

JIU/REP/2002/1

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**ВОВЛЕЧЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА,
ПОМИМО НПО И ЧАСТНОГО СЕКТОРА, В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ПО ЛИНИИ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА:
ОПЫТ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
И ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ**

Подготовил

Франческо Меццалама

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева

Февраль 2002 года

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		iv
Резюме: цель, выводы и рекомендации		v
Введение	1 - 8	1
I. Определения: природа гражданского общества и концепция организаций гражданского общества	9 - 17	3
A. ОГО, имеющее отношение к роли Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества	9 - 13	3
1. Сильные стороны	14 - 15	4
2. Слабые стороны	16 - 17	5
II. Взаимоотношения ого с организациями системы Организации Объединенных Наций	18 - 64	6
A. Обзор органов Организации Объединенных Наций, сотрудничающих с ОГО	18 - 40	6
B. Существующий механизм сотрудничества	41 - 42	13
C. Критерии отбора ОГО в качестве партнеров и сотрудничающих сторон	43 - 45	13
D. Координационные центры для согласования действий ОГО	46 - 53	14
1. Создание координационных центров	46 - 49	14
2. Создание сетей	50 - 53	15

Содержание (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Е. Партнерство и участие ОГО	54 - 56	16
Ф. Усиление роли местных, национальных и международных ОГО	57 - 59	17
Г. Роль КССР в укреплении взаимосвязей между системой Организации Объединенных Наций и ОГО в области технического сотрудничества.....	60 - 64	18
III. ОГО и укрепление потенциала	65 - 88	20
А. Укрепление потенциала в свете сотрудничества с ОГО.....	65 - 67	20
В. Взаимоотношения ОГО с правительствами.....	68 - 70	20
С. Роль системы Организации Объединенных Наций в поощрении диалога и сотрудничества между правительствами и ОГО	71 - 75	21
Д. Существующий механизм технического сотрудничества между правительствами, системой Организации Объединенных Наций и ОГО.....	76 - 80	22
Е. Подготовка кадров в контексте укрепления потенциала.....	81 - 83	23
Ф. Роль женщин в укреплении потенциала	84 - 88	24

Сокращения

АКК	Административный комитет по координации (в настоящее время КССР)
ООС	Общая оценка по странам
КССР	Координационный совет старших руководителей (ранее АКК)
ОГО	Организация гражданского общества
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЭКА	Экономическая комиссия для Африки
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ВИЧ/СПИД	Вирус иммунодефицита человека/синдром приобретенного иммунодефицита
МОТ	Международная организация труда
ИМО	Международная морская организация
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
МАП	Многострановая программа в области СПИДа для Африки (Всемирный банк)
МОД	Меморандум о договоренности
НПО	Неправительственная организация
МСП	Малые и средние предприятия
ЮНЭЙДС	Совместная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
ССНПО	Служба связи с неправительственными организациями Организации Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
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
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
МПП	Мировая продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности

Резюме: цель, выводы и рекомендации

ЦЕЛЬ:

Изучить характеристики гражданского общества и проанализировать, как лучше организовать и расширить более деятельное участие и сотрудничество его организаций в рамках программы экономического и социального развития отдельных органов Организации Объединенных Наций.

Резюме

В последние несколько лет в связи с возрастанием роли организаций гражданского общества (ОГО) в деятельности системы Организации Объединенных Наций по линии технического сотрудничества государства-члены неоднократно призывали к разработке на региональном и национальном уровнях принципиальной рамочной основы и соответствующего механизма для взаимодействия с ОГО в целях расширения их вовлеченности в эту работу и их участия в ней. Кроме того, государства-члены, приняв "Повестку дня на XXI век", твердо и решительно выступили за необходимость определения новых форм участия в поддержку общих усилий в интересах устойчивого развития. Помимо этого, другие события и тенденции, такие, как глобализация торговли, прогресс в области демократизации и благотворного управления, достижения в сфере коммуникационных технологий, призывы к четкому признанию экономических и социальных прав и возможностей, к искоренению нищеты (и это всего лишь некоторые из актуальных вопросов), открыли дорогу для более активного присутствия гражданского общества.

