 265 300 долл. США, а на 1994-1995 годы она подверглась новому незначительному сокращению и составила 3 224 200 долл. США. (ЮНЕСКО 28 с/42, пункт 147, 21 августа 1995 года.)

60. ЮНЕСКО также заключает контракты с НПО для осуществления тех видов своей деятельности, которые включены в рабочую программу, принятую Генеральной конференцией. Контракт предусматривает выплату определенной суммы денег НПО за выполнение ею конкретной задачи. В этой категории взаимоотношений ЮНЕСКО заключила контракты и выплатила в 1990-1991 годах 4 064 629 долл. США и довела эту сумму до 4 836 831 долл. США на период 1992-1993 годов. (ЮНЕСКО 28 с/42, пункт 147, 21 августа 1995 года.)

61. Третий вид финансовых отношений охватывает региональные НПО, осуществляющие межрегиональные виды деятельности организации, определенные в качестве Программы участия. В рамках этой Программы ЮНЕСКО выделила на 1990-1991 годы 484 700 долл. США, а на 1992-1993 годы - 533 500 долл. США. (ЮНЕСКО 28 С/42, пункт 157, 21 августа 1995 года.)
62. Специальная программа поддержки НПО предназначена для оказания помощи НПО, особенно в развивающихся странах, или международным НПО, действующим в сфере развития.
63. В соответствии с новой политикой субсидии могут выдаваться не более чем на четыре года вновь созданным НПО или тем НПО, которые вступают в сотрудничество с ЮНЕСКО, особенно в развивающихся странах или в новых демократических странах.
64. В соответствии с новыми политическими руководящими принципами Исполнительный совет ЮНЕСКО утвердил новый свод финансовых и материальных положений в отношении сотрудничества с НПО. Кроме того, проведенное в 1996 году усовершенствование системы внутренней отчетности и кодирования Организации обеспечивает полную открытость и детальную информацию в отношении всех финансовых вкладов в адрес НПО в соответствии с пятью принципами, изложенными выше. Они отвечают требованиям отчетности.

**Е. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения  
(ЮНФПА)**

65. Со времени своего создания ЮНФПА тесно сотрудничал с НПО в области пропаганды идей и просветительства, а также в оказании услуг по планированию размеров семьи. На всех крупных конференциях, в работу которых ЮНФПА вносил существенный вклад, таких, как Всемирная конференция по народонаселению в 1974 году; Международная конференция по народонаселению в Мехико в 1984 году; Международный форум по народонаселению в XXI веке в 1989 году; и Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году; Международная конференция по народонаселению и развитию, Каир, в 1994 году; принималась декларация с просьбой к системе Организации Объединенных Наций и правительствам проводить более тесную работу с НПО на всех уровнях, начиная с определения политики и принятия решений до осуществления программ.
66. В своих отношениях с НПО в первые годы существования ЮНФПА оказывал финансовую поддержку многим международным НПО в их деятельности по распространению знаний. Однако в более поздние годы он распространил свое сотрудничество на национальные и местные НПО, включая те из них, которые не связаны с международными и региональными организациями.

67. Будучи заинтересованным в мнении НПО, Директор-исполнитель учредил Консультативный комитет по НПО, состоящий из международных, региональных и национальных НПО. Этот Комитет, который проводит свои заседания раз в год, призван оказывать Фонду консультативные услуги и сотрудничать в выполнении важной задачи по осуществлению Программы действий, согласованной международным сообществом в Каире. ЮНФПА очень серьезно относится к их рекомендациям и принимает по ним возможно более широкие меры. Недавно была выдвинута инициатива по поощрению отделений ЮНФПА на местах к созданию подобных консультативных отношений.

### **1. Критерии отбора НПО**

68. Плодотворное партнерство между НПО и ЮНФПА отчасти обеспечивается соответствующими соглашениями по вопросам консультаций и аккредитации. В своей работе с НПО ЮНФПА выходит далеко за рамки списка НПО, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, ведя свой список НПО, с которыми ЮНФПА поддерживает отношения сотрудничества. Имеется Рабочая группа по аккредитации НПО, которая проводит анализ критериев сотрудничества ЮНФПА с НПО, а ее рекомендации затем представляются на утверждение Комитета по вопросам политики и планирования.

69. Для получения средств от ЮНФПА НПО должны представить следующую информацию (UNFPA/CM/86/65 от 14 ноября 1986 года): имена и данные о квалификации членов руководящих органов и старших должностных лиц; устав; правовой документ, на основании которого осуществляется деятельность организации; список национальных членов (в случае международных организаций - с указанием национальных филиалов); информация по программам или деятельности, связанной с вопросами народонаселения; ревизованные счета за последний финансовый год (с указанием имен внешних ревизоров); подробности в отношении обеспечения обязательств или страхования на случай нарушения обязательств - в зависимости от обстоятельств - охватывающих сотрудников организации; и банковская информация.

70. НПО, стремящиеся получить поддержку со стороны ЮНФПА, должны представить ЮНФПА убедительное доказательство того, что они располагают существенными знаниями и опытом деятельности в области народонаселения и обладают способностями и возможностями для самостоятельного исполнения проектов.

### **2. Выделение средств для НПО**

71. В 1992-1995 годах ЮНФПА выделил 15% ежегодного программного бюджета Фонда (исключая расходы на административную поддержку) на деятельность НПО. В случае НПО, сотрудничающей с ЮНФПА в качестве учреждения-исполнителя, возмещению могут подлежать до 12% расходов по проекту с целью покрытия расходов на административную поддержку или накладных расходов.

72. Между 1992 и 1995 годами из общих расходов ЮНФПА по проектам, понесенных учреждениями Организации Объединенных Наций, правительствами и НПО в сумме 694 849 576 долл. США, доля расходов НПО составила 103 168 211 долл. США, или 15% регулярных и целевых средств из ресурсов ЮНФПА на программы. Из регулярных средств 87,8% приходится на международные НПО, а 12,2% - на национальные НПО. Из целевых средств 95,6% приходится на международные НПО и 4,4% - на национальные НПО. Важно отметить, что доля, приходящаяся на национальные НПО, занижена, поскольку в нее не включены те виды деятельности, которые осуществлялись национальными НПО в рамках страновых программ по проектам, исполненным либо международными НПО, правительствами и/или учреждениями Организации Объединенных Наций, которые официально считаются учреждениями-исполнителями.

73. Следующая таблица отражает разбивку средств, предоставленных НПО для осуществления проектов ЮНФПА в период 1992-1995 годов на непосредственное осуществление программ, а также на покрытие расходов на административную поддержку или накладных расходов.

Год	Осуществление программ (долл. США)	Расходы на административную поддержку (долл. США)	Итого (долл. США)
1992	19 416 647	996 418	20 413 065
1993	19 708 156	1 291 657	20 999 813
1994	29 345 000	1 346 096	30 691 096
1995	34 698 408	1 081 597	35 780 005
Итого	103 168 211	4 715 768	107 883 979

74. Несмотря на то, что ЮНФПА выступает за выделение средств НПО, он обеспокоен тем фактом, что ограниченная инфраструктура, особенно национальных НПО, может сдерживать их возможность эффективно реагировать на все возрастающие и разнообразные требования, предъявляемые к ним. Поэтому ЮНФПА предусматривает выделение дополнительных средств в целях укрепления административных и управленческих возможностей НПО.



**Г. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ)**

75. НПО являются важными партнерами в осуществлении программы работы УВКБ. Сотрудничество с НПО не зависит от наличия или отсутствия у них консультативного статуса при ЭКОСОС.

