



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

A/52/114
E/1997/46
10 April 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
СОВЕТ
Пятьдесят вторая сессия
Пункты 101 и 120 первоначального
перечня*
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ
ПРОГРАММ И
РАЗВИТИЯ
ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ
Основная сессия 1997 года
Пункт 6 предварительной повестки
дня**
ВОПРОСЫ КООРДИНАЦИИ,
ДРУГИЕ ВОПРОСЫ

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 замечания Административного комитета по координации по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Обзор финансовых средств, выделяемых системой Организации Объединенных Наций для деятельности неправительственных организаций" (A/51/655-E/1996/105, приложение).

* A/52/50.

** E/1997/100.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания Административного комитета по координации по докладу
Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Обзор
финансовых средств, выделяемых системой Организации
Объединенных Наций для деятельности неправительственных
организаций"

I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. Административный комитет по координации (АКК) считает этот доклад полезным вкладом в проходящие в рамках Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи обсуждения на директивном уровне по вопросам взаимоотношений между Организацией Объединенных Наций и неправительственными организациями (НПО), а также роли национальных НПО в экономическом и социальном развитии данной страны. Комитет отметил, что настоящий доклад представляет собой продолжение диалога по вопросу о НПО, который был начат в предыдущем докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленном "Работа с неправительственными организациями: оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития с неправительственными организациями и правительствами на низовом и национальном уровнях" (A/49/122-E/1994/44). Комитет высказал также свою признательность ОИГ за проведенное исследование, содержащее финансовый анализ и сопоставительную оценку расходов, связанных с деятельностью Организации Объединенных Наций/правительств/НПО, как об этом просил АКК в своих замечаниях по предыдущему докладу ОИГ (A/49/122/Add.1-E/1994/44/Add.1).

2. Основная цель последнего доклада состояла в том, чтобы изучить правила и процедуры выделения средств как из регулярного бюджета, 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. Поэтому рамки исследования были ограничены вопросом о выделении средств организациями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а также фондами и программами Организации Объединенных Наций, которые финансируются за счет добровольных взносов.

3. АКК соглашается с важностью и своевременностью анализа изменений организационных условий, в которых функционирует система Организации Объединенных Наций, и в частности учета более активной роли, которую играют определенные элементы "гражданского общества" в области развития и гуманитарной помощи. Поэтому Комитет поддерживает общую направленность доклада на расширение оперативного сотрудничества системы Организации Объединенных Наций с НПО и считает, что в исследовании содержится полезная информация о нынешнем положении дел в области сотрудничества НПО с организациями системы Организации Объединенных Наций. Эта информация может служить основой для межучрежденческой оценки программных и оперативных вопросов, которую должен провести Консультативный комитет по программным и оперативным вопросам.

4. В целом члены АКК считают этот доклад информативным, хорошо проработанным, всеобъемлющим и сбалансированным. Они согласны в принципе с выводами и рекомендациями ОИГ, особенно учитывая тот факт, что многие содержащиеся в докладе предложения уже последовательно претворяются в жизнь организациями и учреждениями в соответствии с их

руководящими принципами в отношении НПО. Однако в отдельных случаях был выявлен ряд содержащихся в докладе недостатков, которые в известной мере снижают качество исследования.

5. Прежде всего, по мнению членов АКК, в докладе в недостаточной степени учитывается большое многообразие НПО, которые имеют весьма отличные функции, оперативные процедуры и финансовые потребности, – от крупных международных организаций до национальных вспомогательных НПО и представительных общественных организаций.

6. Вызывает сожаление и тот факт, что сфера охвата доклада ограничена узкими рамками передачи финансовых ресурсов между организациями системы Организации Объединенных Наций и НПО. Даже в тех случаях, когда исследование касается некоторых более широких аспектов сотрудничества с НПО, таких, как необходимость создания координационных центров или наращивание потенциала, такое сотрудничество, как правило, рассматривается исключительно с финансовой точки зрения. В этой связи некоторые учреждения хотели бы указать, что в их случае на деятельность, связанную с передачей финансовых ресурсов, приходится лишь незначительная часть отношений сотрудничества с НПО и поэтому такие различия, существующие в рамках системы Организации Объединенных Наций, следует учитывать при проведении будущего обзора оперативного сотрудничества.