Все более глубокое осознание государствами-членами этих новых реальностей в сочетании с признанием организаций системы Организации Объединенных Наций высветили важный вклад, вносимый ОГО в усилия системы по укреплению потенциала развивающихся стран. Этот сценарий ясно свидетельствует о становлении гражданского общества в качестве влиятельного действующего лица на национальной и международной арене и подчеркивает необходимость учета этого фактора за счет использования различных подходов, предложений и решений на основе конструктивного трехстороннего сотрудничества правительств, организаций системы Организации Объединенных Наций и ОГО.

В настоящем докладе внимание заостряется на этой новой эволюции партнерства, на возможностях, которые она открывает для применения перспективного подхода, на препятствиях, стоящих на пути этого процесса, и на способах их преодоления. После введения к

докладу в главе I предпринимается попытка определить понятие гражданского общества и ОГО в сопоставлении с другими негосударственными субъектами, неправительственными организациями (НПО) и частным сектором посредством высвечивания специфики и возможностей ОГО. Если отделить частный сектор, то следует отметить, что до последнего времени прослеживалась тенденция отождествления ОГО с НПО, а между тем в первой из этих категорий складываются особые типологические характеристики, которые диктуют необходимость разработки их отдельного определения и рассмотрения и, следовательно, применения особого подхода. В докладе предпринимается попытка уточнить различия между этими двумя типами организаций, которые в настоящее время представляются размытыми.

В главе II доклада внимание сосредоточивается на взаимоотношениях ОГО с организациями системы Организации Объединенных Наций на оперативном уровне. В ней анализируются существующие формы и методы сотрудничества, которые необходимо переосмыслить и усовершенствовать для признания того, что ОГО не только являются конечными бенефициарами социальных и экономических проектов, но и все чаще становятся партнерами и участниками процесса разработки, осуществления и оценки программ технического сотрудничества, а также реализации проектов восстановления в постконфликтных ситуациях. Если эта оценка верна - а Инспектору в ходе его встреч и иных контактов при подготовке доклада было выражено согласие с этой точкой зрения, - то Организации Объединенных Наций необходимо лучше вооружиться на концептуальном и оперативном уровнях и разработать целенаправленные стратегии вовлечения ОГО. Исключительно важно также предусмотреть, чтобы соответствующие директивные органы дали свои руководящие указания и чтобы секретариаты разработали директивы и гибкую рамочную основу для придания этому процессу необходимого импульса.

В главе III анализируется роль ОГО в укреплении потенциала с учетом трехстороннего характера сотрудничества (правительства/организации системы Организации Объединенных Наций/ОГО) путем уточнения той роли, которую призвана принять на себя каждая сторона в целях поощрения и укрепления взаимодействия и дальнейшего повышения эффективности технического сотрудничества. Исходя из этого, предлагаются следующие выводы и рекомендации.

Выводы и рекомендации

А. До последнего времени гражданское общество рассматривалось преимущественно в качестве бенефициара программ и проектов в области развития и технической помощи. Но постепенно сложилась новая ситуация, и теперь за гражданским обществом признается новая роль активного партнера в области технического сотрудничества. Отсюда следует, что спорадическое подключение ОГО уже более не является достаточным и что необходимо внести изменения в подход к процессу развития, основанный на инициативах, спускаемых сверху вниз.

Рекомендация 1

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

В. В силу огромного числа и многообразия негосударственных субъектов и их возросшей вовлеченности в информационно-просветительскую деятельность Организации Объединенных Наций и в деятельность по линии технического сотрудничества системе Организации Объединенных Наций необходимо разработать методику отбора ОГО и взаимодействия с ними. На деле для проверки утверждений той или иной ОГО о том, что она представляет интересы какой-то конкретной группы людей, какая-либо иная информация, помимо заявлений ее лидеров, порой практически отсутствует. Кроме того, бывают и такие случаи, когда некоторые самопровозглашенные группы представляют собой "прикрытие" или "ширму" для отстаивания интересов узких групп людей. Инспектор считает, что, хотя выработка стандартных руководящих принципов и установление строгих критериев для отбора ОГО в качестве партнеров и сотрудничающих сторон могут и не рассматриваться некоторыми организациями в качестве приоритетной задачи или неременного требования, тем не менее нельзя не признать, что в самом ближайшем будущем для развития такого сотрудничества открываются колоссальные возможности. Эта перспектива требует от Организации Объединенных Наций принятия на вооружение надлежащего арсенала средств, позволяющих ответить на данный вызов.

