



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 August 2002
Russian
Original: English

Пятьдесят седьмая сессия

Пункт 121 предварительной повестки дня*

Объединенная инспекционная группа

Доклад Объединенной инспекционной группы об участии организаций гражданского общества, помимо неправительственных организаций, и частного сектора в деятельности по линии технического сотрудничества: опыт и перспективы системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря**

Добавление

Генеральный секретарь имеет честь представить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи свои замечания, а также замечания Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) по докладу Объединенной инспекционной группы под названием «Участие организаций гражданского общества, помимо неправительственных организаций, и частного сектора в деятельности по линии технического сотрудничества: опыт и перспективы системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2002/1) (A/57/118).

* A/57/150.

** Настоящая записка представляется с задержкой из-за возникшей необходимости проведения широких консультаций со всеми организациями системы Организации Объединенных Наций.

Резюме

В настоящей записке содержатся замечания Генерального секретаря и заинтересованных организаций системы Организации Объединенных Наций, представленных в Координационном совете старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) по докладу Объединенной инспекционной группы (ОИГ) под названием «Участие организаций гражданского общества, помимо неправительственных организаций, и частного сектора в деятельности по линии технического сотрудничества: опыт и перспективы системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2002/1) (A/57/118). Члены КССР в целом поддерживают общие выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе ОИГ, и признают повышение роли организаций гражданского общества (ОГО) и целесообразность сотрудничества с ними, особенно в технических областях в развивающихся странах. Члены КССР, однако, используют собственное определение ОГО, которое не совпадает с определением, предложенным в докладе Объединенной инспекционной группы. Они также полагают, что подходы к развитию сотрудничества с ОГО должны быть направлены на достижение оперативных и программных целей, а не на обеспечение сотрудничества как такового. В настоящей записке содержатся замечания по конкретным рекомендациям, изложенным в докладе ОИГ.

I. Введение

1. Доклад Объединенной инспекционной группы (ОИГ) под названием «Участие организаций гражданского общества, помимо неправительственных организаций, и частного сектора, в деятельности по линии технического сотрудничества: опыт и перспективы системы Организации Объединенных Наций» (A/57/118) представляет собой попытку ОИГ более глубоко проанализировать вопросы, касающиеся сотрудничества с организациями гражданского общества (ОГО)¹, учитывая все возрастающую роль этой категории субъектов процесса развития. Доклад был подготовлен отчасти по инициативе Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), а также в ответ на ряд заявлений директивных органов² о необходимости укрепить потенциал гражданского общества и обеспечить более активное вовлечение неправительственных организаций (НПО) и, в частности, на содержащийся в Декларации тысячелетия призыв «предоставить частному сектору, неправительственным организациям и гражданскому обществу в целом более широкие возможности для содействия достижению целей и осуществлению программ Организации» (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 30).

II. Общие замечания

2. Члены Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) приветствуют настоящий доклад как важный вклад в работу над вопросом о роли ОГО в деятельности системы Организации Объединенных Наций по линии технического сотрудничества. Они отмечают, что в этом докладе основное внимание уделяется традиционным направлениям деятельности ОГО, на которых она была в прошлом особенно эффективной, таким, как работа среди конкретных социальных групп, например женщин, беженцев, обездоленных слоев населения и т.д.

3. В целом члены КССР поддерживают содержащиеся в докладе выводы и рекомендации и выражают свое полное согласие с тезисами доклада относительно повышения роли ОГО и целесообразности сотрудничества с ними. Члены КССР признают необходимость направить кипучую энергию гражданского общества на решение глобальных проблем, привлекая их к мобилизации ответственности и сбору ресурсов, а также решению задач, связанных с осуществлением оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. В этой связи они выражают полное согласие с изложенной в докладе положительной оценкой участия ОГО в деятельности развивающихся стран по линии технического сотрудничества. Это особенно справедливо на местном уровне и в сельских районах в развивающихся странах, сталкивающихся с проблемой дефицита ресурсов и не имеющих развитой системы управления. Члены КССР также признают, что на страновом уровне организации, созданные на базе общин, представляют собой все более важный вспомогательный механизм, обеспечивающий социальную сплоченность общества, даже в условиях конфликтов, когда происходит ослабление более оформленных в организационном отношении политических организаций и учреждений.