7. Некоторые члены АКК считают, что даже в узком контексте оценки движения ресурсов было бы целесообразно разграничить некоторые весьма отличные виды взаимоотношений с НПО. Во-первых, НПО могут привлекаться на условиях подряда к выполнению деятельности от имени организаций системы Организации Объединенных Наций, в разработке которой они не принимали участия. В этих случаях НПО могут играть ту же роль, которую играет любой подрядчик или субподрядчик, и поэтому они должны конкурировать друг с другом за получение контрактов и отчитываться за полученные финансовые средства в соответствии с теми же самыми процедурами. Во-вторых, для НПО могут быть выделены средства самой организацией системы Организации Объединенных Наций или через нее на цели выполнения мероприятий в поддержку собственных программ НПО или тех совместно разработанных программ, в рамках которых НПО выполняют функции бенефициара или партнера. В этом случае критерии отбора партнеров и процедуры учета были бы не такими, как в первом случае. Наконец, НПО могут координировать свои программы с программами организаций системы Организации Объединенных Наций и планировать и осуществлять параллельные и взаимоподкрепляющие мероприятия без какой-либо передачи финансовых ресурсов. В этом случае вопросов финансовой подотчетности не возникает. Именно эта форма оперативного сотрудничества с НПО, по мнению членов АКК, скорее всего существенно расширится в будущем.

8. Что касается финансового управления ресурсами, выделяемыми для НПО, то члены АКК соглашались с необходимостью улучшить процедуры учета и отчетности, однако они не убеждены в том, что обусловленная этим возможность подготовки сопоставительных статистических данных будет иметь особое значение, поскольку организации и учреждения имеют совершенно различные оперативные бюджеты и их индивидуальные потребности в плане сотрудничества с НПО всецело зависят от их соответствующих функций и мандатов. Кроме того, по мнению некоторых членов АКК, улучшенные процедуры отбора, обеспечения эффективности и подотчетности НПО необязательно требуют иных критериев, чем те, которые обычно применяются при установлении с внешними органами любых партнерских отношений, предполагающих элемент финансирования. Необходимость разработки более четких критериев во многих органах Организации Объединенных Наций сохраняется как раз при отборе тех НПО, с которыми устанавливаются официальные отношения. Более тщательный отбор и проверка партнеров из числа НПО явятся гарантией

долгожданного повышения эффективности и усиления отчетности за использование выделенных им финансовых ресурсов.

9. Некоторые члены АКК обращают внимание на содержащуюся в докладе посылку о том, что НПО играют центральную роль в построении равноправных и стабильных обществ. Бесспорен тот факт, что во многих странах НПО играют важную роль в обеспечении общин в отдаленных и слаборазвитых районах основными видами обслуживания, осуждении случаев нарушения прав человека, борьбы за установление демократических режимов, пр. Однако рост финансовых возможностей, обеспечиваемых для НПО финансирующими учреждениями, привел к появлению НПО, которым зачастую не хватает социальной направленности, технической компетентности, а также четко определенной клиентуры. В такой ситуации очевидно, что указанная выше посылка становится менее актуальной и полезной.

10. Некоторые органы системы Организации Объединенных Наций выразили оговорки в отношении замечания ОИГ о том, что "все эти рекомендации не касаются Секретариата Организации Объединенных Наций, который обычно не финансирует деятельность НПО". Это заявление не вполне соответствует действительности, о чем свидетельствуют приведенные ниже факты.

11. Секретариат Организации Объединенных Наций постоянно расширяет контакты с НПО. Так, например, Департамент по координации политики и устойчивому развитию имеет в своей структуре группу по вопросам НПО, так же, как и Департамент общественной информации, при этом оба департамента финансируются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Кроме того, в бюджете Департамента по координации политики и устойчивому развитию на двухгодичный период 1996-1997 годов Генеральной Ассамблеей была утверждена субсидия на финансирование Службы связи с неправительственными организациями. В 1995 году, признавая необходимость расширения сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и НПО, Генеральный секретарь назначил своего Специального советника в Административной канцелярии координатором по всем вопросам, относящимся к НПО.