Назначение координаторов сыграет полезную роль в получении в централизованном порядке сводной информации вместо разрозненных данных. Это же касается и негосударственных субъектов, и правительственных учреждений, работающих с системой Организации Объединенных Наций. С этой целью рекомендуется следующее:

Рекомендация 2

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

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

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

С. Подотчетность и транспарентность входят в число тех принципов, которые, по мнению государств-членов, надзорных и контрольных за органов Организации Объединенных Наций, должны составлять часть проектного компонента. Эти принципы должны соблюдаться также при сотрудничестве с ОГО, исходя из следующих основ:

Рекомендация 3

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

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

D. КССР уделяет особое внимание развитию партнерских связей между организациями системы Организации Объединенных Наций и негосударственными субъектами, особенно в области экономической и социальной деятельности. КССР призван играть важную роль в координации межучрежденческих инициатив. В этой связи ему следует:

Рекомендация 4

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

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

E. Местные ОГО являются полезными партнерами системы Организации Объединенных Наций в качестве источника информации. Признается, что они служат надежными каналами связи между бенефициарами и системой Организации Объединенных Наций. Кроме того, национальные ОГО выступают одним из каналов укрепления демократии через участие и представительство, а также оказание "содействия усилиям правительств по привлечению представителей гражданского общества к принятию решений по вопросам политики"¹.

¹ Документ A/56/326, пункт 220.

Рекомендация 5

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

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

F. Прошедшее десятилетие доказало, что ОГО играют видную роль в укреплении потенциала своих стран. Они представляют интересы своих членов и знакомы с потребностями и чаяниями своих общин. Более того, система Организации Объединенных Наций все шире использует ОГО в качестве партнеров-исполнителей программ технического сотрудничества. Эту тенденцию можно укрепить следующим образом:

Рекомендация 6

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

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

Г. Системе Организации Объединенных Наций необходимо обеспечить, чтобы ее сотрудники, занимающиеся деятельностью по линии технического сотрудничества на уровне стран, были готовы реагировать на происходящие перемены в характере взаимоотношений с ОГО. С этой целью рекомендуется следующее:

Рекомендация 7

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

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

Н. Координация программной деятельности - это непростая задача, требующая твердой приверженности. Нынешний механизм общей оценки по странам (ООС) и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), как представляется, не в полной мере соответствует новой роли ОГО. Здесь еще многое можно улучшить. Чтобы сделать приверженность Организации работе с ОГО более твердой, следует поощрять проведение более углубленных оценок реального участия ОГО в существующих механизмах Организации Объединенных Наций. С учетом необходимости улучшения и укрепления координации в системе Организации Объединенных Наций рекомендуется предпринять следующий шаг (пункты 76-78):

Рекомендация 8

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

И. Обмен информацией, эффективная связь и сетевое взаимодействие имеют исключительно важное значение для организаций системы

Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами технического сотрудничества на глобальном, региональном и страновом уровнях. В процессе этого во всех случаях, когда это возможно, следует предусматривать пути и средства подключения ОГО. Помимо печатного слова и радио оптимальными средствами для распространения информации и налаживания связей, в частности с ОГО, представляются вебсайты (пункт 53).

Рекомендация 9

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

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

Введение

1. При подготовке настоящего доклада был использован целый ряд источников. Этот пункт был предложен Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) с учетом программы работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2001 год, но в любом случае время для рассмотрения этой проблемы, как представляется, назрело, о чем свидетельствует все содержание настоящего документа.