4. В докладе ОИГ всесторонне освещается вопрос о необходимости того, чтобы система Организации Объединенных Наций вовлекала ОГО в деятельность по линии технического сотрудничества, а также о том, к каким последст-

виям это может привести. В этой связи члены КССР отмечают, что накопленный в рамках системы Организации Объединенных Наций опыт налаживания партнерских отношений с гражданским обществом весьма неоднозначен. Некоторые специализированные учреждения, выполняющие регулирующие или нормативные функции, уже давно — свыше 50 лет — поддерживают отношения с различными элементами гражданского общества. Несмотря на то, что такое сотрудничество в целом было плодотворным, его опыт в отдельных случаях говорит о необходимости проявлять осмотрительность во избежание возможных конфликтов интересов.

5. Что касается вопроса об определении ОГО, члены КССР не согласны с определением, в соответствии с которым НПО и ОГО были отнесены к двум разным категориям. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций считает, что ОГО включают НПО, как это подразумевается, например, в следующем определении, используемом Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО). В своем документе, озаглавленном «Политика и стратегия ФАО в области сотрудничества с неправительственными организациями и другими организациями гражданского общества» (“FAO policy and strategy for cooperation with NGOs and other civil society organizations”), ФАО отмечает, что в системе Организации Объединенных Наций принято широкое определение НПО, которое включает все неправительственные и межправительственные субъекты, не занимающиеся коммерческой деятельностью; развитие и диверсификация этого сектора и укрепление его отношений с Организацией Объединенных Наций, однако, приводят к пересмотру терминологии. По мнению ФАО, в настоящее время термин «неправительственные организации» используется, главным образом, по отношению к официально зарегистрированным организациям, которые не представляют конкретные слои населения, а занимаются оказанием услуг и/или мобилизацией общественного мнения в актуальных для системы Организации Объединенных Наций областях; термин «гражданское общество» относится к сфере, в которой граждане и общественные движения сплачиваются вокруг определенных целей, групповых и тематических интересов; термин «организации гражданского общества» включает НПО и массовые организации — формальные и неформальные, — а также такие другие категории, как средства массовой информации, местные органы власти, руководители предприятий и научные круги, и термин «негосударственные субъекты», который также включает некоммерческие предприятия, носит еще более всеобъемлющий характер.

6. Приведенная выше формулировка отражает определение, которое используется большинством организаций системы Организации Объединенных Наций. В этой связи члены КССР отмечают, что определение, которое содержится в пункте 12 доклада ОИГ, противоречит определению, которое обычно используется в рамках системы Организации Объединенных Наций. Приведенные в последнем предложении отличительные особенности не содержат описания организаций гражданского общества и не указывают на их отличия от неправительственных организаций.

7. Кроме этого, члены КССР отмечают, что в докладе ОИГ уделяется особое внимание таким процедурным аспектам, как механизмы координации, критерии отбора партнеров среди ОГО, каналы для налаживания диалога и создание координационных центров и сетей. В то же время они считают, что усилия по налаживанию более тесного сотрудничества с ОГО должны быть направлены

на достижение четко определенных оперативных и программных целей. В докладе говорится, что ОГО наиболее эффективно выполняют некоторые вполне определенные функции и задачи. В этой связи в докладе следовало бы четко разграничить функции и задачи Организации Объединенных Наций и ОГО и уточнить, в каком отношении сотрудничество может быть взаимовыгодно для обеих сторон.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

«ОГО должны вовлекаться в деятельность по линии технического сотрудничества на всех этапах планирования программ, которые охватывают разработку, обеспечение устойчивости, осуществление/исполнение, мониторинг и оценку, а также последующие действия (пункт 55)».