**1. Критерии отбора НПО**

76. УВКБ работает с национальными и международными организациями, имеющими неполитический мандат. Оно придерживается следующих критериев отбора партнеров по сотрудничеству: НПО должна быть зарегистрирована правительством страны; она должна поддерживать отношения с правительством; она должна быть в состоянии представить сертификат о ревизии ее финансов и должна иметь отдельный счет для УВКБ.

77. По мнению УВКБ, учитывая возрастающую ответственность и расширяющиеся функции УВКБ, такие, как забота о лицах, перемещенных внутри страны, организация дополнила необходимые критерии отбора НПО требованием о компетентности и гибкости. Правительства не играют прямой роли в отборе НПО.

78. Что касается объема и/или процентной доли средств, выделяемых низовым и общинным организациям, то финансовые процедуры УВКБ не предусматривают различий между низовыми и национальными НПО и не противопоставляют их международным НПО. Единственное различие, проводимое в отношении партнеров по осуществлению, - различие между правительственными и неправительственными организациями.

79. Что касается сотрудника по связям с НПО, то большинство полевых отделений УВКБ назначили координаторов по работе с НПО, несущих ответственность за дальнейшие шаги после осуществления различных программ. По мнению УВКБ, на эти должности должны назначаться старшие международные сотрудники, однако, в зависимости от кадровой структуры того или иного отделения, они могут также быть и национальными сотрудниками.

**2. Выделение ресурсов для НПО**

80. УВКБ имеет около 400 партнеров-исполнителей, и значительная часть его программ помощи осуществляются НПО. Все эти программы финансируются за счет добровольных взносов (в регулярном бюджете Организации Объединенных Наций предусматривается выделение средств для УВКБ лишь для покрытия расходов, связанных с 244 должностями в штаб-квартире УВКБ).

81. Из имеющихся в бюджете 1,2 млрд. долл. США 350 млн. долл. США предназначаются для осуществления соглашений с НПО, т.е. 30% бюджета, хотя это вовсе не означает, что вся эта сумма действительно имеется в наличии. Например, на 1995 год имелось всего лишь 190 млн. долл. США и год был начат со значительно

меньшими средствами. Поэтому в каждом соглашении с НПО предусматривается, что она получает финансовые средства лишь в случае их наличия.

82. В следующей таблице приводится разбивка добровольных средств, выделенных для НПО в целях осуществления проектов УВКБ с 1991 по 1995 год на непосредственное осуществление программ и на расходы на административную поддержку.

Год	Осуществление программ (долл. США)	Расходы на административную поддержку (долл. США)	Итого
1991	145 600 600	10 027 400	155 628 000
1992	164 972 900	25 736 100	190 709 000
1993	240 219 600	38 524 900	278 744 500
1994	312 056 500	35 825 900	347 882 400
1995	340 746 000	14 444 800	355 190 800

**Примечание:** Сумма на 1995 год является сметной. Окончательная цифра будет дана после закрытия проектов 1995 года.

г. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)

83. ЮНИСЕФ сотрудничает с различными видами НПО, предлагающих свои опыт и знания в разработке политики и стратегий как на уровне штаб-квартир, так и на местах и занятых информационно-пропагандистской деятельностью и мобилизацией политического и общественного мнения. Он работает с НПО, занимающимися обеспечением услуг, непосредственным осуществлением программ и сотрудничеством в исполнении проектов, а также с теми НПО, которые занимаются сбором средств для программ ЮНИСЕФ. Он во все большей степени использует возможности национальных и международных НПО в чрезвычайных ситуациях. 187 международных НПО имеют консультативный статус при ЮНИСЕФ. 123 из них являются членами "Комитета НПО по ЮНИСЕФ". Являясь вспомогательным органом Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ не предоставляет консультативного статуса НПО, если до этого они не имели консультативного статуса при ЭКОСОС. Поскольку большинство НПО являются национальными НПО, не имеющими консультативного статуса при ЭКОСОС, то подавляющее большинство НПО, с которыми ЮНИСЕФ работает, не имеют консультативного статуса.

## 1. Критерии отбора НПО

84. НПО, сотрудничающая с ЮНИСЕФ, должна быть некоммерческой и неполитической организацией. Ее статус должен соответствовать национальным правилам, она должна быть привержена принципам устойчивого развития на основе сотрудничества. Она должна была продемонстрировать возможности, необходимые для соответствующих видов деятельности, а также административную и финансовую компетентность. Однако ЮНИСЕФ предъявляет меньше требований в случае сотрудничества с небольшими организациями, созданными на основе общины, которые обычно не располагают такими же административными и юридическими возможностями, как международные НПО.

85. При отборе низовых и общинных НПО в качестве партнеров ЮНИСЕФ соблюдаются три требования. Первое требование заключается в том, чтобы в Страновой программе сотрудничества, являющейся официальным и ориентированным на осуществление программы соглашением между правительством и ЮНИСЕФ (Генеральный план операций (ГПО)), содержалась ссылка на сотрудничество с НПО в тех областях, в которых подобное сотрудничество считается выгодным для всех программных областей. Второе, при конкретном сотрудничестве с ЮНИСЕФ отделение ЮНИСЕФ в стране выясняет, отвечает ли данная НПО, являющаяся организацией на уровне общины, общему принципу, изложенному в руководящих принципах ЮНИСЕФ. Третье, в случае наличия предложения по проекту, представленного в ЮНИСЕФ НПО, сотрудник по программе проверит, соответствует ли данный проект Страновой программе сотрудничества. Низовые НПО также проверяются в соответствии с критериями ЮНИСЕФ и (подлежащими утверждению) руководящими принципами отбора НПО.

86. Роль правительства в отборе низовых НПО и НПО на уровне общин зависит от различных факторов: от степени независимости и доверия, которые ЮНИСЕФ смогла достичь в данной стране в течение нескольких лет; от политического климата и открытости правительства для участия гражданского общества в социальном развитии, а также от конкретной области предполагаемого сотрудничества.

87. В большинстве отделений ЮНИСЕФ нет специально назначенного человека, отвечающего за сотрудничество с НПО. Обычно каждый сотрудник по программе имеет дело с НПО, работающими в его/ее сфере деятельности, и распоряжается средствами.

## 2. Выделение средств для НПО

88. ЮНИСЕФ не создал специальных фондов, предназначенных для финансирования деятельности НПО и программ. Одна из причин заключается в том, что НПО традиционно являются постоянными партнерами ЮНИСЕФ в осуществлении его программ по странам. Однако в настоящее время в условиях повышенного интереса правительств стран-доноров к неправительственному сектору, ЮНИСЕФ проведет анализ целесообразности и возможных выгод создания таких фондов.

89. В ответ на запрос ОИГ о выделении средств НПО ЮНИСЕФ разослал вопросник в свои отделения в странах, и примерно 65% отделений ЮНИСЕФ в странах представили следующую информацию. В 1994 году 64% всех отделений в странах выделили НПО 44,2 млн. долл. США на осуществление программ, что составляет 9,6% общего бюджета по программам. В 1995 году 66% всех отделений в странах выделили 61,4 млн. долл. США, т.е. 12,0% общего бюджета по программам. В следующей таблице дается разбивка указанных средств.

	Таблица А Ассигнования в 1994 году	Таблица В Ассигнования в 1995 году
Предоставление услуг:	40,0%	34,6%
Наращивание потенциала:	31,6%	34,0%
Информационно-пропагандистская деятельность и мобилизация общественного мнения:	14,3%	20,3%
Исследования и оценка:	10,4%	7,1%
Прочие виды деятельности	3,7%	4,0%
	100,0%	100,0%

90. Интенсивность сотрудничества зависит от числа осуществляемых ЮНИСЕФ проектов и программ, а также от различного уровня потребностей стран. Некоторые отделения по странам выделили НПО всего лишь 0,1% от своих программных средств, в то время как в других странах этот компонент НПО составил 73%.