2. Проведенная работа также отвечает внутренней логике и служит естественным продолжением усилий Группы по изучению мира гражданского общества. Стоит напомнить, что в последнее время ОИГ подготовила два доклада по НПО² и один по частному сектору³. Из этих трех докладов явствует, что ОГО складываются как некое новое явление. Из-за своей специфики они нуждаются в отдельном рассмотрении. Кроме того, более четкая диверсификация внутри самого гражданского общества позволяет особо выделить компонент, который уже сам по себе стал заметным и весомым и который отличается от НПО, хотя и охватывается вместе с ними единым понятием, в которое можно также в принципе включить и частный сектор. Таким образом, настоящим докладом Группа расширяет свой анализ проблемы сотрудничества между системой Организации Объединенных Наций и негосударственными субъектами и завершает триптих, посвященный одной из наиболее актуальных и своевременных тем, которые в настоящее время тщательно прорабатываются государствами-членами и Организацией.

3. Дополнительную полезность идее подготовки настоящего доклада придает то, что полноценное вовлечение ОГО в программы технического сотрудничества является выгодным не только для

² Работа с НПО: оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития с неправительственными организациями и правительствами на низовом и национальном уровнях (JIU/REP/93/1) (документ Организации Объединенных Наций A/49/122) и Обзор финансовых средств, выделяемых системой Организации Объединенных Наций для деятельности неправительственных организаций (JIU/REP/96/4) (документ Организации Объединенных Наций A/51/655).

³ Взаимодействие и сотрудничество частного сектора с системой Организации Объединенных Наций (JIU/REP/99/6) (документ Организации Объединенных Наций A/54/700).

получателей помощи, но и для правительств - в том смысле, что это позволяет укрепить основы и структуры государства, особенно в развивающихся странах, с политической, экономической и социальной точек зрения.

4. Еще одним элементом, подкрепляющим этот тезис, является мандат, определенный директивными органами. Как минимум в трех резолюциях Генеральной Ассамблеи⁴ прямо указывается на необходимость укрепления потенциала гражданского общества и НПО, участвующих в деятельности в целях развития. Кроме того, активным началом в мобилизации потенциала гражданского общества служат хорошо известный Глобальный договор⁵, не говоря уже о Декларации тысячелетия с содержащимся в ней призывом "предоставить частному сектору, неправительственным организациям и гражданскому обществу в целом более широкие возможности для содействия достижению целей и осуществлению программ Организации"⁶. В этой же связи следует упомянуть резолюцию A/56/L.33 Генеральной Ассамблеи, касающуюся глобального партнерства. Кстати, интересно отметить, что в последних документах три компонента гражданского общества упоминаются отдельно с закреплением соответствующей терминологии, хотя речь идет об одном и том же контексте. Таким образом, выбор, сделанный в настоящем докладе, как представляется, находит дополнительное оправдание, хотя совершенно очевидно, что между негосударственными субъектами, действующими в гражданском обществе, не должно быть места соперничеству, а вместо этого они должны координировать свои действия в целях расширения сотрудничества в вопросах политики в области развития.

5. Как явствует из названия доклада, главной темой этого обзора является деятельность по линии технического сотрудничества, в которой участвуют ОГО и их звенья. Однако это отнюдь не препятствует вовлечению ОГО в ключевые процессы политики, которые находятся за

⁴ A/RES/46/151, A/RES/50/120 и A/RES/53/192.

⁵ Предложение Генерального секретаря о заключении Глобального договора по правам человека, проблемам труда и окружающей среды, прозвучавшее в его речи на Всемирном экономическом форуме в Давосе, Швейцария, 31 января 1999 года (пресс-релиз SG/SM/6881/Rev.1 от 1 февраля 1999 года).

⁶ A/RES/55/2, стр. 11, пункт 30.

