



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

A/49/122
E/1994/44
13 April 1994
RUSSIAN

ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/
ENGLISH/FRENCH/
RUSSIAN/SPANISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Сорок девятая сессия
Пункт 12 первоначального перечня*
ДОКЛАД ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО
СОВЕТА

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ
Основная сессия 1994 года
Пункт 10 предварительной повестки
дня**
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Работа с неправительственными организациями: оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития с неправительственными организациями и правительствами на низовом и национальном уровнях

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету доклад Объединенной инспекционной группы, 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/49/50.

** E/1994/100.

РАБОТА С НПО:
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЦЕЛЯХ
РАЗВИТИЯ С НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ И ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ
НА НИЗОВОМ И НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

Подготовили:
Франческо Меццалама
Зигфрид Шимм
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Акронимы			4
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ			6
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 6		11
II. ХАРАКТЕР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПО	7 - 27		13
A. Определения	8 - 16		13
B. Характерные особенности	17 - 20		15
C. Деятельность на местах	21 - 27		17
III. ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ	28 - 37		20
IV. ПРОЦЕССЫ И ПОЛИТИКА СОТРУДНИЧЕСТВА НА УРОВНЕ СТРАН	38 - 103		24
A. Система Организации Объединенных Наций и НПО	41 - 81		24
1. Процесс разработки программ на основе участия населения	42 - 57		24
2. Делегирование полномочий/ децентрализация	58 - 72		31
3. Руководящие принципы	73 - 81		35
B. Принимающие правительства и НПО ...	82 - 95		38
C. Южные и Северные НПО	96 - 103		42
V. ПРОЦЕССЫ И ПОЛИТИКА СОТРУДНИЧЕСТВА НА ДРУГИХ УРОВНЯХ	104 - 157		45
A. Региональный уровень	105 - 115		45
B. Глобальный уровень	116 - 129		48
C. Уровень формирования политики	130 - 148		51
D. Межучрежденческий уровень	149 - 157		57
VI. ОПЕРАТИВНЫЕ ПРОЦЕССЫ	158 - 238		60
A. Создание сетей	159 - 174		60
B. Базы данных и обмен информацией ...	175 - 191		63

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
C. Программы наращивания потенциала и подготовки кадров	192 - 209	69
D. Финансирование, управление финансами и проведение ревизий ...	210 - 225	75
E. Оценка	226 - 238	80
Сноски		84

Акронимы

АКК	Административный комитет по координации
ККОВ (ОД)	Консультативный комитет по основным вопросам (оперативная деятельность) АКК
КОПАК	Комитет по поощрению оказания помощи кооперативам
УВР	Услуги по внутреннему развитию ДООН
ЕС	Европейские сообщества
ЭКА	Экономическая комиссия для Африки Организации Объединенных Наций
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций
КБГ/ДР	Кампания по борьбе с голодом/деятельность в целях развития ФАО
МСДУ	Международный совет по вопросам добровольных учреждений
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МОТ	Международная организация труда
ИНТРАК	Международный центр НПО по подготовке кадров и исследованиям
ИРЕД	Ассоциация по вопросам нововведений и сетей
СКГП	Совместная консультативная группа по вопросам политики
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОИКООН	Объединенный информационный комитет Организации Объединенных Наций
МАС	Консультативная служба по вопросам управления Организации Объединенных Наций
ССНПО	Служба связи с неправительственными организациями Организации Объединенных Наций
НПО	Неправительственные организации
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития

ПАКТ	Организация по сотрудничеству частных органов
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
КООНОСР	Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ДООН	Добровольцы Организации Объединенных Наций
МПП	Мировая продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В течение последних нескольких лет руководящие органы системы Организации Объединенных Наций настоятельно призывают к тому, чтобы в деятельности системы в целях развития первоочередное внимание уделялось людским ресурсам, участию населения, созданию институциональной инфраструктуры и борьбе с нищетой. В целях осуществления этой политики секретариаты начали принимать меры, направленные на укрепление деятельности, связанной с разработкой программ по странам, делегирование полномочий и децентрализацию мероприятий, осуществляемых на местах. По мере осуществления этих мер организации выясняют, что тысячи неправительственных организаций (НПО) во всем мире уже принимают активное участие в новых приоритетных областях деятельности на местном уровне.

В прошлом объем совместной деятельности системы Организации Объединенных Наций и правительств с НПО, как правило, был небольшим, хотя у разных учреждений имеется разный опыт в этой связи: одни на протяжении длительного времени осуществляют тесное сотрудничество, тогда как другие практически не поддерживают никаких контактов. У международных организаций, правительств и НПО имеются различия в традициях, перспективах, процессах и опыте в области развития. Эти факторы могут порождать и порождают трения, недопонимание и трудности в оперативной деятельности. Сектор НПО является столь динамичным, многообразным и быстро меняющимся, что он не поддается упрощенному анализу и не допускает "единственно правильного" подхода. Тем не менее проявившиеся в последнее время мощные тенденции в международной, экономической и политической жизни, которые лежат в основе новой политики развития, свидетельствуют о том, что установление более активного и эффективного сотрудничества между этими тремя группами может стать важным фактором в деле ускорения международного экономического и социального развития.

В настоящем докладе основное внимание уделяется возможностям и проблемам, возникающим в связи с укреплением сотрудничества между международными организациями, НПО и правительствами в оперативной деятельности в целях развития на местах. После краткого обзора характера деятельности НПО и последних тенденций в главе IV подробно рассматриваются совместные действия этих трех групп на уровне стран и взаимосвязи между ними. В главе V приводится общий обзор поддержки, оказываемой такой деятельности на местах на региональном, глобальном, политическом и межучрежденческом уровнях. Затем, в главе VI рассматриваются различные аспекты пяти важных оперативных процессов, которые могут способствовать укреплению сотрудничества и повышению общей эффективности.

Приводимые в настоящем докладе материалы отражают итоги тщательных исследований и обсуждений и возможные направления совершенствования оперативной деятельности, однако он открывает лишь поверхностный слой в этой сложной и новой области "сотрудничество в целях развития" (в наиболее широком и лучшем смысле). Поэтому инспекторы в качестве первоначального итога представляют следующие выводы и рекомендации. Они надеются, что настоящий доклад будет способствовать активным и целенаправленным дискуссиям, обмену опытом и сотрудничеству между международными организациями, правительствами и НПО для решения новых безотлагательных задач в области развития.

Действия на уровне стран: Национальный уровень представляет собой основное поле деятельности для оперативного партнерства с НПО. Именно на уровне стран, а также на секторальном, районном и в особенности местном и низовом уровнях представители системы Организации Объединенных Наций на местах должны налаживать непосредственные рабочие отношения с НПО и правительствами в целях решения важнейших задач развития людских ресурсов, наращивания потенциала и обеспечения участия населения. Как представляется, для обеспечения максимально целенаправленного, эффективного и результативного взаимодействия необходимо предпринять несколько важных шагов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1: Исполнительным главам каждой организации, осуществляющей оперативную деятельность в целях развития, а также НПО и правительствам следует рассмотреть следующие основополагающие шаги (с учетом ситуации, политики и программ в каждой стране), направленные на расширение и совместное использование опыта и укрепление оперативного сотрудничества между многосторонними учреждениями, НПО и правительствами на уровне стран и на низовом уровне.

- a) **Процесс разработки программ на основе участия:** комплексная разработка программ, предусматривающая активное участие соответствующих НПО в формулировании, осуществлении и оценке программ в области развития в рамках постоянного и гибкого процесса (пункты 42-57);
- b) **Делегирование полномочий/децентрализация:** механизмы, позволяющие представителям на местах работать совместно с НПО и более гибко и активно реагировать на специфические местные потребности, инициативы и возможности в данной стране (пункты 58-72);
- c) **Руководящие принципы:** выявление наилучшего опыта, политики, идей, процедур и требований, позволяющих представителям на местах лучше понимать методы работы НПО и способствующие укреплению сотрудничества с ними (пункты 73-81);
- d) **Принимающие правительства и НПО:** консультативные услуги по вопросу о подходах, которые могут использовать представители на местах для поощрения и облегчения совместных усилий правительств и НПО (пункты 82-95);
- e) **Пыные и северные НПО:** консультативные услуги по вопросам различий, аналогий и изменения отношений между этими двумя группами в качестве основы для поощрения сотрудничества между ними (пункты 96-103).

Действия на других уровнях: Деятельность на национальном уровне имеет решающее значение, однако и другие уровни могут играть очень важную роль в содействии работе на местах с НПО путем оперативной и технической помощи, обмена информацией, предоставления руководящих принципов и проведения исследований и оценок оперативной деятельности.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2: Исполнительным главам каждой организации, осуществляющей оперативную деятельность в целях развития, а также НПО и правительствам следует рассмотреть вопрос о принятии на нижеперечисленных уровнях мер, направленных на расширение и совместное использование опыта и укрепление оперативного сотрудничества между многосторонними учреждениями, НПО и правительствами.

- a) **Региональный уровень:** создание на региональном уровне координационного центра для оперативного сотрудничества, который также будет оказывать поддержку сотрудничеству в тех странах, где представителей на местах, занимающихся работой с НПО, не имеется или число их является недостаточным (пункты 105-115).
- b) **Глобальный уровень:** создание центрального подразделения или координационного центра, который будет осуществлять общее политическое руководство, разрабатывать руководящие принципы и издавать публикации для оперативной деятельности совместно с НПО: уделение основного внимания процессам взаимного обучения и диалога; и поддержание тесных контактов с оперативными подразделениями организаций, занимающимися работой с НПО (пункты 116-129);
- c) **Уровень формирования политики:** поиски возможностей для использования опыта и идей низовых НПО путем организации регулярных существенных консультаций с НПО по оперативным вопросам и программам и путем более активного вовлечения их в специальные региональные и глобальные конференции по проблемам развития (пункты 130-148);
- d) **Межучрежденческий уровень:** оказание поддержки Службе связи Организации Объединенных Наций с неправительственными организациями, небольшому межучрежденческому подразделению, поддерживающему прочные рабочие связи с НПО стран Севера и Юга и международными НПО по вопросам развития, а также обеспечение взаимодействия с этой Службой и укрепление ее деятельности в информационной и других областях (пункты 149-157).

Основные оперативные процессы: Процессы сотрудничества с оперативными НПО и между ними по-прежнему являются новым и недостаточно развитым направлением работы. Они значительно отличаются от сотрудничества с правительствами как ввиду позитивных особенностей НПО (высокая гибкость, новаторство, активное участие, уделение основного внимания деятельности на низовом уровне), так и ввиду их негативных черт (большое число, изоляция от других групп и зачастую очень скромные управленческие и программные возможности и цели). В свете этих особенностей инспекторы считают, что первоочередное внимание следует уделить следующим четырем областям.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3: Исполнительным главам каждой организации, занимающейся оперативной деятельностью в целях развития, а также НПО и правительствам следует рассмотреть вопрос о принятии мер в нижеследующих областях в целях расширения и совместного использования опыта, укрепления возможностей НПО и оказания поддержки оперативному сотрудничеству между многосторонними учреждениями, НПО и правительствами.

- a) **Создание сетей:** выявление соответствующих сетей НПО и базовых организаций и оказание содействия в укреплении их способности расширять знания и возможности НПО (пункты 159-174);
- b) **Базы данных и обмен информацией:** создание и ведение баз данных или справочников по НПО - партнерам, обмен, по мере возможности, содержащейся в базах данных информацией и интерактивная "информационная культура", позволяющая знакомить сотрудничающие НПО с планами и программами организаций и одновременно собирать полезную информацию и идеи из широкого круга информационных источников НПО во всем мире (пункты 175-191);

- c) **Программы наращивания потенциала и подготовки кадров:** оказание поддержки наращиванию потенциала и подготовке кадров на местном уровне, а также программам наращивания потенциала, научных исследований и подготовки кадров, уже осуществляемым в секторе НПО во всем мире (пункты 192-209);
- d) **Оценка:** поиски возможностей для согласования и упрощения процедур оценки при сохранении соответствующего порядка представления докладов и отчетности, поощрение проведения оценок на основе участия и расширение знаний и возможностей НПО в области оценки (пункты 226-238).

Административный комитет по координации: Учреждения пока не нашли нового творческого подхода к финансовому сотрудничеству с местными НПО, занимающимися вопросами развития, с тем числе и ко многим инициативам, уже осуществляемым учреждениями по оказанию двусторонней помощи и самими НПО. Хорошо информированные сотрудники считают, что существует острая необходимость в разработке эффективного руководства для будущей работы с НПО.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4: АКК следует на себя взять ведущую роль в разработке соответствующих согласованных и упрощенных руководящих принципов для процессов финансирования, управления финансами и проведения ревизий вместе с местными НПО, занимающимися вопросами развития, в целях содействия укреплению институциональных возможностей НПО и усиления совместной работы в целях развития (пункты 210-225).

Программа развития Организации Объединенных Наций: ПРООН могла бы сыграть важную лидирующую роль в нескольких вышеупомянутых решающих областях, поскольку она располагает всемирной сетью отделений на местах, играет важную роль в системе координаторов-резидентов, уделяет особое внимание укреплению национального потенциала и низовому участию в процессах развития и в ходе прошедшего десятилетия осуществляла широкомаштабные программы оказания поддержки НПО.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5: Администратору ПРООН следует:

- a) обеспечить, чтобы в каждом отделении на местах сотрудник по координации активно занимался сбором и распространением информации о существующих в стране НПО по вопросам развития, поощрять новые инициативы в области совместной деятельности с НПО и осуществлять программы ПРООН в целях наращивания потенциала НПО (пункты 60-63);
- b) обновить и переиздать общее руководство ПРООН по сотрудничеству с НПО выпуска 1987 и 1988 годов в свете многочисленных новых событий и политических мер (пункты 79-81).

Организация Объединенных Наций: Секретариат Организации Объединенных Наций осуществляет активное оперативное сотрудничество с НПО во многих областях, включая несколько новых важных областей, однако он пока не занимался учетом, анализом или организацией этой деятельности. Кроме того, состоявшаяся в 1992 году в Бразилии Конференция Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию показала, что НПО могут играть очень важную роль в глобальных конференциях по вопросам развития. Однако существующие процедуры

их участия носят весьма ограниченный или единовременный характер. Политика "обеспечения участия населения в развитии" и использования динамизма, творчества и опыта местных НПО по вопросам развития должна проводиться не только на местном уровне и уровне стран, но и на глобальном уровне.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6: Генеральному секретарю следует обновить и опубликовать подробный управленческий обзор участия НПО в оперативных программах Секретариата, который проводился в 1988 году, но не был завершен, а затем сформулировать общую политику и рамки для многочисленных программ Организации Объединенных Наций, осуществляемых совместно с НПО (пункты 126-129).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7: Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает просить Генерального секретаря, в консультации с другими организациями системы, проанализировать и обновить существующие процедуры проведения специальных конференций в целях поощрения более широкого участия НПО и других групп в специальных региональных и глобальных конференциях по вопросам развития, что будет способствовать участию общественности в формулировании политики по этим вопросам (пункты 138-148).

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ) основное внимание уделяется оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития, осуществляемой в сотрудничестве с неправительственными организациями (НПО) и правительствами на низовом и национальном уровнях. Его цель состоит в изучении новых путей активизации этих усилий, с тем чтобы учесть новую политику системы Организации Объединенных Наций, в центре которой стоят такие вопросы, как активизация развития людских ресурсов, участие населения и борьба с нищетой.

2. "Сектор" НПО по вопросам развития представляет собой чрезвычайно динамичную и многообразную группу, в состав которой входят тысячи НПО во всех уголках мира. Между этими НПО существуют огромные различия в том, что касается их размера, задач и условий деятельности. Характер их работы в области развития зачастую значительно отличается от деятельности международных и правительственных учреждений по вопросам развития. Некоторые учреждения уже в течение многих лет работают в тесном сотрудничестве с НПО в этой области, тогда как другие только сейчас начинают активную деятельность, а третьи практически и не приступали к ней. Кроме того, в силу различных причин, рассматриваемых в последующих главах, НПО, учреждения и правительства сталкивались и продолжают сталкиваться с трудностями в деле налаживания совместной работы.

3. Однако последние изменения на международной арене и новая политика открывают широкие возможности для установления партнерских отношений между НПО, правительствами и учреждениями по вопросам развития. Благодаря таким совместным усилиям можно будет поставить в центр процессов развития интересы людей, их основные потребности и нереализованные возможности, а также намного более непосредственным образом влиять на положение сотен миллионов сельских и городских жителей, которых существующие программы развития практически не затрагивают. Совместные усилия с НПО - это не панацея, однако они могут внести серьезный вклад в реализацию новой политики в области развития.

4. Ввиду большого разнообразия в деятельности НПО по вопросам развития и отсутствия четких данных о такой деятельности в настоящем докладе имеются некоторые пробелы. В нем содержатся ссылки на совместную деятельность с НПО в области оказания гуманитарной помощи, однако это в первую очередь касается тех случаев, когда гуманитарные вопросы и вопросы развития частично совпадают, что все чаще имеет место. В нем рассматриваются и другие уровни, помимо деятельности на местах, однако основное внимание уделяется тому, каким образом деятельность на этих других уровнях способствует практической и эффективной деятельности на местах. Кроме того, в настоящем докладе лишь кратко затрагивается такая традиционная область сотрудничества между НПО и международными учреждениями, как "консультативный статус" для целей конференций и информации, и только в том, что касается программ развития, осуществляемых на местах.

5. Настоящий доклад представляет собой лишь первую попытку наладить диалог и начать поиск путей, позволяющих установить более эффективное сотрудничество между НПО, учреждениями и правительствами в осуществлении программ развития. Каждый из партнеров должен развивать свои собственные процедуры и возможности для сотрудничества. Хотелось бы надеяться, что настоящий доклад будет способствовать обмену мнениями и информацией, а также практическим действиям в этой все более важной области.

6. При подготовке настоящего доклада инспекторы посетили восемь развивающихся стран, где они провели обсуждения с должностными лицами учреждений, НПО и принимающих правительств. Кроме того, они проанализировали несколько сот докладов и других документов и провели обсуждения с учреждениями системы Организации Объединенных Наций, другими международными организациями и международными НПО. Они выражают глубокую признательность должностным лицам этих организаций и правительств за оказанную помощь и высказанные предложения.

II. ХАРАКТЕР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПО

7. Существует огромное число разнообразных НПО по вопросам развития и гуманитарной помощи, и число изданий и документов об их деятельности растет в геометрической прогрессии. Возможно, наилучшим единственным источником является конференция, которая была проведена Институтом проблем развития зарубежных стран (Лондон) и в которой участвовали представители 42 стран и журнал World Development за 1987 год 1/. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1988 году также провела подробное обсуждение оперативной деятельности НПО 2/, а Институт по взаимоотношениям между Севером и Югом в том же году провел критический анализ основных процессов и результативности добровольных мер 3/. Обновленный анализ этих проблем содержится в докладе первого международного совещания НПО и системы Организации Объединенных Наций, состоявшегося в августе 1991 года в Бразилии, который был опубликован в конце 1992 года и содержит большое число различных документов 4/. В настоящей главе проводится краткий обзор характера, основных особенностей и деятельности оперативных НПО на местном уровне.

A. Определения

8. Не существует единого приемлемого определения НПО. Разнообразие таких организаций не позволяет в нескольких словах определить их характер. Однако можно выявить некоторые основные черты и особенности.

9. В аналитическом документе, составленном Экономической и социальной комиссией Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), отмечается, что НПО, как правило, представляют собой частные и некоммерческие организации с относительно небольшими и гибкими структурами. Они обычно создаются для целей обслуживания, религиозных и благотворительных целей или целей вспомоществования и в значительной степени финансируются за счет добровольных взносов. Однако ЭСКАТО также отмечает, что в различных ситуациях возникают различные виды НПО, играющие в значительной степени разные роли, и поэтому они не поддаются единому определению ввиду огромного разнообразия в их происхождении, структурах, целях и функциях 5/.

10. В том же документе ЭСКАТО отмечается, что существует широкий круг возможностей для удовлетворения людьми своих социальных потребностей: начиная от неформальных группировок членов семьи и друзей, с одной стороны, и кончая высокоорганизованной правительственной бюрократией - с другой стороны. Поле деятельности НПО расположено между этими двумя крайними точками. НПО может почти не отличаться от естественных общинных структур, а может представлять собой бюрократический орган по оказанию услуг, во многом сходный с правительственными организациями. Она может сосредоточивать свою работу на стратегиях общинного развития в неформальном секторе или осуществлять стратегии, направленные на то, чтобы формальный сектор в большей степени учитывал существующие потребности 6/.

11. Всемирный банк разработал другую типологию, согласно которой НПО можно разделить на пять переходящих друг в друга категорий, начиная от общественных (общих) целей и кончая частными (ориентированными на рынок) целями. Имеются в виду следующие пять категорий: общинные ассоциации (наиболее тесным образом связанные с бенефициарами), группы поддержки политики (сосредоточивающие основное внимание на конкретных проблемах), группы по оказанию услуг/посредничеству (наиболее известный тип НПО, способный выполнять различные роли), подрядчики и кооперативы (коммерческие организации, предусматривающие при этом справедливое распределение доходов) 7/.

12. Очень важное замечание в связи с разработанной Всемирным банком концепцией общественных и частных организаций приводится в документе, посвященном работе НПО, который был подготовлен Панамериканской организацией здравоохранения (ПАОЗ). В нем отмечается, что, по мнению экономистов, НПО возникают для удовлетворения неудовлетворенных потребностей, т.е. в результате "несрабатывания рынка". Однако политолог может также определить деятельность НПО как реакцию на неудовлетворенные социальные потребности, т.е. как следствие "ошибки правительства". В то же время государственные организации, НПО и организации частного сектора в определенной степени руководствуются одними и теми же мотивами, и они необязательно являются соперниками. Эти три сектора могут добиваться значительно более существенных и стабильных результатов путем сотрудничества, например, в секторе здравоохранения, чем путем изолированных действий 8/.

13. Следует также отметить некоторые другие важные вопросы, связанные с определением:

а) термин "НПО" получил широкое международное признание, однако предлагаются также и альтернативные термины: "неправительственные организации по вопросам развития" или "организации по вопросам развития" (ОВП) в Латинской Америке и Карибском бассейне; "частные ассоциации международной солидарности" в некоторых франкоязычных районах; "добровольные организации по вопросам развития" в странах Африки, расположенных к югу от Сахары; или "частные добровольные организации" (ЧДО) в Соединенных Штатах;

б) в существующей литературе (и далее в настоящем докладе) проводится четкое разделение НПО по вопросам развития на "северные НПО" (расположенные в развитых странах) и "южные НПО" (базирующиеся в развивающихся странах);

в) НПО также классифицируются по географическому охвату их деятельности: международные НПО (МНПО), региональные НПО, национальные НПО и общинные НПО на низовом уровне;

г) международные НПО могут отличаться от "местных НПО", членами которых являются исключительно граждане той или иной страны;

д) следует проводить различие между головными организациями, членами которых являются низовые ассоциации, и промежуточными организациями, которые оказывают услуги низовым ассоциациям, но неподотчетны им.

14. Кроме того, возникают важные вопросы, касающиеся финансирования, добровольности и степени участия в НПО. Эти вопросы рассматриваются в последующих главах. Кто контролирует ту или иную НПО? Кому она оказывает услуги? Кому она подотчетна и каким образом? Какой объем финансов НПО может принимать из правительственных источников, сохраняя право называться "неправительственной"? Если НПО развивает бюрократические и управленческие процедуры и навыки, теряет ли она свой "общинный" характер? Насколько активно может НПО стремиться к получению доходов, сохраняя при этом характер НПО (достижение общественных и социальных целей)? Насколько хорошо национальный филиал северной НПО или национальная НПО, расположенная в столичном городе, или даже сложившаяся общинная структура власти может учитывать или учитывает интересы местного населения?

15. Все эти соображения убедительно свидетельствуют о том, что учреждения системы Организации Объединенных Наций и другие организации, работающие с НПО, не могут просто применять разработанное кем-то другим определение НПО. Каждая такая организация должна тщательно рассмотреть и определить те типы и категории НПО, которые могут выступать в качестве важных партнеров в достижении ее оперативных целей, что послужит прочной основой для ее организационной политики, руководящих принципов и процедур осуществления такой работы.

16. Например, Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО) недавно провела обзор и обновление своих баз данных для работы с НПО. В результате этой работы были определены следующие основные категории НПО (которые в некоторых случаях частично совпадают), с которыми сотрудничает ФАО (для каждого типа разработано свое определение, однако эти определения в настоящем докладе в целях краткости опущены): а) организации сельских жителей; б) южные НПО по вопросам развития или "по оказанию услуг"; в) северные НПО по вопросам развития; д) пропагандистские НПО; е) экологические НПО; ф) сети НПО; г) профессиональные союзы; х) профессиональные и академические ассоциации; и и) ассоциации, представляющие сельскохозяйственные и пищевые отрасли.

В. Характерные особенности

17. В течение ряда лет сформировались некоторые мнения и взгляды в отношении характеристик, отличающих НПО от других организаций по вопросам развития. Ввиду огромного разнообразия НПО к этим идеям следует подходить с осторожностью. Они также могут отражать упрощенный подход или выпячивать конкурентные черты в ущерб возможностям сотрудничества. Однако в качестве исходного пункта и с учетом этих оговорок можно очень кратко изложить следующие общие понятия.

18. Одним из основополагающих положений является доклад ОЭСР за 1988 год, в котором кратко отмечается, что основное различие между НПО и двусторонними и многосторонними правительственными организациями заключается в том, что НПО расположены на другом конце шкалы, в том что касается размера. Существует несколько очень крупных НПО по вопросам развития, которые по численности персонала и размеру бюджета равны программам развития, осуществляемым на двусторонней основе или учреждениями системы Организации Объединенных Наций, или даже превосходят их. Однако в силу того факта, что основной упор делается на добровольное финансирование и на мелкомасштабные проекты развития на низовом уровне, подавляющее большинство НПО по вопросам развития являются достаточно мелкими и стремятся добиться больших результатов при меньшем объеме ресурсов. Это означает, что НПО могут и должны работать с местными группами и отдельными лицами, поскольку от компетенции, приверженности и успеха или неудачи этих групп и отдельных лиц зависит успех или неудача в работе НПО 9/.

19. В свете этих основополагающих соображений НПО, по-видимому, имеют определенные важные оперативные преимущества.

а) Гибкость: Ввиду их небольшого масштаба и неформального характера НПО могут быстро и непосредственно реагировать на потребности и возможности в области развития или гуманитарной помощи.

b) Широкий охват: НПО могут оказывать услуги на низовом уровне и осуществлять активную деятельность в бедных общинах и отдаленных районах, где другие организации по вопросам развития и принимающие правительства сталкиваются с трудностями или не могут осуществлять никакой деятельности.

c) Учет новых потребностей и возможностей: НПО зачастую очень быстро реагируют на те социальные, культурные и другие аспекты развития, которые зачастую упускают из виду технические специалисты по вопросам развития.

d) Опыт: НПО уже обладают значительным практическим опытом в области оказания поддержки стратегиям, программам и проектам для сельской и городской бедноты.

e) Участие: НПО оказывают большую помощь в выявлении потребностей общин, в мобилизации широкого и активного участия и в оказании поддержки деятельности в целях развития на местном уровне.

f) Нововведения: НПО с готовностью используют новые подходы, методы и экспериментальные варианты развития, которые в конечном итоге могут найти применение в более широком контексте развития.

g) Независимость: Ввиду их опоры на добровольные финансовые и людские ресурсы НПО относительно свободны от "обусловленной помощи" и жестких подходов.

h) Экономия: НПО строят свою деятельность на принципах низких текущих расходов, низких зарплат, привлечения добровольцев и использования соответствующих технологий и поэтому могут функционировать при низких затратах. Их программы также требуют меньших затрат, чем официальные программы, поскольку они опираются на методы устойчивого развития и более широко используют местные ресурсы.

20. С другой стороны, в свете тех же основополагающих соображений НПО, как представляется, имеют серьезные оперативные недостатки или трудности.

a) Раздробленность: Ввиду наличия столь большого числа НПО, действующих в малых масштабах и преследующих самые разные цели, установление сотрудничества с другими организациями по вопросам развития зачастую сопряжено с трудностями.

b) Слабое управление: Неформальный и добровольный характер НПО и наличие у них недостаточных ресурсов может приводить к ослаблению контроля за деятельностью и к ограничению отчетности в отношении выделяемых средств и полученных результатов.

c) Узость целей: Деятельность НПО зачастую представляет собой индивидуальные усилия, осуществляемые без более широкой стратегии, долгосрочной перспективы и связи с работой других органов.

d) Политизация: Некоторые НПО открыто или скрыто преследуют определенные политические или религиозные цели, что может значительно затруднять их работу с принимающими правительствами или другими организациями по вопросам развития.

e) Фактический характер оперативной деятельности: Как отмечалось выше, при рассмотрении возможностей налаживания партнерства с отдельными НПО следует решить важные вопросы, касающиеся практики финансирования, добровольного характера деятельности, участия и отчетности.

f) Опьянение успехом: По мере того как НПО добиваются успешных результатов, расширяют масштабы и сферу своей деятельности и укрепляют финансовую базу, они могут отходить от инноваций, гибкости, независимости и духа добровольности и участия, которые являются залогом их успехов. Неуместная поддержка из правительственных и многосторонних источников также может сбить их с правильного курса.

C. Деятельность на местах

21. НПО периодически предпринимают усилия по оказанию гуманитарной помощи в других государствах уже в течение более 200 лет. После второй мировой войны эти программы приобрели более систематический и постоянный характер, а в 80-х годах они превратились в крупномасштабные усилия, требующие материально-технической поддержки и осуществления операций на местах, в ходе которых представители НПО и системы Организации Объединенных Наций в очень трудных условиях мужественно продолжают оказывать помощь в целях облегчения людских страданий. В последнее время обе группы предпринимают решительные усилия в целях повышения эффективности и гибкости такой деятельности, а также в целях установления более действенного сотрудничества 10/.

22. Важная новая проблема заключается в том, что многочисленные существующие проблемы беженцев более не представляют собой краткосрочную чрезвычайную ситуацию, а требуют долгосрочных решений. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) играет ведущую роль в усилиях по изменению положения беженцев, с тем чтобы беженцы могли осуществлять более согласованную и ориентированную на цели развития деятельность, позволяющую добиться большей самообеспеченности 11/. Работа системы Организации Объединенных Наций и НПО в этой области еще более осложняется тем фактом, что НПО, обладающие специальными знаниями в области осуществления программ чрезвычайной помощи, как правило, не имеют большого опыта в поощрении устойчивого развития и создании местного институционального потенциала. Третья проблема заключается в том, что некоторые осуществляемые в последнее время программы представляют собой "гуманитарное вмешательство" в условиях гражданской войны, вследствие чего традиционная гуманитарная помощь переплетается с основополагающими политическими вопросами, проблемами суверенитета и деятельностью по поддержанию мира. Ввиду такой сложной ситуации УВКБ стремится к дальнейшему укреплению сотрудничества с традиционными оперативными партнерами из числа НПО, а также к установлению связей с НПО, занимающимися пропагандистской деятельностью, правами человека, развитием и вопросами окружающей среды.

23. Поскольку программы системы Организации Объединенных Наций затрагивают все аспекты жизни мирового сообщества, не удивительно, что существуют и другие важные области для сотрудничества с НПО на местном уровне: в некоторых из них уже проводится деятельность, а некоторые являются новыми. Ниже приводится несколько примеров.

a) Более 60 НПО совместно со 100 странами представляют ФАО информацию о положении на местах, позволяющую разрабатывать доклады и ориентированные на принятие конкретных мер предупреждения о дефиците продовольствия, а также о глобальной ситуации с продовольствием 12/.

b) НПО принимают активное участие, зачастую подвергаясь серьезной опасности, в разработке стандартов, в поощрении, защите и преподавании прав человека и в содействии укреплению инфраструктур в области прав человека во всем мире 13/.

c) НПО, как ожидается, будут играть важную роль в усилиях по смягчению последствий стихийных бедствий в ходе Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий, которое началось в 1990 году, путем предоставления экспертов, координации деятельности, распространения информации среди общественности и других мер 14/.

d) В рамках Глобальной программы по СПИДу Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) выделяются субсидии для оказания помощи группам НПО в осуществлении новаторской деятельности на уровне общин в развивающихся странах и в настоящее время осуществляется стратегия, предусматривающая финансирование деятельности по распространению знаний, усилению потенциала и укреплению сотрудничества НПО, действующих в этой области 15/.

e) В состав специальных гражданских миссий Организации Объединенных Наций, направившихся в последнее время в различные страны для оказания помощи в специальной деятельности по наблюдению, проведению выборов, организации референдумов и мониторингу и поддержке, входили добровольцы из НПО.