91. По данным обзора, в 1994 году в 64% своих отделений по странам ЮНИСЕФ выделил 71,9% предназначенных для НПО средств национальным НПО и организациям на уровне общин, а остаток средств - международным НПО. По данным на 1995 год и по 66% отделений по странам эта цифра составила 68%.

92. Расходы на административную поддержку. В принципе ЮНИСЕФ не выделяет средств для покрытия административных/накладных расходов, понесенных НПО. В соответствии с новым соглашением о сотрудничестве по осуществлению проектов расходы по персоналу и другие виды расходов, которые, по мнению сторон, необходимы для осуществления конкретной задачи по проекту, могут включаться в проектную документацию.

**в. Международная программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами (ПКНСООН)**

93. Одной из целей ПКНСООН является привлечь к участию в борьбе с наркотиками НПО, занятые в различных областях социального развития, и продемонстрировать связь между проблемой наркотиков и другими социальными проблемами. Большинство НПО, с которыми сотрудничает ПКНСООН, являются низовыми или национальными организациями, работающими в области сокращения спроса на наркотические средства. ПКНСООН сотрудничает также с высокоспециализированными НПО – как национальными, так и международными, – имеющими особый опыт и знания в вопросах злоупотребления наркотическими средствами.

**1. Критерии отбора НПО**

94. При отборе партнеров по работе ПКНСООН не принимает во внимание наличие консультативного статуса при ЭКОСОС. Главное требование заключается в том, чтобы международные и "северные" НПО имели надлежащие процедуры учета и представляли счета для ревизии. Они должны быть признаны как своими национальными правительствами, так и правительством принимающей страны. Все организации должны обладать необходимыми управленческими и техническими способностями и должны были продемонстрировать, что в прошлом они уже успешно занимались подобными видами деятельности. Они должны проявить также свои способности по управлению средствами и использованию предоставляемой помощи.

95. Отбор и проверка местных НПО обычно проводится страновыми или региональными отделениями ПКНСООН там, где подобные отделения существуют. Используются также консультативные услуги отделений ПРООН. Некоторые отделения на местах используют комитеты по проверке с участием представителей правительства. Степень вовлечения правительства отличается от страны к стране.

96. ПКНСООН не назначает конкретных лиц, ответственных за координацию деятельности НПО на местном уровне в том случае, если такие виды деятельности не обеспечиваются в рамках проекта. При наличии конкретного проекта для оказания поддержки НПО (например, в Южной и Восточной Африке) главный технический советник (ГТС) отвечает за координацию и руководство средствами по проекту. Субсидии из других источников утверждаются штаб-квартирой по рекомендации отделений на местах, т.е. руководство средствами осуществляется из штаб-квартиры.

## 2. Выделение средств для НПО

97. Средства на деятельность НПО выделяются либо в виде субсидий (с 1994 года ПНКОООН располагает специальным фондом для оказания поддержки национальным НПО, занятым проблемой сокращения спроса на наркотики), либо через проекты, исполняемые НПО. Расходы, понесенные в рамках проектов за период 1990-1995 годов, составили 21 435 900 долл. США.

98. Что касается ассигнований на программную деятельность и расходы на административную поддержку, то в соглашениях с учреждением-исполнителем определенная процентная доля общего бюджета по проекту устанавливается в качестве вспомогательных расходов. В период с 1990 по 1995 год в среднем 93,8% средств, выделенных для НПО, предназначались на деятельность по программам и 6,2% - на административную поддержку.

99. Процентная доля общей суммы выделенных средств на период 1990-1995 годов составила 13,4% для низовых организаций и 22,5% - для национальных НПО. Эти цифры не учитывают субсидий, выплаченных в рамках проектов.

### г. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

100. Несмотря на то, что ФАО поддерживает официальные отношения примерно со 180 международными НПО, она сотрудничает со значительно большим числом организаций. К последним относятся: организации, объединяющие население сельских районов; кооперативные и общинные группы, являющиеся основными партнерами Организации; "южные" национальные и региональные организации по вопросам развития, которые не представляют сельское население, но обеспечивают его услугами и помогают ему наращивать свой организационный потенциал; "северные" НПО, которые финансируют и иногда осуществляют проекты и программы в развивающихся странах; НПО, занимающиеся оказанием чрезвычайной и гуманитарной помощи; НПО, основная деятельность которых связана с пропагандой и общественной информацией; экологические НПО; сети НПО; профсоюзы, профессиональные и научно-исследовательские организации. Формы сотрудничества включают участие НПО в проектах/программах развития; содействие участию НПО в разработке национальной политики; обмен информацией, имеющей отношение к продовольственной безопасности и развитию сельских районов; сотрудничество в программах по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и восстановлению; подготовка и осуществление программ наращивания потенциала НПО; поощрение участия НПО в нормативно-правовой деятельности на глобальном уровне, такой, как согласование кодексов поведения в таких областях, как применение пестицидов или разумный рыбный промысел. Лишь незначительная часть такого сотрудничества связана с передачей финансовых средств.

## 1. Критерии отбора НПО

101. Основными требованиями для сотрудничества с НПО являются "соответствие и компетенция", а также "хорошая репутация". Однако в зависимости от характера деятельности эти требования выражаются более конкретными понятиями.

102. Процесс проверки и отбора местных НПО также варьируется в зависимости от характера деятельности. Однако, говоря в целом, ФАО основывает свой процесс отбора на многолетнем знакомстве и партнерских отношениях с сообществом неправительственных организаций, а также на присутствии отделений ФАО на страновом уровне и визитах на места сотрудников штаб-квартиры и региональных отделений. Роль правительств в подборе НПО изменяется в зависимости от того, осуществляется ли соответствующая деятельность в рамках проекта ФАО/правительство. Если такая деятельность отсутствует, то официальное утверждение правительства не требуется, хотя, разумеется, не должно быть возражений против подобного выбора.

103. Что касается связи с НПО на страновом уровне, то ФАО не имеет постоянной сети сотрудников, ответственных за деятельность НПО. Имеется сотрудник по программе НПО, находящийся в региональном отделении для Африки, и сотрудник по вопросам НПО, занимающийся странами Южной Азии и находящийся в отделении ФАО в Дели. В других странах представитель ФАО может назначить своего сотрудника и возложить на него конкретную ответственность за связи с НПО.

## 2. Выделение ресурсов для НПО

104. ФАО рассматривает средства, выделяемые для НПО, в качестве лишь одного из аспектов своего сотрудничества с НПО. Сотрудничество с НПО настолько широко и разнообразно, что нет возможности получить исчерпывающие статистические данные. Программа работы и бюджет на 1996/97 год тем не менее предусматривают одну подпрограмму, специально нацеленную на поощрение сотрудничества с НПО и частным сектором, расходы по которой составляют 1 690 000 долл. США.

105. Что касается внебюджетных средств, то некоторые проекты или компоненты проектов конкретно предназначены для оказания поддержки в наращивании потенциала и укреплении партнерства с НПО. Кроме того, ряд видов деятельности ФАО на местах - хотя они конкретно и не нацелены на НПО - тем не менее задействуют НПО с целью осуществления конкретных компонентов по проектам и/или направляют средства и/или опыт и знания местным и низовым организациям. Такие виды деятельности охватывают широкий диапазон разнообразных НПО и областей работы, однако подробные статистические данные по ним отсутствуют. В некоторых случаях для осуществления деятельности в партнерстве с НПО используется сочетание средств из регулярных программ и внебюджетных средств. По сравнению с привлечением услуг отдельных консультантов одним из преимуществ работы с НПО является тот факт, что часто интересы обоих партнеров совпадают и они могут совместно покрывать расходы.