пределами формальных программных и проектных рамок, а также созданию и стимулированию формирования учреждениями системы Организации Объединенных Наций такого поля для ОГО, которое позволит им принять деятельное участие в работе и быть услышанными. В процессе анализа этих вопросов в докладе будет предпринята попытка уточнить концепцию ОГО и их значимость для участия системы Организации Объединенных Наций в осуществлении экономических и социальных программ. В нем будет сделана попытка провести более четкую грань между двумя главными негосударственными субъектами-участниками процесса развития: НПО и ОГО, природа которых выходит за рамки традиционной концепции НПО, хотя и зачастую имеет с ней единые знаменатели. Будут рассмотрены сравнительные преимущества и препятствия на пути работы с ОГО, а также будут выделены области нынешнего сотрудничества и будущий потенциал. В этой связи для обеспечения должной готовности системы к реагированию на ускоряющуюся эволюцию и рост влияния ОГО будут проанализированы существующие механизмы Организации Объединенных Наций в области сотрудничества, которые включают в себя руководящие принципы, критерии отбора и процедуры обеспечения подотчетности. В докладе будет рассмотрена также роль КССР в укреплении и институциональном оформлении сотрудничества на уровне штаб-квартиры и стран и вносимый этим органом вклад. Кроме того, внимание будет заострено на статусе координационных центров по вопросам ОГО и на возможности формирования сетей для обмена информацией. Помимо этого в докладе будет проанализирован вопрос о том, каким образом система Организации Объединенных Наций использует услуги ОГО, в частности национальных ОГО, на уровне стран для подкрепления своих долгосрочных целей наращивания потенциала в рамках технического сотрудничества. В тех случаях, когда ощущается нехватка директивных основ для упрочения такого сотрудничества и партнерства, для руководящих органов и/или, в случае необходимости, секретариатов будут сформулированы предложения, касающиеся изучения возможности укрепления таких директивных основ (**рекомендация 6 а**)).

6. Согласно положениям соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи должное значение придается участию правительств в этом процессе. Совершенно очевидно, что главными звеньями, через которые приходится реализовывать инициативы системы Организации Объединенных Наций и доноров в области технического сотрудничества, являются центральные или местные

государственные органы. Как правило, они выступают в роли посредников или передаточных механизмов даже в тех случаях, когда во главу угла ставятся ожидания и права ОГО. Постоянный диалог между всеми заинтересованными сторонами имеет колоссальное значение, и Организация Объединенных Наций, по мнению Инспектора, находится в крайне благоприятном положении для того, чтобы выступать в роли движущей силы, а когда это необходимо - в качестве честного брокера и посредника. Она может также помочь в сглаживании возникающих время от времени трений и в установлении взаимного доверия, как это рекомендуется в докладе, исходя из общего консенсуса по этому вопросу, доведенного до сведения Инспектора.

7. Следует привести ряд замечаний относительно методики, которая использовалась при подготовке настоящего доклада. Хотя анализ охватывал всю систему, внимание было сосредоточено главным образом на тех учреждениях и программах, которые имеют крупномасштабные проекты в области технического сотрудничества. Сбор информации осуществлялся посредством визитов на места и миссий в некоторые компоненты системы Организации Объединенных Наций, а также путем распространения подробной анкеты с целью привлечь к этому анализу широкий круг действующих лиц и воспользоваться возможностью составить общее представление о точках зрения соответствующих источников.

8. Инспектор хотел бы выразить свою благодарность всем, кто помог ему в этой работе, и признательность за ценное содействие, оказанное ему при решении его задач.

I. Определения: природа гражданского общества и концепция организаций гражданского общества

A. ОГО, имеющие отношение к роли Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества

9. Зарождение - или, в некоторых частях мира, возрождение - гражданского общества связано с двумя взаимно переплетающимися процессами: со стремлением к формированию более демократической, транспарентной, подотчетной и обеспечивающей широкие возможности системы управления и с возрастающей популярностью рыночных подходов к управлению национальной и глобальной экономикой. Это привело к переосмыслению роли государства и к возложению новой и более широкой ответственности на рынок и действующих лиц гражданского общества в вопросах экономического роста и улучшения благосостояния. "В этом общем контексте наличие энергичного гражданского общества является исключительно важным для процессов демократизации и расширения прав и возможностей"⁷.