24. Сама идея помощи в целях развития, являющаяся основной темой настоящего доклада, родилась довольно недавно по сравнению с многолетней историей оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. В течение многих лет миссионеры осуществляли деятельность в области образования и медицинского обслуживания в зарубежных странах, однако лишь в начале 60-х годов - с появлением большого числа новых независимых государств и концепции "третьего мира" - получили широкое распространение программы на местах, призванные в долгосрочной перспективе способствовать повышению благосостояния народов других стран. Как НПО, так и организации системы Организации Объединенных Наций изменили направленность своей деятельности с учетом старинной восточной пословицы, которую ФАО использовала в качестве лозунга в своей Кампании по борьбе с голодом: "Дай человеку рыбу, и он будет сыт один день; научи его ловить рыбу, и он будет сыт всю жизнь".

25. НПО довольно быстрыми темпами расширяют диапазон своей деятельности в области развития на низовом уровне, начиная с обычного оказания услуг в области развития и кончая многочисленными микропроектами, направленными на укрепление местной самообеспеченности и потенциала для удовлетворения основных потребностей. Что еще более важно, в 80-х годах в странах Юга сформировались тысячи местных, национальных НПО, которые не только осуществляют широкомасштабную деятельность по обеспечению участия населения в процессах развития, но также создали свои собственные системы сотрудничества и установили оперативные связи с более крупными международными НПО по вопросам развития.

26. Программы системы Организации Объединенных Наций в области развития в течение длительного времени были сконцентрированы в первую очередь на оказании технической помощи и на проектах "передачи навыков", которые осуществлялись совместно с правительствами развивающихся стран. Однако ввиду разочарования, вызванного медленными темпами экономического развития в 70-х и 80-х годах, центр тяжести проводимой политики в настоящее время в значительной степени перемещается в направлении ликвидации нищеты, развития людских ресурсов и участия населения на местном уровне. Сначала двусторонние агентства по оказанию помощи, а затем и учреждения многосторонней системы выяснили, что НПО уже ведут такую работу, действуя на уровне личных контактов, уделяя основное внимание бедным слоям населения, применяя новаторские подходы и обеспечивая непосредственное, не требующее больших затрат руководство проектами 16/.

27. Таким образом, деятельность НПО все более признается как чрезвычайно важная для решения проблем сельской и городской бедноты в развивающихся странах. Этот вклад имеет еще большее значение, поскольку программы "структурной перестройки" приводят во многих странах к сокращению роли правительств, и необходимо, чтобы частный сектор и НПО заполнили созданный вакуум в области услуг. Кроме того, НПО удалось добиться значительных изменений в политике и программах системы Организации Объединенных Наций в области развития: они неизменно подчеркивали негативные последствия программ структурной перестройки для бедных слоев населения, противоречия между охраной окружающей среды и развитием и тот факт, что в политике в области развития процедурам участия и организациям населения не уделяется достаточного внимания.

III. ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

28. Проявляющиеся в последнее время мощные тенденции открывают прекрасные возможности для скорейшего достижения международных целей в области развития, к которым международное сообщество стремится уже давно: поставить в центр процесса развития человеческий фактор, усовершенствовать возможности и навыки и дать людям возможность самим осуществлять самостоятельное развитие. Излагаемые ниже пять факторов в совокупности свидетельствуют о том, что новое партнерство с правительствами и НПО может значительно укрепить способность системы Организации Объединенных Наций достичь этих целей.

29. Новая политика международных организаций. В последние несколько лет как развитые, так и развивающиеся страны настоятельно призывают систему Организации Объединенных Наций осуществить серьезные перемены в ее деятельности в области развития и более динамично и новаторски реагировать на особые потребности развивающихся стран. Они указывают на необходимость уделять больше внимания людским ресурсам и оказанию помощи бедным слоям населения, увеличить поддержку, оказываемую процессам участия и демократическим процессам, а также усилиям по созданию институциональной инфраструктуры и наращиванию потенциала, а также координировать стратегии и программы, способствующие опоре на собственные силы и взятию государствами на себя ведущей роли в деле своего собственного развития 17/. Государства-члены постепенно включили эти темы в свои заявления в качестве нового политического руководства, призванного изменить ориентацию программ развития системы Организации Объединенных Наций.

a) Можно привести следующий пример подтверждения давно существующих приоритетов: Всемирная конференция по аграрной реформе и развитию сельских районов (ВКАРПСР) 1979 года выработала одно из первых целенаправленных политических заявлений по ликвидации нищеты и процессам участия населения. Программа действий, принятая на ВКАРПСР, содержит рекомендации в отношении национальных мер в конкретных областях и оказания поддержки усилиям по развитию сельских районов 18/. В 1990 году группа консультантов провела обзор этой Программы действий 19/, и межучрежденческая целевая группа и Конференция ФАО согласились с выводами консультантов в отношении того, что основные принципы ВКАРПСР остаются в 90-х годах столь же актуальными, как и в 1979 году, когда они были сформулированы.

b) В своей подробной и ориентированной на будущее резолюции 44/211 от 1989 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций призвала провести реформу оперативной деятельности в целях развития, включая повышение согласованности и применение новых программных подходов на уровне стран. В ней упоминается необходимость укрепления национальных административных возможностей, развития людских ресурсов и повышения самообеспеченности, а также необходимость максимального участия населения 20/.

c) Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) осуществила серьезные изменения в своей политике и программах, о которых рассказывается в последующих главах. Ее Совет управляющих подчеркнул, что ПРООН и ее учреждения-исполнители должны поощрять самообеспеченность в рамках национальных планов и первоочередных задач, и призвал разработать стратегии укрепления национального потенциала в качестве первоочередной задачи в шести областях, первой из которых является "ликвидация нищеты и участие на низовом уровне в процессе развития" 21/.

d) В 1990 году Генеральная Ассамблея приняла Международную стратегию развития на четвертое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций (1991-2000 годы). Она стимулирует страны к улучшению условий жизни населения, расширению участия всех мужчин и женщин в политической жизни и обеспечению такого процесса развития, который был бы направлен на существенное снижение нищеты, способствовал бы развитию и использованию людских ресурсов и был бы экологически безопасным и устойчивым 22/.

e) В Арушской декларации, принятой Совещанием министров Экономической комиссии для Африки Организации Объединенных Наций в 1990 году, содержится призыв ко всем сторонам, участвующим в развитии Африки, добиваться далеко идущих изменений на всех уровнях африканского общества в целях создания условий для эффективного участия населения и общественных организаций, оказывать поддержку созданию местного потенциала для управления процессом развития и укреплению управленческих возможностей и способствовать демократизации процессов развития и созданию консенсуса 23/.

f) Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) в феврале 1992 года определила новые направления программной деятельности, в которых основное внимание уделяется борьбе с нищетой. Для этой цели она создала новый Постоянный комитет по борьбе с нищетой, являющийся первым глобальным межправительственным органом, основной задачей которого является разработка конкретных мер по борьбе с нищетой 24/.

g) В 1992 году Всемирный банк принял оперативную директиву, в которой отмечается, что "устойчивое сокращение нищеты является первоочередной задачей Всемирного банка" и "точкой отсчета для оценки нашей работы как учреждения по вопросам развития" 25/.

h) В июле 1992 года Председатель Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций (ЭКСОС) представил рекомендации, призывающие к принятию новых общесистемных политики и руководящих принципов в целях ликвидации нищеты. В этом заявлении отмечалось, что на уровне стран ликвидация нищеты является одним из существенных элементов устойчивого развития, центральное место в котором занимает человек. В нем содержался настоятельный призыв разрабатывать для конкретных стран, когда принимающие правительства желают этого, общие стратегии борьбы с нищетой, которые должны содействовать развитию связей с другими организациями по вопросам развития, включая НПО. В этом заявлении также содержится настоятельный призыв ко всем соответствующим организациям содействовать вовлечению населения на национальном, региональном и местном уровнях в процесс планирования развития и осуществления проектов и программ борьбы с нищетой 26/.

30. Изменение международной обстановки. "Холодной войне" и соперничеству между сверхдержавами, которые являлись определяющей тенденцией в международном положении в течение последних 45 лет, был положен конец, и поскольку на состоявшейся в июне 1992 года в Бразилии Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (КООНОСР) основной упор делался на взаимозависимость и устойчивое развитие, открываются новые широкие возможности для глобального сотрудничества: некоторые утверждают, что текущий период, возможно, будет иметь столь же решающее значение, как и промышленная революция, происшедшая более 200 лет назад. В сфере международных отношений и в лексиконе развития появились многие новые или получившие новую жизнь слова и выражения: "участие населения", "демократизация", "создание институциональной инфраструктуры", "устойчивый характер", "приватизация", "развитие людских

ресурсов", "альтернативные технологии" и "борьба с нищетой". Все эти факторы указывают на то, что все больше внимания уделяется именно тем проектам на низовом уровне, в которых НПО работают наиболее эффективно.

31. Южные НПО как важные партнеры в области развития. По мере того как многосторонние учреждения в своих программах и приоритетах в развивающихся странах уделяют все больше внимания деятельности на низовом уровне, выясняется, что местные НПО уже ведут там активную работу. В последние годы число таких НПО в Африке, Азии, Латинской Америке и на Ближнем Востоке растет быстрыми темпами. Хотя не существует никакого перечня, имеющего всемирный охват, - да его и невозможно составить, - ход событий в некоторых странах свидетельствует о большой численности, многообразии и быстром росте южных НПО и общинных организаций:

- a) Бангладеш: с 1971 года были созданы 1 200 независимых организаций по вопросам развития;
- b) Бразилия: лишь в Сан-Паулу существуют 1 300 ассоциаций по месту жительства;
- c) Индия: существуют примерно 12 000 независимых организаций по вопросам развития;
- d) Индонезия: 600 независимых групп по вопросам развития занимаются защитой окружающей среды;
- e) Кения: существуют примерно 25 000 женских групп, насчитывающих более 600 000 членов: с 1980 по 1988 год их число увеличилось почти в шесть раз;
- f) Мексика: в несанкционированных поселениях в крупных городах существует активное массовое движение городских жителей на низовом уровне;
- g) Филиппины: существуют от 3 000 до 5 000 христианских общин, выступающих в качестве координационных центров для действий на местном уровне;
- h) Зимбабве: существуют мелкие группы фермеров, общее число членов которых составляет, по оценкам, 400 000 человек, причем 80% из них - женщины 27/.

32. Быстрый рост числа южных НПО объясняется целым рядом причин. Сложные экономические условия во всем мире в течение последнего десятилетия и огромное число людей, живущих в условиях абсолютной нищеты, требуют активизации организационной деятельности для обеспечения выживания. Срочная потребность в новых подходах к развитию заставляют уделять больше внимания инициативам на местном уровне. Кроме того, развитие более открытых и предусматривающих более широкое участие населения общественных систем в странах, переживающих период серьезных политических и экономических преобразований, в значительной степени стимулируют создание НПО.

33. Эти общие обстоятельства и вышеупомянутые новые стимулирующие политика и подходы в области развития способствовали тому, что южные НПО превращаются во все более важных партнеров в области развития и постепенно берут на себя ведущую роль на низовом уровне. Хотя им предстоит еще многое сделать, для того чтобы заручиться поддержкой населения на местах и добиться высоких показателей в работе, южные НПО уже получают серьезную новую поддержку от северных НПО, а также от доноров и от своих собственных правительств 28/.

34. Растущее влияние северных НПО. Лишь небольшая доля НПО в развитых странах занимается вопросами международного развития. Например, как отмечает ОЭСР, лишь около 100 из примерно 150 000 добровольных организаций Великобритании занимаются главным образом вопросами развития. Кроме того, хотя в странах - членах ОЭСР официально зарегистрировано 4 000 НПО по вопросам развития, по оценкам, на долю всего лишь 200 из них приходится почти 75% общего объема субсидий, выделяемых развивающимся странам 29/.

35. В течение последнего десятилетия эти крупные северные НПО не только стали основными участниками программ гуманитарной помощи, но и проявляют все большую активность в осуществлении программ развития, при этом основное внимание уделяется мелкомасштабным программам участия населения, предназначенным для самых беднейших слоев общества развивающихся стран, быстро растет число договоренностей о совместном финансировании с другими организациями по вопросам развития, и увеличивается объем поддержки, оказываемой южным НПО, и совместной деятельности с ними.

36. Растущая роль северных НПО находит свое отражение в увеличении объемов финансирования: размер ресурсов, выделяемых северными НПО на цели развития, непрерывно возрастал примерно с 1 млрд. долл. США в год в 1970 году до свыше 6 млрд. долл. США в 1988 году, при этом примерно две трети этой суммы были получены в результате мобилизации частных средств, а остальная часть поступила из правительственных источников помощи. Эта сумма значительно превосходит размер ассигнований, выделенных системой Организации Объединенных Наций (за исключением группы Всемирного банка), и равна примерно 10% общего объема официальной помощи развивающимся странам 30/.

37. Осуществляемая деятельность. Новые подходы, предусматривающие установление более тесных и эффективных контактов с НПО в области оперативной деятельности, - это не просто добрые намерения, осуществить которые предполагается в отдаленном будущем. Изменения в характере работы НПО и многочисленные новые требования, предъявляемые к этой работе (как это отмечалось выше), привели к значительному увеличению числа самостоятельных оценок, рабочих совещаний и новых совместных усилий, осуществляемых различными НПО. Можно отметить дальнейшее улучшение работы и функционирования сетей южных НПО, а также стремление к разработке новых стратегий и развитию отношений сотрудничества между южными и северными НПО. Многосторонние и двусторонние организации по вопросам развития также ускоренными темпами расширяли свои оперативные программы и отношения с НПО. В последующей части доклада проводится краткий анализ этих возможностей, мер, проблем и процессов.

IV. ПРОЦЕССЫ И ПОЛИТИКА СОТРУДНИЧЕСТВА НА УРОВНЕ СТРАН

38. Уровень стран занимает центральное место в оперативном партнерстве с НПО. В настоящей главе рассматриваются некоторые важные структурные и политические соображения, касающиеся взаимосвязи между учреждениями системы Организации Объединенных Наций и НПО, между принимающими правительствами и НПО и между южными и северными НПО. В главе VI отдельно рассматриваются пять специальных управленческих вопросов, касающихся оперативного сотрудничества на уровне стран отчасти для того, чтобы не перегружать настоящую главу, а отчасти потому, что они также связаны с сотрудничеством с НПО на других уровнях, о котором речь идет в главе V.

39. Как отмечалось в главе III, государства-члены настоятельно призывают организации системы Организации Объединенных Наций намного шире использовать возможности НПО в рамках программ участия, в центре которых находится человек, в рамках национального исполнения проектов и в рамках борьбы с нищетой на низовом уровне в развивающихся странах. Вопрос о перемещении центра тяжести на деятельность на уровне стран рассматривается в двух новых докладах ОИГ. В первом из них, представляющем собой подробный обзор усилий по децентрализации, отмечается, что после многолетних дискуссий разработаны важные инициативы, направленные на то, чтобы передать более значительную часть оперативного потенциала и полномочий на места 31/. Во втором докладе отмечается, что новые гуманитарные и политические реальности в области развития требуют, чтобы оперативная деятельность системы на местах была более согласованной, эффективной и в большей степени учитывала положение и потребности принимающих стран 32/.

40. С учетом растущего значения программ на низовом уровне многие учреждения Организации Объединенных Наций в настоящее время переходят от ограниченной оперативной деятельности с НПО, осуществлявшейся ранее на специальной основе, к более широкомасштабной деятельности или проводят переоценку и пересмотр существующей деятельности в свете новых политических директив и открывающихся возможностей. На таком переходном этапе едва ли целесообразно анализировать все существующие виды деятельности этих организаций. Вместо этого в последующих главах основное внимание уделяется новым подходам и последнему опыту некоторых учреждений, которые могут быть полезны для других учреждений или могут помочь в выработке своих собственных новых подходов.

A. Система Организации Объединенных Наций и НПО

41. Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с НПО в той или иной стране можно разделить на три основные области, помимо управленческих вопросов, которые рассматриваются в главе VI: процесс разработки программ на основе участия населения, децентрализация/делегирование полномочий и ответственности и оперативные руководящие принципы. (Организациям также необходимо рассмотреть их роль в отношении принимающих правительств и НПО, а также их отношения как с южными, так и с северными НПО, которые обсуждаются ниже в разделах B и C.)

1. Процесс разработки программ на основе участия населения

42. В настоящее время все шире признается, что деятельность в области развития в той или иной стране не может представлять собой набор индивидуальных проектов, осуществляемых большим числом внешних и национальных учреждений. В своей резолюции 44/211 Генеральная Ассамблея подчеркнула необходимость "программного подхода". Поскольку четкого определения этого

термина не имеется, ПРООН провела в 1992 году консультации и представила доклад по этому вопросу 33/. В нем подчеркивается, что такие "программы" должны представлять собой тщательно продуманные национальные программы и процессы, управляемые или осуществляемые самими странами при поддержке внешних учреждений. Это означает не только то, что национальные органы власти (правительства или иные органы) являются важнейшим элементом такого процесса, но также и то, что этот процесс должен иметь межсекторальный характер, учитывать оперативные трудности, реагировать на возникающие потребности, осуществляться в гибкой форме и ориентироваться в первую очередь на получение результатов, а не на освоение средств и даже не на проведение мероприятий.

43. В одной из глав опубликованного в 1992 году доклада ОИГ об установлении более тесного оперативного сотрудничества с многосторонними финансовыми учреждениями содержится резюме новых политических требований, которые выдвигают руководящие органы и другие организации по вопросам развития, и результаты проведенных в последнее время углубленных оценок опыта в области развития. В этих заявлениях содержится настоятельный призыв к учреждениям системы Организации Объединенных Наций и к другим организациям по вопросам развития:

- a) значительно повысить эффективность сотрудничества на уровне стран;
- b) превратиться в настоящие учреждения по вопросам развития, а не в учреждение "по оказанию помощи";
- c) намного тщательнее проводить анализ и оценку местных потребностей в области развития, прежде чем приступать к практической деятельности;
- d) развивать стратегии для стран и секторов и политический диалог вместо прежней "проектмании";
- e) в целом переориентировать деятельность системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, с тем чтобы она в значительно большей степени была направлена на национальное исполнение и на оказание поддержки в укреплении ведущей роли принимающих правительств; и
- f) укреплять национальный потенциал и институты и обеспечивать максимальное участие населения в процессах развития 34/.

44. Задача поставлена трудная. Однако система Организации Объединенных Наций уже начинает реагировать на эти потребности. В опубликованном в 1992 году докладе Организация Объединенных Наций провела анализ политики и деятельности системы и новых мероприятий в целях ликвидации нищеты, оказания помощи уязвимым группам населения и смягчения негативных последствий программ структурной перестройки. Она довольно подробно рассмотрела вопросы координации и межучрежденческую деятельность. Она также подчеркнула необходимость дальнейшего укрепления процесса координации и консультаций на уровне стран и разработки согласованных общесистемных рамок для деятельности в области ликвидации нищеты 35/.

45. Таким образом, подходы системы Организации Объединенных Наций к новым процессам разработки программ на основе участия населения и к вовлечению в них НПО претерпевают серьезные изменения. В настоящем разделе инспекторы представляют лишь несколько важных примеров различных применяемых подходов: процесс, осуществляемый одним из учреждений в конкретной стране (Детский фонд

Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в Бразилии); новые стратегические руководящие принципы разработки программ другого учреждения (Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА); разработка национальной стратегии продовольственной безопасности в нескольких странах (ФАО); межучрежденческий подход в одной небольшой стране (пять учреждений в Маврикии); и совместные усилия различных учреждений на уровне подпрограммы и проектов.

46. В конце раздела содержится важное замечание в отношении того, что НПО также имеют свои собственные программные подходы и цели и что сотрудничество в формулировании программ на уровне стран не должно быть уличей с односторонним движением. Как представляется, важно, чтобы учреждения системы Организации Объединенных Наций делились своим опытом в этой ключевой области как друг с другом, так и с НПО в целях продвижения этого процесса вперед.

47. Опыт деятельности ЮНИСЕФ в Бразилии в 1984-1990 годах можно охарактеризовать как "образцовый" подход к обеспечению участия в разработке программы по стране, в рамках которого большое значение имеет очень активное партнерство с НПО 36/. Новый подход к страновой программе в Бразилии не ограничивается обычной поддержкой нескольких программ в отдельных областях, а предусматривает мобилизацию национальных органов и ресурсов в целях активизации деятельности по улучшению положения детей. Эта идея отражает концепцию "великого союза", которую ЮНИСЕФ взяла на вооружение в 1987 году для мобилизации всех возможных союзников в целях улучшения положения детей во всем мире. Хотя этот конкретный опыт отражает особенности ситуации в Бразилии, его основные аспекты, как представляется, имеют большое значение и для других усилий, предпринимаемых ЮНИСЕФ и другими учреждениями в целях разработки страновых программ на основе участия в 90-х годах.

48. Эта новая стратегия была согласована и утверждена ЮНИСЕФ и правительством Бразилии на период 1987-1990 годов, а затем на период 1990-1995 годов. Она включает специальный мандат, позволяющий обращаться непосредственно к общественности и мобилизовывать общественное мнение. Для нее характерны следующие основные черты:

- a) определение наиболее перспективных направлений деятельности по оказанию помощи женщинам и детям и разработка целого ряда четких целей в этой области;
- b) выход за рамки обычной совместной работы с правительственными учреждениями и НПО в целях мобилизации и максимизации вклада как можно большего числа различных групп и создания союзов на основе общих задач и целей;
- c) разработка стратегии, основанной на анализе сложившейся ситуации, в целях учета новых изменений и возможностей на базе имеющихся данных и показателей, конкретных целей, предлагаемых мер и мобилизации общественного мнения и поддержки по особенно важным вопросам;
- d) совместная работа с партнерами: правительственными органами всех уровней, НПО, народными движениями, средствами массовой информации, частным сектором и общественностью в целом и выявление наиболее эффективных союзников и возможностей для достижения конкретных целей.

49. Проведенный в Бразилии обзор включает тематические исследования и документы по некоторым ключевым компонентам новой стратегии разработки программ по странам, включая:

а) анализ ситуации - роль непрерывного анализа ситуации в рамках стратегии и накопленный в этой связи опыт, а также совместная работа по созданию национальной системы контроля за социальными показателями положения женщин и детей;

б) мобилизация общественности - соответствующая деятельность и сам процесс мобилизации общественности для оказания помощи уязвимым группам на различных, взаимодополняющих уровнях;

в) последствия в управленческой области - людские, управленческие и финансовые ресурсы, необходимые для проведения стратегии "быстрого реагирования", включая активное использование компьютеров, инвестиции на подготовку и мотивацию персонала и надлежащее использование временного персонала, с тем чтобы воспользоваться новыми программными возможностями на основе принципа "добиться большего меньшими средствами".

50. ЮНФПА, также имеющий многолетний опыт оперативного сотрудничества с НПО, недавно опубликовал руководящие принципы в области обзора программ и разработки стратегий (ОПРС), которые предназначены не только для его персонала и других учреждений и доноров, но также и для отдельных НПО 37/. Цель ОПРС заключается в том, чтобы создать стратегические рамки для национальной программы, и новые руководящие принципы основываются на опыте, накопленном в ходе более чем 40 мероприятий по ОПРС, проведенных на основе предварительных руководящих принципов.

51. В руководящих принципах ОПРС содержится глава о национальных и секторальных стратегиях, в которой работе с НПО посвящен целый раздел. В нем подчеркивается первопроходческая и новаторская роль НПО в программах в области народонаселения и особенно важная роль этих организаций в распространении знаний и стимулировании участия общин. В руководящих принципах отмечается, что для повышения эффективности работы НПО необходимо обеспечить их участие уже на начальном этапе разработки стратегий и планирования программ. В этом разделе в кратком виде излагаются основные соображения, разделенные на следующие группы:

а) подготовительный этап;

- i) определение и классификация НПО;
- ii) правительственная политика в отношении НПО;
- iii) роль и вклад НПО;
- iv) области и механизмы сотрудничества с НПО;

б) этап осуществления ОПРС;

- i) обзор программы;
- ii) элементы формулирования стратегии;
 - а. определение ролей НПО;
 - б. установление областей сотрудничества;
 - с. помощь в целях повышения роли НПО.

52. С 1989 года ФАО оказывает некоторым государствам-членам помощь в разработке всеобъемлющих национальных стратегий и программ действий в области обеспечения продовольственной безопасности. Этот процесс предусматривает участие различных групп, включая НПО, в процессе диалога, который длится вплоть до года и в ходе которого формулируются, обсуждаются и дорабатываются проекты программ для представления соответствующим правительствам. Опыт ФАО показывает, что НПО вносят чрезвычайно важный вклад в этот процесс, и предлагаемые национальные программы всегда содержат рекомендации в отношении полного вовлечения НПО в процесс их осуществления.

53. Очень интересный и новый подход к работе системы Организации Объединенных Наций в области совместного программирования с НПО на уровне стран излагается в дискуссионном документе о положении в Маврикии, который был представлен в августе 1992 года. Хотя такого рода усилия, конечно же, намного легче предпринимать в малых странах, они служат полезным примером того, какие рамки и систематические подходы следует применять в ходе межучрежденческих усилий, предпринимаемых совместно с НПО. Представленные в Маврикии учреждения приняли решение провести обзор накопленного опыта и оказывать НПО поддержку в целях выявления возможных направлений будущей деятельности. В докладе излагаются следующие шесть этапов (первые три уже осуществлены, а последние три предлагаются) в качестве основы для более скоординированных межучрежденческих усилий.

a) Проведение оценки опыта работы с НПО в Маврикии за последние пять лет с указанием объема оказанной финансовой помощи, целей и НПО, получавших поддержку от пяти учреждений системы Организации Объединенных Наций в семи различных программных областях (положение детей, планирование семьи, инвалиды, окружающая среда, неграмотность, культурные вопросы и прочее).

b) Составление перечня активных НПО на острове Родригес и выявление тех из них, которые работают в области социального развития, развития образования или развития общин, и обсуждение с ними возможностей создания форума НПО, а также разработка планов сбора их мнений в отношении потребностей и вопросов, которые могут быть обсуждены на таком форуме.

c) Анализ поддержки, которую система Организации Объединенных Наций предоставляла НПО на острове Родригес в целях поддержания их потенциала в области людских ресурсов и оказания им помощи в осуществлении их программ развития в четырех конкретных областях.

d) Предоставление консультативных услуг по просьбе расположенной на острове Родригес организации НПО, занимающейся социальным обслуживанием, в отношении оказания Организацией Объединенных Наций поддержки в наращивании потенциала, включая, в частности, проект ЮНИСЕФ в области подготовки кадров на низовом уровне и мелкомасштабные проекты Мировой продовольственной программы (МПП).

e) Разработка проектной документации в целях получения от системы Организации Объединенных Наций финансовых средств на оказание более согласованной поддержки НПО, включая возможное назначение высококвалифицированного сотрудника ДООН по развитию общин в качестве ключевого сотрудника по вопросам ресурсов для такого проекта.

f) Оказание помощи ПРООН и другим учреждениям в разработке стратегии работы с НПО на пятый программный цикл в Маврикии, в том числе:

- i) координация финансовой поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций, включая определение, финансирование и контроль прогресса в осуществлении отобранных проектов;
- ii) учреждение фонда для подготовки кадров в целях наращивания потенциала, в состав которого входило бы равное количество представителей от системы Организации Объединенных Наций и от НПО;
- iii) учреждение фонда для подготовки кадров в целях наращивания потенциала, в рамках которого более опытные местные НПО проводили бы профессиональную подготовку в интересах менее опытных организаций 38/.

54. Как отмечалось в составленном ПАОЗ документе о работе с НПО, большое значение имеет необходимость укрепления сотрудничества на уровнях подпрограмм и проектов 39/. "Необходимо принять меры в государствах-членах... для укрепления сотрудничества на национальном уровне и упрочить связи, необходимые для эффективного сотрудничества на уровне деревень, на местном и на районном уровне" (ВОЗ, 1985 год). "Проекты НПО должны оставаться их проектами, даже если ЮНИСЕФ оказывает им помощь и поддержку... следует признавать и уважать стремление НПО сохранять свою самостоятельность" (ЮНИСЕФ, 1987 год). "В недавно изданном циркуляре... содержится настоятельный призыв к традиционным учреждениям - исполнителям ПРООН заключать субподряды с НПО на оказание специализированных услуг, включая разработку проектов" (ПРООН, 1988 год). "...именно на этапах планирования и разработки можно наилучшим образом учесть особый опыт НПО для принятия решений в отношении таких проектов" (Всемирный банк, 1989 год).

55. Однако практическое обеспечение участия населения представляет собой очень сложную и трудную задачу. Это сделать намного сложнее, чем просто назначить местный консультативный комитет. Каждое учреждение должно самостоятельно наладить этот процесс. Однако уже имеется или находится на этапе разработки значительный объем надежного аналитического материала начиная от программного уровня и кончая конкретной деятельностью на низовом уровне. Ниже приводятся несколько примеров.

a) Признав, что оказание поддержки участию населения в крупномасштабных проектах развития - это сложный процесс, в котором не имеется большого практического опыта, Всемирный банк и НПО в течение ряда лет проводят исследования и анализ для определения того, каким образом и Банк, и правительства-заемщики могут эффективно поощрять участие населения в деятельности, получающей поддержку Банка (более подробное рассмотрение см. в главе V.B).

b) В ходе оценки опыта, накопленного в пяти африканских странах при осуществлении "Бамакской инициативы" 1987 года, направленной на мобилизацию ресурсов в целях повышения качества медицинского обслуживания на базе национальных финансов и участия населения, было выявлено много положительных моментов, однако был сделан вывод о том, что необходимо более четко определить понятие участия общин, выявить реальные возможности и установить, какие дальнейшие действия в рамках инициативы необходимы для обеспечения ее жизнеспособности 40/.