106. Что касается распределения средств между программной деятельностью и расходами на административную поддержку, то нет возможности представить разбивку по процентам в рамках всей организации. Однако в целом больше средств выделяется на программную деятельность, особенно на профессиональную подготовку, чем на административную поддержку. Кроме того, ФАО не имеет возможности указать процентную долю средств, выделяемых национальным низовым и международным НПО. Однако в общем плане ФАО считает, что больше ресурсов выделяется национальным и низовым НПО.

#### **Ж. Международная организация труда (МОТ)**

107. МОТ сотрудничает с широким кругом НПО, включая НПО, занятые вопросами распространения информации, развития и прав человека. Эти отношения могут принимать разнообразные формы в рамках оказания помощи в целях развития в различных технических областях. НПО могут выполнять задачи и осуществлять деятельность, порученную им МОТ на основе субподрядов, они также могут получать помощь и техническую поддержку со стороны МОТ. Некоторые области сотрудничества включают подготовку по вопросам индивидуальной трудовой деятельности и сбора средств в сельских/городских неформальных секторах и для уязвимых социальных групп; профессиональную реабилитацию; участие женщин в деле развития; развитие инфраструктур на основе общин и трудоемких инфраструктур; а также кооперативы.

108. МОТ ведет свой собственный список НПО, имеющих консультативный статус при ЭКОСОС, а также "специальный перечень" НПО, с которыми она сотрудничает. Лишь международные организации трудящихся и нанимателей, отвечающие определенным требованиям, могут обращаться с просьбой о предоставлении консультативного статуса при МОТ. Другие НПО могут просить о включении их в специальный перечень, который дает им право участвовать в заседаниях и конференциях МОТ в соответствии с правилами, утвержденными Административным советом МОТ, и получать документацию. Для того чтобы попасть в этот перечень, НПО должна быть международной и должна проявить интерес и компетентность в одной из областей деятельности, подпадающих под деятельность мандата МОТ.

#### **1. Критерии отбора НПО**

109. Нет установленных критериев относительно вовлечения НПО в сотрудничество в целях развития. Однако предпочтение обычно отдается НПО с относительно длительным опытом работы в определенных географических районах или тематических областях, для которых запрашивается поддержка, и НПО, которые пользуются доверием определенных получателей помощи и могут иметь отношения с другими кругами общества, включая правительство и/или местные власти. Размер организаций не имеет большого значения при условии, что они могут выполнять поставленные перед ними задачи.



110. Отбор низовых НПО осуществляется главным образом на основе истории их сотрудничества с МОТ и по рекомендации коллег МОТ или отделений и/или международных или национальных учреждений, работающих в определенных областях. Роль правительства в отборе НПО-партнеров в большой степени зависит от его собственной политики в отношении НПО и от надлежащих процедур.

111. МОТ не имеет координационного центра по НПО в штаб-квартире или на страновом уровне, которому было бы поручено отвечать за деятельность и координацию деятельности других НПО на местном уровне. Тем не менее она имеет в рамках Политики активного партнерства старших специалистов по вопросам нанимателей и трудящихся, приданных большинству многодисциплинарных групп МОТ, действующих на местном уровне в различных регионах мира. Эти специалисты являются международными сотрудниками.

## 2. Выделение средств для НПО

112. МОТ не имеет ни специальных средств, ни специальных программ для НПО. Сотрудничество с ними осуществляется при необходимости в контексте программ технического сотрудничества, финансируемых как за счет регулярных, так и внебюджетных средств. Программа и бюджет МОТ на период 1990-1995 годов предусматривают средства, выделенные на деятельность основных программ нанимателей и трудящихся. Хотя организации нанимателей и трудящихся обычно считаются неправительственными организациями, потому что по своей природе они являются не зависимыми от правительств, в контексте МОТ они не могут считаться обычными НПО. В рамках трехсторонней структуры МОТ организации нанимателей и трудящихся являются составными частями организации с теми же правами и на той же основе, что и правительства. Они представлены как полноправные члены организации в директивных и консультативных органах МОТ. В рамки регулярного сбора данных не попадает информация о средствах, выделяемых другими крупными программами по вопросам деятельности нанимателей и трудящихся и для других НПО.

113. Нет точных данных о процентной доле средств, ассигнуемых на цели непосредственного осуществления программ неправительственными организациями, и о процентной доле, израсходованной на покрытие расходов на административную поддержку. Однако похоже, что в рамках программ борьбы с нищетой и неофициальной секторальной деятельности около 30-40% средств, выделенных для НПО, были использованы для покрытия расходов на административную поддержку.

114. Что касается процентной доли средств, выделенных для низовых и национальных НПО в рамках программ борьбы с нищетой и неофициальной секторальной деятельности, большинство средств (около 85%), выделенных для НПО, предназначались для национальных и низовых НПО.

**К. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)**

115. ВОЗ имеет давнюю традицию тесного сотрудничества с НПО. В статье 71 ее Устава говорится, что ВОЗ может принимать необходимые меры для консультаций и сотрудничества с НПО в осуществлении своей международной деятельности в области здравоохранения. Необходимость работы с НПО неоднократно подчеркивалась Всемирной ассамблеей здравоохранения ВОЗ, а в 1985 году Ассамблея пришла к выводу о том, что "все более широкое партнерство между правительствами и НПО является насущной необходимостью для достижения цели - здоровья для всех к 2000 году". Цели сотрудничества ВОЗ с НПО заключаются в "содействии осуществлению политики, стратегий и программ, разработанных на основании решений руководящих органов организации; сотрудничестве по различным программам ВОЗ в рамках совместно согласованной деятельности по осуществлению этих стратегий и в исполнении надлежущей роли по обеспечению координации межотраслевых интересов среди различных заинтересованных отраслевых органов на страновом, региональном или глобальном уровне". (Принципы, регулирующие отношения между ВОЗ и НПО - резолюция WNA40.25 1987 года.)

116. 184 неправительственные организации имеют консультативный статус при ВОЗ, и большинство из них имеют также консультативный статус при ЭКОСОС. ВОЗ работает также с теми НПО, которые не имеют консультативного статуса ни при ЭКОСОС, ни при ВОЗ. Ее региональные бюро поддерживают такие же отношения с национальными и региональными НПО и проводят работу по выявлению и налаживанию контактов с национальными НПО. По мнению некоторых региональных бюро ВОЗ, такие НПО обладают, например, особым опытом по реагированию на потребности населения в службе здравоохранения, включая здоровье коренных народов, в соответствии с культурными особенностями данной страны. Считается, что их опыт может быть с пользой использован в рамках национального политического диалога и разработки совместных программ по реформированию здравоохранения.

**1. Критерии отбора НПО**

117. В своих соглашениях об оказании технических услуг ВОЗ разработала предварительные критерии оценки административных возможностей учреждений, включая НПО, получающие субсидии в рамках таких соглашений. К таким критериям относятся следующие: имеет ли соответствующее учреждение организационную структуру; отдельный административно-финансовый отдел; свой бюджет и связанный с этим комплект расходных счетов; банковский счет для получения выплат в виде банковских переводов, который подвергается регулярной проверке и оценке внешним ревизором.

118. Кроме того, программы неофициально пытаются установить, что данное НПО обладает технической компетенцией, известно добросовестной работой в своей области и, в некоторых случаях, проявляет готовность к долгосрочному соглашению (пять или более лет) о сотрудничестве. В случае деятельности на национальном уровне важно также,

чтобы данное НПО было приемлемо для правительства или работало в тесном сотрудничестве с ним.