10. Вероятно, именно разнообразие и рост числа ОГО, участвующих в экономическом и социальном развитии как на национальном, так и на международном уровне, привели к тому, что Организация Объединенных Наций не сформулировала для них четкого определения. Организация пока не дала ясного определения концепции ОГО, которое выходило бы за рамки уже устоявшихся традиционных взаимоотношений с НПО. Большинство организаций имеют определения для своего собственного пользования и своих целей, и большинство из них согласны с тем, что ОГО не связаны с государством, с политическими партиями, квазиправительственными ведомствами и с коммерческими субъектами. По этой причине две организации - Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций (ФАО) - не рассматривают частный сектор в строгом смысле как часть ОГО. Однако бывает и так, что ОГО могут выполнять функции, которые обычно относятся к сфере ответственности государственного сектора, или в некоторых случаях

могут создаваться для достижения целей, которые не исключают получения прибыли.

11. Трудности, связанные с выработкой общеприемлемого определения, попытались обойти путем составления иллюстративных перечней. Неполный список этих организаций включает в себя профессиональные ассоциации, кооперативы, сообщества по развитию сельских районов, группы коренных народов, женщин и молодежи, объединения надомников, религиозные и культурные ассоциации, академические учреждения, СМИ и организации по содействию развития и предпринимательства, а также интеллектуальные и исследовательские общества. Пожалуй, приведенный выше перечень доказывает, что ОГО и НПО могут отличаться друг от друга и с точки зрения финансирования деятельности через взносы своих членов. Стоит упомянуть также, что члены ОГО часто не регистрируются.

12. Исходя из цели настоящего доклада, Инспектор попытался внести ясность в эту ситуацию, предложив следующее определение, но признавая в то же время, что для практического определения характеристик ОГО в противовес от НПО требуется больше коллективных усилий.

"Гражданское общество" - это сумма различных слагаемых в лице групп населения и общин, представляющая собой сферу, в которой граждане и общественные инициативы сплачиваются вокруг определенных целей, групповых и тематических интересов. Они действуют коллективно через собственные организации, известные как организации гражданского общества (ОГО), которые включают в себя автономные от государства движения, общества и учреждения, в принципе не преследующие коммерческих целей и действующие на местном, национальном и международном уровнях в интересах защиты и отстаивания социальных, экономических и культурных интересов на взаимовыгодной основе. Они выступают в роли посредников между своими коллективными/индивидуальными членами, взаимодействуют с государством, а также с органами Организации Объединенных Наций. Они делают это, ведя лоббистскую работу и/или предоставляя услуги. Хотя они и принадлежат к категории негосударственных субъектов, они отличаются от частного сектора и НПО, поскольку они могут не регистрироваться, могут подменять собой государственный сектор, не всегда структурно организованы, а их члены зачастую официально не признаются.

⁷ Документ A/51/950 от 14 июля 1997 года, пункт 208.

13. Хотя роль гражданского общества, как считается, главным образом заключается в поощрении идеалов и деятельности, отражающей интересы граждан и направленной на общее благо⁸, участие ОГО и их звеньев в деятельности организаций системы ООН является двояким:

- во-первых, ОГО выполняют просветительно-пропагандистскую функцию при принятии экономических и социальных решений, в экологических вопросах, а также в области рационального управления, демократии и прав человека. Все чаще и чаще их квалифицированным представителям предлагается обеспечить присутствие, хотя и главным образом в качестве наблюдателей, на конференциях, совещаниях, конгрессах и в рабочих группах. Чтобы облегчить участие ОГО из развивающихся и наименее развитых стран в этих мероприятиях, им все чаще предоставляется поддержка, включая финансовую помощь;
- во-вторых, они играют оперативную роль, т.е. участвуют в процессе разработки и осуществления проектов по линии технического сотрудничества. Несмотря на отсутствие четкой институциональной базы и недостаточно разработанные юридические основы со стороны системы Организации Объединенных Наций, ОГО выступают одновременно в роли бенефициаров и партнеров во многих социальных и экономических программах.

1. Сильные стороны

14. Анализ, проведенный в связи с подготовкой настоящего доклада, показал совпадение мнений относительно сильных сторон и, следовательно, преимуществ работы с ОГО.