с) ФАО провела несколько аналитических исследований по вопросу о том, какие меры являются эффективными (а какие нет) в деле активизации участия населения в развитии сельских районов, при этом рассматривался не только исторический опыт, накопленный в ходе более чем десятилетнего периода, но также и текущая деятельность 41/. В ходе осуществления программы КБГ/ДР центр тяжести постепенно переместился с совместных усилий с НПО в области сотрудничества, проектов и информации, характерных для 60-х годов, на уделение большего внимания программам, партнерству и устойчивости в 70-х и 80-х годах и далее, а затем на взаимосвязанные усилия с НПО в целях укрепления диалога и создания сетей, проведения научных и специальных исследований, обмена опытом, подготовки кадров и информации и документации. Кроме того, в 1991 году Конференция ФАО утвердила широкомасштабный план действий в целях обеспечения участия населения в развитии сельских районов, в котором подчеркивается растущее значение НПО и содержатся подробные предложения в отношении мер, направленных на расширение такого участия 42/.

d) В своей резолюции, принятой в 1987 году, Международная конференция труда отметила, что чрезвычайно важно, чтобы деятельность Международной организации труда (МОТ) в области технического сотрудничества обеспечивала активное участие соответствующего населения. Помимо сотрудничества с организациями нанимателей и трудящихся, она призвала МОТ развить стратегию, направленную на максимальное вовлечение беднейших слоев населения в развивающихся странах. В этой связи особое значение имеет опубликованный в 1991 году доклад, финансированный Межучрежденческой группой по участию населения под председательством МОТ. В нем очень подробно излагается более четкое и конкретное толкование методологии стимулирования участия, предназначенной для практических работников по вопросам развития, и рассматривается различный опыт, накопленный в ходе практической деятельности по поощрению участия населения в проектах развития сельских районов 43/.

e) Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) разрабатывает новые стратегии мобилизации людских ресурсов, особенно на национальном уровне, в поддержку инициатив, осуществляемых на уровне общин, с учетом принятого в 1992 году решения Совета управляющих ПРООН, в котором содержится настоятельная просьба к Администратору продолжать деятельность в этом направлении 44/.

f) В 1992 году Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) опубликовал очень подробный анализ причин и последствий нищеты в сельских районах мира. В докладе отмечается, что более активное участие населения имеет решающее значение для оказания услуг и предоставления средств в области развития людских ресурсов, что участие населения представляет собой как средство, так и цель развития и что необходимо совершенствовать отношения партнерства для того, чтобы превратить сельскую бедноту в центральную движущую силу процесса развития 45/.

g) В 1988 году Межучрежденческий комитет по комплексному развитию сельских районов в регионе Азии и Тихого океана приступил к выполнению двухлетней программы действий в целях стимулирования участия населения в развитии сельских районов региона. В ходе совещаний по обзору, состоявшихся в 1988 и 1989 годах, была проведена оценка принятых мер и опыта, накопленного в четырех странах, в которых осуществлялась данная программа 46/.

h) ПРООН опубликовала для обсуждения в рамках всех организаций системы несколько документов о включении подходов, предусматривающих участие населения, в оперативную деятельность и анализ 47/. Эти документы использовались, в частности, на состоявшемся в октябре 1992 года в Бангладеш Рабочем совещании ПРООН по участию населения, в котором участвовали представители штаб-квартиры ПРООН, сотрудники на местах и внешние эксперты, в том числе от НПО.

i) Сами НПО уделяют все больше внимания активизации участия населения в более широком контексте партнерства и НПО и доноров и проводят свои собственные оценки конкретных программ 48/.

j) В одном из недавних номеров журнала, публикуемого Управленческой системой НПО, рассказывается о конкретных примерах деятельности по активизации участия населения. В нем содержатся информационные и аналитические материалы и публикуется дискуссия по вопросу о характере и сложных обязанностях "массовиков", работников на местах, стремящихся укрепить веру низовых групп в свои силы в ходе коллективных действий в целях социального развития 49/.

56. И наконец, в связи с процессами разработки программ участия населения важно отметить, что они в значительной степени представляют собой взаимообразные усилия. Многосторонние учреждения, со своей стороны, должны активизировать разработку программ по странам, делая больший упор на участие населения, но при этом НПО должны пересмотреть свои цели и методы. Вместо того, чтобы выступать лишь в роли финансовых посредников и/или вести деятельность только на низовом уровне при осуществлении проектов, они должны теперь применять более стратегический подход к своей работе. Это означает, что они должны признать сложный характер программ развития, попытаться определить конкретную роль НПО в этих программах, укрепить партнерские связи с правительствами, донорами и другими НПО, поставить более долгосрочные цели в области развития и сосредоточить свои усилия на их достижении 50/.

57. Всемирный Банк уже действует с учетом этой потребности. Банк работает над созданием в различных странах фондов социально-экономического развития или инвестиционных фондов. Некоторые из этих фондов стремятся укреплять межучрежденческое стратегическое планирование как средство активизации участия местных и специализированных НПО в определении, разработке, оценке и осуществлении программ, а также содействовать разработке будущей "макрополитики", влияющей на развитие неформального сектора. Чрезвычайный фонд социального развития, созданный в 1986 году в Боливии, получил от различных доноров примерно 180 млн. долл. США на цели активизации развития на местном уровне путем мероприятий, разрабатываемых и осуществляемых муниципалитетами, местными группами и НПО. Этот фонд был создан в рамках первой из двадцати аналогичных программ, которые, как ожидается, позволят многосторонним организациям, правительствам и НПО перевести свою работу на более систематическую основу 51/.

2. Делегирование полномочий/децентрализация

58. Программы участия населения представляют собой один из центральных элементов совместной деятельности с НПО на низовом уровне в области социального развития. Другим таким элементом является делегирование полномочий/децентрализация. По мере того, как центр тяжести перемещается в направлении "программ для населения" и налаживания партнерских отношений на местах, учреждения должны в большей степени ориентировать свою деятельность на

уровне стран на учет особых потребностей и оказание поддержки. Переориентация политики на делегирование полномочий и децентрализацию, как это предусматривается в резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи, на осуществление на национальном уровне и на участие местного населения, а также другие факторы, отмеченные в вышеупомянутых двух новых докладах ОИГ, - все это возлагает на представителей различных учреждений на местах важные новые обязанности и задачи.

59. В связи с совместной деятельностью с НПО и общинными группами на уровне стран возникают некоторые особые новые потребности. Представителям учреждений требуется следующее:

- a) общее понимание возможностей, процессов и механизмов обеспечения участия в их программах;
- b) более четкое понимание общих ценностей, практики, отношений и культур в стране, в которой они работают, в качестве основы для эффективных совместных действий;
- c) не только знакомство с ведущими правительственными сотрудниками, отвечающими за их программы, но и знание соответствующих НПО или сетей НПО, а также механизмов, политики и правовых требований, регулирующих сотрудничество между правительствами и НПО;
- d) способы определения навыков и возможностей перспективных местных партнеров из числа НПО, оказания помощи в укреплении этих возможностей и контроля за фактическим осуществлением совместной деятельности;
- e) источники и системы информации, которые могут совместно использоваться, развиваться и включаться в совместные программы и стратегии, а также возможности для мобилизации общественного мнения и распространения информации среди населения;
- f) возможности (и проблемы) в области внешнего и совместного финансирования, как на международном, так и на местном уровнях, для оказания поддержки сотрудничеству в области социального развития;
- g) возможности использования преимуществ, возникающих с ростом географического распространения низовой деятельности на уровне деревни, города и района на всей территории страны, вместо ориентации на столицу/правительственные ведомства, которое в прошлом имело место в рамках большинства проектов технического сотрудничества;
- h) признание необходимости тратить много времени на налаживание и поддержание личных отношений и диалога в целях эффективной разработки и осуществления текущих долгосрочных программ сотрудничества в целях развития;
- i) значительно более гибкий и ответственный оперативный процесс, в рамках которого признается, что программы участия населения требуют больше времени для определений целей и их корректировки по ходу осуществления, а также оказания оперативной и решительной поддержки со стороны учреждений в критические моменты (без многомесячного ожидания положительного решения из всемирной штаб-квартиры).

60. Эти многочисленные новые задачи свидетельствуют о том, что учреждениям системы Организации Объединенных Наций необходимо тщательно рассмотреть вопрос об адекватности персонала и навыков, необходимых их отделениям на местах для того, чтобы выполнять новые задачи политики в области развития и более тесно сотрудничать с НПО. В настоящее время такая работа, конечно же, все еще находится на начальном этапе. Многое зависит от позиций и возможностей правительств и НПО в каждой конкретной стране. Кроме того, возможности отделений на местах уже являются ограниченными ввиду небольшой численности персонала и имеющихся многочисленных задач.

61. Тем не менее адекватное укомплектование персоналом, возможно, является решающим условием для более эффективных программ на низовом уровне. В восьми странах, которые они посетили, инспекторы обнаружили, что большинство учреждений в настоящее время прилагают все усилия для выявления возможностей совместной работы с НПО, однако эта работа пока не поставлена на систематическую основу. В некоторых странах представители - резиденты ПРООН и другие учреждения достигли конкретных договоренностей об оперативном сотрудничестве с правительствами и НПО. Однако в целом ПРООН и другие учреждения по-прежнему не могут определить свое место между правительствами и НПО, имеют лишь ограниченные контакты с НПО и пока не нашли ни времени, ни средств для развития более эффективного партнерства с НПО.

62. В долгосрочной перспективе, как представляется, для поощрения деятельности на низовом уровне и налаживания партнерства с НПО на уровне стран потребуются принимать меры по четырем основным направлениям. Во-первых, необходимо, чтобы в отделении каждого учреждения в той или стране имелся сотрудник, занимающийся отношениями с НПО и отвечающий за них. Необходимо также стимулировать отделения на местах к поиску и использованию возможностей для установления партнерства с НПО и делегировать им соответствующие полномочия с учетом характера и масштабов деятельности учреждений в этой конкретной стране и позиций правительства и НПО).

63. Представляется особенно важным, чтобы по крайней мере в бюро представителей-резидентов/координаторов - резидентов ПРООН имелся сотрудник, отвечающий за координацию обязанностей и инициатив. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что в большинстве посещенных ими стран в отделениях ПРООН уже имеются сотрудники, активно и с энтузиазмом работающие совместно с НПО. К сожалению, многие из них - это молодые сотрудники, работающие на основе прикомандирования, что не позволяет пока обеспечить непрерывный характер работы с НПО.

64. Второй способ укрепления сотрудничества на уровне стран заключается в оказании солидной организационной поддержки персоналу, работающему внутри страны (а также в оказании помощи правительствам и НПО) путем предоставления политических решений, руководящих принципов, процедур, информации, новых методов, результатов исследований и прямой оперативной и технической поддержки. Некоторые организации ведут многообещающую деятельность в этом направлении. В следующем разделе приводится выборка руководящих принципов для деятельности на уровне стран, а в последующих двух главах рассматривается целый круг таких вспомогательных мероприятий, уже осуществляемых или находящихся на этапе разработки.

65. В-третьих, важным шагом в направлении ознакомления персонала Организации Объединенных Наций с особенностями и интересами НПО и возможностями совместной работы с ними является подготовка персонала на всех уровнях.

66. Четвертым направлением, которое в долгосрочной перспективе имеет, вероятно, наиболее важное значение, является учет всеми учреждениями вышеупомянутых соображений в новых общесистемных программах, которые могут применяться децентрализованным образом к ситуациям, сложившимся в отдельных странах. Такие программы могут укреплять партнерские отношения учреждений с НПО, способствовать упрочению сотрудничества между правительствами и НПО и развивать межсекторальные подходы в рамках национальных стратегий развития. Ниже рассказывается о программах МПП, ПРООН, ФАО и ДООН, а о других программах речь пойдет в последующих двух главах.

67. В некоторых существующих программах деятельности на местах большое внимание уделяется делегированию полномочий, в других - центр тяжести переносится на децентрализацию, а в третьих - предусматривается сочетание обоих этих элементов. Например, в декабре 1989 года МПП предприняла инициативу, предусматривающую передачу отделениям в странах полномочий осуществлять мелкомасштабную деятельность в целях развития и оказывать чрезвычайную помощь бедным слоям населения через НПО. С разрешения принимающего правительства представители МПП могут выделять НПО средства на покрытие расходов на продовольствие в размере вплоть до 200 000 долл. США в связи с проектами развития или вплоть до 50 000 долл. США в связи с удовлетворением чрезвычайных потребностей. Эти руководящие принципы представляют собой простую оперативную процедуру совместной деятельности с НПО в рамках взаимовыгодных соглашений, направленных на повышение эффективности проектов. В них признается, что сотрудники на местах лучше других могут судить о том, когда такое участие является необходимым и полезным и какие организации наиболее целесообразно задействовать 52/.

68. Примером инициативы, сочетающей делегирование полномочий и децентрализацию, является программа ПРООН "Партнеры в деле развития". В 1990 году представители-резиденты ПРООН в 60 странах получили возможность выделять субсидии в целях оказания непосредственной поддержки деятельности НПО в размере вплоть до 25 000 долл. США по каждой стране. С 1988 года, когда начала осуществляться эта программа, по 1990 год было предоставлено свыше 400 субсидий, предназначенных главным образом для общинной деятельности в целях развития при участии населения. В 1990 году ПРООН провела оценку сильных и слабых сторон этой программы и предложила ряд мер, направленных на усиление программы и совместную разработку многосторонних оперативных стратегий для каждой соответствующей страны 53/.

69. Некоторые из этих рекомендаций были утверждены на втором этапе программы (1992-1996 годы), который был одобрен в июле 1992 года. В ходе 1992-1993 годов эта программа будет осуществляться в 73 развивающихся странах, и предполагаемый размер ассигнований на этот двухгодичный период составляет примерно по 60 000 долл. США на страну. В целях облегчения долгосрочного планирования и обеспечения устойчивости этой деятельности в ходе второго этапа субсидии будут предоставляться общинам и НПО на многолетней основе с учетом результатов оценки программы, которая будет проведена в начале 1994 года, и в зависимости от наличия ресурсов 54/.

70. В ЮНИСЕФ разработка программ по странам уже давно осуществляется на местах. Отделения на местах в 127 развивающихся странах, в которых работает ЮНИСЕФ, несут полную ответственность за проведение раз в пять лет совместно с правительством анализа ситуации, который служит основой для разработки пятилетней программы по стране, представляемой на утверждение Правления ЮНИСЕФ. Хотя в разных странах НПО в различной степени участвуют в анализе и

осуществлении финансируемых ЮНИСЕФ программ по странам, применяемый в ЮНИСЕФ процесс разработки программ тем не менее способствует такому участию. Рассмотренный в предыдущем разделе опыт работы в Бразилии, хотя он представляет собой один из наилучших примеров мобилизации общественности в рамках всей страны, не является уникальным. ЮНИСЕФ ожидает, что гибкие и тесные контакты с местными НПО, являющиеся результатом такой децентрализации, будут и далее способствовать совершенствованию сотрудничества НПО и правительств.

71. ФАО разработала программу "Леса, деревья и люди", ежегодный бюджет которой составляет примерно 2,5 млн. долл. США. Эта программа предусматривает выделение целевыми фондами финансовых средств на проведение экспериментов и разработку новых идей, а также управленческий процесс, для которого характерен активный диалог и постоянная оценка и корректировка деятельности. Общая цель программы заключается в повышении уровня жизни сельской бедноты, в частности путем рационального использования древесных и лесных ресурсов на основе самопомощи. Эта программа предусматривает использование новых методов в целях поощрения участия населения, создания институциональной инфраструктуры, активизации участия в осуществлении деятельности на местах и расширения распространения информации и обмена ею. Цель программы заключается в том, чтобы вовлечь в эту деятельность не только правительства и учреждения по оказанию помощи, но, в особенности, и 40 000 НПО во всем мире, которые занимаются проблемами лесов и связанными с лесами вопросами окружающей среды. Этап II этой программы начал осуществляться в 1991 году. В настоящее время в нем задействованы более 3 000 организаций, учреждений и частных лиц более чем в 100 странах. Основное внимание уделяется децентрализации, с тем чтобы передать правительствам, НПО и сельским группам, выступающим в качестве партнеров по осуществлению программы, значительно более широкие полномочия по принятию решений и оказывать им более систематическую поддержку 55/.

72. ДООН также осуществляет Программу участия населения в развитии, которая имеет целью борьбу с нищетой путем расширения участия в местных инициативах на основе самопомощи. С начала 80-х годов в 35 странах Африки, Азии и южной части Тихого океана работают примерно 1 000 добровольцев Службы внутреннего развития (СВР). Будучи набранными из членов НПО в том же регионе, они живут и работают в общинах, где они применяют не только свои прикладные навыки, например в области животноводства или первичного медико-санитарного обслуживания, но, в особенности, свои навыки по развитию общинной организации и обмену успешным опытом, имеющимся на низовом уровне. В проведенной недавно оценке опыта работы СВР в Африке подчеркиваются, в частности, усилия, направленные на преобразование программы, с тем чтобы вывести ее с общинного уровня и превратить в систему распространения практических знаний в целях развития на основе участия 56/.

3. Руководящие принципы

73. Как уже отмечалось, заявления об оперативной политике, руководящие принципы и "полученные уроки" имеют большое значение для оказания поддержки персоналу на местах в его работе с НПО. В последующих главах упоминаются многочисленные примеры таких руководящих принципов. В настоящем разделе рассказывается о различных подходах, применяемых шестью финансовыми учреждениями.

74. Во Всемирном банке действует относительно короткая оперативная директива, регулирующая работу персонала с НПО с учетом необходимости консультаций с правительствами соответствующих государств-членов и учета их политики. В директиве определяются и классифицируются НПО и излагаются их сильные и слабые стороны. В ней также предлагаются различные способы вовлечения НПО в деятельность, получающую поддержку Банка, излагаются руководящие принципы для такого вовлечения и приводятся соответствующие соображения в отношении закупок и затрат, представления докладов и обязанностей отделов по странам и другим подразделений 57/.

75. МПП применяет постепенный подход на основе накопленного опыта. В конце 1980 года Директор-исполнитель обратил внимание сотрудников на местах на большое значение расширения сотрудничества с НПО, и МПП провела анализ работы на местах в целях сбора накопленного опыта и выработки руководящих принципов. В опубликованном в 1989 году меморандуме сотрудники по странам были проинформированы о выявленных глобальных тенденциях: частотность сотрудничества с НПО; типы НПО, с которыми осуществляется сотрудничество, и виды деятельности; механизмы сотрудничества; оценка важности, качества и возможностей сотрудничества; мнения правительств; и общие выводы 58/. Впоследствии МПП делегировала полномочия в отношении мелкомасштабной деятельности с НПО, разработала руководящие принципы для конкретных мер сотрудничества и типовых соглашений по проектам и издала руководящие принципы для специальной деятельности с НПО, например в области помощи жертвам СПИДа и программ образования для беспризорных и работающих детей.

76. УВКБ имеет довольно подробные руководящие принципы ввиду его крупных размеров и сложности его программ, а также ввиду того факта, что оно в течение длительного времени пользуется услугами НПО для осуществления своей деятельности. В его пересмотренной программе и руководстве по проектам содержатся материалы об оперативном сотрудничестве с НПО в таких областях, как планирование, программирование и осуществление; мониторинг, представление докладов, оценка и проведение ревизий; секторальная деятельность и оперативная поддержка. В нем также определяются формы и конкретные положения соглашений по проектам. Кроме того, поскольку в настоящее время совместная деятельность УВКБ с НПО выходит далеко за рамки прежней практики субподрядов, Управление совместно с базирующимися в Женеве координационными органами НПО разработало новые руководящие принципы в целях более широкого оперативного и пропагандистского сотрудничества с НПО, и в настоящее время эти руководящие принципы распространяются в широких масштабах 59/.

77. ЮНФПА, помимо уже рассмотренных руководящих принципов по вопросам разработки программ, также опубликовал документ, который в конечном итоге придется разработать большинству организаций системы Организации Объединенных Наций: руководящие принципы "национального исполнения", как об этом просили Генеральная Ассамблея и Совет управляющих ПРООН. В марте 1992 года ЮНФПА представил Совету управляющих доклад о своих инициативах в области национального исполнения, о накопленном опыте и прогрессе в деле полного использования национального потенциала, об основных трудностях и о конкретных мерах, принимаемых в настоящее время в целях обеспечения дальнейшего прогресса. В этом документе также излагается политика и оперативные руководящие принципы ЮНФПА в области национального исполнения 60/.

78. В 1987 году МФСР разработал Программу широкомасштабного сотрудничества (ПШС) с НПО. Она направлена на то, чтобы активизировать работу МФСР с НПО путем поощрения экспериментальных видов деятельности. Они включают испытание новых технологий для бенефициаров из числа бедных слоев населения, новые институциональные подходы и программы подготовки кадров для обоснования будущих капиталовложений МФСР или оказания поддержки текущим проектам. Президент МФСР имеет право санкционировать субсидии, не превышающие 75 000 долл. США, и он ввел в действие оперативные процедуры, регулирующие порядок разработки проектов/выплаты субсидий, требования к предложениям по проектам, контроль и завершение проекта и административные требования 61/.

79. Еще в 1975 году ПРООН издала руководящие принципы в области укрепления сотрудничества с НПО. Хотя концепции правительственного или национального исполнения также появились в этот период, в последние несколько лет ПРООН прилагает особые усилия в целях выработки новых руководящих принципов, с тем чтобы учесть серьезные политические и оперативные изменения в этих концепциях, как об этом просили Совет управляющих и Генеральная Ассамблея. Быстрый рост объемов исполнения правительствами в 80-х годах потребовал приложить серьезные усилия в целях институционализации этого процесса и совершенствования контроля и качества программ 62/. Это нашло свое отражение в опубликовании в 1991 году существенно пересмотренного руководства по вопросам исполнения правительствами 63/.

80. В то же время все растущее значение приобретал более всеобъемлющий метод национального исполнения. В 1991 году Администратор ПРООН представил широкие рамки национального исполнения 64/. Совет управляющих просил его провести консультации с учреждениями и правительствами для разработки руководящих принципов, призванных оказать помощь правительствам в стратегиях наращивания национального потенциала; определить роли ПРООН, учреждений и правительств-получателей помощи во всех аспектах национального исполнения; и применять для этой цели новые положения об оказании технической поддержки 65/. В 1992 году Администратор представил промежуточный доклад, в котором в кратком виде излагались различные разработанные руководящие принципы, а также осуществляемая процедура по их проверке на местах и последующему пересмотру 66/.

81. Инспекторы считают, что необходимо пойти дальше. Вышеупомянутые руководящие принципы предполагают, что ПРООН будет оказывать поддержку местным НПО, однако пока что в них почти не упоминаются НПО и их оперативные потребности и особенности. Существующие руководящие принципы ПРООН по работе с НПО, информационный циркуляр от 1987 года и общее руководство, изданное в 1988 году 67/, без сомнения, имеют большое значение. Однако они отстают от развития событий, новых политических инициатив, накопленного опыта и подходов, рассматриваемых в настоящем докладе. С учетом того, что в 1992 году Совет управляющих просил Администратора "активно поощрять" наращивание национального потенциала в области исполнения программ и проектов 68/, инспекторы рекомендуют, чтобы ПРООН, в консультации с другими учреждениями и правительствами, разработала обновленные и более конкретные руководящие принципы для оперативной деятельности на местах с НПО, с тем чтобы этот важный аспект национального исполнения мог развиваться с максимальной эффективностью.

В. Принимающие правительства и НПО

82. Взаимоотношения НПО и правительств (так же, как и почти любой другой аспект деятельности НПО) характеризуются чрезвычайным многообразием. Этот опыт различается не только между странами, но и между разными секторами в рамках одной страны, а также на местном, районном и национальном уровнях. В некоторых случаях НПО уже в течение длительного времени осуществляют активную деятельность по оказанию социальных услуг и по осуществлению программ развития совместно с правительствами, а в других случаях они только создаются. В некоторых случаях между правительствами и НПО существуют очень позитивные оперативные взаимоотношения, а в некоторых случаях такие отношения характеризуются конфликтами и недоверием. В одних случаях у правительств имеется хорошо разработанная политика и процедуры для работы с НПО, а в других случаях они едва ли обращают внимание на их деятельность.

83. В настоящее время учреждения системы Организации Объединенных Наций находятся где-то в центре всего этого разнообразия. Их мандат предусматривает деятельность в первую очередь в сотрудничестве с правительствами государств-членов и оказание поддержки осуществляемым правительствами программам развития. В то же время их настоятельно призывают активно поддерживать участие населения и деятельность по созданию институциональной инфраструктуры, укреплять программы участия населения, а также расширять совместную деятельность с НПО и уважать их независимый характер. Эти учреждения уже осознают трудности и проблемы, которые сопряжены с призывом к правительствам и НПО укреплять сотрудничество, но они также знают и о значительных преимуществах для процесса развития, которые может принести такое партнерство.

84. Из этого следует, что учреждения системы Организации Объединенных Наций и их сотрудники на местах должны лучше понимать взаимоотношения между правительствами и НПО и ту роль, которую они могут и должны играть в укреплении такого сотрудничества. В настоящее время опыт работы в этой области является весьма ограниченным и накапливается лишь постепенно. Как представляется, целесообразно, чтобы все учреждения анализировали свой опыт и делились им для активизации их усилий по укреплению трехстороннего сотрудничества.

85. В одной из опубликованных недавно статей 69/ содержится резюме основных шагов, которые может предпринять правительство или правительственное министерство в том или ином секторе для выработки четких, последовательных оперативных рамок сотрудничества с НПО, заменяющих растущее многообразие единовременных политических мер и связей.

а) Создание базы данных - Сначала необходимо собрать информацию о масштабах и характере деятельности НПО, что не всегда является простой задачей.

б) Текущая ситуация - Какую роль играют НПО? Где они расположены? Кого они обслуживают? Каким образом они финансируются? Насколько хорошо они сотрудничают друг с другом?

в) Сравнительные преимущества - Самая сложная задача: в каких областях деятельности (например, оказание чрезвычайной помощи или оказание социальных услуг в сельских районах) НПО в целом или конкретные НПО работают лучше, чем правительственные подразделения?

д) Политические альтернативы - Должно ли правительство увеличить поддержку всем НПО или лишь отдельным НПО? Следует ли ввести меры регулирования? Передать ли услуги, осуществляемые в настоящее время правительством, НПО или наоборот? Следует ли шире вовлекать НПО в формулирование правительственной политики, или наоборот?

е) Средства осуществления - Использует ли правительство для расширения сотрудничества такие средства, как: безвозмездные выплаты или субсидии; поставки; налоговые льготы; подготовку кадров; процедуры регистрации и отчетности; механизмы инспекции и координации; меры контроля обменного курса и оказываемой помощи; членство в НПО или правительственных советах или комитетах; и контракты, и насколько эффективно оно их использует?

86. Дальнейший анализ позволяет лучше понять эти основные соображения и предложить некоторые решения, полученные на основе опыта.

а) На состоявшейся в 1989 году в Эквадоре конференции и в результате тематических исследований по совместным усилиям в целях поощрения развития микропредприятий в Латинской Америке был сделан вывод о том, что важнейшая роль правительства заключается в том, чтобы включить и другие институты в национальную стратегию. В этой связи необходимо усилить финансовый и управленческий потенциал НПО как посредников при осуществлении программ 70/.

б) В ходе состоявшейся в 1990 году в Германии конференции был сделан вывод о том, что взаимоотношения между правительствами и НПО должны представлять собой отношения партнерства, гарантировать права и четко предусматривать обязанности партнеров. Правительствам необходимо устанавливать четкие правовые рамки, эффективные процедуры регистрации и восстановления в правах, а также процесс вовлечения представителей НПО в формулирование политики на основе регулярных консультаций. НПО, со своей стороны, должны создавать "базовые" группы для конструктивного участия в политическом процессе, четко определять свои взгляды и роль и обеспечивать соответствующее поведение и отчетность перед местным населением. Для этого требуется, чтобы НПО укрепили свою финансовую стабильность, усилили свой управленческий потенциал и активизировали взаимный обмен информацией. На состоявшейся в 1991 году конференции были высказаны новые идеи в отношении организации сектора НПО, поощрения партнерства и выявления и преодоления узких мест, затрудняющих такое партнерство 71/.

с) В ходе проведенного в 1990 году тематического исследования были проанализированы итоги первых трех лет многолетнего процесса переговоров, проводимых Всемирным банком в целях создания фонда социальных инвестиций в Гватемале. Был сделан вывод о том, что несмотря на добрые намерения, большие усилия и высокую компетентность, каждая из сторон могла бы добиться большего. Банку следовало бы уделять больше внимания деликатным вопросам, стимулам и мерам контроля, связанным с этим процессом. Правительству же не следует злоупотреблять политическим контролем и необходимо наладить надежные рабочие отношения с существующими НПО, прежде чем предпринимать столь широкомасштабные инициативы, как создание фонда. И кроме того, и это, пожалуй, самый важный момент, НПО следует улучшить организацию, управление и отношения с правительствами, с тем чтобы слои населения с низкими доходами могли получать необходимую информацию и эффективно участвовать в сотрудничестве в целях их собственного развития 72/.

87. В Азии, по сравнению с другими регионами, вероятно, накоплен самый богатый опыт в том, что касается движений на низовом уровне, деятельности НПО и усилий по налаживанию сотрудничества между правительством и НПО. В качестве примера можно привести Филиппины, где были предприняты многочисленные позитивные шаги. В 1989 году было проведено национальное рабочее совещание для поощрения более широкого участия и стратегического диалога в ключевых секторах развития 73/. В 1989 году были приняты правительственные руководящие принципы в отношении сотрудничества с НПО: они касаются аккредитации, освобождения от налогообложения, оказания финансовой поддержки, стимулирования и механизмов координации 74/, и, кроме того, была проведена определенная работа по разработке этического кодекса для такого сотрудничества. Правительство опубликовало перечень, включающий более 2 000 НПО и частных групп, а также подразделений по работе с НПО в различных правительственных ведомствах 75/, и руководство, регулирующее национальную и международную добровольную деятельность в Филиппинах 76/. Кроме того, в 1990 году было проведено дальнейшее национальное рабочее совещание правительства и НПО по участию населения в развитии сельских районов 77/, а в декабре 1991 года десять национальных систем НПО организовали первый национальный конгресс НПО, в котором участвовали более 700 делегатов 78/.

88. Усилия по сотрудничеству в Азии получают поддержку со стороны ЭСКАТО. В декабре 1990 года она провела семинар по сотрудничеству между правительствами и НПО, который включал проведение базовых исследований по тематике поощрения и совершенствования сотрудничества и разработку документов с анализом сотрудничества между правительствами и НПО в 14 странах региона 79/. В другой публикации ЭСКАТО упоминается Джакартский план действий в области развития людских ресурсов, рассматриваются роли НПО и правительств и предлагаются элементы и механизмы для скоординированного подхода 80/.

89. В качестве примера широкомасштабных усилий по стимулированию сотрудничества можно привести деятельность МОТ. В 80-х годах она стремилась к налаживанию более тесного сотрудничества между активными организациями сельских женщин и правительствами, заинтересованными в работе с такими организациями, к установлению рабочих отношений с обеими группами для разработки систем занятости и получения доходов для женщин, а также к укреплению сетей и средств коммуникации, связывающих эти организации на национальном и субрегиональном уровнях. Хотя экономические последствия этой деятельности пока еще полностью не проявились, проект позволил существенно укрепить организационный потенциал сельских женщин и провести существенный объем исследований, направленных на принятие конкретных мер, и служит полезной моделью для последующих проектов МОТ, находящихся на этапе осуществления 81/.

90. В одном из рабочих документов Всемирного банка проводится обзор проектов, осуществленных Банком с участием НПО, и анализ путей совершенствования сотрудничества между Банком и НПО. Хотя в документе отмечается, что НПО, как правило, недостаточно задействуются в качестве учреждений-партнеров, в нем делается вывод о том, что основная задача Банка заключается в том, чтобы наладить организационные связи между правительствами и НПО в целях расширения и укрепления возможностей правительств. В документе указывается на возникающие при этом деликатные вопросы и коллизии, однако делается вывод о том, что, хотя существует мало примеров полного сотрудничества, некоторые недавние проекты Банка свидетельствуют об изменении отношения правительств к НПО 82/.

91. В другом рабочем документе Банка после рассмотрения слабых и сильных сторон НПО в оказании медицинских услуг в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, перечисляется ряд конструктивных вариантов, позволяющих укрепить взаимоотношения между правительствами и НПО. Они касаются правового статуса, контроля со стороны правительства, правительственных субсидий, создания секторальных консорциумов и децентрализованных структур. В этом докладе ставится вопрос, могут ли правительства и далее игнорировать деятельность НПО и сознают ли сами НПО, что в рамках децентрализованных национальных систем здравоохранения они могут играть более важную роль в формулировании и осуществлении политики. Как отмечается в этом документе, донорам необходимо оказывать помощь институтам, предлагающим творческие решения, позволяющие не просто использовать НПО в качестве каналов для передачи финансовых средств, а развивать их сильные стороны 83/.

92. В докладе ЮНКТАД о наименее развитых странах за 1992 год содержится глава о роли НПО в этих странах. В ней рассматриваются основные вопросы, касающиеся политической обстановки, в которой НПО осуществляют свою деятельность в целях развития, об их взаимоотношениях с правительствами и об институциональных и финансовых отношениях между международными и национальными НПО. В нем содержится призыв к укреплению взаимного доверия между правительствами, донорами и НПО путем усиления отчетности, рамок и координационной деятельности НПО (а также правительств и доноров). В нем также предлагаются вспомогательные меры, которые могут быть приняты правительствами наименее развитых стран и донорами в целях более эффективного вовлечения НПО в национальные усилия в целях развития 84/.