12. Кроме того, Секретариат Организации Объединенных Наций финансировал участие ряда НПО в работе крупных конференций Организации Объединенных Наций, в частности НПО из развивающихся и наименее развитых стран, посредством создания различных целевых фондов для этих конференций. Семинары, практикумы и другие мероприятия с участием НПО в рамках подготовки и проведения последующей деятельности по итогам этих конференций также финансировались Секретариатом Организации Объединенных Наций. Следует упомянуть и тот факт, что инициативы, предпринятые Департаментом по координации политики и устойчивому развитию в целях создания единой базы данных по НПО и улучшения охвата и механизмов участия НПО в межправительственных процессах, также сопряжены с финансовыми последствиями. ОИГ не следует игнорировать указанные выше факты, свидетельствующие о расширении участия Секретариата Организации Объединенных Наций в поддержке деятельности НПО.

13. Аналогичные замечания были высказаны региональными комиссиями. Например, в случае Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, хотя финансовые ресурсы не предоставляются напрямую НПО как партнерам-исполнителям, между Комиссией и НПО налажено тесное сотрудничество в области осуществления ее проектов технического сотрудничества, финансируемых за счет внебюджетных средств, особенно в таких областях, имеющих прямое отношение к борьбе с нищетой, как репродуктивное здоровье, планирование семьи, старение населения, урбанизация, окружающая среда, социальное развитие, включая участие женщин в процессе развития, проблемы инвалидов, пр. Сотрудничество Экономической и социальной

комиссии для Западной Азии с НПО включает прямое и опосредованное участие НПО, добровольцев и местных общин в осуществлении проектов на основе официальных соглашений и механизмов. С сообществом НПО поддерживается постоянный диалог, способствующий обмену информацией по основным волнующим вопросам. Кроме того, Комиссия предоставляет сообществу НПО технические и основные консультативные услуги и призывает их взять на себя ответственность за налаживание партнерских отношений в деле мобилизации оперативной деятельности на страновом уровне. В европейском регионе сотрудничество между Европейской экономической комиссией и НПО не включает финансирование деятельности, осуществляемой НПО; наоборот, НПО с помощью своих взносов натурой оказывают поддержку Комиссии в осуществлении многих видов деятельности. В случае проведения в будущем дополнительного исследования по вопросам взаимоотношений между Организацией Объединенных Наций и НПО региональные комиссии готовы представить информацию, основанную на их богатом опыте.

14. Некоторые члены АКК указали, что, посвятив почти 20 страниц своего исследования описанию применяемых различными учреждениями и программами системы Организации Объединенных Наций механизмов распределения ресурсов среди НПО и отбора получателей, ОИГ не дает четкого определения того, какая же практика считается наилучшей и достойной применения другими учреждениями.

15. Ряд учреждений находят противоречие в том, что, с одной стороны, в докладе говорится, что недостаточно налажен учет средств, выделяемых на деятельность НПО, а с другой стороны, содержится призыв улучшить отчетность по средствам, выделяемым для НПО.

16. Некоторые члены АКК указали, что в докладе лишь повторяются инициативы, уже предпринятые Консультативным комитетом по программным и оперативным вопросам, и следовательно не содержится ничего нового.

17. Представитель Всемирного банка указал, что, хотя текст, касающийся деятельности его учреждения в рассматриваемой области, является точным и полным, содержащуюся в пункте 131 фразу "Банк может взять на себя роль посредника" следует дополнить следующим: "... однако по-прежнему будет нуждаться в одобрении правительства", подкрепляя тем самым мысль о том, что в вопросе использования НПО определяющую роль играет заемщик, а не Банк.