15. ОГО располагают более широкими возможностями для охвата беднейших и наиболее маргинальных слоев населения, поскольку их деятельность развивается главным образом в непосредственной близости от их членов и клиентов. Они могут играть более действенную роль, чем государственный сектор, и быть более эффективными с точки зрения затрат при предоставлении услуг, поскольку они зачастую ведут работу над адресными, четко определенными секторальными проектами, и их эффективность еще более возрастает в том случае, если на официальном уровне в местных условиях стимулируются децентрализация и делегирование полномочий при

осуществлении программ. Следовательно, при осуществлении инициатив гражданского общества имеется больше реальных рычагов. Кроме того, ОГО могут играть роль полезных инструментов при распространении информации о планах и проектах Организации Объединенных Наций. В свою очередь, Организация получает подробную информацию о различных аспектах потребностей и ожиданий людей наряду с возможностями корректировать или выдвигать новые инициативы в области технического сотрудничества. Взаимодополняемость между правительствами, Организацией Объединенных Наций и ОГО служит целям демократизации и может получать поддержку находящихся в менее благополучном положении местных слоев на низовом уровне. "Для обеспечения демократии необходимо благое управление, которое в свою очередь зависит от широкого участия, транспарентности, подотчетности и верховенства права. Организация Объединенных Наций оказывает правительствам содействие в укреплении их правовых структур, политики, механизмов и институтов демократического управления, поддерживая демократические учреждения, такие, как парламенты, судебные органы и органы по проведению выборов; в формировании учреждений, занимающихся вопросами прав человека, механизмов по урегулированию конфликтов и соответствующих навыков, в укреплении местных органов власти и расширении участия гражданского общества в принятии решений; в укреплении системы управления, транспарентности и подотчетности в государственном секторе; в борьбе с коррупцией, повышении роли средств массовой информации и совершенствовании избирательной и парламентской системы"⁹. Следовательно, ОГО могут не только быть потенциальными партнерами правительств в деле развития экономики, но и оказывать помощь в понимании и осуществлении стратегий правительств. Кроме того, правительства могут рассчитывать на полную реализацию всеобъемлющих программ развития только в том случае, если они охватят всех заинтересованных лиц. На концептуальном уровне важно помнить о том, что для удовлетворительного подключения гражданского общества необходимо наличие соответствующих национальных условий, а именно политики, норм и правил. Таким образом, учреждениям Организации Объединенных Наций следует тщательно проанализировать сравнительные преимущества взаимодействия с ОГО и использовать те преимущества, которые позволяют наилучшим образом реализовать цели их

⁸ Там же, пункт 209.

⁹ A/56/326, пункт 218.

деятельности в области технического сотрудничества.

2. Слабые стороны

16. Полномасштабное функционирование ОГО подразумевает наличие внутренних структур, подотчетности и транспарентности во взаимоотношениях с их спонсорами, сторонниками и донорами. На деле же они редко бывают организованными и не имеют достаточных административных и управленческих навыков. Подотчетности требуют не только их покровители, но и члены, и по этой причине должна обязательно оцениваться и проверяться их легитимность с точки зрения представления интересов тех групп населения, от чьего имени они, как утверждают, действуют. Чрезвычайно важно также гарантировать их неполитический характер. Это можно считать достаточными основаниями для усовершенствования нынешнего механизма отбора и для определения учреждениями и программами Организации Объединенных Наций гибкого комплекса принципов для обеспечения подотчетности и транспарентности в вопросах взаимоотношений с ОГО (**рекомендация 3**).

17. Другие недостатки связаны с их зависимостью от внешних и добровольных взносов, которая подрывает их самообеспеченность. Даже в случае четко определенных и профинансированных программ остается проблема обеспечения автономных последующих действий после завершения запланированных мероприятий. Некоторые из этих недостатков можно было бы устранить или по крайней мере смягчить путем замены схемы нерегулярных консультаций систематическим сотрудничеством и путем задействования ОГО на всех проектных этапах: от первоначального планирования до последующих фаз, включая осуществление. Необходимо предусмотреть более интенсивные учебные программы не только в интересах ОГО в целях укрепления их потенциала и расширения взаимодействия и сотрудничества с системой Организации Объединенных Наций, но и в интересах сотрудников Организации, которым, возможно, потребуются повысить уровень знаний и практических навыков в деле работы с ОГО (**рекомендация 6 b**).