8. Члены КССР поддерживают эту рекомендацию при том понимании, что отобранные партнеры из числа ОГО будут удовлетворять таким критериям отбора, как представительность, устойчивость, транспарентность и подотчетность, и что их деятельность будет осуществляться с одобрения и при поддержке правительств принимающих стран.

Рекомендация 2

«а) Было бы полезно определить стандартную, но достаточно гибкую рамочную основу, которая могла бы использоваться организациями системы Организации Объединенных Наций с учетом собственной специфики и их различных потребностей. Она должна предусматривать оценку легитимности представительства любой конкретной ОГО по аналогии с тем, как это было определено в рамках руководящих принципов и критериев отбора НПО, но с учетом особого характера ОГО (пункт 44);

б) организациям, которые активно занимаются вопросами технического сотрудничества, но не имеют координационного звена по делам ОГО, следует рассмотреть возможность назначения такого координатора в рамках существующей структуры (пункт 48);

с) в связи с совещаниями Координационного совета старших руководителей (КССР) системы Организации Объединенных Наций (ранее — Административный комитет по координации (АКК)) при изучении соответствующих вопросов устойчивого развития можно было бы предусмотреть проведение консультаций между координаторами либо на основе непосредственных контактов, либо, если это целесообразно, через существующую сеть Службы связи с неправительственными организациями Организации Объединенных Наций (ССНПО) (пункт 49).

9. Что касается рекомендации 2(a), то члены КССР в целом не поддерживают предложение об определении стандартной рамочной основы для технического сотрудничества с ОГО с учетом большого разнообразия направлений специализации организаций системы Организации Объединенных Наций и осуществляемых ими программ и мероприятий, а также самих ОГО. В этой связи КССР также отмечает, что многие организации системы Организации Объединенных Наций не выделяют НПО в самостоятельную категорию, как предлагается в докладе ОИГ, а рассматривают их в качестве подгруппы ОГО.

10. По вопросу о руководящих принципах и критериях отбора ОГО следует отметить, что КССР через свой бывший вспомогательный орган — Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам (ККПОВ) — уже разработал для системы Организации Объединенных Наций два свода руководящих положений относительно оперативного сотрудничества с ОГО. В первой директивной записке, озаглавленной “Administrative Committee on Coordination Guidance note for the Resident Coordinator System on operational collaboration with civil society organizations” («Директивная записка Административного комитета по координации для системы координаторов-резидентов по вопросу об оперативном сотрудничестве с организациями гражданского общества») вкратце изложены общие принципы сотрудничества с ОГО на страновом уровне, а также содержится информация о конкретных мерах по развитию сотрудничества, включая укрепление потенциала, рационализацию и согласование процедур оперативной деятельности и т.д. Как следует из самого названия документа, эта записка адресована конкретно системе координаторов-резидентов.

11. Во второй директивной записке “The Partnership approach” («Подход на основе партнерства») вкратце освещаются общие принципы оперативного сотрудничества системы Организации Объединенных Наций с ОГО, включая создание благоприятных условий для такого сотрудничества, роль рациональной практики в организационных вопросах с точки зрения утверждения подхода на основе партнерства и общая рекомендация в отношении партнерского сотрудничества в случае возникновения конфликта интересов.

12. Что касается рекомендации 2(b) выше, то члены КССР в целом признают целесообразность создания координационного звена по делам ОГО (которые также должны включать НПО), особенно если ОГО играют важную роль в осуществляемой деятельности, если они принимают участие в такой деятельности недавно или если не разработаны политика и процедуры сотрудничества с ними. Многие организации системы Организации Объединенных Наций уже создали такие координационные звенья.

13. Во исполнение рекомендации 2(c) выше члены КССР отмечают, что координационные центры по делам НПО/ОГО в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций объединены в одну систему, созданную на базе сети Службы связи с неправительственными организациями. Такой механизм сотрудничества, кроме прочего, облегчает проведение консультаций между координационными центрами по вопросам устойчивого развития, а также консультаций по другим вопросам, касающимся Декларации тысячелетия, в рамках деятельности КССР.