18. Наконец, по мнению членов АКК, одним из наиболее важных аспектов работы с НПО является необходимость проявления гибкости. Однако она должна уравниваться необходимостью представления точной информации о расходовании финансовых средств во взаимоотношениях с негосударственными партнерами. Попытка обеспечить точность информации посредством базы данных, руководящих принципов и процедур отчетности может затруднить задачу достижения гибкости. В свою очередь, партнеры из числа НПО могут, по сути, становиться все более бюрократичными и менее гибкими в плане удовлетворения потребностей более бедных секторов общества. Следует также помнить о том, что многие НПО располагают ограниченными организационными и финансовыми возможностями и могут оказаться не в состоянии отвечать установленным стандартам. Известны случаи, когда финансовый учет приводится в соответствие с эффективностью оперативной деятельности; в частности, прекрасным примером таких взаимоподкрепляющих возможностей являются программы малых субсидий Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Трехсторонний организационный механизм, положенный в основу этих программ, способствует созданию таких условий, при которых каждый участник (НПО/правительство/ПРООН) финансово заинтересован в обеспечении качественной программы и поэтому подходит к выделению финансовых средств с позиций рентабельности и эффективности. Именно такой тип взаимоотношений может обеспечить учет и транспарентность.

II. ЗАМЕЧАНИЯ ПО РЕКОМЕНДАЦИЯМ

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.

19. В связи с этой рекомендацией многие члены АКК указывают, что они в течение ряда лет ведут компьютеризированную базу данных о своей деятельности с участием НПО, охватывающую как проектные соглашения, так и бюджетную и финансовую информацию. Ведением этих систем, как правило, занимается специальное подразделение по вопросам НПО, созданное в рамках соответствующего секретариата. Например, в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) в дополнение к этой базе данных Управление координатора по вопросам НПО ведет вторую базу данных, которая содержит информацию по всем НПО, проявляющим интерес к вопросам беженцев, независимо от того, являются ли они партнерами-исполнителями УВКБ или нет. Обновленная информация из последней базы данных регулярно публикуется в виде справочника по НПО.

20. Другие организации и учреждения находятся в процессе систематизации данных о своей деятельности с участием НПО, которые будут охватывать НПО, участвующие в работе этих учреждений, НПО, имеющие консультативный статус, НПО и другие организации гражданского общества на страновом уровне, которые могут стать потенциальными партнерами в осуществлении проектов развития, а также специальной информации, касающейся вида осуществляемого сотрудничества и выделения ресурсов. Например, в рамках ПРООН Программа организаций гражданского общества в настоящее время работает над подготовкой серии руководящих принципов, которые дадут страновым отделениям ПРООН возможность начать сбор данных о НПО и других организациях гражданского общества (общественных объединениях, профессиональных союзах, информационно-пропагандистских группах, пр.) в целях создания базы данных на страновом уровне, а также назначить штатных координаторов по связи с гражданским обществом в рамках этих отделений, как предлагается в рекомендации 2. В то же время следует помнить о том, что программы ПРООН часто осуществляются совместно учреждениями системы Организации Объединенных Наций и национальными государственными министерствами. В этом случае НПО могут привлекаться на условиях субподряда в любое время для осуществления конкретных видов деятельности (подготовка кадров, проведение оценки, пр.). Ресурсы, необходимые для выполнения этой деятельности, предоставляются НПО в виде паушальной суммы, в пределах которой административные и оперативные расходы не имеют четкого разграничения. Одним из возможных решений этой проблемы является создание таких условий для исполнения проекта НПО, которые обеспечивали бы получение конкретных данных о расходах. К сожалению, такая

ситуация пока не стала оперативной реальностью. В этом смысле создание базы данных может дать точное представление о функциях, возможностях и легитимности НПО, не обеспечив при этом необходимых данных. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций находится в процессе создания базы данных о своей деятельности с участием НПО, которая не рассматривается в первую очередь как инструмент управления финансовой деятельностью. База данных будет содержать информацию о проектах, осуществляемых в партнерстве с НПО, но не будет содержать информации о второстепенных субподрядах с участием НПО.

21. Несколько членов АКК заявили, что им достаточно трудно согласиться с предложением ОИГ о том, чтобы все организации системы Организации Объединенных Наций создали и поддерживали базы данных о деятельности с НПО, которое, по их мнению, необходимо рассматривать в контексте финансовых и кадровых ограничений, с которыми сталкивается Организация Объединенных Наций. Их главный аргумент состоит в том, что ограниченное число проектов с участием НПО и незначительный объем средств, выделяемых на такие проекты, не оправдывают расходов, связанных с созданием рекомендуемых баз данных. Они подчеркивают также, что нет необходимости создавать дополнительные структуры отчетности, поскольку нынешняя административная структура Организации Объединенных Наций является и без того достаточно сложной. По их мнению, было бы желательно, чтобы Инспектор, имеющий возможности для изучения действующих процедур в различных организациях системы Организации Объединенных Наций, представил рекомендации в отношении введения упрощенной и более значимой системы программной и финансовой отчетности. В таких рекомендациях следует в полной мере учесть нынешний процесс совершенствования административных процедур Организации Объединенных Наций и внедрение комплексной системы управленческой информации.