119. ВОЗ пользуется различными путями отбора местных НПО. Если НПО поддерживают официальные отношения с организацией, контакт может осуществляться через одного из национальных сотрудников; иногда международные НПО могут рекомендовать местные НПО, с которыми они сотрудничают, или другие партнеры ВОЗ на страновом уровне могут предложить подходящих партнеров. Иногда правительство рекомендует одну или несколько неправительственных организаций. Контакты осуществляются также через региональные бюро ВОЗ и национальных представителей. Отделения ВОЗ в странах могут также собирать информацию об НПО, работающих в области здравоохранения и развития, и тесно сотрудничать с правительством.

120. В штаб-квартире и региональных бюро ВОЗ имеются сотрудники-координаторы, ответственные за связь с НПО и за поддержание отношений с теми НПО, которые имеют официальные связи с ВОЗ. Однако на местном уровне вопросами НПО занимаются также и представители стран, которые отвечают за координацию и/или руководство средствами по проектам в сотрудничестве с соответствующими должностными лицами по техническим программам. Ответственность за развитие связей с НПО и, в случае необходимости, за сотрудничество возлагается на руководство программами.

## 2. Выделение средств для НПО

121. В настоящее время ВОЗ не выделяет специальных средств для деятельности НПО. Однако представляющие интерес для ВОЗ направления деятельности НПО финансируются на специальной основе. Нет глобального механизма для определения соответствующего типа, области или суммы. Что касается процентной доли средств, выделяемых на непосредственное осуществление программ и на расходы на административную поддержку, то ВОЗ обычно обеспечивает выделение средств третьим сторонам главным образом на деятельность по программам.

### I. Мировая продовольственная программа (МПП)

122. Несмотря на то, что МПП работает главным образом с правительствами, ее сотрудничество с НПО в вопросах развития и оказания чрезвычайной помощи значительно расширилось, и НПО в настоящее время играют основную роль в выполнении задач МПП в чрезвычайных операциях. Сотрудничество МПП с НПО в значительной степени децентрализовано и охватывает более 1 000 НПО, большинство из которых являются национальными. По данным МПП НПО участвуют примерно в 80% осуществляемой ею работы. Организация работает со всеми группами НПО в проведении операций по оказанию продовольственной помощи. Она сотрудничает с оперативными НПО, занимающимися оказанием гуманитарной помощи и развитием, а также с информационно-пропагандистскими НПО в целях обмена информацией по политическому диалогу. Сотрудничество осуществляется в следующих областях: проекты в целях развития,

связанные с сельским хозяйством, инфраструктурой, окружающей средой или лесным хозяйством, проекты по обеспечению питанием школьников или уязвимых групп в рамках проектов по обеспечению работающего населения продуктами питания. В гуманитарных вопросах НПО и МПП сотрудничают в оказании чрезвычайной помощи жертвам стихийных бедствий и техногенных аварий. В зависимости от ситуации сотрудничество включает также и меры по реабилитации/расселению.

123. МПП не предоставляет особого "официального статуса" никаким НПО. Руководящий орган приветствовал идею открытия своих заседаний для представителей НПО, и желающие присутствовать на сессиях обычно получают приглашение, если они сотрудничают с МПП. Основным форумом для проведения официальных консультаций являются консультации МПП/НПО, которые должны проводиться один раз в год. Первое подобное совещание состоялось в ноябре 1995 года, а второе - в июне 1996 года. В 1991 году МПП разработала базу данных примерно на 300 НПО. В настоящее время эта база данных перерабатывается как часть глобального мероприятия МПП: "Программа по совершенствованию руководства финансовыми средствами".

#### 1. Критерии отбора НПО

124. Принятые МПП показательные критерии отбора НПО и требования, которые могут меняться в зависимости от ситуации, включают в себя следующее: признание правительством; наличие разумной конкретной программы по распределению продовольствия; надлежащие кадровые внутристрановые организационные структуры; наличие надежной системы бухгалтерского учета и отчетности; сотрудничество с правительственной инфраструктурой; координация с другими; способность к осуществлению дополнительной деятельности и надлежащие отношения к гендерным проблемам.

125. В последние годы ММП активизировала свою работу с местными НПО. Она обычно консультируется с правительствами стран - получателей помощи относительно выбора партнеров и может получить отказ от правительств в отношении отобранной ею НПО. После начала работы в рамках совместной операции для обеспечения ее надлежащего осуществления необходим тщательный контроль за работой НПО, а также надлежащие учет и отчетность. ММП также поощряет создание базовых НПО на местном уровне. Это помогает местным НПО в обеспечении координации и в назначении координатора деятельности НПО.

126. Отделения МПП на местах, активно работающие с НПО, обычно назначают одного из сотрудников ответственным за работу и координацию деятельности НПО на местном уровне. В большинстве случаев такой сотрудник несет ответственность также и за другие вопросы. В зависимости от случаев и наличия персонала в местном отделении такой человек может быть национальным или международным сотрудником. В случае

крупномасштабных операций он чаще всего назначается из числа международных сотрудников.

## **2. Выделение средств для НПО**

127. МПП не имеет специальных "окон" для НПО. Однако новая модель МПП определяет те виды деятельности, которые могут осуществляться НПО. Расходы по распределению и мониторингу, возмещаемые неправительственным организациям, обеспечиваются за счет конкретной статьи в бюджете: "Сухопутные перевозки, хранение и обработка грузов" ("СПХО"). Такие расходы обычно согласовываются заранее между НПО и МПП и оговариваются в подтверждающем письме. В соответствии с новой моделью учета в отношении СПХО МПП сможет более четко определять расходы, связанные с услугами, предоставляемыми неправительственными организациями.

128. Обычно МПП возмещает лишь прямые расходы, понесенные ее партнерами в ходе выполнения операций.

### **М. Всемирный банк**

129. Всемирный банк, сотрудничество которого с НПО расширяется по мере возрастания их роли в процессе развития, работает как с оперативными, так и информационно-пропагандистскими НПО в проведении полевых операций, в научно-исследовательской и аналитической деятельности и в политическом диалоге. Секция Банка по вопросам НПО, входящая в состав Департамента по борьбе с нищетой и социальной политике, ведет базу данных по более чем 9 000 НПО во всем мире. База данных об НПО является источником информации, которая предоставляется по просьбе сотрудников Банка, НПО и других лиц. Другие департаменты Банка имеют свои списки НПО, основанные на конкретном опыте деятельности в их областях. В Банке есть также собственный Комитет по делам НПО, который решает вопросы о путях и средствах более активного вовлечения Банком НПО в осуществление проектов, финансируемых Банком. НПО - члены Комитета коллективно формируют Рабочую группу по НПО Всемирного банка, которая представляет все географические регионы: пять членов от Африки, Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна и Европы и четыре - от Северной Америки/бассейна Тихого океана и двух международных НПО.

### **1. Критерии отбора НПО**

130. Требования к участию НПО в качестве партнеров-исполнителей определяются конкретными условиями. Критерии отбора включают: продемонстрированный опыт и знания, а также положительную репутацию в соответствующей сфере деятельности; знание географического региона; связи с местной общиной; подходы к привлечению населения; надежные процедуры учета и финансовой отчетности, а также прошлый опыт работы с Банком.

131. В процессе отбора и проверки местных НПО участвуют местные отделения Банка в соответствующей стране, департамент, занимающийся этой страной в штаб-квартире в Вашингтоне, правительство (требуется его одобрение). В тех случаях, когда правительство может выступить против, а Банк считает данную НПО необходимым кандидатом, Банк может взять на себя роль посредника. В дополнение к сведениям, полученным от сотрудников департамента, занимающегося этой страной, и других сотрудников периферийного отделения, сотрудники Банка на местах могут проконсультироваться с представителями базовой организации НПО, двусторонних или многосторонних доноров, учреждений ООН и других организаций.