Рекомендация 3

«а) В рамках партнерства между организациями системы Организации Объединенных Наций и ОГО должны учитываться процедуры обеспечения ответственности и отчетности (пункт 45);

б) даже в тех случаях, когда подобное требование уже практически закреплено в существующих соглашениях, контрактах, а также в правилах и положениях о персонале, директивные органы должны рекомендовать определенные основы политики для разработки единого комплекса принципов, определяющих взаимодействие системы Организации Объединенных Наций с ОГО (пункт 45)».

14. Члены КССР поддерживают рекомендацию 3(а) выше относительно необходимости разработки процедур обеспечения ответственности и отчетности в рамках партнерства между организациями системы Организации Объединенных Наций и ОГО.

15. Вместе с тем в связи с рекомендацией 3(б) выше они не считают необходимым, чтобы директивные органы разрабатывали единый комплекс принципов, определяющих взаимодействие системы Организации Объединенных Наций с ОГО. Многие организации системы Организации Объединенных Наций разработали свои собственные внутренние руководящие положения относительно сотрудничества с ОГО, приведя их в соответствие со своими конкретными потребностями, и, как отмечается в пунктах 10 и 11 выше, в настоящее время уже разработаны общие руководящие принципы оперативного сотрудничества организаций системы Организации Объединенных Наций с ОГО.

Рекомендация 4

«а) Признать и институционально оформить такое сотрудничество, обеспечив его отражение на постоянной основе в повестке дня своей работы, и периодически докладывать о результатах Экономическому и Социальному Совету (пункт 64);

б) настроить на это свой Комитет высокого уровня по программам (КВУП), с тем чтобы при рассмотрении экономических и социальных вопросов учитывалась роль ОГО (пункт 64)».

16. Административный комитет по координации (в настоящее время называется Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций) рассматривал вопрос о сотрудничестве с ОГО неоднократно, в частности в последний раз на своей второй очередной сессии 1997 года (см. документ АСС/1997/20) и позднее на своей второй очередной сессии 1999 года (см. документ АСС/1999/20) в связи с обсуждением вопроса о формировании стратегических союзов и партнерств с основными заинтересованными сторонами.

17. Как отмечается в пунктах 10 и 11 выше, бывший вспомогательный орган КССР, Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам (КППОВ) проделал большую работу по вопросу о сотрудничестве с ОГО, достигнув в итоге двух конкретных результатов — принятия по инициативе КССР двух директивных записок по вопросу об оперативном сотрудничестве с ОГО.

18. Члены КССР также отмечают, что на активизацию сотрудничества с организациями гражданского общества была сделана недвусмысленная ссылка в документе, посвященном кругу ведения Комитета высокого уровня по программам (КВУП), который, в частности, предписывает Комитету активизировать диалог и предложить меры, направленные на развитие сотрудничества и взаимодействия с частным сектором, НПО и другими компонентами гражданского общества и способствующие достижению общесистемных целей. КССР планирует продолжить рассмотрение вопроса об ОГО — в соответствии с широким определением, включающим компонент НПО, — в целях развития успехов, уже достигнутых КППОВ, функции которого впоследствии перешли к КВУП.

19. С учетом того, что вопрос о сотрудничестве с ОГО — в том понимании, как он трактуется большинством организаций системы Организации Объединенных Наций, — является межсекторальным, и принимая во внимание, что вовлечение ОГО в деятельность Организации Объединенных Наций выходит за рамки оказания технической помощи и включает агитацию, мобилизацию ресурсов и т.д., вопрос о вовлечении ОГО, более чем вероятно, будет поднят при обсуждении хода осуществления решений международных конференций и, в частности, Саммита тысячелетия, что является одним из ключевых направлений деятельности, охватываемых кругом ведения КВУП, и, соответственно, фигурирует в качестве одного из постоянных пунктов его повестки дня.