22. Некоторые члены АКК, соглашаясь в целом с предложениями, содержащимися в этой рекомендации, отмечают, что в докладе не учтена стоимость проекта создания и поддержания базы данных в целях обеспечения транспарентности при управлении финансовыми средствами. Они подчеркивают, что для таких проектов требуется не только новейшая техника, но и квалифицированные людские ресурсы. Они ссылаются на недавние усилия, предпринятые некоторыми структурными подразделениями Организации Объединенных Наций, такими, как Департамент по координации политики и устойчивому развитию, Департамент общественной информации, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Служба связи с неправительственными организациями, в целях избежания дублирования путем создания совместной базы данных по НПО, которые участвуют в работе более чем одного структурного подразделения, с тем чтобы улучшить распространение и сбор информации и ведение учета и расширить доступ к большому числу НПО по секторальному признаку, признаку пола и географическому признаку. Общая база данных такого типа могла бы использоваться не только в Центральных учреждениях, но и на местах.

23. Один член АКК предложил, чтобы в качестве первого шага в деле улучшения доступа к информации о НПО, имеющейся в распоряжении различных учреждений программ, фондов, департаментов, отделов и других структурных подразделений, был составлен перечень различных баз данных по НПО, имеющихся в рамках системы Организации Объединенных Наций. По его мнению, такое мероприятие, уже проведенное Консультативным комитетом по координации систем информации в 1988 году, поможет оценить ситуацию и найти наилучшие пути создания комплексной базы данных по НПО в соответствии с просьбой Экономического и Социального Совета, высказанной в части XI его резолюции 1996/31 от 25 июля 1996 года.

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 Консультативного комитета по программным и оперативным вопросам 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 назначение штатных 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 Организации Объединенных Наций 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.

24. АКК в принципе поддерживает высказанную Группой идею о контроле и координации деятельности НПО с помощью различных механизмов на уровне штаб-квартиры и на уровне страны. По мнению членов АКК, координацией деятельности НПО в основном занимаются отделы внешних сношений или специальные координаторы, назначенные специально для этих целей. На местах эти функции возложены на страновых директоров учреждений, представителей или координаторов. Например, в случае УВКБ в настоящее время создаются межорганизационные комитеты НПО, а также комитеты по координации деятельности правительства/УВКБ/НПО в рамках всех страновых программ. ФАО создала в своей штаб-квартире специальное управление, отвечающее за поддержание связи с НПО, – Группу по координации деятельности с частным сектором и НПО, которая имеет доступ к финансовой информации, касающейся сотрудничества между ФАО и НПО, и рассматривает предложения по проектам, осуществляемым в партнерстве с НПО.

25. АКК вновь подтверждает решение Консультативного комитета по программным и оперативным вопросам, касающееся оценки необходимости создания межучрежденческого механизма, который помог бы объединить деятельность координационных центров НПО по программным и оперативным вопросам.

26. В то же время несколько членов АКК выразили сомнения, аналогичные тем, которые были высказаны в отношении рекомендации 1, а именно, что назначение штатных сотрудников по связи с НПО на уровне штаб-квартиры и страны всеми организациями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций вряд ли будет оправдано с финансовой точки зрения. Кроме того, они твердо убеждены в том, что не может быть единого описания должности сотрудника по связи с НПО на уровне штаб-квартиры и что его функции скорее следует определять сообразно другим функциям, имеющимся в рамках Организации. Они не разделяют также мнения, высказанного в подпункте b рекомендации 2, о том, что за поддержание координации с правительством, другими национальными учреждениями и местными базовыми организациями НПО должны обязательно отвечать национальные сотрудники. Хотя национальным сотрудникам действительно предстоит сыграть полезную роль, одним из наиболее важных аспектов должна быть объективность сотрудника при определении того, какие организации следует выбрать в качестве партнеров. В этой связи они высказывают определенные сомнения в отношении того, что национальные сотрудники будут всегда полностью беспристрастны. Кроме того, они твердо убеждены в том, что национальные сотрудники должны быть подотчетны не главному техническому советнику, если только это не связано с конкретным проектом, а страновым и региональным директорам, которые отвечают за осуществление всей программы в районе, находящемся в их ведении.