132. В некоторых отделениях Банка на местах имеются сотрудники, изучающие возможности и опыт НПО, хотя эта функция может и не быть их основной обязанностью. Однако недавно региональные отделения Банка в Африке и Латинской Америке и Карибском бассейне согласились на создание в каждом отделении должностей по связям с НПО. Сотрудник по связям с НПО будет служить источником справочной информации для НПО, координировать деятельность НПО и обеспечивать широкий охват.

## 2. Выделение ресурсов для НПО

133. Банк располагает различными источниками поддержки (прямой и косвенной) деятельности НПО. В большинстве случаев эти средства не предназначались для конкретного финансирования НПО.

134. Ресурсы Банка могут использоваться для сотрудничества с НПО непосредственно в рамках собственной деятельности Банка. Например, для обеспечения участия НПО могут использоваться целевые фонды для консультантов, т.е. средства на субсидии, выделяемые донорами, а также Фонд новаторских подходов в гуманитарном и социальном развитии.

135. Специальная программа субсидий (СПС) Банка может также иногда служить источником средств для поддержки деятельности НПО. СПС финансирует региональные и глобальные программы и деятельность, необходимые для процесса развития и дополняющие оперативную работу Банка. Вклады из СПС обычно не превышают 15% общего объема финансирования предлагаемой программы. Большинство субсидий предоставляется научно-исследовательским учреждениям, учреждениям ООН для конкретных инициатив и региональных инициатив. Однако некоторые НПО также получают субсидии.

136. СПС также используется для поддержки НПО из развивающихся стран, участвующих в международных конференциях и встречах на высшем уровне. Программа также финансирует две инициативы в области народонаселения и здравоохранения.

**IV. УЧЕТ СРЕДСТВ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ НПО ОРГАНИЗАЦИЯМ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ, И ОТЧЕТНОСТЬ УЧРЕЖДЕНИЙ ПЕРЕД СВОИМИ ДИРЕКТИВНЫМИ ОРГАНАМИ ЗА СРЕДСТВА, ВЫДЕЛЕННЫЕ ДЛЯ НПО**

137. Общие выводы показывают, что не все организации разработали политические руководящие принципы для сотрудничества с НПО и что сотрудничество осуществляется на специальной основе при отсутствии четких и последовательных руководящих принципов. Разработка политических руководящих принципов для сотрудничества является первым шагом к налаживанию прочных и результативных рабочих отношений между двумя партнерами, поскольку руководящие принципы содержали бы все требования, включая отчетность, надежность и критерии отбора НПО.

Фактически анализ выявляет несоответствие между организациями в выделении средств на деятельность НПО, а также различия в принципах, используемых для отбора НПО в качестве партнеров-исполнителей. Ввиду активизации взаимодействия с НПО и признания их важности в качестве партнеров в деле планирования и осуществления деятельности Организации Объединенных Наций необходимо иметь четкие политические руководящие принципы, разъясняющие обязанности и обязательства обоих партнеров в целях повышения общей эффективности и результативности деятельности Организации Объединенных Наций. Следует приветствовать те организации, которые уже разработали такие руководящие принципы; те же организации, которые еще не сделали этого, должны подготовить политические руководящие принципы для сотрудничества с НПО.

138. Учет организациями системы Организации Объединенных Наций многосторонних и двусторонних средств, которые они получают от доноров, является основой укрепления доверия между донорами и системой Организации Объединенных Наций и предпосылкой получения дополнительных средств. Кроме того, строгое требование в отношении открытости, с одной стороны, подчеркивается финансовыми затруднениями, испытываемыми системой, а с другой стороны, необходимо для повышения общей эффективности и результативности всех видов деятельности системы Организации Объединенных Наций.

139. Содержащийся в главах II и III анализ показывает, что значительное число организаций системы Организации Объединенных Наций, сотрудничающих с НПО, до сих пор еще не создали систему финансового учета, при помощи которой они определяют объемы средств, выделяемых на деятельность НПО, не имеют они также и процедуры систематического учета, которая показывала бы, как НПО расходуют получаемые средства. Средства, выделяемые для НПО, в основном включаются в общий бюджет по проекту. Исключением из этого правила являются ПРООН, которая имеет отдельную статью расходов за счет своего фонда Специальных ресурсов по программе (СРП) для деятельности НПО/ОГО, ЮНЕСКО, которая имеет специальный фонд для НПО, и фонд ПКНСООН для НПО, который легко определить, поскольку в отчетности он проходит в качестве отдельного проекта или, когда он является частью компонента проекта, он кодируется в

виде субподряда или субсидии. Такое положение отрицательно сказывается на учете. В условиях повышения интереса правительств стран-доноров к надлежащему использованию средств во всех областях деятельности, включая неправительственный сектор, организации системы Организации Объединенных Наций должны быть готовы легко выявлять средства, которые они получают, и иметь возможность отчитываться за них.

**А. Учет**

140. Процедуры учета, используемые организациями системы Организации Объединенных Наций для выявления средств, выделенных для НПО, различаются между собой в зависимости от договорных отношений, установленных с соответствующей НПО. В отношении НПО нет специальных процедур учета или отчетности. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций пользуются аналогичными процедурами учета, поэтому в отношении НПО применяются те же процедуры, что и в отношении других типов партнеров, т.е. правительств и правительственных учреждений, институтов и т.д., которые включают поставки, выполнение требований, предусмотренных в подтверждающем письме, и соблюдение требований об отчетности в контексте полевых проектов. Выделение средств подлежит проверке Службой внутренней ревизии Организации Объединенных Наций и внешними ревизорами, согласно их соответствующей компетенции.

141. Однако в некоторых видах договорных отношений с НПО инспектор обнаружил, что отсутствуют четкие указания на то, как НПО отчитываются за средства, которые они получают от организаций. В некоторых организациях процедуры требуют отчетности за средства, которые превышают установленную сумму. Например, в практике МОТ в случае сотрудничества с программой по вопросам детского труда сумма более 10 000 долл. США будет обусловлена соглашением отчитываться каждые три месяца; в отношении суммы менее 3 000 долл. США сроки отчетности являются гибкими, а сумма менее 200 долл. США требует лишь письма и освобождает НПО от необходимости отчитываться. В случае ЮНИСЕФ отчетность требуется, если сотрудничество связано с суммой, эквивалентной 10 000 долларам в местной валюте, хотя требование об отчетности строго не увязывается с конкретной суммой средств. В ПРООН действуют стандартные финансовые правила и положения, а в отношении Программ малых субсидий, осуществляемых в штаб-квартире, требования об отчетности и учете были упрощены ввиду относительно небольших размеров субсидий.

142. Такие организации и программы, как ЮНИСЕФ, УВКБ, ООН/УОП и ПКНСООН, утвердили основные процедуры руководства и учета, используя которые, они могут проверить использование средств, выделенных для НПО. Например, ЮНИСЕФ, в отличие от других организаций, не привлекает НПО в качестве "учреждений-исполнителей" или партнеров по осуществлению проектов. Во всех случаях сотрудничества по проектам ЮНИСЕФ сохраняет за собой ответственность и полномочия/учет. В соответствии с бюджетной системой ЮНИСЕФ представитель страны отчитывается либо непосредственно



перед ЮНИСЕФ за средства, выделенные из основного бюджета (общие ресурсы), либо "внебюджетными донорами", такими, как правительства, НПО или национальные комитеты ЮНИСЕФ.

143. Процедура УВКБ состоит в том, что отчетность и учет средств, выделенных для НПО, определяются условиями и положениями действующего в организации "подсоглашения", которое подписывается всеми партнерами, участвующими в осуществлении его проектов. Однако организация имеет систему, при помощи которой она ведет отдельный учет средств, выделяемых для НПО, и при необходимости может легко обнаружить их.