93. ФАО оказывает помощь правительствам целого ряда государств-членов в создании подразделений по связям с НПО. В Эфиопии, например, существующее в министерстве сельского хозяйства подразделение по вопросам НПО не только служит для контактов с НПО, заинтересованными в оказании помощи развитию сельских районов страны, но также осуществляет активную деятельность по профессиональной подготовке работников НПО и министерства сельского хозяйства по вопросам обеспечения участия населения в процессе развития. ФАО также реагирует на просьбы национальных НПО об оказании поддержки в деле создания каналов для связи и коммуникации с правительствами по вопросам политики в области развития сельских районов. Например, в январе 1993 года она помогла Федерации НПО Сенегала (ФОНГС) в организации национального форума, в ходе которого крестьянские ассоциации из разных районов страны обсуждали с представителями правительства и крупными донорами последствия структурной перестройки для крестьянских хозяйств и выдвигаемые в этой связи предложения. В настоящее время проводится тематическое исследование, в рамках которого этот опыт рассматривается в качестве примера новых направлений сотрудничества между ФАО и НПО.

94. Уже упомянутые руководящие принципы ЮНФПА по разработке программ показывают, каким образом учреждение может учитывать сотрудничество между правительствами и НПО в своих оперативных руководящих принципах. Во-первых, следует определить характер и масштабы правительственной политики в отношении НПО, собрать данные о роли и вкладе НПО и установить области и механизмы сотрудничества с НПО. Во-вторых, в ходе обзора программ следует определить, как правительства и другие круги в стране относятся к НПО и фактически работают совместно с ними, какова роль НПО в процессе сотрудничества и каковы конкретные области для сотрудничества с правительством. В-третьих, следует выяснить, какие возникают трудности в деятельности НПО, а также разработать

хорошо скоординированную и комплексную стратегию содействия активизации деятельности НПО, включая, в частности, совместные усилия с другими донорами 85/.

95. И наконец, очень активные усилия по расширению контактов с местными НПО и поощрению правительств к активизации сотрудничества с ними предпринимает ПРООН. С 1989 года в рамках регионального проекта в Африке осуществляется оказание консультативных услуг в целях содействия диалогу между НПО, правительствами и отделениями ПРООН на местах, укрепления управленческого потенциала НПО в целом и поощрения сбора данных и обмена информацией о деятельности НПО 86/. В настоящее время в рамках этого проекта оказываются услуги правительствам и НПО в 33 африканских странах, а также проводятся консультации на национальном уровне и региональные рабочие совещания. Рабочие совещания были также проведены в Азии, арабских государствах и Латинской Америке и Карибском бассейне. В настоящее время осуществляется разработка крупного регионального проекта для арабских государств в целях укрепления НПО и расширения базы, на которую они могут опираться.

C. Южные и северные НПО

96. Установление оперативных отношений с НПО и оказание помощи НПО и правительствам в налаживании совместной работы – это ключевые задачи учреждений системы Организации Объединенных Наций. Однако также важно учитывать происходящие перемены в ролях и взаимоотношениях южных и северных НПО.

97. Как отмечалось во вводных главах, в 80-е годы НПО превратились в серьезных партнеров в деле оказания помощи в целях развития, а также перешли от оказания услуг (оказание помощи во время голода, улучшение положения детей и образование) к более широкому подходу к развитию. В то же время ввиду разочаровывающих темпов мирового развития северные НПО испытывают озабоченность в связи с ограниченным воздействием их небольших, разрозненных проектов, и поэтому растет необходимость более тесного взаимодействия с формирующимися НПО на Юге. В результате этого центр тяжести стал перемещаться с прежних отношений "донор-получатель" на новые отношения партнерства между северными и южными НПО, которые увязывают деятельность на низовом уровне с общеполитическими вопросами. Это требует от обеих сторон более стратегической и программной ориентации, укрепления участия, потенциала и институтов на местном уровне, совершенствования связей между северными и южными НПО и обмена опытом между ними 87/.

98. У обеих групп организаций есть серьезные причины для озабоченности. Южные НПО признают, что северные НПО внесли серьезный вклад в удовлетворение гуманитарных потребностей и в содействие такому процессу развития на Юге, в центре которого находится человеческий фактор. Однако они считают, что следует признать растущее влияние местных НПО и их ведущую роль в осуществлении в их странах деятельности, направленной на самообеспеченное развитие. Считается, что северные НПО слишком часто преследуют в развивающихся странах свои собственные цели в ущерб местным институтам и программам и что они доминируют над южными НПО или игнорируют их вместо того, чтобы активно консультироваться с ними. Южные НПО хотели бы, чтобы северные НПО перестали выступать в качестве "распорядителей денежных средств", чтобы были расширены масштабы прямого финансирования и деятельности по укреплению институциональной инфраструктуры, чтобы больше уважались местные решения

местных проблем и чтобы общие проблемы человечества решались совместно, а не путем проявления односторонней "солидарности" в целях "решения" проблем бедности в развивающихся странах 88/.

99. Северные НПО также проводят переоценку и переориентацию своей работы. Ввиду крупных масштабов их деятельности и сложного характера их программ в целях развития в последние годы их работа стала привлекать все большее внимание общественности и подвергаться все более жесткому контролю. Они испытывают острую необходимость в финансовых средствах для продолжения и расширения своей деятельности за рубежом. Обеспечение сбалансированности в их взаимоотношениях со сторонниками в своих собственных странах, правительствами-донорами, с другими учреждениями по оказанию помощи и с южными НПО - это непростоая задача. И хотя они хотели бы стимулировать передачу ответственности и полномочий, они (и их доноры) считают, что южным НПО необходимо значительно улучшить их управленческие навыки и навыки по оценке и представлению докладов и что им следует также добиваться увеличения объема ресурсов, получаемых от их сторонников в странах Юга 89/.

100. В настоящее время предпринимаются различные инициативы в целях поощрения этой новой концепции партнерства между южными и северными НПО. Например, в 1986 году 85 канадских НПО создали консорциум под названием "Партнерство Африка-Канада" с первоначальным бюджетом в 75 млн. канадских долларов в целях поощрения развития африканских стран путем оказания поддержки укреплению африканских НПО, включая рассмотрение вопроса о более гибком порядке финансирования деятельности по созданию институциональной инфраструктуры. АКОРД, другой консорциум, в состав которого входят 20 европейских и канадских институтов и инициатив, рассматривает вопрос о передаче своих программ из лондонской штаб-квартиры консорциуму африканских организаций, расположенных в различных странах африканского континента 90/.

101. Международный совет по вопросам добровольных учреждений (МСДУ), представляющий собой ассоциацию добровольных организаций из 30 стран мира, способствующую развитию сектора НПО и повышению эффективности его деятельности, разработал политические руководящие принципы, касающиеся отношений между южными и северными НПО. Эти руководящие принципы, которые уже были одобрены 44 северными и южными группами, включают следующие моменты.

а) Партнерство - сотрудничество должно иметь характер истинного партнерства, основанного на взаимном уважении, совместном активном участии и совместной отчетности. Во многих случаях реальное партнерство существует между общественностью северных стран и местными общинами южных стран, а северные и южные НПО играют роль посредников и вспомогательных учреждений.

б) Разделение труда - основная роль северных НПО заключается в оказании поддержки южным НПО и местным общинным группам путем моральной поддержки, передачи навыков и оказания финансовой помощи в осуществлении и реализации их собственных программ.

с) Отделения на местах - во многих случаях северным НПО требуются отделения на местах в странах Юга, однако такие отделения должны быть небольшими, работать с учетом местной практики и поддерживать местные НПО, а не соперничать с ними.

d) Развитие на основе участия - развитие на основе участия представляет собой медленный и непредсказуемый процесс, с трудом поддающийся оценке, и поэтому НПО-донорам необходимо разрабатывать долгосрочные программные подходы и финансовые обязательства, которые предоставляют местным общинам достаточно времени и достаточную свободу маневра для разработки, корректировки и реализации их собственных программ.

e) Стратегическое управление - как северным, так и южным НПО необходимо сделать планирование, контроль и оценку неотъемлемой частью их деятельности, и эти процессы должны осуществляться на основе участия и в целях изучения накопленного опыта, а не использоваться как механизмы контроля со стороны доноров.

f) Институциональное развитие - создание и укрепление низовых и национальных органов по вопросам развития в настоящее время является одной из наиболее важных задач развития, и следует уделять особое внимание совершенствованию управленческих навыков и подготовке кадров, особенно на местном и субрегиональном уровнях.

g) Финансирование - вместо выделения традиционных субсидий на конкретные проекты донорам следует перевести финансирование южных НПО и связи с ними на многолетнюю основу; активно поддерживать создание институциональной базы и развитие управленческого потенциала; максимально упростить требования к представлению докладов; а также стимулировать развитие оперативных резервов, расширение доступа к кредитам и осуществление проектов получения доходов, помогающих местным НПО добиться столь важной для них финансовой автономии 91/.

102. ФАО, вероятно, является единственным учреждением системы Организации Объединенных Наций, которое располагает большим опытом в этой области. Благодаря периодическому проведению с середины 60-х годов конференций и консультаций в рамках КБГ/ДР южные и северные НПО по вопросам развития могли совместно рассматривать тенденции, проблемы и возможности для сотрудничества в целях развития. В ходе проекта "Лицо Африки", осуществлявшегося в 1986-1988 годах при содействии ФАО, европейским и африканским НПО по вопросам развития оказывалась помощь в изучении различных аспектов кампаний по решению продовольственного кризиса в Африке и влияния чрезвычайной помощи на усилия соответствующего населения в рамках самопомощи, а также в выработке выводов, касающихся сотрудничества между северными и южными НПО.

103. Вышеизложенное свидетельствует о том, что как северные, так и южные НПО переходят от своей прежней роли, заключавшейся в оказании услуг, к осуществлению более широких программ и укреплению потенциала местных общин, с тем чтобы они могли добиваться своего собственного развития на основе самообеспеченности. В этой связи не только северные и южные НПО, но и учреждения системы Организации Объединенных Наций и другие доноры и участники могли бы принять меры в целях содействия решению этой важнейшей долгосрочной задачи международного развития. После краткого обзора инициатив, предпринимаемых на других уровнях в целях оказания поддержки совместной работе на местах с НПО, который содержится в главе V, в главе VI проводится подробный анализ нескольких важных вопросов: создания сетей, обмена информацией, программ наращивания потенциала и подготовки кадров, требований административного контроля и оценки.

V. ПРОЦЕССЫ И ПОЛИТИКА СОТРУДНИЧЕСТВА НА ДРУГИХ УРОВНЯХ

104. Для эффективного осуществления программ сотрудничества в целях развития требуется комплексная структура взаимодополняющих процессов. Хотя ключевое значение для оперативной деятельности с НПО имеет уровень стран, региональный, глобальный, политический и межучрежденческий уровни также играют важную роль. Поскольку интересы и задачи НПО являются столь многообразными, качество сотрудничества и диалога системы Организации Объединенных Наций с НПО можно было бы значительно повысить, если бы каждое учреждение прилагало активные усилия к тому, чтобы сосредоточить свое внимание на тех сетях НПО, которые имеют общие существенные интересы и технические задачи.

A. Региональный уровень

105. Региональный уровень, возможно, является "утерянным звеном" между деятельностью НПО на национальном и низовом уровнях и общеполитическими и руководящими функциями подразделений в штаб-квартирах. Действительно, в совместной работе с НПО на региональном уровне не было достигнуто значительного прогресса, однако, как отмечается ниже, в настоящее время как внутри, так и вне системы Организации Объединенных Наций предпринимаются очень многообещающие усилия в этом направлении.

106. Региональные учреждения должны играть важную роль в содействии оперативному сотрудничеству с НПО по нескольким причинам:

- a) региональные перспективы являются важной частью программ развития;
- b) организационная программа на региональном уровне, особенно для учреждений с немногочисленными или разбросанными национальными отделениями, может повысить оперативный потенциал и сосредоточить внимание на вопросах и возможностях сотрудничества с НПО, которые в противном случае могли бы и не проявиться;
- c) региональная программа работы с НПО может послужить важным источником информации и способствовать вкладу НПО в работу региональных руководящих органов;
- d) активная региональная программа может предусматривать и/или стимулировать проведение важных исследований и компаративного анализа представляющих общий интерес ситуаций и опыта во всем регионе;
- e) налаживание оперативной связи между НПО и региональными отделениями различных учреждений может принести большую пользу как для программ каждого учреждения, так и для общего развития региона.

107. Что касается специализированных учреждений, то во всех шести региональных отделениях ВОЗ имеются сотрудники категории специалистов, которые занимаются работой с НПО. Особенно глубокое впечатление на инспекторов произвела практика, используемая в ПАОЗ, где с мая 1990 года один из сотрудников занимается поощрением партнерства между правительствами и НПО, стимулированием создания сетей НПО и наращиванием потенциала НПО для участия в процессах планирования здравоохранения и в политическом диалоге. Эта работа продвигается вперед столь быстрыми темпами, что был назначен также специальный межстрановой консультант, работающий на полную ставку. В целом ПАОЗ предпринимает совместные инициативы с НПО в отдельных странах; расширяет банк

данных, который в настоящее время включает примерно 500 фамилий; создает координационные центры для НПО в каждом из своих отделений, расположенных в различных точках американского континента; издает бюллетень новостей НПО в целях обмена информацией между персоналом ПАОЗ; а также в целом пытается не отставать от опережающих темпов роста числа и значения НПО в Латинской Америке и Карибском бассейне за последние 20 лет. Следует отметить опубликованный в 1990 году документ для персонала ПАОЗ, в котором рассматривается характер НПО, дается характеристика деятельности НПО, рассказывается о том, каким образом другие учреждения сотрудничают с НПО, а также приводятся многочисленные примеры эффективной совместной работы ПАОЗ и НПО 92/.

108. ФАО начиная с 70-х годов осуществляет региональные программы поддержки НПО через программу КБГ/ДР и свои региональные бюро. С учетом потребностей, выраженных ее партнерами из числа НПО, основное внимание в этих программах уделяется программам обменов, подготовке кадров, поддержке проектов, созданию сетей, укреплению отношений между НПО и правительствами, выявлению партнеров среди северных НПО и предоставлению информации и документации.

109. В 80-х годах в шести региональных отделениях ЮНИСЕФ были созданы должности старшего сотрудника по внешним связям, и находящиеся на этих должностях сотрудники высокого ранга занимаются конкретно укреплением сотрудничества на региональном уровне с такими различными партнерами, как межправительственные организации, НПО и сети НПО и средства массовой информации. Благодаря созданию этих должностей удалось значительно активизировать сотрудничество с региональными НПО и сетями НПО, занимающимися пропагандистской деятельностью по таким вопросам, как права ребенка и улучшение положения женщин, а также укрепить сотрудничество, которое было ранее налажено региональными консультантами в рамках таких конкретных программных секторов, как здравоохранение и образование. Особенно прочные связи сотрудничества с НПО на региональном уровне существуют в региональных бюро для Восточной и Южной Африки, Восточной Азии и Тихого океана и Южной Азии.

110. Значительная часть сотрудничества ПРООН с НПО осуществляется на региональном уровне. Уже отмечалась осуществляемая в 33 африканских странах программа поощрения сотрудничества НПО с правительствами, друг с другом и с ПРООН. Кроме того, сеть "Африка - 2000", в рамках программы представления мелких субсидий, оказывает поддержку деятельности НПО и деятельности на низовом уровне, направленной на обеспечение устойчивого развития. Инициатива "Азия - Тихий океан - 2000", которая в экспериментальном порядке осуществлялась в 1992 году, будет оказывать поддержку деятельности на местах в целях улучшения окружающей среды городских районов, а в рамках другого проекта в Латинской Америке будет активизирована поддержка деятельности НПО в области борьбы с нищетой.

111. Лидирующее положение среди региональных комиссий Организации Объединенных Наций занимает ЭСКАТО. В октябре 1991 года была принята Стратегия социального развития для региона ЭСКАТО до 2000 года и на последующий период. В ней рассматриваются проблемы и преимущества налаживания партнерских связей между НПО и правительствами в деле планирования и осуществления усилий в целях социального развития, и одновременно признаются взаимодополняющие сильные стороны этих двух групп и их различные сферы ответственности. Кроме того, в докладе ЭСКАТО от декабря 1991 года проводится анализ быстрого роста масштабов и влияния "сектора НПО" во многих странах Азии и Тихого океана и выдвигаются предложения в отношении направлений будущей

работы ЭСКАТО в целях укрепления сотрудничества между НПО и правительствами на региональном уровне 93/. В прошлом десятилетии ЭСКАТО также работала с НПО путем проведения симпозиумов по таким вопросам, как сотрудничество в целях регионального социально-экономического развития и борьбы с нищетой в сельских районах.

112. Хотя ЭКА пока не смогла разработать какую-либо программу помощи, Конференция министров ЭКА приняла "Африканскую хартию участия населения в развитии и преобразованиях". Эта хартия была разработана усилиями 400 участников, включая представителей 150 африканских НПО, ЭКА и других учреждений, на Международной конференции в Аруше, Танзания, в 1990 году. Эта хартия, являющаяся результатом активных и искренних дискуссий, подчеркивает значение развития, в центре которого находится человеческий фактор, а также необходимость далеко идущих изменений на всех уровнях африканского общества в целях стимулирования эффективного участия населения и его организаций и ассоциаций. Она содержит призыв к НПО обеспечивать полное участие, демократический характер и отчетность и настоятельно призывает к созданию национальных форумов для налаживания "честного и открытого диалога между африканскими правительствами, низовыми организациями и НПО" в целях получения информации для национальных процессов формирования политики 94/.

113. Другие региональные учреждения пока что активнее работают с НПО, чем региональные органы системы Организации Объединенных Наций. Например, в 1987 году Африканский банк развития разработал политику сотрудничества с НПО в осуществлении финансируемых им проектов, в которой подчеркивается большое значение НПО для организации и обеспечения участия бенефициаров. С тех пор Банк принял оперативные руководящие принципы, опубликовал несколько существенных исследований о деятельности НПО в его государствах-членах 95/, включил в свой ежегодный доклад за 1989 год положения, касающиеся деятельности и потенциала НПО 96/ и осуществлял последующие меры в целях оценки, обсуждения и укрепления его сотрудничества с НПО.

114. Еще более активное участие в этой деятельности принимают Европейские сообщества (ЕС). В последние 15 лет ЕС рассматривает сотрудничество с НПО как одну из наиболее динамичных областей сотрудничества в целях развития. Должностные лица ЕС подчеркивают, что благодаря своим связям с населением НПО и низовые организации вносят неоценимый вклад в стимулирование альтернативных моделей развития и в поощрение прав человека, демократизация и участия 97/. В 1990 году ЕС ассигновали на сотрудничество с НПО примерно 320 млн. ЭКЮ (около 400 млн. долл. США), что на 14% больше, чем в 1989 году. Как показывают эти цифры, ЕС поддерживает очень тесные оперативные связи с НПО для совместного финансирования усилий в целях развития, проведения в Европе кампаний по информированию общественности, осуществления деятельности в области продовольствия, чрезвычайной помощи и беженцев, и реализации специальных совместных программ помощи 98/.

115. Важное значение приобретают также региональные сети НПО. В недавно опубликованном ежегодном докладе Азиатской коалиции НПО по аграрной реформе и развитию сельских районов (АНГОК) отмечается роль, которую могут играть такие органы. АНГОК, которая была создана в 1979 году, занимается оказанием помощи бедным слоям населения в Азии, защищает их интересы и является выразителем ценностей и перспектив народов Азии. Ее четыре основные программы включают устойчивое развитие, институциональное развитие НПО, политический диалог и образование и специальные проекты. Она сотрудничает как с сетями, так и с отдельными донорами, организует многочисленные совещания, издает широкий круг

публикаций, ведет базу данных об НПО и выступает в качестве регионального информационно-координационного центра 99/. ФАО оказывала поддержку созданию этой сети и ряду других сетей НПО, занимающихся вопросами развития сельских районов.

В. Глобальный уровень

116. Поскольку страновой и низовой уровни имеют ключевое значение для оперативной деятельности по сотрудничеству с НПО, роль штаб-квартир, таких, как региональные бюро, имеет главным образом вспомогательный характер. Как уже обсуждалось в других главах настоящего доклада, штаб-квартиры могут оказывать наиболее эффективную помощь в формулировании руководящих принципов оперативного сотрудничества, в создании баз данных и обмене информацией с НПО, а также в поддержании политического диалога, о котором речь пойдет в следующем разделе.

117. Важной глобальной функцией является разработка общей организационной политики и лидерство в работе с НПО. Однако сотрудничество той или иной организации с НПО может осуществляться по многочисленным различным оперативным направлениям, в различных странах и с различными типами НПО. Поэтому требуется не жесткая или централизованная система, а сеть, которая может гибко и творчески реагировать на эти многочисленные потребности в пределах общих организационных рамок и политики.

118. Кроме того, ввиду новизны оперативной деятельности с НПО, недостаточно разработать политический документ или оперативные инструкции. Организации необходимо начать постоянный процесс обучения и диалога, с тем чтобы она могла добиться максимальных результатов в своих усилиях по сотрудничеству и достичь своих программных целей. В других частях настоящего доклада уже обсуждались инициативы, предпринятые такими учреждениями, как ЮНЕСКО, ПРООН, ЮНФПА и УВКБ. В настоящем разделе рассматриваются последние изменения в деятельности ФАО, Всемирного банка, ВОЗ, ЮНЕСКО, МОТ и ВОИС, а также необходимость обеспечения большей четкости и скоординированности оперативной деятельности с НПО в Секретариате Организации Объединенных Наций.

119. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций ответственность за работу с НПО обычно несет сотрудник отдела по внешним связям. В этом есть определенный смысл, поскольку НПО представляют собой "внешние" организации, а также ввиду традиционного отношения к НПО, в узком контексте общественной информации, как к каналу распространения сведений о программах Организации (см. следующий раздел). Однако в свете новых условий и приоритетов совместной работы с НПО в области развития необходимо, чтобы координационный центр НПО, где бы он ни находился, уделял значительно больше внимания тесным связям с оперативными департаментами, оказывал поддержку их работе с НПО и был полностью в курсе того, какую деятельность организация осуществляет совместно с НПО на местном уровне во всем мире.

120. ФАО впервые подчеркнула важность работы с НПО в ходе своей Кампании по борьбе с голодом в 60-х годах, и в 1983 году Генеральный директор вновь призвал предпринять усилия в рамках всей организации в целях расширения и укрепления сотрудничества с НПО. В 1991 году Генеральный директор указал на все более глобальный и секторальный характер деятельности системы Организации Объединенных Наций и на вытекающую из этого необходимость более тесной работы с другими организациями, включая НПО. Он отметил, что ответственность за связь и сотрудничество с НПО лежит сразу на нескольких подразделениях, однако

теперь необходимо создать единый центр для координации и стимулирования дальнейшей оперативной деятельности с НПО и для поддержания контактов на политическом уровне. Поэтому Конференция ФАО включила в число областей, ассигнования на которые на 1992-1993 годы были увеличены, создание нового единого Бюро по внешним сношениям, которое было усилено персоналом для выполнения все более возрастающего объема представительской деятельности и деятельности по вопросам существа и по сбору информации 100/.

121. Всемирный банк принял руководящие принципы для оперативного сотрудничества с НПО, разработал вспомогательные проекты, проводит регулярные консультации с НПО и ведет крупномасштабные базы данных и информации, доступ к которым можно получить через его Центр по ресурсам НПО. Однако основное внимание уделяется аналитической работе. Банк провел обзор своей прежней работы с НПО 101/, после чего были организованы семинары по подготовке персонала, была опубликована брошюра по этому вопросу 102/, была организована трехлетняя программа семинаров о роли НПО в процессе развития и проводились обмены персоналом с НПО. В более широком смысле, в соответствии с просьбами НПО, Банк предпринял крупную инициативу, начав в 1991 году трехлетнюю аналитическую программу по вопросам развития на основе участия населения. Она преследует следующие цели:

a) развивать и документировать осуществляемые при поддержке Банка виды оперативной деятельности на основе участия населения (многие из которых осуществляются с участием НПО);

b) ускорить ознакомление Банка с другими инициативами на основе участия, осуществляемыми как внутри, так и вне Банка;

c) рассмотреть любые изменения, которые необходимо внести в практику Банка в целях поощрения более широкого участия 103/.

122. Хотя ни одна из других организаций системы Организации Объединенных Наций не располагает столь крупными ресурсами, как Всемирный банк, они также могут предпринять аналогичные аналитические исследования по вопросам организации, о чем свидетельствуют усилия ВОЗ. Поскольку центральной задачей и целью систем здравоохранения стран является первичная медико-санитарная помощь на уровне общин, ВОЗ и Координационная группа НПО по первичному медико-санитарному обслуживанию проявляют особый интерес к совершенствованию сотрудничества друг с другом и с правительствами. В 1991 году был назначен консультант, который провел обзор в целях выявления основных вопросов для дальнейшего изучения. Было установлено, что в первоочередном порядке необходимо изучить существующие стратегии, касающиеся сотрудничества, координации и политических вопросов на уровне стран, а также вопросы совершенствования механизмов оперативной деятельности. Было предложено разработать рамки для осуществления первичной медико-санитарной помощи и конкретные планы действий, а также провести оперативные исследования (по характеристикам, стратегиям, созданию сетей и сотрудничеству) на уровне стран. В ходе 1992 года проводилась последующая работа в этом направлении.

123. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) также развивает свои давние консультативные отношения с НПО путём децентрализации и изменения практики составления обзоров по странам. Она стремится обеспечить более совершенное, прочное и эффективное участие НПО на региональном и национальном уровнях путем:

- a) содействия осознанию национальными комиссиями ЮНЕСКО их ответственности в вовлечение национальных НПО в их работу;
- b) организации коллективных региональных консультаций с НПО; и
- c) создания специальной программы поддержки НПО, особенно в Южном полушарии.

124. МОТ является единственным учреждением системы Организации Объединенных Наций, которое вовлекает НПО (т.е. организации работников и нанимателей) в каждый аспект своей работы. В течение десятилетий она также разработала стратегии и политику в целях вовлечения в свою оперативную деятельность широкого круга других групп и ассоциаций самопомощи населения. Были разработаны соответствующие системы и механизмы для эффективного партнерства с НПО, работающими на различных уровнях и имеющими различные возможности. Благодаря вовлечению общинных организаций, организаций сельских трудящихся, добровольных женских групп самопомощи, ассоциаций предпринимателей, мастеровых и ремесленников и других организаций и сотрудничеству с ними МОТ накопила богатый опыт. Во всех случаях МОТ стремится не только выявлять "сравнительные преимущества" соответствующих НПО, но также способствовать их укреплению.

125. Небольшие специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций имеют значительно более ограниченные программы и представительства на местах, чем крупные учреждения. Однако, как показывает опыт Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), они также, когда это возможно, стремятся расширять свою совместную деятельность с НПО в целях развития. ВОИС работает главным образом с различными специализированными ассоциациями НПО, занимающимися правами промышленной собственности, авторским правом и смежными правами. Более чем 100 таких международных НПО участвуют в качестве наблюдателей в проводимых ею совещаниях, а также в ежегодном консультативном совещании НПО. Для расширения роли НПО из развивающихся стран в работе ВОИС Генеральный директор просил правительства развивающихся стран предложить кандидатуры еще 70 соответствующих НПО, и те из них, которые проявили интерес к участию в конкретных заседаниях ВОИС, получили соответствующие приглашения. Кроме того, местные НПО участвуют в рабочих совещаниях, симпозиумах и других мероприятиях на местах, осуществляемых ВОИС в целях развития.

126. Эти структурные реформы и аналитические программы представляют собой позитивные шаги, и всем организациям следует рассмотреть вопрос об укреплении их оперативного сотрудничества с НПО. Однако инспекторы установили, что организация, имеющая наиболее широкий диапазон областей сотрудничества с НПО - Секретариат Организации Объединенных Наций, - пока не провела учета своей деятельности по сотрудничеству и не занимается ее организацией. В 1992 году Генеральный секретарь опубликовал подробный анализ потребностей базирующейся в Нью-Йорке Группы по неправительственным организациям, которая занимается консультативными и информационными аспектами взаимоотношений НПО с межправительственными органами, программами и конференциями Организации Объединенных Наций 104/. Однако сопоставительный анализ более широкой области оперативного сотрудничества с НПО пока не проведен.

127. В 1988 году в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь начал исследования по вопросу об отношениях Секретариата с НПО. Консультативная служба по вопросам управления (МАС) провела подробный обзор отношений с НПО в рамках программ, осуществляемых в различных местах службы, с

тем чтобы изыскать возможности для совершенствования систематического сотрудничества с НПО, а также выяснить целесообразность создания системы баз данных для выявления НПО, работающих в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций и располагающих экспертными знаниями, представляющими интерес для конкретных проектов и программ Организации Объединенных Наций. Однако по каким-то причинам это исследование так и не было завершено.

128. Как представляется, в настоящее время существует еще более острая необходимость в таком исследовании, чем в 1988 году. Различные программы Организации Объединенных Наций признают большое значение оперативных отношений с НПО, однако слишком часто их нынешние отношения строятся на индивидуальной основе, четко не определены и представляют собой главным образом обычный обмен информацией, а не существенную оперативную деятельность. В то же время существуют важные новые политические директивы Генеральной Ассамблеи (в частности, резолюция 44/211), подчеркивающие значение низовых программ и участия населения в процессе развития, и различные органы системы Организации Объединенных Наций проводят в жизнь многочисленные новые инициативы, которые предусматривают совместную работу с НПО на местном уровне и которые рассматриваются в других главах настоящего доклада. Кроме того, постоянно открываются новые важные области для совместной деятельности Организации Объединенных Наций и НПО, такие, как права человека, смягчение последствий стихийных бедствий и специальные миссии, примеры которых рассматриваются в главе II. Помимо этого, поскольку в 1992 году Секретариат начал серьезную реорганизацию, еще более возрастает необходимость более четко определить конкретные обязанности и процессы для оперативных усилий с НПО.

129. Инспекторы рекомендуют, чтобы МАС обновила и завершила начатое ранее исследование. Затем на основе этой информации Генеральному секретарю следует определить структуру и политику для оперативного сотрудничества подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций с НПО. Ввиду огромного разнообразия самих НПО и характера их участия во многих программах Организации Объединенных Наций, инспекторы считают, что Секретариату следует разработать общие политику и рамки для анализа и выполнения лидирующей роли в этом сотрудничестве, допускающие достаточную гибкость, с тем чтобы в рамках конкретных программ можно было ответственным и творческим образом реагировать на возникающие потребности в сотрудничестве.

С. Уровень формирования политики

130. НПО – это не просто механизмы для осуществления программ развития, гуманитарных и других оперативных программ в развивающихся странах. Они также играют очень важную роль и выполняют большой объем работы в области сбора, формулирования, выражения и защиты взглядов, интересов и нужд своих членов и кругов, от имени которых они выступают. Эта функция обычно делится на две области: распространение знаний и формирование общественного мнения по различным вопросам – и она все чаще осуществляется путем обсуждения мнений НПО с правительствами и в рамках других форумов, занимающихся формированием государственной политики 105/.

131. В других главах настоящего доклада рассматриваются пути дальнейшего развития этих функций низовыми НПО на уровне стран. Особое значение имеют следующие три области: процесс разработки программ развития при участии населения на уровне стран и секторов, расширение совместной работы и диалога между национальными и местными правительственными органами и НПО в области

оперативной деятельности и значительная активизация усилий по созданию сетей и обмену информацией, предпринимаемых тысячами отдельных НПО и группами НПО во всем мире.

132. Возможно, как южные, так и северные НПО по вопросам развития, которые концентрируют свою деятельность на низовом уровне, очень далеки от международной политики в области развития и от обсуждения программных вопросов в международных организациях и на специальных региональных и глобальных конференциях. Однако принимаемые по итогам таких обсуждений решения могут оказывать огромное воздействие на формирование и осуществление будущих стратегий и программ в области развития. Итоги многочисленных аналитических исследований свидетельствуют о том, что низовые НПО могут представить большой объем полезной информации для такого процесса принятия решений по вопросам развития. Они располагают особенно большим объемом знаний в отношении программ, предназначенных для бедных слоев населения, в частности в том, что касается их потребностей, соответствующих технологий и гибких и новаторских стратегий осуществления. Эти знания НПО на "микроуровне" могут послужить важнейшим вкладом в такую деятельность на "макроуровне", как проведение исследований и формулирование региональной и глобальной политики в целях выработки эффективных низовых стратегий и программ на местах 106/.