27. Некоторые члены АКК выразили свое сожаление по поводу того, что их деятельность и позитивный опыт в области, рассмотренной в рекомендации 2, не были отражены в исследовании. Так, например, что касается призыва Группы углублять знание национальных и местных организаций, то Департамент общественной информации, как в Центральных учреждениях, так и на местах (Информационный центр Организации Объединенных Наций и информационные службы Организации Объединенных Наций), поддерживает самые давние отношения (с 1946 года) с оперативными и информационно-пропагандистскими НПО, которых интересуют приоритеты Организации Объединенных Наций, и этот опыт и знание должны обязательно учитываться в любых будущих межучрежденческих координационных инициативах. На страновом уровне информационные центры Организации Объединенных Наций и информационные службы Организации Объединенных Наций обладают весьма богатым опытом работы с правительственными органами, другими национальными учреждениями и местными НПО, включая базовые организации НПО, и могут предоставлять квалифицированную консультативную помощь сотрудникам любого учреждения, работающим в данной стране. Многими другими организациями и учреждениями накоплен аналогичный опыт, который следовало учесть ОИГ.

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) Экономический и Социальный Совет 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.

28. Многие члены АКК соглашались в целом с предложениями, содержащимися в рекомендациях 3 и 4. Их основной аргумент в поддержку такой точки зрения сводится к тому, что Организации Объединенных Наций следует поддерживать более тесное сотрудничество с НПО, поскольку это является официальной политикой Организации. Для удовлетворения потребностей НПО потребуется больший объем ресурсов, в том числе включение в бюджет соответствующей статьи расходов. Что касается рекомендации 4, то благодаря принятию Экономическим и Социальным Советом его резолюции 1996/31 о консультативных отношениях с неправительственными организациями, а также проведению последующей деятельности по итогам различных всемирных конференций увеличится число национальных НПО, сотрудничающих с Организацией Объединенных Наций. Для того чтобы НПО могли внести полезный вклад в деятельность Организации Объединенных Наций, им необходимо будет оказать конкретную помощь, и предложение о включении в бюджет соответствующей статьи расходов может быть поддержано. Эта статья бюджета должна включать такие компоненты расходов, как расходы по персоналу, совещания и консультации, оборудование и путевые расходы.

29. Другие члены АКК указывают, что в настоящее время они не имеют в регулярном бюджете средств, отведенных непосредственно на деятельность НПО. Однако их программы и проекты с НПО финансируются из внебюджетных средств и осуществляются на основе совместного финансирования или же финансируются за счет взносов третьей стороны. Поощряется также использование новых видов финансового сотрудничества между государственным и частным секторами. В случае ПРООН ее новый цикл программирования будет опираться на три основные категории финансирования программ и проектов, а именно: а) средства глобальных программ, которые направляются на поддержку деятельности по всеобъемлющим вопросам, касающимся устойчивого развития людских ресурсов; б) средства региональных программ, которые используются региональными бюро для поддержки деятельности ПРООН в основных тематических областях (например, ликвидация нищеты, охрана окружающей среды, участие женщин в процессе развития); и в) ресурсы на страновом уровне, которые используются для проведения мероприятий на национальном уровне. В этом контексте ПРООН будет оказывать поддержку НПО за счет сочетания вышеуказанных ресурсов, и ПРООН до сих пор не определилась в вопросе о том, как будет осуществляться контроль за выделением этих средств.