Рекомендация 5

«а) Чтобы позволить национальным ОГО принимать на себя более весомую роль в качестве партнеров системы, каждой организации следует определить в качестве части своих целевых установок задачу подготовки и расширения возможностей ОГО, а также укрепления их организационных структур с точки зрения правового и управленческого потенциала и соответствующим образом проинформировать директивные органы (пункт 57);

б) организациям системы Организации Объединенных Наций следует оказывать содействие женщинам в целом и женщинам в развивающихся странах в частности за счет реализации соответствующих мер в области их подготовки и мобилизации ресурсов для расширения их организационных и управленческих навыков, в том числе в области информационной технологии. Государствам-членам и донорам следует выделить финансовые ресурсы для достижения этой цели (пункт 88)».

20. Члены КССР поддерживают рекомендацию 5(а) выше и отмечают, что многие организации системы Организации Объединенных Наций уже участвуют в деятельности, направленной на укрепление потенциала ОГО в самых разнообразных областях в рамках их соответствующих мандатов. Ниже приводятся некоторые примеры такой деятельности по укреплению потенциала: создание (Канцелярией Специального координатора по Африке и наименее развитым странам (КСКАН)) сетевого каталога африканских неправительственных организаций в качестве инструмента, способствующего укреплению гражданского общества в регионе и — благодаря информационному обмену — ослаб-

лению его зависимости от поддержки извне; опубликование (Программой Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками (ЮНДКП)) международного каталога ОГО, занимающихся вопросами сокращения спроса на наркотики, в целях оказания помощи в деле активизации взаимодействия и обмена информацией между ОГО; и предоставление (например, ЮНДКП) разовых субсидий в порядке помощи ОГО в оказании услуг потребителям.

21. Что касается рекомендации 5(b) выше, то члены КССР, в целом поддержав ее направленность, отмечают, что эта рекомендация не относится конкретно к ОГО и что выполнение рекомендуемых мероприятий будет зависеть от наличия финансовых средств.

Рекомендация 6

«а) Сегодняшнему неформальному и прагматическому сотрудничеству с ОГО следует придать более организованный характер за счет определения основных руководящих принципов. Это позволит внести дополнительный вклад в инициативы, реализуемые секретариатами, и должно быть переведено в плоскость программных действий директивными органами (пункт 5);

б) донорам и странам — получателям помощи следует поощрять финансовую автономию ОГО и их отдельных звеньев, в том числе через доступ к кредиту, в целях уменьшения их зависимости от нерегулярных пожертвований и взносов, которые подрывают их самообеспеченность и потенциальную эффективность действий (пункт 17)».

22. Что касается рекомендации 6(a), то члены КССР отмечают, что, как указывается в пунктах 10 и 11 выше, КССР уже разработал на общесистемном уровне общие руководящие положения относительно сотрудничества с ОГО, которые относятся к ОГО и НПО, поскольку различия между ними определены недостаточно четко. Кроме этого, несколько организаций системы Организации Объединенных Наций разработали конкретную политику и стратегии сотрудничества с ОГО в своих конкретных областях компетенции, и, например, ФАО реализует их в рамках деятельности своего руководящего органа.

23. Что касается рекомендации 6(b) выше, то КССР отмечает, что, поскольку эта рекомендация адресована донорам и странам — получателям помощи, неясно, какая роль в этой связи отводится организациям системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 7

«а) Необходима целенаправленная подготовка кадров по программам развития, которые будут утверждаться и осуществляться на национальном уровне с участием ОГО. Можно было бы предусмотреть также ответственность за подготовку звена преподавателей и инструкторов (пункт 83);

б) для повышения качества подготовки кадров Организации Объединенных Наций в качестве оптимальной структуры можно было бы использовать Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций в Турине (пункты 52 и 83)».

24. Что касается рекомендации 7(а) выше, то члены КССР признают, что следует отражать подготовку кадров с участием ОГО, особенно на страновом уровне, в планах развития и, когда это оправдано, включать ее в бюджеты с учетом важной роли, которую ОГО играют в деятельности Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества и учитывая финансовые трудности, с которыми сталкиваются многие организации. В тех случаях, когда проведение такой подготовки кадров оправдано, она должна быть направлена на удовлетворение потребностей, которые были определены самими ОГО, и не должна ограничиваться приведением их методов работы в соответствие с процедурами Организации Объединенных Наций.