133. Предстоит еще многое сделать для увязывания этих "микро" и "макро" перспектив и опыта в рамках разработки политики в области развития. Консультативные процессы системы Организации Объединенных Наций являются довольно сложными и не всегда учитывают существующую политическую ситуацию в области развития. Отношения между Организацией Объединенных Наций и НПО берут свое начало с 1945 года. В настоящее время примерно 1 500 международных и национальных НПО имеют официальный "консультативный" статус при ЭКОСОС (позволяющий им участвовать в совещаниях в качестве наблюдателей, получать документы и информационные материалы и предлагать пункты повестки дня, а в некоторых случаях представлять документы) или статус "ассоциации" при Департаменте общественной информации.

134. Однако для получения консультативного статуса могут потребоваться несколько лет и существенные расходы, и такой статус может быть ограничен или аннулирован. Обычно его получают международные НПО, занимающиеся профессиональными, религиозными или социальными вопросами, которые активно действуют в Нью-Йорке и Женеве, а не оперативные НПО по вопросам развития. Кроме того, в существующем консультативном процессе основной упор делается на поддержку деятельности Организации Объединенных Наций со стороны НПО, а не на двусторонний диалог по существенным вопросам. Предполагается, что НПО вносят свой вклад, "обращая внимание на конкретные вопросы, предлагая идеи и программы, распространяя информацию и мобилизуя общественность в поддержку Организации Объединенных Наций" 107/. В специализированных учреждениях действуют в целом аналогичные процедуры, хотя по сравнению с Организацией Объединенных Наций в целом круг НПО, с которыми они работают, конечно же, в значительно большей степени ограничен конкретными областями.

135. НПО по вопросам развития сталкиваются со своими собственными трудностями в деле налаживания политического диалога. Ввиду их активного участия в оперативных программах в их собственных областях деятельности они не проявляют большой готовности участвовать в пропагандистских усилиях или выделять для этого средства и персонал. Кроме того, они зачастую недостаточно хорошо знакомы с важными проблемами, процессами и тактикой ведения переговоров и оказания закулисного давления, а также с важнейшими проблемами национальной и

международной политики. Они не имеют опыта совместной работы. Их позиции являются разобщенными, и северные и южные НПО не всегда хорошо понимают друг друга. Эти проблемы еще более остро стоят для южных НПО, которые намного хуже подготовлены для проведения эффективных пропагандистских программ, чем северные НПО 108/.

136. В последние годы ситуация начала изменяться, поскольку НПО по вопросам развития стали переключаться с оказания услуг на деятельность по наращиванию потенциала, а затем и на обеспечение прав и пропагандистскую деятельность по тематике национального и международного развития. Например, на глобальном уровне МСДУ в 1988 году разработал и принял политическое заявление и план действий в области образования, государственной политики и совершенствования сотрудничества на местах в сферах развития, окружающей среды и народонаселения 109/. В качестве примера усилий, предпринимаемых на региональном уровне, можно привести консультации, организованные в 1991 году МВЕНГО, региональной организацией, занимающейся оказанием поддержки НПО в восточной и южной частях Африки. Представители свыше 30 НПО из 12 стран обсудили повестку дня, включающую перспективы низовой деятельности в связи с кризисной ситуацией в Африке, вопросы государственного управления и участия населения, отношения с исследовательскими институтами в Африке, состояние развития в Африке и формирующуюся роль НПО в деле пропаганды политики 110/.

137. Что касается международных организаций, то необходимость налаживания более эффективного двустороннего диалога проявляется в двух основных областях: регулярные консультации с индивидуальными организациями и специальные региональные и глобальные конференции. В последние несколько лет ряд учреждений предпринимают усилия в целях организации более существенных дискуссий с НПО.

а) Начиная с 60-х годов ФАО проводит регулярные консультации с НПО в контексте программы КБГ/ДР и все чаще приглашает НПО участвовать в совещаниях по широкому кругу технических проблем. Она также проводит неофициальные совещания с международными НПО, принимающими участие в двухгодичных конференциях ФАО. В ходе совещания, проведенного в 1991 году, основное внимание уделялось таким вопросам, как Международная конференция по питанию, участие населения в развитии сельских районов, устойчивое развитие и возможности укрепления сотрудничества между ФАО и НПО 111/.

б) С начала 60-х годов ЮНЕСКО раз в два года проводит коллективные консультации с НПО по общим вопросам и ежегодно - по вопросам существа. ЮНЕСКО почти полностью посвятила один из последних номеров своего ежемесячного журнала своей работе с НПО. Хотя основное внимание в этом журнале уделяется тесным связям ЮНЕСКО с интеллектуальными и научными кругами, в нем также содержится информативный и искренний анализ деятельности. Он охватывает отношения между ЮНЕСКО и НПО, примеры совместной работы с НПО в установлении стандартов, осуществлении проектов на местах, подготовке конференций и в научных программах, а также очень четкое резюме политики и процедур, применяемых ЮНЕСКО для "официальной" работы с 585 международными НПО 112/.

в) С 1988 года ЮНКТАД организует ежегодные конференции с участием НПО. Последняя из них, которая состоялась в апреле 1993 года и в которой приняли участие 50 НПО (15 из развивающихся стран), была посвящена новым программам работы ЮНКТАД и областям, в которых можно укрепить рабочие отношения между НПО и ЮНКТАД. Кроме того, с 1992 года ЮНКТАД уделяет большое внимание вкладу неправительственных органов, включая НПО, в деятельность ЮНКТАД и принимает меры в целях содействия их участию в межправительственных органах ЮНКТАД.

d) НПО по вопросам сотрудничества, действующие совместно с европейскими сообществами, в течение уже двух десятилетий проводят совместные совещания. На состоявшейся в 1991 году Генеральной Ассамблее выступили представители Комиссии и НПО, состоялась дискуссия с членами Европейского парламента и были организованы рабочие совещания по существенным вопросам, в том числе совещание по южным НПО и их внешним сношениям 113/.

e) Международные НПО, имеющие консультативный статус, участвуют в заседаниях Правления ЮНИСЕФ и в сессиях Комитета по программам и могут распространять заявления, а в некоторых случаях выступать с устными заявлениями по соответствующим вопросам. Они также входят в состав Комитета НПО по ЮНИСЕФ, который представляет собой важный канал для обмена информацией и опытом, курирует деятельность целого ряда рабочих групп по конкретным вопросам и ежегодно организует при поддержке ЮНИСЕФ консультации и конференции в различных регионах мира по проблемам, касающимся детей и их семей. Кроме того, ЮНИСЕФ работает вместе с консультативными группами по таким вопросам, как Конвенция по правам ребенка, первичное медико-санитарное обслуживание и деятельность, касающаяся положения детей в Восточной и Центральной Европе. НПО также сотрудничают с 32 национальными комитетами ЮНИСЕФ 114/.

f) Между Всемирным банком и НПО ведется активный политический диалог, в рамках которого основное внимание в последнее время уделяется окружающей среде, нищете и развитию на основе участия населения. Ежегодно проводятся совещания Комитета НПО - Всемирного банка, и этот Комитет недавно подчеркнул увеличение вклада и повышение уровня представительства Рабочей группы НПО и управляющих Банка. Банк также проводит все большее число консультаций с НПО и группами НПО по оперативным проектам и другим вопросам, и по крайней мере одна из них была охарактеризована как постоянный процесс "устойчивого антагонизма", основанного на эффективном, но критическом политическом диалоге 115/.

g) По просьбе своего Совета управляющих МФСР учредил регулярные консультации между МФСР и НПО, которые начались в 1990 году. На состоявшемся в ноябре 1991 года совещании Руководящей группы МФСР/НПО основное внимание было уделено средствам укрепления дальнейшего сотрудничества, а на совещании в апреле 1992 года было запланировано рассмотреть вопрос об оперативных руководящих принципах для сотрудничества между МФСР и НПО.

138. Что касается второй области, т.е. специальных региональных и глобальных конференций по проблематике развития, которые проводятся с начала 70-х годов, то и здесь также был достигнут определенный прогресс в налаживании связей с НПО, однако он зачастую носит единоразовый и непостоянный характер. Можно отметить расширение участия НПО в конференциях по вопросам наименее развитых стран и образования в 1990 году.

139. В связи с проведением Международной конференции по вопросам питания, организованной ФАО и ВОЗ в конце 1992 года, особое внимание роли НПО уделялось и на этапе подготовки, и в ходе самой Конференции, и в рамках последующей деятельности. НПО готовили документы и планы на уровне стран и участвовали в региональных совещаниях. Кроме того, впервые в истории проведения глобальных совещаний системы Организации Объединенных Наций делегаты НПО были приглашены принять участие в деятельности рабочих групп на совещании Подготовительного комитета в августе 1992 года не в качестве наблюдателей, а в качестве участников. На самой Конференции присутствовали 246 участников от 156 НПО, в том числе от 65 НПО из развивающихся стран. Эффективный вклад НПО нашел свое отражение в пересмотренном варианте Всемирной декларации и Плана действий в области питания.

140. В самой крупной и наиболее широко освещавшейся в последнее время конференции - Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (КООНОСР), состоявшейся в Бразилии в 1992 году, участвовало, без сомнения, самое большое, чем когда либо, число НПО - северных и южных - по вопросам экологии и развития, а также групп женщин, молодежи и коренных народов. Пока слишком рано говорить о том, что КООНОСР стала поворотной точкой в деле расширения сотрудничества между международными организациями, правительствами и НПО в разработке политики в целях развития. Тем более что организационные вопросы работы комиссии по устойчивому развитию (которая будет создана по итогам Конференции), включая роль НПО, пока что до конца не решены.

141. Однако некоторые позитивные сдвиги налицо. Интенсивное внимание средств массовой информации высветило растущую роль НПО по вопросам развития на таких конференциях и "волю народов" как фактор, влияющий на глобальные политические решения. Существенный вклад НПО в рассмотрение многих сложных вопросов на КООНОСР показал, что они располагают большим опытом и специальными знаниями, а также продемонстрировал их незаменимую роль в деле пропаганды и просвещения в целях привлечения внимания общественности и обеспечения поддержки рассматриваемых мер. В ходе многолетнего процесса подготовки КООНОСР тысячи НПО узнали многое о том, каким образом следует (и каким образом не следует) принимать эффективное участие в таких процессах разработки политики совместно с другими НПО, правительствами и международными организациями. Внушает также надежду тот факт, что некоторые страны исключили представителей НПО в состав своих официальных делегаций на Конференции в Рио-де-Жанейро.

142. Однако сохраняются и серьезные проблемы. Главная из них заключается в том, что на каждой из последних глобальных конференций участие НПО предусматривалось на единоразовой основе. Это означает в худшем случае, что в любой момент может вернуться прежняя практика, отводившая НПО место на периферии процесса подготовки конференций, а в лучшем случае, что НПО зачастую лишены информации и тратят много времени (и, возможно, энтузиазма), пытаясь выяснить, какие и чьи правила действуют в отношении той или иной конференции.

143. Хотя НПО все шире задействуются на региональном уровне и в целом в подготовке к последним конференциям, на глобальных совещаниях им по-прежнему отводится не совсем четкая и отдельная роль. Кроме того, тысячам НПО крайне трудно организовать и согласовать общие позиции по спорным политическим вопросам, хотя это, конечно же, неизбежно и присуще процессу демократического плюрализма.

144. Эти проблемы участия наиболее остро встают перед южными НПО по вопросам развития, хотя они как раз и представляют тех самых людей, в интересах которых проводятся такие конференции. Принцип участия населения, столь часто подчеркиваемый руководящими органами системы Организации Объединенных Наций, необходимо применять последовательно: не только на уровне общин или национальном уровне, но и на региональном и глобальном уровнях при формулировании политики и оценки проблем развития.

145. В настоящее время многие различные органы призывают применять новаторские подходы к сотрудничеству при обсуждении политики в области развития.

а) В одном из своих выступлений после КООНОСР Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций заявил, что Организация Объединенных Наций должна пересмотреть свою роль в контексте демократических норм управления и развития, выявить не нашедшие своего выражения интересы бедных слоев населения и стимулировать обмен идеями и предложениями с источниками, расположенными вне Организации Объединенных Наций и правительственной сферы 115/.

б) Один опытный дипломатический представитель при Организации Объединенных Наций заявил в 1992 году, что НПО могут сыграть очень важную роль в международном управлении, поскольку правительствам необходим вклад со стороны международной сети групп, не входящих в официальные структуры, но имеющих огромный потенциал энергии и инициатив 117/.

в) Председатель состоявшегося в 1991 году совещания одной из групп НПО отметил, что во многих резолюциях, принятых в последнее время различными органами Организации Объединенных Наций, содержится призыв к активизации сотрудничества с НПО, и выразил надежду на то, что происходящие в мире политические перемены приведут к большей открытости и к большему пониманию роли НПО и их вклада в деятельность Организации Объединенных Наций, в том числе и при работе над резолюцией Генеральной Ассамблеи о принятии стандартных правил участия НПО во всемирных конференциях 118/.

г) НПО также указывали на преимущества активного гражданского общества, в котором НПО и организации населения действуют вместе с государством и рыночными структурами в целях национального и международного развития, включая важный диалог по вопросам политических условий и реформ, имеющих решающее значение для стимулирования самообеспеченного развития 119/.

146. В 1982 году ОИГ по просьбе Генеральной Ассамблеи опубликовала доклад об организации и процедурах специальных конференций Организации Объединенных Наций, и Ассамблея впоследствии приняла стандартные правила процедуры 120/. В последующее десятилетие НПО громко заявили о себе как о серьезных партнерах в деле развития, и была разработана новая политика системы Организации Объединенных Наций, предусматривающая децентрализованный и основанный на участии населения подход к развитию. Организация Объединенных Наций продолжает проводить важные специальные глобальные конференции, такие, как КООНОСР (Всемирная встреча на высшем уровне) и Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития, которую планируется организовать в 1995 году по случаю 50-й годовщины Организации Объединенных Наций (средства массовой информации уже называют ее "встречей народов на высшем уровне"). Для достижения новых политических целей и укрепления своего авторитета системе Организации Объединенных Наций следует доказать, что "народы" будут намного полнее и эффективнее вовлекаться в будущие глобальные конференции по вопросам развития, чем это имело место в прошлом.

147. Рассмотрение новых условий участия НПО по вопросам развития в региональных и глобальных конференциях системы Организации Объединенных Наций выходит за рамки настоящего доклада. Однако приведенное выше резюме свидетельствует о том, что это очень важный вопрос, который, по мнению многих, необходимо пересмотреть в свете новой политики, принятой руководящими органами, поскольку от масштабов участия в разработке новых стратегий и программ во многом будет зависеть и будущий успех. Хотелось бы в этой связи упомянуть опубликованные недавно доклады, представляющие интерес для всех организаций системы: доклад о роли кооперативов с учетом последних

экономических и социальных тенденций 121/ и доклад о необходимости разработки общесистемной политики и стратегии оказания помощи в борьбе с нищетой 122/. С этим напрямую связан и не менее важный вопрос о более эффективном участии НПО и других групп в региональных и глобальных конференциях по вопросам развития.

148. В этой связи инспекторы рекомендуют Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря, в консультации с другими организациями и учреждениями системы, подготовить углубленный анализ в целях пересмотра и обновления принятых в 1982 году процедур проведения специальных конференций, особенно пункта 6 приложения к резолюции 37/14В, с тем чтобы официально оформить и стимулировать более широкое участие НПО и других групп в специальных, региональных и глобальных конференциях по вопросам развития. Такое изменение будет способствовать достижению поставленных перед системой целей участия населения и самообеспеченности, поскольку оно позволит учитывать опыт, перспективы и потребности, существующие на низовом уровне, при формулировании будущей политики в области развития.

D. Межучрежденческий уровень

149. Что касается деятельности на межучрежденческом уровне, то здесь нет четкой ориентации на сотрудничество с НПО. В 1988 году Консультативный комитет по основным вопросам (оперативная деятельность) (ККОВ) представил доклад о первоначальном неформальном обзоре, проведенном совместно с учреждениями системы и НПО 123/. В нем выделены некоторые ключевые вопросы, связанные с совершенствованием сотрудничества, и предлагаются полезные рекомендации для представителей системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, для организаций и для НПО.

150. Консультативный комитет по координации систем информации (ACCIS) в 1988 году разработал предварительное руководство по базам данных о НПО, имеющимся в 23 организациях системы Организации Объединенных Наций 124/. В такого рода деятельности участвовали также и некоторые другие учреждения, в том числе Объединенная консультативная группа по политике (ОКГП), в состав которой входят представители основных учреждений по финансированию оперативной деятельности, Целевая группа по развитию сельских районов Административного комитета по координации (АКК) и его Группа по участию населения, а также Подкомитет АКК по проблемам питания. Однако обсуждения вопросов НПО в этих органах носят в большинстве своем единокорый характер и проводятся в связи с рассмотрением более широких политических и оперативных проблем.

151. Комитет по поощрению оказания помощи кооперативам (КОПАК) представляет собой межучрежденческий комитет, обеспечивающий связь ФАО, МОТ и Организации Объединенных Наций с четырьмя международными НПО. Его основная задача заключается в поощрении согласованного оказания помощи кооперативам в развивающихся странах. КОПАК, имеющий небольшой секретариат в Риме, публикует регулярные бюллетени и информационные листки, разработал перечень свыше 300 организаций, оказывающих помощь кооперативам, и в настоящее время занимается созданием компьютеризированного банка данных. Он также время от времени проводит симпозиумы и консультации и стимулирует целенаправленные исследования по вопросу о роли кооперативов в процессе развития 125/.

152. Единственным межучрежденческим органом, специально занимающимся сотрудничеством с НПО, является Служба связи с неправительственными организациями Организации Объединенных Наций (ССНПО). Представители ряда учреждений сообщили инспекторам, что ССНПО, несмотря на ее небольшой размер и скромные масштабы программы, оказывает им большую помощь. ССНПО была создана в 1975 году для содействия диалогу и сотрудничеству между системой Организации Объединенных Наций и широким кругом НПО по вопросам развития. Она также занимается распространением знаний по вопросам развития и информационной деятельностью по тематике Север-Юг и оказывает поддержку работе НПО в таких областях, как распространение знаний по вопросам развития, пропаганда среди общественности и анализ политики и процессов переговоров, влияющих на отношения между промышленно развитыми и развивающимися странами.

153. В настоящее время ССНПО получает примерно 50% своих финансовых средств от 12-13 учреждений и программ системы Организации Объединенных Наций, а остальные 50% поступают от Скандинавских стран и других стран-доноров, и, кроме того, она получает дополнительные финансовые средства на специальные проекты. В настоящее время ведущим учреждением является ЮНИСЕФ, а управляющим учреждением - ЮНКТАД. ССНПО представляет свои доклады группе спонсоров Организации Объединенных Наций и ежегодным сессиям Объединенного информационного комитета Организации Объединенных Наций (ОИКООН). Небольшой секретариат этой службы расположен в Женеве, и она имеет отделение в Нью-Йорке.

154. В последние годы ССНПО превратилась в важное звено связи между НПО по вопросам развития и многосторонней системой. Она работает в основном с национальными северными, но при этом постоянно расширяет свою деятельность с южными НПО и с большим числом сетей НПО (в базе данных ССНПО в настоящее время зафиксированы 4 000 НПО). ССНПО работает по следующим основным направлениям:

- a) проведение совещаний и международных конференций по основным аспектам сотрудничества между Севером и Югом как форумов для политического диалога, способствующих созданию тематических сетей и новых форм сотрудничества;
- b) проведение консультаций на национальном уровне между НПО по вопросам развития и организациями системы Организации Объединенных Наций;
- c) организация консультаций между конкретными учреждениями (такими, как ЮНКТАД, ПРООН и ЮНФПА) и НПО по вопросам развития;
- d) облегчение доступа НПО к основным мероприятиям и конференциям системы Организации Объединенных Наций и участие в них;
- e) некоторые крупные специализированные задачи: например, в ходе проведения КООНОСР Служба осуществляла управление фондом для содействия участию НПО из развивающихся стран, который оказывал поддержку участию представителей 247 НПО из развивающихся стран в подготовительном этапе и в самой Конференции;
- f) общая деятельность в сфере информации и связи между системой Организации Объединенных Наций и НПО;
- g) широкомасштабная программа публикаций.

155. Программа публикаций демонстрирует широкий диапазон работы ССНПО и оказываемых ею полезных услуг. В настоящее время опубликовано седьмое издание справочника, призванного "открыть" систему Организации Объединенных Наций для НПО путем ссылок на материалы, услуги и источники, которыми они могут пользоваться 126/. ССНПО издает материалы обзорного характера об учреждениях системы, занимающихся вопросами развития в странах Африки, расположенных к югу от Сахары 127/, и о НПО, осуществляющих исследовательскую, информационную и пропагандистскую работу по тематике задолженности и структурной перестройки 128/. Серия изданий ССНПО под названием "Voices from Africa" (Голос Африки) служит трибуной, с которой африканские НПО и практические работники в области развития могут излагать свои взгляды по тематике развития 129/. ССНПО также публикует ежеквартальный бюллетень новостей на английском языке (Go-Between) и на французском языке (La Messenger) тиражом 4 500 экземпляров, справочные материалы для НПО о крупных конференциях системы Организации Объединенных Наций, одноразовые издания по политике в области развития и другие документы.

156. В июле 1992 года ОИКООН признал необходимость более тесной работы с сообществом НПО, растущее значение межучрежденческого сотрудничества в этой области после проведения КООНОСР и прекрасные итоги 16-летней деятельности ССНПО по стимулированию диалога между системой Организации Объединенных Наций и НПО. В целях устранения постоянной институциональной и финансовой нестабильности ССНПО он рекомендовал АКК перевести ССНПО на совместное финансирование всей системой Организации Объединенных Наций на базе добровольных и стабильных финансовых взносов. В октябре 1992 года АКК одобрил эту рекомендацию и просил ОИКООН заняться ее осуществлением.

157. Инспекторы присоединяются к рекомендации о том, чтобы учреждения рассмотрели вопрос об оказании регулярной финансовой поддержки ССНПО и увеличении ее размеров ввиду прочных контактов ССНПО с НПО по вопросам развития во всем мире и многочисленных важных мероприятий, осуществляемых совместно с ними. Кроме того, в заключительном разделе доклада 1992 года о политике и деятельности системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в борьбе с нищетой подчеркивается необходимость укрепления существующих механизмов межучрежденческой координации и сотрудничества, усиления в случае необходимости их мандатов и обеспечения охвата ими всех вопросов, связанных с нищетой 130/. В соответствии с этим выводом инспекторы также рекомендуют, чтобы АКК продолжал держать в поле зрения деятельность по усилению ССНПО и ее работы как важного компонента новых оперативных приоритетов системы на национальном и низовом уровнях.

VI. ОПЕРАТИВНЫЕ ПРОЦЕССЫ

158. Для начала необходимо понять характер деятельности НПО. Затем важно выявить структуры и руководящие принципы для сотрудничества, в особенности на страновом и местном уровнях. Однако для того чтобы наладить поистине эффективное и действенное оперативное партнерство в рамках программ развития, учреждениям системы Организации Объединенных Наций, правительствам и НПО необходимо также сосредоточить внимание на развитии некоторых конкретных процессов.

А. Создание сетей

159. Термин "сеть" означает некую структуру, тогда как термин "создание сетей" предполагает динамичный постоянный процесс. Создание сетей представляет собой важнейшую функцию, помогающую тысячам небольших НПО по вопросам развития во всем мире укреплять свою роль и осуществлять свои программы. Кроме того, в эпоху электронной связи, персональных компьютеров и "глобальной деревни" открываются небывалые возможности для создания сетей и обеспечения потоков информации.

160. На состоявшейся в 1987 году в Лондоне конференции по вопросам НПО создание сетей было определено как "готовность выслушивать друг друга и учиться друг у друга". По мнению участников, сети должны базироваться на участии населения, иметь прагматический характер, осуществлять активную деятельность и быть ориентированными на конкретные цели, а не превращаться в бюрократические институты, уделяющие основное внимание членству, координации и соблюдению формальностей. Важнейшее значение для самостоятельного развития имеют сотрудничество и создание сетей не только в плоскости Север-Юг, но также и Юг-Юг. Сети могут создаваться на национальном, региональном или глобальном уровнях и могут быть организованы по принципу конкретных интересов, однако они всегда должны иметь добровольный и репрезентативный характер, а не навязываться свыше. Конференция пришла к выводу о том, что сети должны также нацеливаться на поощрение нововведений, получению новых знаний и обмену экспертизой и опытом в целях укрепления всего сообщества НПО 131/.

161. Создание сетей представляет собой важное средство, которое организации системы Организации Объединенных Наций должны понять и использовать в своей деятельности. Создание сетей помогает учреждениям находить НПО, способные выступать в качестве партнеров в их оперативной деятельности. Учреждения могут значительно укрепить институциональный потенциал НПО и способствовать расширению участия населения путем оказания поддержки созданию и расширению сетей НПО. Взаимодействие с сетями НПО позволяет учреждениям распространять информацию и обеспечивать всемирную поддержку экономических, социальных и гуманитарных целей и программ, принятых их руководящими органами.

162. Опыт создания сетей, накопленный НПО по вопросам развития и другими организациями как на Севере, так и на Юге, является столь многообразным и динамичным, что невозможно дать его полную характеристику в пределах данного краткого резюме. Поэтому на последующих двух страницах предпринимается попытка определить лишь некоторые ключевые концепции, тенденции и соображения, связанные с деятельностью по созданию сетей.

163. В 1991 году ЮНЕСКО опубликовала документ об итогах обзора 270 расположенных в Европе сетей по вопросам развития (или "консорциумов", или "базовых организаций"). Хотя большинство из них проводили активную работу в развивающихся странах, некоторые еще не осознали появления южных НПО и их сетей и необходимость налаживания новых информационных связей и партнерства с ними. В другом документе был проведен обзор 174 аналогичных сетей, базирующихся в Африке. Было установлено, что, хотя эти сети играют активную роль в области развития, необходимо предпринять дальнейшие усилия, с тем чтобы поощрять их к обмену опытом и к разработке новых инициатив и скоординированных стратегий для повышения эффективности и расширения охвата деятельности их организаций-членов 132/.

164. Одной из областей, в которой организации системы Организации Объединенных Наций в течение длительного времени ведут активную деятельность и в которой создана довольно широкомасштабная система сетей, являются кооперативы. Кооперативы являются не только важными экономическими институтами в различных уголках мира, но они также зачастую являются первыми институтами, помимо домашних хозяйств, в работе которых могут участвовать слои населения, находящиеся в наименее благоприятном положении. Таким образом, они могут играть важную роль в мобилизации людских и финансовых ресурсов на основе принципов демократии и участия. Подробный анализ характера, роли, видов и потенциальных возможностей кооперативов в Африке содержится в докладе, который в 1988 году опубликовала МОТ 133/. В докладе, опубликованном в 1992 году Организацией Объединенных Наций, содержится обновленный обзор крупных международных ассоциаций кооперативов, соответствующей деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций и роли КОПАК, а также рекомендации в целях увеличения будущего вклада кооперативов в дело развития. В своей резолюции 47/90 от 16 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея призвала активизировать деятельность и совместные усилия в этой области, включая расширение участия учреждений системы Организации Объединенных Наций в работе КОПАК 134/.

165. Одной из наиболее влиятельных НПО в области создания сетей является организация "Инновации и сети в целях развития" (ИРЕД). ИРЕД, которая была основана в 1981 году и ориентируется главным образом на обмен между Югом и Югом, выступает в роли "катализатора", стимулируя создание ассоциаций и оказывая им техническую поддержку. У нее есть небольшой секретариат в Женеве и примерно 170 членов и 800 ассоциаций и исследовательских институтов-партнеров во многих странах. ИРЕД организует семинары для низовых лидеров из различных районов мира и публикует ежеквартальный бюллетень IRED-Forum тиражом примерно 4 000 экземпляров. Считается, что эта организация представляет собой хороший пример эффективного использования средств, предназначенных для внешней помощи, в целях оказания поддержки развитию различных движений на низовом уровне.

166. ИРЕД не только оказывает поддержку созданию сетей, но также опубликовала несколько важных книг по вопросам создания сетей НПО. Например, она выявила и проанализировала централизованные сети (в которых наиболее активную роль играет центральный орган), децентрализованные сети (в которых центральный орган оказывает поддержку своим членам и представляет их на переговорах) и "свободные сети" (в которых основное внимание уделяется коммуникации и сотрудничеству между всеми членами при поддержке центрального органа). Многие сети строятся в соответствии с этой последней структурой, поскольку она предусматривает гибкость, независимость и совместную ответственность 135/.

167. Оценки создания сетей в развивающихся странах дают основание считать, что многие местные НПО по вопросам развития имеют тенденцию к самоизоляции. Они лишь недавно начали медленными темпами развивать обмен опытом и наращивать контакты друг с другом, с северными НПО и с исследователями в области развития. В аналитических исследованиях отмечаются, в частности, проблемы, возникающие в связи с поддержкой доноров, которая, к сожалению, обуславливает тяготение некоторых сетей к донорам, а не к интересам местного населения и приводит к разработке "красивых планов" для национальных НПО, которые так и не проводятся в жизнь. В то же время сети, которые сами осуществляют отбор приоритетов и проводят целенаправленную политику, добиваются существенных успехов 135/.

168. Северные НПО сталкиваются с аналогичными проблемами. У них есть свои собственные разнообразные цели и операции, и они постоянно испытывают на себе давление, заставляющее их концентрировать их скудные ресурсы не на деятельности в области коммуникации, а на оперативных проектах. Кроме того, северные НПО, возможно, несколько испуганы опережающими темпами роста южных НПО (поскольку теперь труднее отделить зерна от плевел) и в то же время не замечают, что многие южные НПО добились значительного прогресса в повышении профессионального уровня своих усилий. Северным НПО следует не ограничиваться своими собственными программами и "проектами", шире знакомиться с работой и трудностями других НПО и активизировать совместную деятельность по сотрудничеству в целях оказания помощи своим партнерам из числа южных НПО, а не замыкаться на требующих много времени двусторонних отношениях, которые многие из них в настоящее время поддерживают 137/.

169. Такие различия в практическом опыте не следует рассматривать как серьезное препятствие, мешающее работе южных и северных НПО по совершенствованию сетей. Вместо этого донорам следует стимулировать и финансировать создание сетей с учетом конкретных потребностей и общих интересов, а также поощрять НПО к преодолению взаимного недоверия и осознанию того, что они только выиграют от создания сетей и укрепления солидарности.

170. Национальные координационные советы или "базовые организации" отличаются от целенаправленных функциональных сетей НПО. Они имеют более широкую основу, намного более забюрократизированы и формализованы и в значительно меньшей степени участвуют в операциях на низовом уровне. В настоящее время им уделяется гораздо больше внимания как организациям-партнерам в развивающихся странах, поскольку их основной дополнительной функцией (помимо обмена информацией и формирования консенсуса) является связь с правительствами или донорами. Однако перед ними стоят очень сложные задачи, и они не всегда добиваются успехов, поскольку они должны надлежащим образом представлять и координировать широкий круг местных НПО, которые зачастую активно конкурируют друг с другом.

171. В некоторых случаях многосторонние и другие учреждения фактически затрудняют усилия по созданию сетей: они активно поощряют создание координационных механизмов без должного учета потребностей НПО и их права создавать прочную основу для сотрудничества приемлемыми для них темпами и на приемлемых для них условиях. Кроме того, когда учреждения хотят оказать помощь всеобъемлющим организациям, им необходимо учитывать и поддерживать по меньшей мере три других ключевых фактора, обеспечивающих "выживаемость" таких организаций.