144. ПКНСООН имеет систематизированную процедуру учета средств, выделяемых для НПО. Все НПО - международные, национальные и местные, - которые получают средства от Программы, учитываются отдельно от других компонентов программ по наименованию НПО-исполнителя, названию проекта, срокам исполнения, выделенным средствам и источникам финансирования. Таким образом, выделенные для деятельности НПО средства легко выявляются.

145. Из 16 организаций и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, которым был разослан вопросник ОИГ с просьбой ответить на вопрос, предусматривают ли они отдельную бюджетную статью для деятельности НПО, только две организации, ПРООН и ЮНЕСКО, ответили утвердительно. ЮНИСЕФ, хотя и не создавал специальных фондов для использования на цели НПО, полностью осознает необходимость анализа целесообразности и возможных выгод наличия подобных фондов.

146. Ввиду отсутствия отдельной бюджетной статьи расходов и недейственной процедуры учета деятельности НПО, в частности в области технического сотрудничества, не все организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций могут представить запрошенную ОИГ конкретную разбивку средств, выделенных на деятельность НПО за последние пять лет, 1990-1995 годы, как за счет регулярных, так и внебюджетных ресурсов. Только ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ и ПКНСООН представили частичные статистические данные. Кроме того, организации не смогли определить конкретные цели, для которых предназначались эти средства. Инспектор считает, что организации системы Организации Объединенных Наций должны организовать финансовое руководство средствами, выделяемыми для деятельности НПО. Отчетность НПО за средства, полученные от системы, в свою очередь, выиграет в результате проведения в жизнь такой меры.

#### **В. Отчетность**

147. Отчетность за средства на проекты, выделенные для деятельности НПО организациями и специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, осуществляется тем же образом, что и по другим видам расходов, в соответствии со стандартными процедурами. Нет отдельных процедур отчетности перед донорами в

отношении ассигнований и расходов по НПО. Организации и учреждения отчитываются по всем видам своей деятельности в соответствии с их учредительными документами. Однако проблема, связанная с этим общим видом отчетности, заключается в том, что в обычно обильной бюджетной и расходной информации не проводятся различия между средствами, выделенными для НПО, и средствами, предназначенными для других организаций.

148. Выводы инспектора в отношении учета НПО средств, полученных ими от организаций и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, и отчетности организаций системы Организации Объединенных Наций перед своими директивными органами за выделение и использование средств для деятельности НПО сводятся к тому, что отсутствуют специальная категория учета и процедура отчетности о деятельности НПО. Существующая практика спорадического и бессистемного включения средств, выделяемых для деятельности НПО, в общий бюджет по проекту без какого бы то ни было конкретного указания суммы, предназначенной для деятельности НПО, не позволяет организациям четко определить и отчитаться перед своими директивными органами в отношении средств, которые они предоставили НПО, и в отношении того, как НПО используют эти средства. Эти недостатки мешают также государствам-членам получить представление о размерах тех средств, которые система ООН выделяет для деятельности НПО, и выяснить, были ли эти деньги использованы для первоначальных целей. И вновь, в тех случаях, когда источниками средств являются НПО, неизвестно, какую выгоду система Организации Объединенных Наций получает от таких видов сотрудничества.

149. Как говорится в резюме, инспектор полностью осознает, что система Организации Объединенных Наций не является одним из основных источников средств для НПО. Однако, как сказал Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, "НПО являются основной частью той правовой базы, без которой никакая международная деятельность не была бы возможной". Поэтому масштабы вовлечения НПО в деятельность Организации Объединенных Наций не ограничивается отдельными областями, а проявляется тенденция к дальнейшей активизации этого сотрудничества.

150. Поэтому инспектор убежден в том, что подготовка четкой процедуры учета и отчетности, с учетом особенностей каждой организации, о средствах, выделенных и использованных для деятельности НПО, будет выгодна всем партнерам, донорам, получателям помощи и системе Организации Объединенных Наций. Поскольку организации системы Организации Объединенных Наций несут ответственность за надлежащее руководство средствами, которые они получают от доноров, то те организации, которые пока еще не сделали этого, должны создать базы данных, включающие всю необходимую информацию, тип НПО, с которым они сотрудничают, область сотрудничества, длительность и сумму средств, выделенных для осуществления проекта, и систему учета НПО. Эта задача должна быть поручена тому сотруднику, который уже отвечает за деятельность НПО в каждой организации.

151. Кроме того, организации должны проанализировать преимущества создания системы, в соответствии с которой они отчитывались бы перед своими директивными органами о полном объеме средств для деятельности НПО, о полном объеме средств, полученных от НПО – в случае необходимости, и о том, как НПО учитывают эти средства. После того как сделан первый шаг по созданию базы данных, за ним легко последует второй шаг, связанный с отчетностью.

#### **v. НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ЧЕРЕЗ ФИНАНСОВУЮ И УПРАВЛЕНЧЕСКУЮ ПОДДЕРЖКУ НАЦИОНАЛЬНЫХ НПО**

152. Одной из целей программы технического сотрудничества ООН (ТС) является оказание помощи развивающимся странам в достижении самообеспеченности, что в системе определяется термином "наращивание потенциала". Этот термин подразумевает процессы и средства, имеющиеся в распоряжении национальных правительств и местных общин, для развития навыков и накопления опыта, необходимых для управления природными ресурсами и окружающей средой на устойчивой основе, и создания учреждений.

153. После прекращения участия организации системы Организации Объединенных Наций исполнение всех программ и проектов технического сотрудничества, осуществлявшихся системой Организации Объединенных Наций, должно поддерживаться и продолжаться правительством и населением развивающихся стран. Этот процесс предполагает, что разработка и осуществление программ и проектов не проводится без участия населения. Национальные НПО могут играть важную роль в этом процессе.

154. Большинство таких оперативных организаций, как ЮНИСЕФ, МПП, ВОЗ, ФАО и УВКБ все больше полагаются на возможности национальных НПО по осуществлению программ и проектов в области развития и в чрезвычайных ситуациях. Например, МПП сотрудничает с 923 местными НПО и чрезвычайно расширила свои отношения с НПО за последние пять лет. В ответ на опросник, распространенный штаб-квартирой МПП, большинство, т.е. 69%, отделений по странам сообщили о росте числа случаев и расширении объема их сотрудничества с НПО; 29% охарактеризовали подобное сотрудничество как стабильное, а 7% отметили сокращение числа случаев и объема сотрудничества. К числу партнеров ЮНИСЕФ и УВКБ в лагерях беженцев и в других ситуациях, вызванных стихийными бедствиями, относятся и национальные НПО. ФАО сотрудничает главным образом с национальными НПО на общинном уровне в деле осуществления своих сельскохозяйственных и/или животноводческих программ и проектов. ВОЗ использует местные организации для медико-санитарного просвещения сельского и городского населения. Короче говоря, подобные задачи лучше решать с помощью национальных НПО, которые сами являются частью той общины, которую они обслуживают, и могут свободно общаться с населением.

155. Система должна признать участие национальных и низовых НПО в работе Организации Объединенных Наций и их вклад в успешное осуществление программ и проектов. Необходимо приложить усилия по увеличению финансовой и других видов

поддержки этим НПО как в рамках долгосрочных, так и краткосрочных проектов. Организации системы Организации Объединенных Наций должны также поощрять партнерские отношения между международными и национальными НПО. Чтобы с выгодой использовать вклад и тех, и других организаций, система Организации Объединенных Наций должна четко определить цель и роль этих двух различных типов НПО.