25. Что касается рекомендации 7(б) выше, то члены КССР считают, что Колледж персонала Организации Объединенных Наций в Турине действительно является оптимальным механизмом для осуществления просвещения и профессиональной подготовки сотрудников Организации Объединенных Наций в целях обеспечения их более эффективного взаимодействия с ОГО. Кроме этого, члены КССР отмечают необходимость использовать также в целях такого просвещения проводимые отдельными организациями информационные совещания для персонала и учебные программы.

Рекомендация 8

«Существующий механизм на уровне стран необходимо пересмотреть и упрочить путем переноса акцента с ограниченных и нерегулярных консультаций на подключение ОГО к процессу планирования и осуществления деятельности по линии технического сотрудничества в синергическом взаимодействии с правительствами (пункт 76)».

26. Члены КССР поддерживают предложение относительно того, что такие существующие механизмы, как процессы подготовки Общего анализа по стране (ОАС) и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), должны предусматривать непрерывное участие в диалоге и вовлечение организаций гражданского общества. Следует отметить, что в новых единых руководящих принципах в отношении ОАС и РПООНПР содержатся конкретные положения об участии организаций гражданского общества в качестве основных партнеров по разработке и осуществлению программ. Например, пункт 6.1 единых руководящих принципов ОАС и РПООНПР от 22 мая 2002 года недвусмысленно гласит, что страновая группа Организации Объединенных Наций, возглавляемая Координатором-резидентом, обеспечивает участие организаций гражданского общества, включая представителей малоимущих и других маргинальных групп и слоев населения. Конкретным примером предпринимаемых организациями системы Организации Объединенных Наций усилий по вовлечению НПО/ОГО может служить инициатива Организации Объединенных Наций для Африканского Рога,

координацию которой осуществляет Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО).

Рекомендация 9

«а) Те организации системы Организации Объединенных Наций, которые занимаются вопросами экономического и социального развития, следует поощрять к включению в свои веб-сайты выборочной информации об ОГО, участвующих в деятельности по линии технического сотрудничества, в интересах ОГО в целом и тех из них, которые не имеют собственного веб-сайта в частности. В тех случаях, когда ОГО уже имеют собственный веб-сайт, организациям системы Организации Объединенных Наций было бы полезно снабдить свои веб-сайты гипертекстовыми ссылками на сайты этих ОГО, благодаря которым пользователям будет предоставлена возможность подключаться к веб-сайтам соответствующих ОГО;

б) следует предусмотреть информационное сопровождение крупных конференций, совещаний, семинаров/рабочих встреч, организуемых системой Организации Объединенных Наций и представляющих особый интерес для ОГО, в печати, радиосредствах и на веб-сайтах».

27. Что касается вышеизложенной рекомендации, то члены КССР отмечают, что ряд организаций уже создали веб-сайты, предназначенные специально для их партнеров из числа НПО/ОГО. На этих веб-сайтах содержится информация о крупных конференциях, представляющих интерес для этих партнеров. Следует иметь в виду, что, поскольку многие ОГО в развивающихся странах не имеют доступа к Интернету и, вероятно, не получат такого доступа в ближайшем будущем, любая эффективная стратегия налаживания обмена информацией между Организацией Объединенных Наций и ОГО должна предусматривать соответственно и другие, более доступные средства, например использование печатной продукции и радио.

Примечания

¹ Следует иметь в виду, что ОИГ уже выпустила два доклада по этой теме «Работа с НПО: 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) и «Обзор финансовых средств, выделяемых системой Организации Объединенных Наций для деятельности неправительственных организаций» (JIU/REP/96/4) (A/51/655-E/1996/105).

² См., например, резолюции Генеральной Ассамблеи 46/151, 50/120 и 53/192.