а) Членство. Организации должны удовлетворять потребности своих членов, не создавая при этом впечатления, что они соперничают с ними. Они должны согласовывать с ними общие приоритеты и программы, уделять внимание более мелким членам и эффективно взаимодействовать с НПО, не являющимися их членами, внутри страны и в других странах.

б) Финансовые ресурсы. Организациям необходимо дополнять скромные поступления от взносов при помощи мер, направленных на мобилизацию финансовых средств на местах и среди международных учреждений по оказанию помощи. Они должны также рассмотреть вопрос о том, желают ли они заниматься управлением и ассигнованием субсидий, которые доноры предоставляют их членам.

в) Автономия. Необходимость принятия решений в отношении финансовых ресурсов может дестабилизировать работу координационного органа. Поэтому основная задача заключается в том, чтобы найти различные пути получения доходов на местном уровне и привлечения соответствующего круга донорских организаций, что позволит координационному органу сохранять как его фактическую независимость, так и видимость независимости 138/.

172. Таким образом, учреждениям системы Организации Объединенных Наций необходимо тщательно рассмотреть вопрос о том, как наилучшим образом взаимодействовать с местными, национальными, региональными и секторальными сетями НПО и с базовыми организациями. Как и в других областях, представляется целесообразным, чтобы учреждения анализировали свой опыт работы с такими сетями и делились таким опытом.

173. ФАО, которая имеет богатый опыт в этой области, недавно по просьбе своих руководящих органов провела оценку своей работы с 24 из 135 существующих сетей технического сотрудничества, которым она оказывает поддержку в различных аспектах развития сельского хозяйства и сельских районов. Это подробное исследование включало в себя статистический анализ сетей, поддержки ФАО, деятельности и результатов работы сетей и важнейших факторов (планирование, институциональные факторы и внешняя поддержка) стимулирования сетей, и в его выводах подчеркиваются многие вышеупомянутые моменты.

174. В исследовании делается вывод о том, что сети проявили себя как эффективное средство координирования исследований, программ подготовки кадров, обмена информацией и укрепления самообеспеченности и независимости. Однако для развития и упрочения хороших сетей требуется время. Поэтому учреждениям необходимо тщательно оценить как свои программные приоритеты и потребности, так и цели и возможности НПО, прежде чем приступать к созданию конкретной сети, а также брать на себя неконкретные, но долгосрочные обязательства перед каждой сетью, которой оказывается поддержка 139/.

В. Базы данных и обмен информацией

175. В настоящее время все шире признается, что участие является ключевым элементом развития, однако участие невозможно без коммуникации. Создание сетей позволяет НПО объединяться для обмена информацией. Однако НПО, или учреждению системы Организации Объединенных Наций, или другой организации, стремящейся к налаживанию партнерства с НПО, также необходимо знать о наличии многих других важных источников и потоков информации в рамках международного сообщества, занимающегося вопросами развития, и пользоваться ими.

176. Произшедшая в последнее время мощная активизация деятельности НПО, в особенности южных НПО, в значительной степени была облегчена, а возможно и отчасти вызвана, глобальным "информационным взрывом". Современные средства электронной связи создают широкие "информационные каналы", пересекающие весь мир. Средства массовой информации, в особенности телевидение, позволяют миллиардам людей узнавать о событиях, происходящих в самых дальних уголках мира. Радиостанции охватывают фактически весь Латиноамериканский континент. В настоящее время в эксплуатации находится свыше миллиарда телевизоров, т.е. на 50% больше, чем пять лет назад, при этом особенно быстрые темпы роста отмечаются в Азии, где проживает половина населения мира. Кроме того, более 300 служб в настоящее время обеспечивают прием спутникового телевидения, и в последующие пять лет планируется вывести на орбиту десятки новых спутников связи.

177. Что еще более важно, компьютерные сети, средства факсимильной связи, телефоны, базы данных и персональные компьютеры превращают обмен информацией в значительно более открытый, творческий и демократический процесс. Это в свою очередь дает возможность отдельным людям и добровольным группам во всех обществах значительно расширить свой доступ к информации, которая нужна им для выражения их интересов и укрепления самообеспеченности. Это позволяет им создавать свои собственные каналы коммуникации без какого-либо контроля со стороны учрежденческих и иерархических структур. Хотя большинство жителей развивающихся стран по-прежнему не имеют средств электронной связи, они все быстрее и быстрее становятся полноправными участниками "глобальной деревни" 140/.

178. Учреждения системы Организации Объединенных Наций, стремящиеся усилить свои "программы участия населения" и наладить более тесные связи с НПО, занимающимися вопросами развития, должны распространить свою деятельность на этот огромный, динамичный и хаотичный мир информации. Как и в случае создания сетей, такие усилия позволят этим учреждениям ознакомиться с опытом и деятельностью НПО и заручиться их поддержкой в выполнении своих программ развития или оказания гуманитарной помощи. В то же время это позволит каждому учреждению лучше выполнять свою роль глобального центра по сбору и распространению информации, поскольку оно сможет использовать свои всемирные программы для сбора данных о всевозможных соответствующих инициативах и программах и для распространения этих данных в целях поддержки и поощрения НПО и программ общего характера в своем секторе.

179. Важным организационным шагом является создание базы данных и/или перечня НПО-партнеров, а также рассмотрение соответствующих процессов обмена информацией. Каждое учреждение, конечно же, должно определить масштабы таких усилий в свете своих приоритетов и особенностей. Можно привести следующие примеры.

а) В соответствии с принятым в 1974 году Всемирным планом в области народонаселения ЮНФПА начиная с 1976 года раз в три года выпускает справочник по источникам международной помощи в области народонаселения. В нем содержится информация не только о многосторонних и двусторонних учреждениях, но также о целях, основных программных областях и видах помощи, оказываемой более чем 140 НПО, университетскими центрами, исследовательскими институтами и организациями по подготовке кадров 141/.

b) В публикуемом ВОЗ справочнике приводится информация о структурах, политике, целях и деятельности по сотрудничеству 167 НПО и об основных программах ВОЗ, с которыми каждая из них сотрудничает, а также фамилии и адреса соответствующих сотрудников НПО и ВОЗ 142/.

c) В справочнике УВКБ в алфавитном порядке перечислены несколько сот НПО с указанием страны, в которой они базируются, стран осуществления и сектора оперативной деятельности 143/.

d) В конце 1991 года ФАО распространила среди примерно 4 000 НПО и сетей НПО вопросник об их структуре и деятельности. Этот процесс, проводимый в целях обновления справочника, подготовленного в 1985 году, позволит ФАО рационализировать и расширить многие существующие контакты с НПО и создать надежную центральную базу данных и справочник по НПО. Кроме того, в ФАО существует Служба распространения знаний в целях развития, которая представляет собой международную сеть, публикующую раз в два месяца документы и один раз в год указатели, содержащие информацию о документации по вопросам образования в целях развития, поощрения участия населения и по более широким проблемам развития 144/.

e) Издаваемые учреждениями публикации могут способствовать обмену информацией в конкретных регионах. Например, в опубликованном в 1991 году руководстве ЮНЕСКО содержится информация о целях, задачах и услугах 270 европейских сетей по вопросам развития, а также аналитические материалы 145/. В течение двухгодичного периода 1992-1993 годов ЮНЕСКО также планирует создать базу данных для сбора и распространения документации о НПО.

f) Учреждения могут также разрабатывать руководства по конкретным секторам. В 1991 году ФАО опубликовала первоначальное руководство, содержащее информацию о 47 НПО в различных странах мира, которые работают в секторе рыболовства, и она рассчитывает в последующих выпусках расширить охват этого издания 146/.

180. Другие многосторонние учреждения также проделали довольно большую работу в области общих и секторальных баз данных, руководств и других важных информационных документов.

a) Всемирный банк разрабатывает системы информации по вопросам развития, которые будут обеспечивать двусторонние потоки информации с НПО, активизировать обмен информацией и способствовать разработке политики и распространению наиболее эффективных методов. В Центре по ресурсам НПО содержится всеобъемлющая информация о деятельности НПО во всем мире, предназначенная для использования сотрудниками Банка, а также НПО и представителями правительств. В базе справочных данных содержится информация о более чем 5 000 НПО. Другие базы данных включают свыше 600 обследований и докладов по вопросам НПО, хранящихся в разбивке по странам и секторам, список более чем 300 специализированных консультантов и информацию о более чем 2 500 технических документах о деятельности НПО в области недорогостоящих соответствующих технологий и в других секторах 147/.

b) Комиссия Европейских сообществ публикует ежегодное резюме различных бюджетных ассигнований ЕС, предназначенных исключительно для совместного финансирования с северными и южными НПО по вопросам развития (в размере примерно 85 млн. долл. США в 1992 году), а также информацию о других ресурсах, частично или потенциально предназначенных для НПО 148/.

c) ОЭСР опубликовала свой первый справочник по НПО по вопросам развития в своих государствах-членах в 1967 году, второй - в 1981 году и третий - в 1990 году. В последнем издании приводится подробная информация о более чем 2 500 таких НПО. Кроме того, в 1991 году ОЭСР также опубликовала более специализированный справочник, который охватывает только те НПО по вопросам развития, деятельность которых связана с охраной окружающей среды 149/.

d) УВКБ и ОЭСР совместно готовят справочник по НПО, занимающимся вопросами беженцев, мигрантов и прав человека, который будет опубликован в июне 1993 года.

e) Азиатский банк развития в 1989 году опубликовал базу данных по НПО, которая включает обзор правительственной политики и сотрудничества между правительствами и НПО и справочную информацию о ключевых НПО, занимающихся вопросами развития сельского хозяйства и сельских районов, в семи его государствах-членах 150/.

181. В 1989 году ПРООН приступила к осуществлению на уровне стран деятельности, включающей техническую поддержку, вопросник и программное обеспечение для ЭВМ, с тем чтобы помочь своим отделениям на местах в их работе с правительствами и/или ассоциациями НПО в деле создания баз данных по НПО и, возможно, составлении справочников. Многие отделения уже приняли соответствующие меры, а большинство отделений, которые еще не сделали этого, сообщили, что деятельность по созданию баз данных и разработке справочников уже проведена или проводится другими группами в соответствующих странах. В ходе своих поездок в Азию инспекторы с удовлетворением отметили, что в Бангладеш, Непале, Филиппинах и Таиланде силами правительств, фондов, университетов или ПРООН (или при поддержке в рамках проектов ПРООН) были опубликованы национальные руководства или справочники по НПО.

182. Помимо баз данных и справочников, учреждения системы Организации Объединенных Наций, как представляется, все еще медленно включаются в глобальный процесс обмена информацией с НПО. Однако были предприняты некоторые интересные шаги. Например, Группа по общинному ведению лесного хозяйства ФАО за последние 15 лет разработала целую серию публикаций (некоторые из которых издаются на четырех языках), предназначенную для оказания поддержки НПО, сельским общинам, правительствам и другим организациям, имеющим отношение к общинному ведению лесного хозяйства. Эта серия включает в себя следующие материалы:

- a) документы;
- b) информационные записки;
- c) тематические исследования;
- d) справочные руководства;
- e) руководства для деятельности на местах;

- f) проблемные документы и руководящие принципы;
- g) бюллетень новостей (тиражом 3 000 экземпляров);
- h) сеть (включающая 1 300 членов в 80 странах);
- i) короткометражные фильмы и видеоматериалы; и
- j) брошюры с рисованными иллюстрациями 151/.

183. ЮНИСЕФ пошел по другому пути, опубликовав в середине 1992 года единую брошюру, которая представляет собой весьма эффективное средство обмена информацией. В этой брошюре отмечается, что прогрессу в деле улучшения положения детей, достигнутому за последние несколько десятилетий, в значительной степени способствовали усилия НПО, которые играют также важную роль в осуществлении Плана действий, принятого в 1990 году Всемирной встречей на высшем уровне по вопросам детства. Эта брошюра направлена на то, чтобы ознакомить международные и национальные НПО с деятельностью ЮНИСЕФ и возможностями сотрудничества. В ней отмечается, что все подразделения ЮНИСЕФ готовы изыскивать новые области сотрудничества, способствовать налаживанию коммуникации и обеспечению тесных консультаций. Затем на протяжении 39 страниц описываются текущие цели ЮНИСЕФ, ее сотрудничество с НПО, работа с НПО на национальном уровне в рамках "подхода по странам", а также приводятся адреса для связи с ЮНИСЕФ в различных странах мира 152/. Кроме того, существующие в ЮНИСЕФ секции по связям с НПО в Нью-Йорке и Женеве недавно разработали базу данных по более чем 170 НПО, имеющим консультативный статус при ЮНИСЕФ.

184. В опубликованном недавно ЮНЕСКО руководстве по европейским сетям развития, которое рассматривалось выше, содержатся весьма полезные рамки для четырех областей для обсуждения и три добавления, касающиеся работы ЮНЕСКО в области обмена информацией и коммуникации в целях развития:

- a) рамки информационной деятельности ЮНЕСКО в целях развития;
- b) ее информационная деятельность в целях развития;
- c) новые подходы к развитию;
- d) проблемы, возникающие в этой связи перед ЮНЕСКО и европейскими НПО;
- e) список центральных служб ЮНЕСКО, предоставляющих доступ к документации по вопросам развития;
- f) список баз данных ЮНЕСКО, предоставляющих информацию по вопросам развития; и
- g) выборка соответствующих публикаций и документов ЮНЕСКО 153/.

185. Как представляется, значительно более типичным примером деятельности большинства учреждений системы Организации Объединенных Наций в области развития обмена оперативной информацией с НПО является работа УВКБ. В апреле 1990 года Управление провело рабочее совещание с группой НПО. На этом рабочем совещании было принято решение о создании электронной информационной системы ИРЕНЕ, которая в настоящее время уже функционирует. Кроме того, на рабочем

совещании был принят целый ряд выводов в отношении усилий в области обмена информацией, которые, как представляется, касаются работы большинства учреждений.

a) Всем организациям, занимающимся вопросами беженцев, необходимо сосредоточить усилия на развитии "информационной культуры", сочетая насыщенное информационное наполнение с эффективным использованием существующей и новой технологии.

b) Распространение информации является одной из первоочередных задач, однако такая информация должна быть достоверной, и необходимо наладить ее обмен между всеми участниками на различных уровнях, особенно в том, что касается безотлагательных мер по спасению человеческих жизней.

c) Предложение информации превышает возможности ее усвоения, однако иногда информация удерживается или представляется в неприемлемой форме, или же является труднодоступной: ключевая задача заключается в том, чтобы обеспечивать пользователей и целевые аудитории той информацией, которая им необходима.

d) Информация может подразделяться на несколько категорий: общественная информация, пропагандистская информация, информация, представляемая в целях раннего уведомления или оказания помощи, и информация, необходимая для распространения знаний и мобилизации финансовых средств.

e) Необходимо не только создать структуру для обмена информацией между УВКБ и НПО, но и обеспечить более эффективные структуры для обмена информацией между НПО: такие структуры имеют общие аспекты и необходимы как на местах, так и на уровне штаб-квартир.

f) Необходимо устанавливать контакты и проводить совещания для обмена информацией, формулирования общих стратегий и инициатив, касающихся беженцев, а также организовывать регулярные консультации по информационным аспектам деятельности в области беженцев, с тем чтобы принимать политику, программы и структуры, которые обеспечивают максимальный охват.

g) УВКБ и Международной сети документации по вопросам беженцев необходимо стремиться к расширению доступа внешних пользователей к базам данных о литературе по проблемам и положению беженцев и к бюллетеню новостей как при помощи компьютерной связи, так и иными способами.

h) Национальным НПО и отделениям УВКБ следует сотрудничать в создании совместных учебных курсов в целях использования новых технологий для сбора и распространения информации.

i) Необходимо усилить Службу УВКБ по связям с НПО и другие функции УВКБ по связи в целях улучшения потоков информации и установления более тесных контактов с НПО 154/.

186. Помимо усилий, направленных на более тесное сотрудничество с НПО в развитии обмена информацией, учреждения системы Организации Объединенных Наций могут добиться многого путем сбора данных о многочисленных обменах информацией, которые НПО уже предпринимают сами, и путем оказания поддержки этой деятельности.

187. Например, НПО издают большое количество журналов. В уже упоминавшихся в настоящем докладе журналах (Development in Practice, The Health Exchange, Impact, IRED-Forum, Lokniti, и NGO Management, 155/) содержится не только большое число полезных статей, но также и информация о различных докладах, книгах, статьях, справочниках и документах, а также о соответствующих курсах подготовки кадров, семинарах, рабочих совещаниях, базах данных, конференциях и учебных поездках. Таким образом, эти журналы выступают в роли средств распространения информации в целях обмена опытом, идеями, знаниями и данными для укрепления деятельности НПО (и других организаций) в области развития и оказания гуманитарной помощи во всем мире.

188. Некоторые группы НПО самостоятельно проводят активную деятельность в области публикации и обмена информацией. Организация "АКСЬОН Интернешнл" публикует целый ряд исследований, монографий, практических руководств и других документов, а также распространяет видеоматериалы о развитии и программах в неформальном секторе. Организация по сотрудничеству частных учреждений (ПАКТ) три раза в год публикует каталог, содержащий примерно 150 названий; в разрабатываемых ею учебных материалах и в распространяемой ею информации основное внимание уделяется новым подходам к наращиванию потенциала бедных слоев населения и их институтов. В настоящее время ПАКТ предпринимает усилия в целях более широкого распространения своих материалов в развивающихся странах и в целях поощрения обменов Юг-Юг. Аналогичным образом МСДУ собирает и распространяет информацию о деятельности добровольных учреждений, уделяя большое внимание более широкому использованию компьютерной технологии, примером чего является ее база данных по ЮНИЕНЕТ (компьютерная сеть Организации Объединенных Наций) о деятельности НПО в области стихийных бедствий 156/.

189. НПО также осуществляют активную информационную деятельность в конкретных секторах. Например, в области окружающей среды компьютерная сеть (ЭкоНет) объединяет тысячи активистов в области охраны окружающей среды и НПО во всем мире. Существуют и более специализированные группы, такие, как Сеть действий против пестицидов, представляющая собой коалицию 300 НПО в 50 странах, которая добивается принятия устойчивых методов борьбы с использованием пестицидов и служит важным источником информации о пестицидах для низовых НПО. В настоящее время создаются также национальные сети по обмену информацией и координации информационной деятельности, например, Индонезийский форум по вопросам окружающей среды (ОАЛХИ), базовая организация, объединяющая более 400 небольших НПО по вопросам охраны окружающей среды 157/.

190. В условиях быстрого увеличения числа баз данных и справочников, имеющихся в организациях системы Организации Объединенных Наций, в сетях НПО и в других организациях, возникают потенциальные возможности для частичного или полного дублирования деятельности. По мнению инспекторов, учреждениям следует - как в интересах их собственных программ, так и в целях налаживания максимально эффективного обмена информацией - стремиться по возможности к расширению обмена данными между существующими базами данных.

191. Такое многообразие информационной деятельности является ярким примером динамичного развития глобального сектора НПО. Их творческий характер и многообразие отнюдь не сводятся к бумаготворчеству, напротив, они могут играть центральную роль в осуществлении программ различных учреждений на низовом уровне и в усилении их воздействия. Этот факт все шире находит свое признание в международных средствах массовой информации. В одном из интервью в конце 1992 года высокопоставленный сотрудник ЮНИСЕФ рассказал о тех опасностях,

которым подвергаются дети в Латинской Америке и Карибском бассейне вследствие заболеваний, насилия, недоедания и неадекватности системы школьного образования, а также о том, что в этом регионе каждый год умирает почти миллион детей в возрасте до пяти лет. После того, как он отметил, что ЮНИСЕФ пытается добиться улучшения санитарных условий, расходуя на эти цели лишь по одному доллару США на душу населения в год, ему был задан вопрос, какие у него есть основания заявлять, что появляются новые надежды на прогресс в этом направлении. Он ответил, что "многочисленные неправительственные организации" разработали "прекрасные" программы в таких областях, как деторождение, уход за детьми, защита детей, образование и в других областях 158/.

C. Программы наращивания потенциала и подготовки кадров

192. Как уже отмечалось в различных разделах настоящего доклада, низовые НПО по вопросам развития представляют собой весьма перспективные, но хрупкие структуры. У большинства из них немного шансов добиться успеха. Ввиду их малых масштабов и опоры на общину они располагают ограниченными финансовыми ресурсами, ограниченными организационными и техническими знаниями, проводят ограниченную проектную деятельность, имеют ограниченные фонды и ограниченный доступ к сеням, которые могли бы оказывать им помощь. Для многих таких НПО выживание зависит от мужества и стойкости небольшой группы людей, делающих все, что в их силах, в трудной и даже враждебной обстановке.

193. Эти небольшие НПО зачастую проявляют лишь ограниченный интерес к расширению своей деятельности или к воздействию на правительственные планы борьбы с нищетой и к участию в таких планах. Они вынуждены бороться с серьезными внешними факторами, такими, как отсутствие транспорта и юридических услуг. Их действия не всегда доходят до самых бедных слоев населения и их усилия по "участию низов" в некоторых случаях зависят от прихоти их сотрудников и местной элиты. Они не всегда тщательно планируют последующие действия или оценивают долгосрочные плоды своей деятельности, поскольку во многих случаях доноры предоставляют им лишь ограниченные субсидии на осуществление проектов. Те же НПО, которые расширяют сферу своей деятельности в целях осуществления более амбициозных программ, не всегда способны развивать достигнутые успехи, продолжать свою деятельность после прекращения помощи или совершенствовать управленческие и организационные навыки, которые им остро необходимы 159/.

194. Таким НПО, без сомнения, необходимо оказывать помощь в совершенствовании управления, отчетности и способности выполнять более важные и эффективные проекты и программы. В 1988 году ОЭСР провела исследование по тематике НПО, в котором она признала, что развитие представляет собой процесс укрепления потенциала, а не программу вспомоществования, и уделила основное внимание наилучшим путям выявления, стимулирования и поддержки перспективных местных НПО. В одной из глав проводился обзор появления, функций и эволюции местных организаций самопомощи в развивающихся странах, а также их огромных потенциальных возможностей - и, более того, важнейшей роли - в деле борьбы с нищетой.

195. В другой главе этого доклада ОЭСР основное внимание было сосредоточено на отдельных аспектах и направлениях наращивания потенциала, в рамках которых учреждения по оказанию официальной помощи, НПО-доноры и исследователи могут способствовать этому процессу. Были выявлены следующие аспекты наращивания потенциала.

a) Создание институциональной структуры. Создание институциональной структуры - это не механический процесс. Чрезвычайно важными элементами этого процесса являются обеспечение устойчивости, развитие самообеспеченности и оказание поддержки в рамках консультаций, подготовки кадров и разработки руководств по управленческим вопросам. В разных странах мира был проведен большой объем исследований для выявления важнейших показателей и элементов процесса создания институциональной инфраструктуры для местных организаций.

b) Воздействие развития. Была проделана также большая аналитическая работа в отношении общих черт, наиболее перспективных возможностей, управленческих процессов и стратегий, позволяющих повышать эффективность программ низовых НПО, с тем чтобы добиваться конструктивных изменений и улучшения условий жизни их общин.

c) Микрополитическая реформа. Большинство видов деятельности в целях развития, направленных на удовлетворение потребностей населения, представляют собой микрополитические реформы. Они предусматривают изменение существующих взглядов и более совершенное использование имеющихся услуг и ресурсов для удовлетворения потребностей и запросов пользователей. НПО являются одним из средств активизации осуществления таких реформ, но для эффективного выполнения такой роли необходимо значительно укрепить их потенциал, разработать согласованные стратегии и применять новый стиль работы.

d) Улучшение помощи, оказываемой вспомогательным институтам. Так называемые "обслуживающие НПО" в развивающихся странах играют важную роль в оказании поддержки низовым НПО. Однако в настоящее время они тратят много времени и усилий на передачу предоставляемых донорами денежных средств местным НПО для выполнения индивидуальных проектов. Вместо этого их самих необходимо должным образом поддерживать и стимулировать к разработке более четких стратегий и конкретных средств, с тем чтобы они в свою очередь могли стимулировать и поддерживать укрепление местных организаций.

e) Самооценка. Самооценка является важным средством распространения знаний, разработки новых программных подходов и внедрения управленческих методов, предусматривающих участие населения, внутри местных НПО. Поскольку она должна осуществляться непрерывно, она является неотъемлемой частью институционального развития местных НПО (см. раздел E ниже).

f) Соответствующая технология. Для успешного осуществления проектов и программ местным НПО часто приходится решать сложные вопросы, касающиеся соответствующей или несоответствующей технологии или адаптации технологии. Как в НПО, так и в правительственных структурах во всем мире существуют специализированные группы по соответствующим технологиям, которые могут оказывать помощь местным НПО в применении соответствующих технологий и в проведении надлежащей подготовки кадров в мелких или крупных масштабах 160/.

196. В течение последних нескольких лет группы НПО занимают ведущие позиции в осуществлении этих и других усилий по наращиванию потенциала. Например, МСДУ в 1985 году приняла программу "Управление в целях развития", а в 1988 году преобразовала ее в более широкую программу институционального развития. Эта программа оказывает помощь национальным координационным органам и международным НПО в разработке программ управленческих услуг и способствует повышению эффективности управления в НПО. Она также предусматривает создание в Женеве секретариата для Сети управления НПО - объединения организаций и частных лиц, интересующихся вопросами управления НПО, которое начало свою работу в 1986 году и публикует ежеквартальное издание NGO Management 161/.

197. ПАКТ оказывает широкий круг услуг и предоставляет информационные ресурсы для оказания помощи добровольным организациям в совершенствовании их навыков в области управления и разработки программ. Примерно две трети общего объема бюджета ПАКТ направляются на укрепление потенциала и самообеспеченности добровольных организаций Юга путем институционального финансирования, поощрения обучения, подготовки кадров, технической помощи, пропагандистской деятельности и усилий по мобилизации финансовых средств, которые осуществляются через местные базовые группы, консорциумы, учебные органы и различного рода добровольные группы. Например, в южной части Африки целевая группа ПАКТ выступает для северных и южных НПО в качестве посредника в области оказания информационных услуг и поддержки в целях поощрения таких первоочередных видов деятельности, как институциональное развитие, создание сетей, коммуникация, информационные системы, сотрудничество, обмены и ведение пропагандистской деятельности в странах Севера 162/.

198. В этой области ведется также и исследовательская работа. Например, в исследовании, опубликованном в июне 1992 года Международным учебным и научно-исследовательским центром НПО (ИНТРАК), проводится обзор институционального развития НПО в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, цель которого заключается в том, чтобы помочь европейским НПО в выборе наилучших путей оказания помощи этому процессу. В докладе содержится оценка эволюции африканских НПО по вопросам развития и практики институционального развития, потребностей обслуживающих или посреднических НПО и местного сообщества НПО, а также тенденций и политических проблем. В нем также приводится подробный перечень последних изданий по данной тематике. Кроме того, в докладе содержатся:

- a) обзор текущего положения в области институционального развития НПО;
- b) анализ спроса на услуги в области институционального развития в Африке и предложения таких услуг;
- c) предложения в отношении стратегических решений, которые необходимо принять европейским НПО, желающим оказывать поддержку такому развитию; и
- d) упрощенное руководство для принятия решений в области институционального развития 163/.

199. Эти три примера представляют собой лишь "верхушку айсберга" в том, что касается информации, имеющейся в мировом сообществе НПО по вопросам развития для подготовки кадров и наращивания потенциала. Как уже отмечалось в предыдущем разделе, существует широкий круг периодических изданий, баз данных и сетей, и значительная часть содержащейся в них информации касается возможностей подготовки кадров или идей и опыта в области институционального развития НПО. Задача заключается в том, чтобы вычленив такую информацию, которая является наиболее полезной для программных нужд конкретной организации.

200. На нынешнем начальном этапе общего развития совместной оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций с НПО по вопросам развития инспекторы могли получить лишь разобранную информацию о возможностях и потребностях в области наращивания потенциала и подготовки кадров. Предстоит проделать большую работу, с тем чтобы создать в этой области эффективные программы работы с НПО во всем мире. В этой связи учреждения системы Организации Объединенных Наций, имеющие мандаты на осуществление обмена

информацией и научных исследований в глобальном масштабе, могли бы сыграть важную роль путем оценки и развития своего опыта и обмена этим опытом между собой и с сектором НПО.

201. Система Организации Объединенных Наций в свою очередь может получить определенные преимущества от новой инициативы, которая, хотя она в настоящее время все еще разрабатывается и имеет обширную направленность, может оказать значительную помощь совместным усилиям с НПО в деле наращивания потенциала и подготовки кадров. В ходе проведенного в 1992 году межучрежденческого обзора подготовки кадров по вопросам оперативной деятельности был сделан вывод о том, что во многих существенных областях такая подготовка кадров в значительном объеме уже ведется. В обзоре было признано, что национальное исполнение проектов и программ системы Организации Объединенных Наций, как предполагается, будет развиваться быстрыми темпами и в будущем приобретет решающее значение для эффективности оперативной деятельности. Поэтому все более важной задачей становится подготовка национального персонала, в том числе представителей НПО и частного сектора.

202. В упомянутом обзоре делался вывод о том, что в будущем основное внимание следует сосредоточить на следующих направлениях: а) общие программы подготовки кадров по вопросам разработки программ и управления ими на национальном уровне; б) составление полного перечня осуществляемой деятельности в области подготовки кадров в целях максимально эффективного использования уже имеющихся ресурсов; и с) создание централизованного механизма для поощрения деятельности по подготовке кадров в целях оказания поддержки этим двум программам. В настоящее время ККОВ рассматривает вопрос о дальнейшей децентрализации и передаче потенциала и полномочий на места и о совместной разработке программ и стратегий на уровне стран, а также проблемы укрепления национального потенциала. Хотя совместная деятельность с НПО пока что не часто затрагивается в ходе этих обсуждений, они закладывают основы, на базе которых можно будет в будущем более систематически развивать оперативное сотрудничество с НПО и оказывать им поддержку в соответствии с принципами, рассматриваемыми в настоящем докладе.

203. В то же время в различных подразделениях системы Организации Объединенных Наций разрабатываются новые инициативы в области наращивания потенциала и программы подготовки кадров для НПО. В качестве примера можно привести существенные усилия Всемирного банка, о которых уже упоминалось, направленные на межучрежденческое стратегическое планирование в целях расширения участия НПО в разработке программ и развитии неформального сектора.

204. В 1992 году Институт экономического развития и Группа по связям с НПО Всемирного банка планируют провести в Латинской Америке три субрегиональных семинара для групп НПО, проявляющих интерес к стратегическому планированию. Эти семинары направлены на развитие навыков сектора НПО в области разработки программ. На них будет рассмотрен опыт в области институционального развития, вклад в секторальную политику различных стран и участие в макрополитическом диалоге по вопросам борьбы с нищетой и развития неформального сектора. Кроме того, планируется разработать учебные материалы и методологические руководства для использования другими учебными заведениями, а также долгосрочную программу и материалы для использования в других развивающихся регионах 164/.

205. В качестве примера долгосрочной деятельности некоторых специализированных учреждений в области наращивания потенциала НПО можно привести работу ФАО. Еще в 1975 году в рамках ее Кампании по борьбе с голодом первоочередное внимание уделялось расширению участия населения, оказанию помощи национальным институтам в эффективном использовании ресурсов, предоставлении на цели развития из внешних источников, обеспечению соответствующей технической поддержки, налаживанию обмена опытом, накопленным в ходе проектов развития общин, и распространению такого опыта, а также стимулированию диалога между правительствами и НПО 165/. В настоящем докладе уже упоминались опубликованные ФАО издания, посвященные вопросам подготовки кадров и анализу опыта осуществления Кампании, а также вопросам лесного хозяйства, рыболовства, участия населения и программ развития сельских районов.