30. Ряд организаций и учреждений высказали определенные оговорки в отношении рекомендаций 3 и 4. По их мнению, самая главная проблема состоит в привлечении подходящих и надежных НПО к осуществлению программ и проектов оперативных организаций системы Организации Объединенных Наций. Если это удастся сделать, то такое участие будет эффективным без необходимости включения в бюджет отдельной статьи расходов на деятельность НПО в рамках конкретного проекта. Что касается рекомендации 4, то они считают, что ресурсы должны выделяться на финансирование участия НПО из развивающихся стран и стран с переходной экономикой в работе всемирных конференций, совещаний, семинаров и практикумов, а не на оказание административной поддержки в целях содействия участию НПО в работе таких форумов. Этого можно достичь благодаря более тесному сотрудничеству между организациями и учреждениями, как занимающимися, так и не занимающимися оперативной деятельностью.

31. Для некоторых членов АКК концепция включения в бюджет соответствующей статьи расходов, упомянутая в обеих рекомендациях, не ясна и не представляется вполне реалистичной. Они утверждают, что включение в бюджет такой статьи расходов представляло бы сложность, поскольку подавляющая часть взносов в бюджет того или иного учреждения поступает на цели осуществления конкретных проектов технического сотрудничества. Во многих учреждениях поддержка деятельности НПО на местах финансируется за счет внебюджетных средств на основе конкретных предложений по программам. Ограниченные средства по регулярным программам могут быть отведены на цели содействия участию НПО в работе международных конференций, совещаний, семинаров и других форумов, как предложено в рекомендации 4, если на то дадут согласие соответствующие руководящие органы, однако для этого чаще мобилизуются внебюджетные средства.

32. Представитель одного учреждения указал, что, учитывая конкретную структуру учреждения и роль организаций работников и нанимателей в его деятельности, нынешние масштабы участия других НПО в работе учреждения не оправдывают включения в бюджет конкретной статьи расходов на их деятельность. Он спросил также, что означает термин "административная поддержка", которая будет оказываться НПО в целях содействия их участию в работе вышеупомянутых международных форумов. Он считает, что если за этим стоит проживание в гостиницах или бронирование билетов, то этой работой должно заниматься турагентство. Если речь идет о предоставлении НПО информации о совещаниях и семинарах, то на это нет необходимости выделять дополнительные средства, поскольку в каждом учреждении Организации Объединенных Наций имеются сотрудники, конкретно отвечающие за предоставление такого рода информации.

Рекомендация 5

Настало время разработать политические руководящие принципы, которые отвечали бы текущим потребностям сотрудничества с НПО. В дополнение к механизмам Экономического и Социального Совета 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.

33. АКК без труда поддержал эту рекомендацию, поскольку большинство организаций и учреждений разработали собственные руководящие принципы в соответствии со своими мандатами, а остальные находятся в процессе разработки таких руководящих принципов или рассмотрения имеющихся руководящих принципов в целях обеспечения максимальной подотчетности и поддержания приемлемых стандартов партнерами из числа НПО. Они стремятся также к обеспечению того, чтобы в руководящие принципы были включены основные критерии, которым должны отвечать НПО, подающие заявление на получение консультативного статуса, например критерии, согласно которым НПО должны иметь репрезентативный характер и занимать признанное положение, а также пользоваться заслуженной репутацией в областях, относящихся к сфере компетенции данного учреждения. Что касается критериев отбора НПО, то, согласно общему мнению, международные НПО, правительства или региональные отделения ПРООН и

страновые директора учреждений в конечном счете смогут рекомендовать подходящие национальные или местные НПО.

34. В процессе разработки своих руководящих принципов в отношении сотрудничества с НПО ПРООН пришла к мнению, что этот процесс является довольно сложным, и высказала определенные соображения, которые могут представлять интерес для других организаций и учреждений. ПРООН приняла официальное решение распространить свое сотрудничество на более широкий круг организаций гражданского общества, включая НПО, занимающиеся традиционными видами обслуживания, профессиональные союзы, общественные объединения, средства массовой информации, церковные объединения и другие подобные организации. Опыт, накопленный в ходе этого процесса, однозначно свидетельствует о том, что сектор добровольных объединений является исключительно разнообразным по своим функциям и формам, и поэтому типовой подход может оказаться неподходящим, учитывая тот факт, что организации гражданского общества являются подотчетными целому ряду заинтересованных сторон, включая учреждения системы Организации Объединенных Наций, с которыми они сотрудничают, их собственную клиентуру и государственные органы, оказывающие финансовую поддержку их деятельности. В этой связи ПРООН ставит вопрос о том, не будет ли более эффективным разработать руководящие принципы финансирования для каждой конкретной страны при одновременной разработке более широких руководящих рамок, в которых излагались бы как недостатки, так и преимущества работы с организациями гражданского общества в контексте устойчивого развития людских ресурсов.