156. Преимущества, которые дает использование международных НПО для осуществления и/или исполнения программ и проектов Организации Объединенных Наций, обеспечиваются уровнем их компетентности и опыта, а также их способностью мобилизовать средства. Они могут действовать в культурных и языковых условиях двусторонних, многосторонних и других директивных органов. Они также имеют доступ к влиятельным социальным компонентам стран-доноров, давая им возможность использовать свое влияние при выборе и определении политики. В этом заключается их сравнительное преимущество.

157. С другой стороны, национальные НПО знают и уважают такие особенности местной культуры, как язык, общественные нормы, состояние экономики и понимание народа, его нужд и обычаев. Другим фактором, дающим национальным НПО преимущества перед международными НПО, являются связанные с ними расходы. Когда дело доходит до соотношения между накладными расходами (оклады, транспорт, рабочие помещения и т.д.) и непосредственным переводом денег общинам, то в принципе национальные НПО оказываются менее дорогими, чем международные НПО. Это объясняется тем, что в должностных окладах и в проведении операций национальными НПО отражается состояние местной экономики и структуры.

158. Однако сотрудничество между международными и национальными НПО необходимо обеим сторонам для достижения стоящих перед ними целей. Одним из многочисленных примеров надежного сотрудничества между двумя партнерами является следующий: "В Индии, имея всего лишь 5 млн. фунтов стерлингов, ACTIONAID помогает работе более 200 НПО". ("Should International NGOs be Operational?" Краткий доклад, представленный рабочему совещанию SEVO 5-6 февраля 1996 года.) Если бы они все это делали сами, то имелась бы просто одна НПО. Поэтому система Организации Объединенных Наций должна играть роль катализатора в объединении работы этих двух групп НПО и в обеспечении их взаимной поддержки. Система может добиться этого, выступая в качестве канала информации между этими двумя партнерами, т.е. информируя международные НПО о существовании компетентных национальных НПО, способных выполнить работу; сотрудничая в большей степени с национальными НПО, с тем чтобы они набирались опыта и накапливали ресурсы, которые позволят им дополнить деятельность международных НПО. Система Организации Объединенных Наций должна помочь в вовлечении национальных НПО в достижение одной из ее основных целей, т.е. "наращивания потенциала".

159. Инспектор полностью осознает и приветствует усилия, прилагаемые в рамках программы наращивания потенциала для выявления тех национальных НПО, которые могут сотрудничать с системой Организации Объединенных Наций. Он также признает, что есть несколько организаций, которые ассигновали определенные средства для наращивания потенциала, включая профессиональную подготовку и обмен информацией с целью укрепления партнерства с национальными НПО. Следует поощрять подобные шаги.

160. Если бы организации на страновом уровне подготовили список национальных НПО и других организаций гражданского общества, которые могли бы стать потенциальными партнерами организаций системы Организации Объединенных Наций и международных НПО, это облегчило бы связь с такими НПО. Необходимо также разработать критерии отбора национальных НПО в качестве партнеров-исполнителей.

АНАЛИЗ ОТВЕТОВ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ВОПРОСНИК ОИГ

Организация/ программа	Список НПО в организации	Экономичность привлечения НПО	Критерии отбора НПО	Метод проверки местных/на- циональных НПО	Сотрудник по связи с НПО Штаб- квартира/посл квартира	Специальные средства, выделяемые для НПО	Процентная доля средств к расходам по программе и вспомогатель- ным расходам	Процентная доля общих средств НПО, выделяемых независым НПО	Процедура учета/отчет- ности НПО	Средства, получаемые от НПО
ЦООНП (Хабитат)	Да	Да	Да	По рекоменда- циям партнеров- исполнителей	Да (штаб- квартира) на местах - сотрудник по программе	Нет	80%: программа 20%: расходы по админи- стративной поддержке	Данных нет	Аналогично любой другой деятельности по субподряду	Да
ПНСООН (программа)	Да	Не основная причина для сотрудничества	Да	Через отделения в странах	Да (только в штаб-квартире)	Да, с 1994 года	93,8%: про- грамма 6,2%: раско- ды по админи- стративной поддержке	Да, 13,4% и 22,5% нацио- нальным НПО 1990-1995 годы	Да	Да
ПРООН	Использует базу данных ССНПО	Нет комплекс- ного анализа	Да	Прежняя деятельность НПО	Да	Да	Нет статисти- ческих данных	Да	Да	Совместная программа
ЮНЕП	Да	Да	Да	Через прог- раммы подразделения и региональ- ные отделения	Да	Да	Бюджет готово после создания базы данных	Бюджет готово после созда- ния базы данных	Да	Да
ЮНЕСКО	Да	Результаты варьируются	Да	Через национальные комиссии	В процессе назначения	Да	-	-	Да	Да
ЮНФПА	Да	Один отдел проводит анализ	Да	Через страновые бюро и комитет штаб- квартиры	Да	Да	12%	Да	Да	Да

Организация/ программа	Список НПО в Организации	Экономичность привлечения НПО	Критерии отбора НПО	Метод проверки местных/на- циональных НПО	Сотрудник по связи с НПО Штаб- квартира/голе	Специальные средства, выделяемые для НПО	Процентная доля средств к расходам по программе и вспомогатель- ным расходам	Процентная доля общих средств НПО, выделяемых низовым НПО	Процедура учета/отчет- ности НПО	Средства, получаемые от НПО
УВКБ	Да	Выбор опреде- ляют не только соображения экономики	Да	Через пред- ставителей стран	Да	Да	95,0%: программа 5,0%: расходы по администра- тивной под- держке	Без различий между НПО	Да	Да
ЮНИСЕФ	Да	Несомненная причина для сотрудничества с НПО	Да	Отделения в странах через страновые программы	Секция по НПО в штаб- квартире	Нет	За редким исключением накладные расходы по НПО не возмещаются	Да 1994 год, 71,9 % 1995 год, 68 %	Обычные требования об отчетности	Да
ФАО	Да	Зависит от нескольких факторов	Да	Через отделение ФАО в стране	Да (только в штаб-квартире)	Нет статисти- ческих данных	Отсутствуют процентные данные по всей организации	Статистиче- ских данных нет	Процедуры изменяются в зависимости от контракта	Нет
МОТ	Да	Сотрудничество с НПО не всегда отвечает требованиям рентабельности	Нет	На основе архивов МОТ и по рекомен- дациям	Нет	Нет	Нет точных данных	Да, около 85 %	Типовая процедура	Да

Организация/ программа	Список НПО в Организации	Экономичность привлечения НПО	Критерии отбора НПО	Метод проверки местных/на- циональных НПО	Сотрудник по связи с НПО Штаб- квартира/поле	Специальные средства, выделяемые для НПО	Процентная доля средств к расходам по программе и вспомогатель- ным расходам	Процентная доля общих средств НПО, выделяемых низовым НПО	Процедура учета/отчет- ности НПО	Средства, получаемые от НПО
Всемирный банк	Да	Данных нет	Да	Через отде- льную банка на местах	Да, в неко- торых отде- ниях на мес- тах. испол- няют также и другие обязан- ности	Нет, за исключением особых случаев	Данных нет	Нет, за исключением особых случаев	Данных нет	Да
МПП	Да, список основных партнеров	Не единствен- ный фактор для работы с НПО	Да	Через дирек- тора МПП по странам	Да, однако выполняет и другие обязанности	Нет	Обычно возмещает только прямые расходы	Без различий между НПО	Процедуры изменяются в зависимости от соглашений	Да
ВОЗ	Да, те, которые имеют официальные отношения	Да, однако не подтверждено анализом	Да	Через правле- тельство, национальные, международ- ные НПО и ВОЗ	Да	Нет	Главным образом для программной деятельности	Данных нет	Да	Да