206. В качестве примера различных видов помощи, оказываемой в целях наращивания потенциала можно привести и уже упоминавшиеся программы ПРООН для НПО. В рамках программы "Партнеры в деле развития" оказывается помощь НПО и ассоциациям НПО в таких областях, как компьютеризация, семинары по оценке, вспомогательные исследования, оперативные руководства и подготовка руководящего состава. Сеть "Африка-2000" предусматривает оказание финансовой и технической помощи инициативам, с которыми выступают страны, а также распространение информации об успешном опыте, главным образом через сети НПО. В ходе регионального проекта, направленного на укрепление сотрудничества между НПО, правительствами и ПРООН в Африке, оказывается помощь ассоциациям НПО в оценке потребностей и подготовки кадров. ДООН организует учебные семинары по вопросам участия населения для лидеров на уровне отдельных деревень. Кроме того, в рамках различных проектов, осуществляемых при финансировании ПРООН, оказывается поддержка другим программам наращивания потенциала и подготовки кадров и учебным заведениям в интересах местных НПО и низовых организаций 166/.

207. Однако в настоящее время в ПРООН начинают формироваться значительно более широкие стратегии и подходы. В 1990 году Совет управляющих ПРООН принял руководящие принципы на пятый программный цикл ПРООН (1992-1996 годы). Совет вновь подтвердил, что национальные планы и приоритеты являются единственной эффективной точкой отсчета для оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, и подчеркнул, что для достижения самобеспечиваемости в развивающихся странах посредством создания и укрепления национальных возможностей ПРООН следует содействовать развитию людских ресурсов. Он постановил, что ПРООН следует сконцентрировать внимание на создании и укреплении национальных возможностей в шести конкретных областях и что Администратор ПРООН должен, начиная с 1993 года, на постоянной основе представлять доклады о ходе реализации этих усилий. В принятом в 1991 году решении Совет также призвал разработать комплексные концептуальные рамки для создания и укрепления национального потенциала, а также призвал ПРООН тесно сотрудничать с другими учреждениями системы в разработке соответствующих стратегий в области развития организационного потенциала 167/.

208. Первой из шести областей, которые Совет управляющих определил в качестве имеющих первоочередное значение для наращивания потенциала, является "Ликвидация бедности и участие в развитии населения на низовом уровне". В последующих двух разделах настоящего доклада будут рассмотрены меры, принимаемые ПРООН и другими организациями в связи с этими двумя центральными аспектами наращивания потенциала НПО, а также некоторые предложения инспекторов в отношении необходимых будущих действий.

209. Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что в настоящее время осуществляется большая работа по наращиванию потенциала и подготовке кадров в целях укрепления местных НПО по вопросам развития. Тем не менее существует острая потребность в новых ресурсах, программах и идеях. Всем организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо тщательно оценить деятельность, уже проводимую в их секторах, и принять решения о приемлемом сочетании их собственных программ сотрудничества, поддержки уже осуществляемых инициатив НПО и/или адаптации программ других НПО. Затем им необходимо определить и провести в жизнь такое сочетание вспомогательных мер, которое наиболее эффективно способствует как их собственным программам и целям развития, так и укреплению организационного потенциала их партнеров из числа низовых НПО.

D. Финансирование, управление финансами и проведение ревизий

210. Две последние области представляют собой важные подтемы в совместной деятельности с НПО в области укрепления потенциала. Учреждения системы Организации Объединенных Наций и другие учреждения, оказывающие помощь местным НПО по вопросам развития путем предоставления им финансовых и людских ресурсов, отчитываются перед своими правительственными органами и штаб-квартирами за надлежащее, эффективное и действенное использование выделяемых ресурсов. Им также необходимо оказывать помощь НПО в совершенствовании практики отчетности. При выполнении этих требований учреждениям необходимо учитывать: а) небольшие размеры типичных местных НПО; б) скромные управленческие возможности, которыми они располагают; и с) необходимость сбалансированности требований в области отчетности и процедур, в максимальной степени отражающих основные особенности НПО.

211. В докладе ОЭСР за 1988 год отмечается, что большинство северных НПО по вопросам развития получают основную часть своих финансовых средств из добровольных источников, что обуславливает определенные особенности их оперативной деятельности. Такого рода мобилизация финансовых средств обеспечивает их независимый характер, но при этом требует постоянных усилий и затрудняет процесс планирования ввиду колебаний и неопределенности. В последние годы эти НПО оказались под особенно сильным давлением в том, что касается подробной отчетности перед общественностью за финансовые средства, направляемые в другие страны, и обеспечения низкого уровня оперативных расходов. В последнее время примерно одна треть бюджетов северных НПО формируется за счет поступлений от правительственных учреждений по оказанию помощи, и эти учреждения зачастую также предлагают существенные налоговые льготы для поощрения взносов, однако такие меры могут поставить под угрозу автономию НПО. Кроме того, те НПО, которым удается обеспечить относительную финансовую стабильность, рискуют погрязнуть в самоуспокоенности и бюрократизме. Однако они утверждают, что они могут преодолеть эту тенденцию путем концентрации своей деятельности на децентрализованных программах развития на низовом уровне, которые способствуют сохранению их гибкости и способности к инновациям.

212. Что касается финансовых проблем, возникающих перед южными НПО по вопросам развития, то здесь есть и общие черты, и различия. В докладе ОЭСР отмечается, что местные и обслуживающие НПО вполне способны организовать свою деятельность, увеличить объем поступлений и частично оплачивать услуги, которые им оказывают другие местные институты, а также привлекать финансовую поддержку со стороны формальных секторов, правительства и иностранных

учреждений по оказанию помощи. Постепенно они расширяют круг доноров, как крупных, так и мелких, и это многообразие является признаком как успешного развития организационного потенциала, так и сохранения независимости.

213. Однако такое расширение круга доноров требует новых подходов и процедур отчетности. Например, представление каждому донору финансовых отчетов в соответствии с его собственными требованиями приведет к резкому увеличению объема работы. Вместо этого независимые профессиональные ревизоры могли бы периодически проводить обзор всех поступлений и расходов НПО. Это позволит облегчить ложащееся на НПО бремя административной работы, и в то же время даст донорам уверенность в том, что их средства используются надлежащим образом. При таком порядке можно обеспечить и гибкое финансирование, и отчетность 168/.

214. Гибкость является важнейшим оперативным и, следовательно, финансовым соображением, поскольку основной упор в рамках программ развития переносится на низовой уровень и на участие, самообеспеченность и реализацию прав бедных слоев населения. Ввиду все более важной роли, которую южные НПО играют в области развития людских ресурсов и борьбы с нищетой, как НПО, так и различные финансирующие учреждения должны учитывать новые опасности, возможности и общие проблемы отчетности, возникающие в ходе оперативной деятельности.

a) Финансирующие учреждения должны занять более гибкую позицию в том, что касается сроков, и придерживаться темпов работы, устанавливаемых местными общинами.

b) Автономия местных организаций имеет решающее значение для их способности адаптироваться с учетом изменения обстоятельств и возникающих возможностей: это означает не безответственность, а тщательно продуманный и централизованный контроль на этапах отбора проектов и программ, их осуществления и оценки на местах.

c) На местном уровне огромное значение имеет наличие квалифицированных и чутких сотрудников по осуществлению или руководителей общинного развития: их наиболее ценным качеством является способность стимулировать развитие и наращивать потенциал общины, а не способность быстро выполнять проекты развития 169/.

215. Некоторые важные вопросы финансирования и контроля уже были затронуты. Как доноры, так и южные НПО должны выйти за пределы отношений, основанных только на доверии, с тем чтобы обеспечить подробные и открытые процедуры отчетности и большую транспарентность всей деятельности НПО в их секторах. Многие южные НПО сомневаются в возможности мобилизации значительных ресурсов на местах и боятся оказаться в долгу перед местными влиятельными кругами. Однако многие доноры считают, что вполне реально и целесообразно, чтобы местные НПО избегали долгосрочной зависимости от иностранного финансирования путем мобилизации большего объема финансовых ресурсов среди своих предпринимательских, банковских и правительственных кругов. Ввиду того что НПО по вопросам развития уделяется теперь большее внимание и южные НПО стремятся брать на себя более непосредственные обязанности, все заинтересованные стороны должны тщательно обдумать этот вопрос и выработать новые подходы. Основное значение имеют такие вопросы, как административный контроль, количество и качество финансовой и иной отчетности и источники финансирования и их сочетание 170/.

216. Для обеспечения развития и стабильности потенциала южных НПО предлагаются различные варианты и соображения в области финансирования:

- a) донорам необходимо брать на себя серьезные обязательства перед сектором НПО, а не отделяться символическими жестами;
- b) эти обязательства должны быть долгосрочными и должны реалистично отражать финансовые потребности, связанные с деятельностью в интересах бедных слоев населения;
- c) необходимы финансовые средства на создание организационной базы и найм местного персонала;
- d) следует уменьшить долю помощи, увязываемой с какими-либо условиями;
- e) необходимо создавать фонды для хорошо зарекомендовавших себя НПО;
- f) доноры должны стать "рынком" для услуг местных НПО;
- g) НПО могли бы мобилизовывать финансовые средства на местах путем таких усилий, как консультативные услуги, подготовка кадров и продажа публикаций 171/.

217. Лидирующую роль в этой области взяли на себя двусторонние учреждения по оказанию помощи. У них уже давно имеются системы совместного финансирования для оказания помощи национальным НПО по вопросам развития через посредство встречных субсидий, пакетов субсидий (т.е. для нескольких проектов), базовых организаций, различных многолетних программ, ассигнований на административные расходы, а также через посредство прямых субподрядов. В последнее время несколько стран, в частности Канада, Скандинавские страны, Франция, Швейцария и Соединенные Штаты, оказывают непосредственную помощь южным НПО, создавая специальные программы финансирования или вспомогательные учреждения, учреждая в соответствующих странах в рамках миссий по оказанию помощи фонды для использования местными НПО или используя оборотные фонды или кредитные соглашения 172/. Эти усилия приводят ко все более широкому распространению новых видов финансового сотрудничества, которые в большей степени отвечают основным особенностям деятельности НПО, имеют более долгосрочный характер и ориентируются на программы, а не на отдельные проекты 173/.

218. Группы НПО также проводят существенную работу по изучению и анализу новых подходов к внешнему финансированию и соответствующей управленческой поддержке для общинных организаций, южных НПО и ассоциаций НПО, находящихся на различных этапах развития. Эти подходы включают новые идеи в отношении мобилизации ресурсов, средств финансирования, методов управления финансами и усилий по получению доходов, таких, как система предоставления кредитов, закупка донорами продовольственной помощи у мелких местных фермеров в целях избежания диспропорций на местных рынках и предоставление банкам кредитных гарантий в сочетании с оказанием технических и управленческих консультаций местным группам, пользующимся такими гарантиями 174/. В уже упомянутых периодических изданиях НПО содержится большой объем информации по вопросам подготовки кадров и публикаций в целях повышения управленческих навыков южных и северных НПО. Новым примером таких полезных материалов является многоязычный справочник ИРЕД по практическому руководству: в его томе II подробно описываются различные аспекты надлежащего финансового управления в

целях обеспечения эффективности работы НПО 175/. Кроме того, ИРЕД и ПРООН в 1989-1990 годах провели в Африке программу региональных семинаров и национальных рабочих совещаний в целях распространения информации среди низовых НПО об экономии средств и доступе к кредитам.

219. Организации системы Организации Объединенных Наций, как правило, слишком медленно разрабатывают конкретные положения о финансировании и контроле для НПО. В ходе проведенного в 1992 году трехгодичного обзора политики в области оперативной деятельности системы в целях развития была подчеркнута острая необходимость оказания помощи в развитии людских ресурсов в целях укрепления разделов этого доклада содержатся настоятельные призывы разработать новые подходы к упрощению и согласованию финансовой отчетности и управленческих ревизий на уровне стран, к углублению децентрализации и делегированию полномочий (и отчетности) на места, к проведению "центральной линии" на эффективное использование и укрепление национального потенциала и к признанию "первоочередного значения" совместных усилий и стратегии в области подготовки кадров для укрепления национального управленческого потенциала. Однако в докладе ни разу конкретно не упоминаются ни НПО, ни неформальный сектор, которые должны играть важную роль в национальных усилиях по наращиванию потенциала 176/.

220. Таким образом, системе Организации Объединенных Наций предстоит многое сделать, чтобы выйти на уровень многочисленных инициатив, уже предпринимаемых двусторонними учреждениями по оказанию помощи и самим сектором НПО в целях увеличения финансовой поддержки южных НПО и налаживания сотрудничества с ними. Однако можно отметить некоторые меры, уже принимаемые отдельными учреждениями.

а) ФАО в течение длительного времени стремится применять новые подходы к вопросам финансирования и управления НПО в рамках своей Кампании по борьбе с голодом 177/. Эти новые подходы включают стимулирование местного управления путем разработки контрактов, подписываемых низовыми организациями, и поощрения гибкости и донорских обязательств путем изыскания финансовых средств для программ, а не отдельных проектов. ФАО недавно начала исследование по вопросу об успешных стратегиях капиталобразования в кооперативах, которые имеют целью выявить новые пути укрепления таких механизмов финансирования внутри НПО, строящихся на основе членства. Примерный план этого исследования был обсужден на состоявшемся в марте 1993 года совещании КОПАК, в ходе которого все члены выразили интерес к этому проекту, а несколько членов объявили финансовые взносы на его осуществление. Экспериментальная проверка этого проекта была начата в январе 1993 года в нескольких деревнях Индии, и соответствующий доклад должен быть представлен в апреле. ФАО планирует в течение 1993 года в сотрудничестве с КОПАК и его организациями-членами провести последующие исследования в других странах.

б) В 1987 году ЮНФПА подготовил доклад о своем опыте, проблемах и предложениях в отношении выплат и расходов его различных организаций-исполнителей на уровне стран 178/. В опубликованных в 1992 году руководящих принципах по вопросам национального исполнения отмечалось, что ЮНФПА проводит обзор критериев, применяемых для оценки потенциала возможных национальных учреждений-исполнителей, и рассматривает вопрос о том, каким образом он может способствовать укреплению национального потенциала в области осуществления проектов 179/.

c) В опубликованном ПАОЗ документе о работе с НПО содержится раздел, посвященный мобилизации финансовых и технических ресурсов, а также приложения, в которых приводятся примеры предложений НПО в отношении сотрудничества 180/.

d) Сотрудничество ДООН с НПО и общинными организациями было укреплено благодаря резолюции 92/35 Совета управляющих ПРООН, в котором определяется, что специальный фонд добровольных взносов ДООН должен использоваться для поддержки таких мероприятий, как показательные и экспериментальные проекты на низовом уровне. Эти средства используются в таких областях, как обмен ремесленниками, создание в странах Юга электронных сетей по вопросам управления общинными ресурсами и их использования, а также поощрение и распространение новаторских инициатив в области охраны окружающей среды на общинном уровне благодаря местным добровольцам-защитникам природы.

e) Сотрудничество МОТ с НПО (помимо организаций трудящихся и нанимателей) в рамках проектов технического сотрудничества наиболее часто имеет форму субподрядов: НПО осуществляют конкретные задачи в интересах бенефициаров, опираясь на знание местных условий и существующий технический потенциал и руководствуясь общими финансовыми правилами и положениями МОТ.

f) Другие учреждения, имеющие довольно большой опыт работы с НПО, такие, как УВКБ, ЮНИСЕФ, МПП, Всемирный банк и МФСР, используют различные процессы и процедуры финансирования сотрудничества с НПО и контроля за таким сотрудничеством. В промежуточном докладе Всемирного банка за 1990 год о сотрудничестве с НПО содержится подробный анализ опыта и уроков, извлеченных в ходе финансирования НПО в рамках проектов Банка, финансирования подпроектов НПО и вовлечения НПО в качестве подрядчиков или учреждений-исполнителей 181/.

221. В главе IV.A.3 о руководящих принципах для деятельности на уровне стран инспекторы кратко рассказали об обширной деятельности ПРООН по обновлению ее руководящих принципов и политики в области исполнения правительствами и национальным исполнением. Аналогичный процесс в настоящее время осуществляется в области финансового управления и контроля. В последнее время ПРООН уделяет много внимания рационализации процедур осуществления и совершенствования финансовой отчетности, представления докладов и проведения ревизий в рамках проектов, исполняемых правительствами. В частности, в целях совершенствования отчетности и расширения охвата ревизий в середине 1989 года она создала в штаб-квартире Секцию по ревизии исполняемых правительствами проектов 182/.

222. Учитывая перенос центра тяжести на такого рода деятельность, ПРООН опубликовала в мае 1991 года довольно подробное пересмотренное и обновленное руководство для представления докладов, финансовой отчетности и ревизии проектов, исполняемых правительствами 183/. Однако в этом руководстве НПО конкретно упоминаются лишь два раза в двух пунктах, касающихся практики субподрядов. Кроме того, Совет управляющих в 1992 году постановил, что национальные НПО, осуществляющие проекты, финансируемые ПРООН, могут получать компенсацию из бюджетов по проектам за оказанные ими услуги 184/. Должностные лица ПРООН отметили, что относительно ограниченный объем совместной работы с НПО пока что осуществляется на основе процедур, предусмотренных для исполнения правительствами, однако в настоящее время рассматривается вопрос о пересмотре соответствующих разделов руководства. Следует отметить, что ПРООН регулярно проводит ревизию не только своих собственных проектов, но и проектов ЮНЭПА, а специализированные учреждения сами проводят ревизию осуществляемых ими проектов, которые финансируются ПРООН, при этом ПРООН время от времени осуществляет проверки на местах.

223. С учетом этого важного соображения инспекторы хотели бы в кратком виде изложить некоторые основополагающие соображения. В 1990 году Совет управляющих ПРООН постановил, что следует уделять первоочередное внимание развитию людских ресурсов и укреплению потенциала в шести областях, одной из которых является ликвидация бедности и участие населения в развитии на низовом уровне, а в 1991 и 1992 годах настоятельно призвал активизировать поддержку усилий по национальному исполнению и разработать для этого руководящие принципы 185/. В докладе об оперативной деятельности системы за 1992 год вновь подчеркивается центральное значение развития людских ресурсов для оказания поддержки бедным слоям населения в обеспечении их собственного благосостояния, отмечается, что оперативные процедуры системы пока что не учитывают ситуацию в конкретных странах и не способствуют национальному участию, и делается вывод о том, что чрезвычайно важно "по-новому" подойти к этим процедурам 186/. О неудовлетворительном качестве существующих процедур свидетельствуют поступающие в течение длительного времени жалобы от правительств и НПО - получателей помощи на бюрократические методы работы и медленные темпы централизованного принятия решений в системе Организации Объединенных Наций. Для того чтобы новые механизмы работали эффективно, они должны гибко учитывать характер деятельности НПО на низовом уровне, но при этом быть сопоставимыми с требованиями международных учреждений в области отчетности.

224. Несколько учреждений системы недавно начали работу над общими стратегиями и мерами по упрощению и согласованию общих процедур осуществления и финансовой отчетности на уровне стран 187/. Однако, как видно из настоящего раздела, учреждения пока что не смогли применить конкретный, свежий и творческий подход ко всем аспектам финансового сотрудничества с местными НПО по вопросам развития и не провели тщательного анализа деятельности двусторонних учреждений и самого сектора НПО в этой области. Несколько знающих специалистов в различных учреждениях системы сообщили инспекторам, что существует острая необходимость в совместных усилиях по разработке соответствующих конкретных и эффективных руководящих принципов в области финансирования, управления финансами и взаимной отчетности для будущей работы с местными НПО.

225. Инспекторы рекомендуют, чтобы АКК взял на себя ведущую роль в работе с учреждениями системы, особенно с учреждениями - членами СКГП, в целях разработки соответствующих конкретных, максимально согласованных и упрощенных руководящих принципов для финансирования, управления финансами и проведения ревизий в работе с местными НПО по вопросам развития. Разработка таких руководящих принципов явилась бы важной практической мерой по оказанию помощи этим НПО и общинным организациям в укреплении их организационного и управленческого потенциала и способствовала бы значительной активизации и повышению эффективности работы системы Организации Объединенных Наций с этими организациями в деле достижения общих целей ликвидации нищеты и обеспечения участия населения на низовом уровне.

Е. Оценка

226. В первом разделе настоящей главы подчеркивалось, что создание сетей представляет собой прагматический, строящийся на основе участия процесс познания. В настоящем последнем разделе мы вновь возвращаемся к этой же теме. Оценка также представляет собой инструмент познания, предназначенный для совершенствования программ и политики и, особенно при работе с местными НПО, требующий более широкого участия.

227. В отличие от финансирования, где система Организации Объединенных Наций несколько отстает от других органов, в области оценки она в целом занимает передовые позиции, изыскивая возможности для совершенствования совместной работы с НПО по проведению оценки на местах. Поскольку учреждения системы в течение более чем трех десятилетий работают над маломасштабными проектами развития и созданием организационного потенциала, они лучше других доноров знакомы с различными подходами к оценке, необходимыми при осуществлении деятельности в области развития людских ресурсов на уровне стран. Например, десять лет назад в докладе ОИГ об оказании помощи правительствам в создании систем оценки был проведен обзор инициатив, трудностей, успехов и опыта различных учреждений в этой области, которая тогда считалась "новой". В этом докладе был высказан настоятельный призыв не только к учреждениям системы Организации Объединенных Наций, но и к принимающим правительствам, двусторонним и другим многосторонним учреждениям и международным НПО способствовать укреплению потенциала правительств в области оценки 188/.

228. С тех пор был достигнут определенный прогресс в укреплении правительственных систем мониторинга и оценки, причем стимулирующую роль в этом процессе играла ПРООН. К сожалению, по-прежнему считается, что правительственная система мониторинга и оценки является слабым звеном всеобъемлющего подхода к укреплению национального потенциала по управлению развитием, и это вызывает озабоченность как у доноров, так и у правительств - получателей помощи 189/.

229. Хорошим примером деятельности специализированных учреждений в области проведения оценки на низовом уровне представляет собой подробное практическое руководство по мониторингу и оценке на основе участия в области общинного лесного хозяйства, которое было опубликовано ФАО в 1990 году 190/. Сотрудники Департамента лесного хозяйства ФАО отметили, что для максимального использования всех потенциальных возможностей совместной деятельности с НПО и другими организациями в местных общинах, а также для укрепления местного контроля за местными проектами развития и для увеличения положительной отдачи таких проектов системе Организации Объединенных Наций и другим учреждениям по оказанию помощи необходимо учитывать следующие важнейшие моменты:

- a) необходимо обеспечить гибкость при формулировании и исполнении проектов;
- b) стимулы должны увязываться с обеспечением участия населения, а не с выполнением фиксированных проектных задач; и
- c) отобранные на местах виды деятельности должны планироваться, осуществляться и оцениваться местным населением, выступающим в качестве партнера.

230. Как уже отмечалось, в представленном в 1992 году Генеральной Ассамблее докладе об оперативной деятельности упоминался новый подход к развитию людских ресурсов и возникающая в этой связи необходимость согласования и упрощения оперативных процедур и стимулирования более широкого участия. В докладе отмечалось, что в условиях дальнейшей децентрализации и передачи полномочий и ответственности отделением в странах и правительствам-получателям очень важное значение по-прежнему имеет отчетность за фактическую деятельность. В нем делался вывод о том, что будущие усилия в области мониторинга и оценки должны в первую очередь опираться на программы, а не на проекты, что они должны

базироваться на новых руководящих принципах, делающих основной упор на укрепление потенциала, результативность и устойчивость, и что при этом необходимо уделять больше внимания укреплению национального потенциала 191/.

231. ПРООН подготовила первый доклад по вопросам оценки на основе участия в 1989 году 192/. В промежуточном докладе по оценке за 1992 год отмечается, что общая роль оценки постепенно изменяется вместе с общей программой ПРООН, и при этом больший упор делается на вопросы политики в области развития и на укрепление национального потенциала для развития людских ресурсов. Таким образом, прилагались серьезные усилия по оценке, направленные на разработку более согласованной и простой системы оценки, которую могли бы применять как учреждения, так и правительства, на расширение деятельности по анализу программ и обеспечению обратной связи и на укрепление национальных систем мониторинга и оценки. В докладе отмечается, что в ходе последних оценок была подтверждена необходимость того, чтобы ПРООН развивала комплексный стратегический подход, а также текущую аналитическую деятельность и диалог в целях укрепления национального потенциала, в том числе в области мониторинга и оценки.

232. Кроме того, в докладе за 1992 год рассматривается текущая работа по определению того, в какой степени проводимая бенефициарами деятельность по оценке на основе участия может быть включена в существующую систему оценки. Первые результаты свидетельствуют о том, что этот процесс потребует существенных дополнительных затрат времени и большей гибкости. В рамках своей дальнейшей работы в области оценки на основе участия и в области руководящих принципов для мониторинга и оценки деятельности по укреплению потенциала ПРООН планирует изучить и опробовать на практике различные подходы на основе участия. В этом докладе также отмечалось, что итоги оценки 40 проектов, реализуемых путем национального исполнения, свидетельствуют о тенденции к опоре лишь на государственные учреждения без вовлечения частного сектора и НПО 193/.

233. Другие организации и учреждения также изучают пути укрепления возможностей НПО в области оценки, проводя при этом свои собственные и совместные оценки крупномасштабных проектов и программ НПО. В опубликованном в 1988 году докладе ОЭСР о работе НПО в кратком виде излагаются результаты оценки опыта и успешных стратегий местных НПО в Азии, важные соображения в отношении оказания помощи вспомогательным НПО, возможности и проблемы в деле налаживания самооценки в местных НПО и итоги оценок деятельности НПО в области развития, проведенных различными странами-донорами в середине 80-х годов 194/.

234. В течение 1991 и 1992 годов Группа экспертов по оценке помощи Комитета ОЭСР по оказанию помощи в целях развития продолжила анализ и обсуждение организации, методов и результатов оценки деятельности НПО. Некоторые организации, в том числе Институт развития зарубежных государств, подготовили новые документы по оценке результатов и опыта деятельности низовых НПО 195/.

235. Группы НПО также предпринимают активные усилия в целях развития деятельности и навыков в области оценки. Например, ПАКТ занимается совершенствованием управления программами путем проведения рабочих совещаний и подготовки кадров по вопросам оценки; эта деятельность главным образом направлена на оказание помощи сотрудникам северных частных добровольных организаций в их работе с южными частными неправительственными организациями, однако в настоящее время она распространяется также и на развивающиеся страны. ПАКТ также выступает в роли спонсора сети (СЕЕП), которая изучает и

обобщает опыт частных добровольных организаций в области оценки работы мелких предприятий, стимулирует проведение рабочих совещаний и совместной подготовки кадров по вопросам оценки и публикует руководства по мониторингу и оценке программ создания мелких предприятий 196/.

236. Эти различные меры свидетельствуют об определенном прогрессе. Однако долгосрочная проблема – каким образом наилучше сочетать максимальную отчетность с минимально обременительными процедурами оценки – по-прежнему остается нерешенной. Давно известно, что НПО сохраняют свои административные расходы на низком уровне, однако в ходе оценки основное внимание обращается на получаемые результаты. Например, для оценки эффективности деятельности НПО были выделены следующие четыре области:

a) способность НПО мобилизовывать неправительственные ресурсы как среди частных внешних доноров, так и среди тех кругов населения, которым они оказывают помощь, в качестве добровольных взносов в виде времени, денежных средств и материалов;

b) устойчивость проектов НПО, т.е. получение долгосрочных результатов;

c) возможности распространения программ НПО, т.е. возможности их использования и расширения другими НПО, учреждениями по оказанию помощи, местными правительственными органами и общинными группами;

d) степень сотрудничества между группами НПО, включая обмен накопленным опытом, углубление специализации путем осуществления совместных программ или усиление воздействия путем объединения ресурсов 197/.

237. Вопрос о том, каким образом оценивать деятельность НПО, столь же важен, как и вопрос о том, какие аспекты этой деятельности следует оценивать. В рамках одного интересного варианта рассматриваются различные способы стимулирования НПО к уделению большего внимания оценке. В нем рассматриваются соответствующие возможности оценки, в том числе в таких областях, как стратегическое управление, достигнутые изменения на уровне общин и соображения, касающиеся социальной системы. В нем также рассматриваются соответствующие методы, такие, как обзоры на основе участия, системы планирования, соглашение о целях и реакция общин. Затем в нем намечаются различные виды использования этих факторов разными НПО и программами с уделением особого внимания наиболее трудной, но наиболее важной группе: формальным процессам оценки внутри НПО, действующих на низовом уровне 198/. В другом документе подчеркивается значение прагматической и справедливой оценки. В нем отмечается, что в интересах обеспечения равенства в информационной области южные НПО должны оказывать поддержку оценкам, проводимым северными НПО, но они в свою очередь должны иметь возможность проводить свои собственные последующие миссии по оценке для установления того, каким образом северные НПО использовали собранную ими информацию 199/.

238. Так же, как и другие проблемы, рассмотренные в настоящей завершающей главе, оценка является важнейшей областью дальнейших действий в целях развития и применения новых оперативных подходов. Принимающие правительства и правительства-доноры, южные и северные НПО и многосторонние учреждения могут осуществлять совместные усилия в целях полного вовлечения НПО в работу международного сообщества в области развития и гуманитарной помощи и в целях значительно более быстрого продвижения вперед в деле решения задач развития людских ресурсов и ликвидации нищеты, которые являются общими для всех этих групп.

СНОСКИ

ГЛАВА II

1/ "Development alternatives: The challenge for NGOs", ed. by Anne Gordon Drabek, World Development, Vol. 15, Supplement, Autumn 1987, pp. 1-262.

2/ Voluntary aid for development: The role of non-governmental organization, Organization for Economic Co-operation and Development, OECD, Paris, 1988.

3/ Brodhead, Tim, Herbert-Copley, Brent, with Anne-Marie Lambert, Bridges of hope: Canadian voluntary agencies and the Third World, The North-South Institute, Ottawa, Canada, 1988.

4/ Development, international cooperation and the NGOs, 1st international meeting of NGOs and the United Nations system agencies, IBASE and the United Nations Development Programme, Rio de Janeiro, 1992.

5/ Enhancement of co-operation between governments and non-governmental organizations for human resources development, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific/United Nations Development Programme, ST/ESCAP/1036, United Nations, New York, 1991, page 7.

6/ Ibid., pp. 8-11.

7/ Salmen, Lawrence and Eaves, Paige, "Between public and private: A review of non-governmental organization involvement in World Bank projects", World Bank, Country Economics Department, Public Sector Management and Private Sector Development Division, 06/16/89, pp. ii-iii.

8/ "Non-governmental organizations (NGOs)", Pan American Health Organization, Executive Committee of the Directing Council, SPP15/5, Rev.1 (Eng.), 3 December 1990, pp. 5-6.

9/ Voluntary aid for development, op. cit., p. 15.

10/ Lissner, Jorgen, The politics of altruism: A study of the political behavior of voluntary development agencies, Lutheran World Federation, Department of Studies, Geneva, February 1977, pp. 53-67.

Anderson, M.B. and Woodrow, P.J., Rising from the ashes: Development strategies in times of disaster, UNESCO and Westview Press, Paris and Boulder, Colo., USA, 1989.

Minear, Larry, Humanitarianism under siege: A critical review of Operation Lifeline Sudan, Bread for the World Institute on Hunger and Development, Washington, D.C., 1991.

Poulton, Robin and Harris, Michael, Eds. Putting people first: Voluntary organizations and third world organizations, Development Studies, Macmillan, London, 1988.

Solberg, Richard W., Miracle in Ethiopia: A partnership response to famine, Friendship Press, New York, 1991.

"Укрепление способности системы Организации Объединенных Наций принимать меры в связи со стихийными бедствиями и другими бедственными ситуациями: доклад Генерального секретаря", документ A/38/202 от 23 июня 1983 года,

"Доклад Генерального секретаря о результатах обзора потенциала, опыта и координационных мероприятий системы Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи", документ A/46/568 от 17 октября 1991 года,

"Укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций", резолюция 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года,

"Meeting of officials in charge of national emergency relief services: Final report" (four reports, NERS I, II, III and IV of 1986, April 1987, October 1989, 1992), Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator (UNDRO), Geneva.

Disaster and development: A study in institution building, 2 vols., report commissioned by the Central Evaluation Office of UNDP, CEO Occasional Paper No. 3, August 1991, и

Disaster and emergency management: A study on UNDP's role, responsibilities and institutional memory, Report commissioned by the Central Evaluation Office on UNDP, prepared by Kenneth Curtin and Jeffrey Klenk, UNDP, February 1992.