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 Консультативного комитета по программным и оперативным вопросам заняться решением той же проблемы необходимо принять следующие меры:

а) поскольку основная обязанность по учету и ответственность за средства, получаемые от доноров, лежат 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.

35. Большинство членов АКК поддерживают эту рекомендацию, поскольку подотчетность является неотъемлемым предварительным условием программ и проектов учреждений в области технического сотрудничества. Меры, принятые организациями и учреждениями в области, рассматриваемой в данной рекомендации, включают, в частности, открытие счетов целевых фондов для всех средств, полученных на цели осуществления программ технического сотрудничества, проведение консультаций с донорами для рассмотрения осуществления проектной деятельности и использования средств, выделенных на эти цели, как предусмотрено в индивидуальных проектных документах, и представление проверенных счетов соответствующим руководящим органам. Эти и

другие меры служат основой не только для улучшения подотчетности НПО, но и для обеспечения более качественного выполнения программ и совершенствования оперативной практики.

36. Однако у нескольких членов АКК возникли разногласия в отношении этой рекомендации. Основываясь на своей собственной практике, они указывают, что нет необходимости в создании предлагаемой системы контроля. По их мнению, имеющиеся процедуры контроля за осуществлением проектов и процедуры оценки создают надлежащие рамки для проведения контролируемой и транспарентной деятельности, поскольку они применяют в отношении НПО те же самые инструменты, регулирующие передачу финансовых ресурсов, которые они используют в отношении других категорий внешних партнеров, и применяют те же самые системы контроля.

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 внести в построение 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;
- в) Консультативный комитет по программным и оперативным вопросам 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 Службой связи с неправительственными организациями. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется, особенно на уровне стран, делиться и обмениваться между собой информацией о национальных НПО;
- г) 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 Фонду Организации Объединенных Наций в области народонаселения, 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;

е) 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 отдачи деятельности Организации Объединенных Наций организации должны приложить необходимые усилия, для того чтобы обратить надлежащее внимание на повышение взаимного доверия между НПО и государствами-членами.

37. Общая направленность этой рекомендации, а именно необходимость более активного вовлечения национальных НПО в экономическое и социальное развитие соответствующей страны, получила решительную поддержку среди членов АКК, поскольку все организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций, особенно занимающиеся оперативной деятельностью, прекрасно сознают все преимущества вклада НПО в построение равноправных и стабильных обществ. Они соглашались также с мнениями ОИГ в отношении необходимости вовлечения НПО во все этапы проектного цикла – от разработки проекта до его осуществления; создания системы подготовки персонала национальных НПО, в частности фондами и программами Организации Объединенных Наций; выработки гибких критериев отбора НПО и т.д.

38. Что касается предложения, содержащегося в подпункте а этой рекомендации, то члены АКК высказали замечания, аналогичные тем, которые были высказаны в отношении рекомендации 1.

39. Предложение, содержащееся в подпункте с, представляется спорным, поскольку отдельно взятые учреждения заинтересованы не во всех НПО, а только в тех из них, которые занимаются деятельностью, относящейся к конкретной сфере компетенции данного учреждения. В этой связи члены АКК предупреждают о неверности посылки ОИГ о том, что сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с НПО ориентировано исключительно на цели развития, что не соответствует действительности. По этому предложению высказывалось и другое мнение, а именно мнение о том, что вместо того, чтобы просить каждую организацию и учреждение системы Организации Объединенных Наций подготовить перечень национальных НПО, которые могут стать потенциальными партнерами системы, к ПРООН следует обратиться с просьбой разработать и периодически обновлять в сотрудничестве с другими заинтересованными учреждениями перечень НПО, которые имеют опыт работы с различными организациями и учреждениями. Эту точку зрения, в случае ее принятия, следует в дальнейшем изучить подробнее.