11/ Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, Chapter II.A., "Major trends in assistance", document E/1990/60 of 18 May 1990.

12/ "The Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture", FAO, Rome, и

"Report of the second expert consultation on the operation of the FAO Global Information and Early Warning System (GIEWS), Rome, 12-13 December 1991", FAO document CFS: 92/CRS.2 of March 1992.

13/ "The role of non-governmental organizations", Bulletin of Human Rights, 90/1, pp. 31-97, United Nations, Geneva, и

"UN technical cooperation in the field on human rights: New challenges and opportunities", Human Rights Newsletter, Vol. 4, No.3, July 1991, pp. 1-7.

14/ Report on the consultative meeting on UNDR0/NGO co-operation, Geneva, 1-2 March 1990, Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, document UNDR0/90/1.

15/ "Предупреждение синдрома приобретенного иммунодефицита (СПИД) и борьба с ним: записка Генерального секретаря" (препроводящая доклад Генерального директора ВОЗ "Осуществление глобальной стратегии по предупреждению СПИДа и борьбе с ним"), документ Организации Объединенных Наций A/47/289 от 6 июля 1992 года, стр. 9-10.

16/ Brodhead, Tim, "NGOs: In one year, out the other?", in "Development alternatives", op. cit., pp. 1-6.

Korten, David C., "Third generation NGO strategies: A key to people-centered development", in Ibid., pp. 145-149,

Lissner, op. cit., pp. 63-67, и

Voluntary aid for development, op. cit., pp. 18-37.

ГЛАВА III

17/ Development Assistance Committee, Development Co-operation, 1986; 1987 Report, Chapter IX, December 1987; и Development Co-operation in the 1990s: 1989 report, December 1989; Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

The challenge to the South: The report of the South Commission, London, Oxford University Press, 1990, и

The United Nations in Development: Reform issues in the economic and social fields: A Nordic perspective: Final report by the Nordic UN Project, Almqvist & Wiksell International, Stockholm, 1991.

18/ The peasants' charter: The declaration of principles and programme of action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development, FAO, Rome, 1981.

19/ "United Nations agencies and rural development: A review of the post-WCARRD decade and an agenda for the future", (Appendix A., C91/19-Sup.1), FAO, Rome, August 1991.

20/ "Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности в целях развития", резолюция 44/211 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1989 года.

21/ "Пятый программный цикл", резолюция 90/34 Совета управляющих ПРООН от 23 июня 1990 года.

22/ "Международная стратегия развития на четвертое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций", резолюция 45/199 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1990 года.

23/ "African charter for popular participation in development and transformation (Arusha 1990)", ECA documents E/ECA/CM.16/41 (and ECOSOC document E/1990/42), pages 101-102, and E/ECA/CM.16/11, 1990.

24/ "Программа работы Постоянного комитета по борьбе с нищетой", первая сессия, документ ЕНКТАД TD/V/CN.2/4 от 25 января 1993 года.

25/ Poverty reduction, Operational Directive 4.15 (при рассмотрении данного документа следует учитывать более подробное рассмотрение этого вопроса в Poverty reduction handbook), World Bank, Washington, D.C., 1992.

26/ "Заключительное заявление Председателя Экономического и Социального Совета по вопросу о координационном этапе деятельности Совета" в "Докладе Экономического и Социального Совета", документ Организации Объединенных Наций A/47/3 от 21 сентября 1992 года, стр. 147-149.

27/ Durning Alan B., Action at the grassroots: Fighting poverty and environmental decline, Worldwatch Paper 88, Worldwatch Institute, January 1989, p. 10.

28/ Drabek, Anne Gordon, "An overview of the issues", in "Development alternatives": The challenge for NGOs", op. cit., pp. x-xi, и

Hill, Tony, "Northern NGOs and Africa's development: Background, issues and challenges", paper for the Abuja Workshop on Mobilizing the Informal Sector and NGOs for Recovery and Development: Policy and Management Issues, Abuja, Nigeria, 3-7 December 1990, pp. 8-15.

29/ Voluntary aid for development, op. cit., p. 16.

30/ Hill, op. cit.

ГЛАВА IV

31/ "Децентрализация организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций", Части I и II, JIU/REP/92/6, декабрь 1992 года.

32/ "Представительство организаций системы Организации Объединенных Наций на местах: более унитарный подход", JIU/REP/92/8, февраль 1993 года.

33/ "Программный подход: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1992/26 от 27 марта 1992 года.

34/ "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями"; Часть I "Задачи повышения эффективности и внедрения новых методов"; Часть II "Примеры новых подходов", Объединенная инспекционная группа, JIU/REP/92/1, Часть I, пункты 22-44, и документ ЭКОСОС E/1993/18 от 23 февраля 1993 года и Add.1 и 2.

35/ "Политика и деятельность по оказанию помощи в ликвидации нищеты и поддержка уязвимых групп, включая помощь при осуществлении программ структурной перестройки: доклад Генерального секретаря", документ Организации Объединенных Наций E/1992/47 от 26 мая 1992 года.

36/ The UNICEF Brazil country programme reader, UNICEF, December 1990.

37/ Guidelines for Programme Review and Strategy Development (PRSD), UNFPA, document UNFPA/CM/92/6 of 22 January 1992.

38/ "UN System and NGOs in Mauritius and Rodrigues", Occasional paper No. 1, Office of the Resident Co-ordinator, UN System's Operational Activities in Mauritius and Seychelles, Port Louis, Mauritius, 25 August 1992.

39/ "Non-governmental organizations (NGOs)", op. cit., pp. 41-42.

40/ Experience to date of implementing the Bamako Initiative: A review and five country case studies, Dept. of Public Health and Policy, London School of Hygiene and Tropical Medicine, funded by DANIDA; Ministry of Foreign Affairs, Norway; ODA; SIDA; UNICEF and WHO, no date.

41/ International FFHC/AD Consultation, Rome, 8-11 December 1980, "Report", Chapter V, "NGO support to rural people's organizations in developing countries", FAO document DDA: FFHC/AD/80-REP,

Breaking barriers: A South Asian experience of training for participatory development, by Kamla Bhasin, ffhc/ad: experiences and results No. 11, FAO, Rome, 1983,

NGO casebook on small scale irrigation in Africa, ed. by Richard Carter, AGL/MISC/15/89, FAO, Rome, 1989, и

"Success and failure in fishermen's organizations", by P.J. Meynell, FAO document FIIT/C819, FAO, Rome, January 1990.

42/ "Plan of action for people's participation in rural development", FAO Conference, FAO document C/91/22 of August 1991.

43/ Oakley, Peter et al., Projects with people: The practice of participation in rural development, prepared with the financial support of FAO, UNIFEM and WHO, International Labour Office, Geneva, 1991.

44/ "The role of UNV in the 1990s: A community participation framework" and "Catalysing community-based resource management: Lessons from the local level", background papers for the Third Intergovernmental Meeting (IGM), Kathmandu, Nepal, 1-6 December 1991, UNV, UNDP, November 1991, и

"Программа добровольцев Организации Объединенных Наций", резолюция 92/35 Совета управляющих ПРООН от 26 мая 1992 года.

45/ The state of world rural poverty: An inquiry into its causes and consequences, by Jazairy, Idriss, Alamgir, Mohiuddin, and Panuccio, Theresa, International Fund for Agricultural Development, published for IFAD by New York University Press, New York, 1992.

46/ Participatory rural development in selected countries, Interagency Committee on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific, United Nations, Bangkok, 1990.

47/ "Grassroots participation: Defining new realities and operationalizing new strategies", UNDP Discussion Paper, no date, и

"Effective support of grassroots participation within large donor organizations", by Paula Donnelly-Roark, June 1992.

48/ Fernandez Myrada, Aloysius P., "NGOs in South Asia: People's participation and partnership", in "Development alternatives", op. cit., pp. 39-49.

"Co-operation: Working toward partnership", Chapter 7 in Brodhead et al., op. cit., pp. 119-141, и

Helping fisherfolk to help themselves: A study in people's participation, Bay of Bengal Programme for Fisheries Development, Affiliated East-West Press (P) Ltd., New Delhi, 1990.

49/ "The social animator: Catalyzing self-reliance", NGO Management, January-March 1992, No. 24, pp. 13-43.

50/ "Summary: Making a difference", Chapter 8 in Brodhead et al., op. cit., pp. 145-156.

51/ Hennin, Christopher J., "NGOs inter-institutional strategic planning", paper for the seminar on "Practical modes of co-operation", 21-24 May 1991, Mauloff Germany, organized by the Institute of Cultural Affairs International.

52/ "Guidelines relating to delegation of authority to directors of operations/area directors to initiate small-scale development activities and emergency responses through NGOs", WFP/PO/169 of 4 December 1989.

53/ The UNDP/NGO Partners in Development Programme 1988-1990: The view from the field and an analysis and evaluation, UNDP, New York, October 1990.

54/ "Partners in Development: Project INT/92/104; Partners in Development, phase two (PDP II), 1992-1996", Division for NGOs, UNDP, New York.

55/ "Final report of the first FAO/SIDA expert consultation on forests, trees and people", Rome, 13-17 March 1989, FAO 1989, и

"The forests, trees and people programme of FAO", FAO Press release, January 1992.

56/ "People helping people: A Participatory Development Programme of the United Nations Volunteers", UNV, Geneva, и

DDS: A strategy for human development in African communities, Domestic Development Service, UNV/UNDP, October 1991.

57/ "Operational directive 14.70: Involving nongovernmental organizations in Bank-supported activities", World Bank Operational Manual, August 28, 1989.

58/ "Report on the results of the survey on 'WFP/NGOs cooperation' at country office level", WFP/PO/163 of 10 October 1989.

59/ UNHCR Manual, Chapter 4 (Rev.2), "Programme and project management", November 1991,

"UNHCR/NGO partnership: Reference document on relationship between UNHCR & NGOs: Results of the 1991 worldwide joint consultations", United Nations High Commissioner for Refugees, February 1992, Geneva, и

"UNHCR/NGO partnership", UNHCR/IOM/18/92 and UNHCR/FOM/19/92, both of February 1992.

60/ "Руководящие принципы в отношении национального исполнения: доклад Исполнительного директора", документ ПРООН DP/1992/29 от 2 марта 1992 года.

61/ "Progress report on the IFAD/NGO Extended Cooperation Programme' (ECP)", IFAD document EB 91/42/R.21 of 28 February 1991, и

"Operational procedures for the implementation of the IFAD/NGO Extended Cooperation Programme (ECP)", no date.

62/ "Национальное исполнение: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1991/23 от 13 мая 1991 года, стр. 2-4.

63/ "Modalities of project execution: Government execution", Part III, Chapter V, Section 30503, UNDP programme and projects manual (PPM), Rev. 1, May 1991, 71 pp.

64/ "Национальное исполнение", цит. соч., стр. 4-14.

65/ "Национальное исполнение", решение 91/27 Совета управляющих ПРООН от 21 июня 1991 года.

66/ "Национальное исполнение: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1992/21 от 27 апреля 1992 года.

67/ "Co-operation with NGOs and grassroots approaches to development", Part I, Chapter V, Section 10501, UNDP programme and projects manual (PPM), Rev.0, February 1988, 7 pp.

68/ "Национальное исполнение и вспомогательные расходы учреждений", решение 92/22 Совета управляющих ПРООН от 26 мая 1992 года, пункт 3.

69/ Green, Andrew and Matthias, Ann, "How should governments and NGOs work together?", in "Non-governmental organizations in development", The Health Exchange, April/May 1992, p.7.

70/ The critical connection: Governments, private institutions, and the informal sector in Latin America, ed. by Katherine Stearns and Maria Otero, ACCION International, Monograph Series No. 5, Washington, D.C., August 1990.

71/ "Creating national framework and policy processes for government-NGO-donor cooperation: Process documentation of seminar", 15-18 May 1990, and "Practical modes of cooperation: Process documentation of seminar", 21-24 May 1991, both by the Institute of Cultural Affairs International, Mauloff, Germany.

72/ Steps toward a social investment fund: Negotiations involving nongovernmental organizations, Government of Guatemala and the World Bank, PACT (Private Agencies Collaborating Together), August 1990.

73/ Promoting government/NGO/donor development partnerships in the Philippines: Report of the UNDP/FAO/ANGOC national workshop on NGO involvement in grassroots development, Tagaytay City, Philippines, 9-11 March 1989, ANGOC, Manila, 1989.

74/ "Guidelines for government organization and non-government organization (GO-NGO) collaboration", National Economic and Development Authority, Board Resolution No. 2 (S. 1989).

75/ Directory of non-government organizations in the Philippines, Republic of the Philippines, National Economic and Development Authority, no date.

76/ Volunteer service manual: A guide to volunteer work in the Philippines, Republic of the Philippines, Philippine National Volunteer Service Co-ordinating Agency (PNVSCA), National Economic and Development Authority, no date.

77/ Project formulation for people's participation in rural development activities: A government-NGO national workshop report, 7-9 November 1990, Tagaytay, Philippines, ANGOC, Manila, 1992.

78/ 1st National NGO Congress: Proceedings, Diliman, Quezon City, December 4, 1991, Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO), Quezon City.

79/ Government-NGO cooperation in social development: Proceedings of the Seminar on Cooperation between Government Agencies and Non-governmental Organizations in the Planning and Delivery of Social Services, 4-11 December 1990, Hong Kong, United Nations, ESCAP, New York, 1991.

80/ Enhancement of cooperation between governments and non-governmental organizations for human resources development, op.cit.

81/ Employment opportunities for rural women through organization, Programme on Rural Women, Rural Employment Policies Branch, International Labour Office, Geneva, 1989.

82/ Salmen, Lawrence F. and Eaves, A. Paige, "World Bank work with nongovernmental organizations", PPR Working Papers, WPS 305, World Bank, Country Economics Department, December 1989.

83/ DeJong, Jocelyn, "Non-governmental organizations and health delivery in Sub-Saharan Africa", PRE Working Papers, WPS 708, World Bank, Population and Human Resources Department, June 1991.

84/ "Роль неправительственных организаций в наименее развитых странах", Глава VI, "Наименее развитые страны: доклад за 1992 год", Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Нью-Йорк, 1993 год, стр. 119-128.

85/ Guidelines for programme review and strategy development (PRSD), op.cit.

86/ "Regional project RAF/87/001: Strengthening NGO/Government/UNDP collaboration in Africa", brochure, UNDP, Lome, Togo.

87/ Brodhead et al., op.cit., Chapter 8, and Hill, op.cit. pp. 7-12.

88/ "Development alternatives", op. cit., [various articles passim], Mulyungi, Josphat, "On the role of African NGOs", pp.45-58, and various articles passim in "NGOs and grassroots development", Voices from Africa, Issue No. 2, United Nations Non-Governmental Liaison Service, Geneva, March 1990,

Rossiter, Jenny and Palmer, Robin, "Northern NGOs: Some heretical thoughts" in Critical choices for the NGO community: African Development in the 1990s, Centre for African Studies, University of Edinburgh, и

Tandon, Yosh, "Foreign NGOs, uses and abuses: An African perspective", paper for the Abuja Workshop on Mobilizing the Informal Sector and Non-Governmental Organizations for Recovery and Development: Policy and Management Issues, Abuja, Nigeria, 3-7 December 1990.

89/ "Development alternatives", op.cit. [various articles passim].

90/ Hill, op. cit., pp.12-14.

91/ "Relations between Southern and Northern NGOs: Policy Guidelines", International Council of Voluntary Agencies, Geneva, no date.

ГЛАВА V

92/ "Nongovernmental organizations (NGOs)", op.cit.

93/ "Strengthening of cooperation between government agencies and non-governmental organizations in promoting social development", ESCAP document E/ESCAP/853 of 16 December 1991.

94/ "African charter for popular participation in development and transformation" (Arusha 1990), op. cit.

95/ Cooperation with NGOs in agriculture and rural development, (2 vols), Asian Development Bank, August 1989.

96/ Asian Development Bank, Annual Report 1989, Manila, 1990, "Cooperation with NGOs", pp.29-33.

97/ "Final report of the XVIIth General Assembly of Non-governmental Development Organizations (NGDOS), Brussels, 9-11 April 1991", Liaison Committee of Development NGOs to the European Communities, pp.2-3.

98/ "Report from the Commission to the Council: On cooperation with European non-governmental development organizations (NGDOs) in spheres concerning developing countries (1990 financial year)", SEC (91) 2263 final, Brussels, 3 December 1991.

99/ Annual report 1990: ANGOC, ANGOC Regional Secretariat, Manila.

100/ The Director-General's programme of work and budget for 1992-1993, document C/91/3 of July 1991, FAO, Rome, pp. 27-28.

101/ Salmen and Eaves, "World Bank work with nongovernmental organizations", op. cit.

102/ How the World Bank works with nongovernmental organizations, The World Bank, Washington, D.C., 1990.

103/ Cooperation between the World Bank and NGOs: 1990 progress report (and 1991), International Economic Relations Division, External Affairs Department, January 31, 1991 (and April 1, 1992).

104/ "Review of the conditions necessary for the effective functioning of the Non-Governmental Organizations Unit: Report of the Secretary-General", document E/1992/63 of 4 June 1992.

105/ Minear, Larry, "The other missions of NGOs: Education and advocacy", in "Development alternatives: The challenge for NGOs", op. cit., pp. 201-211, и

Voluntary aid for development, op. cit., pp. 79-101, 116-137.

106/ Garilao, Ernesto D., "Indigenous NGOs as strategic institutions: Managing the relationship with government and resource agencies", in "Development alternatives", op. cit., pp. 113-120 и

Korten, David C., "Third generation NGO strategies: A key to people-centered development", in Ibid., pp. 145-159.

107/ "The United Nations and non-governmental organizations", brochure, DPI/NGO Executive Committee in co-operation with the United Nations Department of Public Information, New York, no date.

108/ Theunis, Sjef, "The role of information exchange in development activities: A European viewpoint", in Guide to the information activities of European development networks, First ed., UNESCO, Paris, 1991, pp. 11-16.

109/ "Making common cause internationally: A policy statement and action plan for international development, environment and population NGOs endorsed by the International Council of Voluntary Agencies", ICVA, Geneva, no date.

110/ "News from NGOs", Go-Between, United Nations Non-Governmental Liaison Service, No. 32, August 1991.

111/ "Report of informal meeting of international non-governmental organizations", Rome, 12 November 1991, document C 91/INF/1 of November 1991.

112/ "Focus: UNESCO and NGOs: A blending of talents", pp. 6-16, in UNESCO Sources, No. 34, February 1992.

113/ "Final report of the XVIIth General Assembly of non-governmental development organization (NGDOs)", op. cit.

114/ "Partnership in action", op. cit., pp. 14-17

115/ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1991 progress report, op.cit., pp. 11-20.

116/ "Задачи после Рио-де-Жанейро: заявление Генерального секретаря при открытии прений по вопросу о последующих мерах в рамках КООНОСР, Генеральная Ассамблея, сорок седьмая сессия, 2 ноября 1992 года".

117/ "Peace: Precondition for development" (interview with Mr. Olara A. Otunnu), IMPACT, Spring 1992, pp. 1, 6, 16.

118/ "Report of the President", in NGOs in a changing United Nations: Opportunities and responsibilities, 18th General Assembly of the Conference of Non-Governmental Organization in consultative status with the Economic and Social Council of the United Nations, 28-31 October 1991, Palais des Nations, Geneva, pp. 13-19.

119/ Clark, John, Democratizing development: The role of voluntary organizations, Earthscan, London, and Kumarian Press, West Hartford, Conn., USA, 1991,

Clark, John, "Democratizing development: NGOs and the State", Development in Practice, Vol. 2, No. 3, October 1992, pp. 151-162,

Korten, David C. Getting to the century: Voluntary action and the global agenda, Kumarian Press, West Hartford, Conn., USA, 1990, и

Scheerer, S. Bruce, "The emerging role of civil society in national development efforts", IMPACT, Spring 1992, pp. 4, 17.

120/ "Secretariat organization and procedures for preparation of United Nations special conferences", JIU/REP/82/2 of February 1982, United Nations documents A/37/112 of 23 March 1982 and Add.1 of 18 August 1982, и

"План конференций: организация секретариатского обслуживания для специальных конференций Организации Объединенных Наций", резолюция 37/14 В Генеральной Ассамблеи от 16 ноября 1982 года.

121/ "Status and role of cooperatives in the light of new economic and social trends: Report of the Secretary-General", United Nations document A/47/216 of 28 May 1992.

122/ "Политика и деятельность в области содействия ликвидации нищеты", документ E/1992/47, цит. соч.

123/ "Report on the informal review of operational activities carried out by selected United Nations organizations jointly with non-governmental organizations held in Geneva from 25 to 26 January 1988", CCSQ, Information Paper No. 4, 25 March 1988.

124/ Directory of United Nations system databases on non-governmental organizations, compiled by the Advisory Committee for the Co-ordination of Information Systems (ACCIS), United Nations, New York, 1988.

125/ "What is COPAC?", COPAC Secretariat, Rome, no date.

126/ United Nations development education directory: A guide for NGOs, 7th edition, UNCTAD/NGLS/34, UN NGLS, Geneva, January 1992.

127/ The United Nations system and sub-Saharan Africa: Profiles of United Nations system agencies, funds, programmes and services and their work for the development of sub-Saharan Africa, UNCTAD/NGLS/16, NGLS, Geneva, November 1989.

128/ Who's who on debt and structural adjustment: A directory of NGOs involved in research, information and advocacy, UNCTAD/NGLS/19, Geneva, May 1990.

129/ Voices from Africa, NGLS, Geneva (Issues cover women in development (July 1990), NGOs and grassroots development (March 1990), war, armed conflict, and destabilization (May 1991), and culture and development (July 1992)).

130/ "Политика и деятельность в области ликвидации нищеты...", документ E/1992/47, цит. соч, пункт 109.

ГЛАВА VI

131/ Draber, op. cit., p. xii.

132/ Furman, J. and Combes, B., "European development networks: Experiences in development communication", pp. 45-50, in Guide to the information activities of European development networks, first ed., UNESCO, Paris, 1991, pp. 45-50, и

Combes, B. and Combes, J. Furman, "African development networks: Experiences and challenges", in African development source book, first ed., UNESCO, Paris, 1991, pp. 27-30.

133/ Report III: Co-operatives: A review of co-operative development in the African region: Scope, impact and prospects, Seventh African Regional Conference, Harare, November-December 1988, International Labour Office, Geneva, 1988.

134/ "Status and role of cooperatives in the light of new economic and social trends: Report of the Secretary-General", op. cit., и

"Роль кооперативов с учетом новых социально-экономических тенденций", резолюция 47/90 Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1992 года.

135/ Voluntary aid for development, op. cit., pp. 51-52, и

Sunimal, Fernando, How networks function: Some structural and interactional aspects of the IRED network in Asia, Colombo, IRED, 1989, и

Vincent, Fernand, Networking strategies: The IRED experience, IRED, Geneva, 1986.

136/ Chitiga-Machingauta, Rudo M., "Networking among NGOs in Africa", pp. 65-69, in Voices from Africa, Issue No. 2, op. cit., и

Padron, Mario, "Non-governmental development organizations: From development aid to development co-operation", pp. 75-77, in "Development alternatives", op. cit.

137/ Theunis, Sjef, "The role of information exchange in development activities", op. cit., pp. 14-16.

138/ Stremlau, Carolyn, "NGO coordinating bodies in Africa, Asia, and Latin America", pp. 213-225, in "Development alternatives", op. cit.

139/ "Technical cooperation networks", Chapter Eleven, pp. 194-225, in Review of the regular programme 1990-1991, FAO document C 91/8 of July 1991.

140/ Annis, Sheldon, "Giving voice to the poor", Foreign Police, No. 84, Fall 1991, pp. 93-106.

141/ Guide to sources of international population assistance 1991, Sixth ed., United Nations Population Fund, New York.

142/ Directory of nongovernmental organizations in official relations with the World Health Organization: Partners in Health, World Health Organization, Geneva, 1990.

143/ UNHCR & NGOs: Directory of non-governmental organizations, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Liaison Section with Non-Governmental Organizations, October 1992.

144/ "Development education exchange papers" (DEEP), and "DEEP Indexes", published by the Freedom from Hunger Campaign/Action for Development, FAO, Rome.

145/ Guide to the information activities of European development networks, first ed., UNESCO, Paris, 1991.

146/ "Directory of non-governmental organizations involved in fisheries", FAO Fisheries Circular No. 832, FAO, Rome, December 1990.

147/ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1991, op.cit., paras. 22, 23, 33 и

List of World Bank-financed projects with potential for NGO involvement, World Bank, International Economic Relations Division, External Affairs Department, Washington D.C, April 1992.

148/ Digest of community resources available for financing NGO development activities, Commission of the European Communities, document VIII/325/91-EN, Brussels, April 1991, и

"Special issue: 1992 EC budget adopted: Funds open to NGOs", NGDO EC News, Liaison Committee of Development Non Governmental Organisations to the European Community, No. 27, January 1992.

149/ Directory of non-governmental development organisations in OECD member countries, Development Centre of the OECD, Paris, 1990, и

A directory of non-governmental environment and development organisations in OECD member countries, Development Centre of the OECD, Paris, 1991.

150/ Cooperation with NGOs in agriculture and rural development, Vol. I, An NGO-database of selected Asian countries, op.cit.

151/ "Community forestry publications by FAO", Community Forestry Unit, FAO, Rome.

152/ Partnership in action: UNICEF and NGOs working together for children, UNICEF.

153/ Bennett, John, "Information for development at UNESCO", pp. 17-44 in Guide to the information activities of European development networks, op.cit.

154/ "Facts, images and advocacy: A workshop on information organized by UNHCR and NGOs", Geneva, 2-3 April 1990, UNHCR/ICVA.

155/ Development in practice, published triannually by Oxfam, Oxford, England,

The Health Exchange, published bimonthly and compiled by International Health Exchange, London,

IMPACT, published for six years by PACT (unfortunately discontinued after the Spring 1992 issue because donor funding ended),

IRED-Forum, published quarterly by IRED, Geneva,

Lokniti, published quarterly by the ANGOC Secretariat, Manila x

NGO Management, published quarterly by a consortium of groups, ANGOC Secretariat, Manila and NGO Management Network, c/o ICVA, Geneva.

156/ Catalogue of publications, ACCION International, Publications Department, Cambridge, Mass., USA,

Media services: A catalogue of development resources, PACT Media Services, New York

x

"ICVA at a glance", ICVA, Geneva, February 1991.

157/ Livernash, Robert, "The growing influence of NGOs in the developing world", Environment, Vol. 34, No. 6, June 1992, pp. 20,41.

158/ "The child killers: Interview", Newsweek International, October 19, 1992, p.54.

159/ Livernash, op. cit.

160/ Voluntary aid for development, op. cit., pp. 38-77.

161/ "ICVA at a glance", op. cit.

162/ "PACT: Private Agencies Collaborating Together", New York, 1990, pp. 1-5.

163/ Fowler, Alan with Piers Campbell and Brian Pratt, "Institutional Development and NGOs in Africa: Policy perspectives for European development agencies", International NGO Training and Research Centre, Oxford, England, April 1992.

164/ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1991 progress report, op. cit., paras. 24-28.

165/ "Report of the expert consultation on the Freedom From Hunger Campaign/Action for Development", Rome, 30 June - 9 July 1975, FAO document FFHC/AD/C6/75/2, of 11 July 1975, pp. 1, 5, 6.

166/ "Сотрудничество ПРООН с неправительственными организациями и низовыми организациями: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1990/25 от 18 января 1990 года, стр. 8-10.

167/ "Пятый программный цикл", решение 90/34 Совета управляющих ПРООН от 23 июня 1990 года,

и

"Осуществление рекомендаций по оценке", решение 91/26 от 21 июня 1991 года.

168/ Voluntary aid for development, op. cit., pp. 15-40, 51.

169/ Brodhead, op. cit., pp. 119-156.

170/ Smith, Brian, "An agenda of future tasks for international and indigenous NGOs: Views from the North", in "Development alternatives", op. cit., pp. 90-91.

171/ Antrobus Peggy, "Funding for NGOs: Issues and options", in Ibid., pp. 95-102.

172/ Voluntary aid for development, op. cit., pp. 79-94.

173/ Van der Heijden, Hendrik, "The reconciliation of NGO autonomy, program integrity and operational effectiveness with accountability to donors", in "Development alternatives", op. cit., pp. 103-112.

174/ Voluntary aid for development, op. cit., pp. 38-77.

175/ Vincent, Fernand, Manual of practical management for Third World rural development associations, 2 vols., IRED, Geneva.

176/ "Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности: записка Генерального секретаря", документ Организации Объединенных Наций A/47/419 от 29 сентября 1992 года, пункты 29-30, 77-83, 94, 123-132 и 147-182.

177/ "Report by the Chairman of the Technical Consultation on Government/NGO development assistance programmes" ("General review of Government/NGO co-financing programmes") 15-17 September 1975, document WS/H6052, FFHC/AD, FAO, Rome.

178/ "Implementation experience relating to allocations and expenditures with the different agencies: Report of the Executive Director", UNDP document DP/1987/36 of 20 February 1987.

179/ "Guidelines on national execution", op. cit., paras. 30-31.

180/ "Nongovernmental organizations (NGOs)", op. cit., pp. 31-33 and Annexes 1-5.

181/ Co-operation between the World Bank and NGOs: 1990 progress report, op. cit., pp. 7-11.

182/ "National execution", 13 May 1991, op. cit., pp. 10-14, and "National execution", 27 April 1992, op. cit., pp. 10-13.

183/ "Modalities of project execution: Government execution", Part III, Chapter V, Section 30503, Sections 6.0 "Accounting and financial reporting procedures", Rev. 1, and 8.0 "Audit requirements for government execution of UNDP-funded projects" Rev. 0, both of May 1991, UNDP programme and projects manual (PPM).

184/ "Национальное исполнение и вспомогательные расходы учреждений", решение 92/22, цит. соч., пункт 17.

185/ "Пятый программный цикл", цит. соч., пункты 7-8.

"Национальное исполнение", решение 91/27, цит. соч.,

"Национальное исполнение", документ DP/1992/21, цит. соч., пункты 4-12, и

"Национальное исполнение и вспомогательные расходы учреждений", решение 92/22, цит. соч., пункты 3-7.

186/ "Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности", цит. соч., пункты 39-43, 83.

187/ "Национальное исполнение", документ DP/1991/23, цит. соч., пункты 30-50, и "Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности", цит. соч., пункт 83.

188/ "Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций в развитии оценки правительствами", (JIU/REP/82/12), декабрь 1982 года, документ Организации Объединенных Наций A/38/333.

189/ "Оценка: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1992/20 от 3 марта 1992 года, пункты 10-11, 21 и 63, и

"Национальное исполнение", документ DP/1991/23, цит. соч., пункты 45-49.

190/ The community's toolbox: The idea, methods and tools for participatory assessment, monitoring and evaluation in community forestry, Community Forestry Field Manual 2, FAO, Rome, 1990.

191/ "Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности", цит. соч., пункты 81 и 94.

192/ Participatory evaluation: Questions and issues, by Kim Forss, CEO Occasional Paper No. 1, Central Evaluation Office, UNDP, October 1989, 38 pp.

193/ "Evaluation", op. cit., paras. 2-4, 33-39, 51-53, and pages 16-17.

194/ "Voluntary aid for development", op. cit., pp. 61-73 and 102-115.

195/ Judging success: Evaluating NGO approaches to alleviating poverty in developing countries, ODI Working Paper 37, by Roger Riddell, Overseas Development Institute, London 1990, n

Evaluating the impact of NGOs in rural poverty alleviation (four volumes, ODI Working Papers 49-52, providing country studies of India, Bangladesh, Uganda, and Zimbabwe), Overseas Development Institute, London, 1991 and 1992.

196/ "PACT: Private Agencies Collaborating Together", op. cit., pp. 2-4.

197/ Brodhead, op. cit., Chapter 6, "Efficiency: What price impact?", pp. 99-118.

198/ Sen, Biswajit, "NGO self-evaluation: Issues of concern", in "Development alternatives", op. cit., pp. 161-167.

199/ Tandon, op. cit., pp. 77-78.