II. Взаимоотношения ОГО с организациями системы Организации Объединенных Наций

A. Обзор органов Организации Объединенных Наций, сотрудничающих с ОГО

18. Организации системы Организации Объединенных Наций, с которыми контактировал Инспектор, однозначно заявили, что их главными партнерами в деятельности по линии технического сотрудничества являются правительства, но при этом признали, что они традиционно поддерживают рабочие взаимоотношения с ОГО ради четко сбалансированного трехстороннего процесса, в котором участвуют государства-члены, организации системы и звенья гражданского общества. Они признали также, что для обеспечения реального контроля стран за собственными стратегиями в области развития необходимо поставить в центр процессов развития преданные этой идее правительства и их народы. Уровень и тип взаимоотношений между правительствами, гражданским обществом и деловым сектором претерпели изменения под воздействием таких новых факторов, как глобализация экономики, децентрализация власти и тенденции в области помощи на цели развития. Вследствие этого внимание системы Организации Объединенных Наций к роли гражданского общества за последние несколько лет значительно возросло.

19. Области сотрудничества носят специфический характер для каждой организации. Ниже в общих чертах описывается, каким образом сотрудничают с ОГО некоторые организации.

20. Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ). Одна из целей, поставленных перед ДЭСВ при его учреждении в 1998 году, заключалась в улучшении связей с гражданским обществом. С тех пор были предприняты целенаправленные усилия для укрепления и диверсификации взаимодействия Департамента с негосударственными партнерами, способными внести вклад в работу в области экономического и социального развития. Для обеспечения устойчивой эффективности консультативной функции был принят целый ряд институциональных мер. Например, в каждом основном отделе было назначено по крайней мере по одному координатору, отвечающему за обеспечение стабильной эффективности его взаимосвязей с партнерами из гражданского

общества. Механизмом централизованной поддержки является Целевая группа Департамента по делам негосударственных субъектов, которая обеспечивает форум для координаторов из отделов и согласовывает департаментские процедуры взаимодействия с гражданским обществом. Департамент сотрудничает с ОГО в широком спектре областей. Особое внимание уделяется вопросам окружающей среды, благотворного управления, расширения прав и возможностей женщин и сотрудничества ОГО с местными властями. Консультации проводятся постоянно и интенсифицируются при проведении совещаний специальных комиссий, таких, как комиссии по устойчивому развитию и по положению женщин. В таких случаях материалы, поступающие от представителей ОГО, участью которых оказывается поддержка, обрабатываются и распространяются в качестве элементов вклада в процесс принятия решений. Изучение мнений ОГО и обмен идеями возведены в ранг политики. Меры взаимодействия ДЭСВ с правительствами и ОГО направлены на повышение эффективности трехстороннего сотрудничества при осуществлении экономических и социальных проектов, разработке политики, поддержке инициатив, которые способны помочь достижению прогресса в развивающихся странах на макро- и микроэкономическом уровнях. Одна из среднесрочных целей секции, занимающейся вопросами ОГО, заключается в поощрении, облегчении и расширении участия соответствующих элементов гражданского общества в деятельности Организации Объединенных Наций, особенно в экономическом и социальном секторах. По мере необходимости проводятся также консультации с академическими кругами. ДЭСВ тесно сотрудничает с научно-исследовательскими институтами и другими академическими ОГО по всему миру. Например, проект ЛИНК по форме представляет собой международный консорциум, обеспечивающий сотрудничество между ДЭСВ и примерно 80 академическими и научно-исследовательскими экономическими учреждениями всего мира. Один из важных аспектов деятельности Департамента связан с возможностью оказания поддержки периферийным ОГО, которые подкрепляют усилия местных властей в удаленных и изолированных районах. Кроме того, ОГО стали полноправными партнерами в усилиях по выработке политики в соответствии с их специализацией и информационным профилем по вопросам, представляющим интерес для Экономического и Социального Совета, и участвуют в разнообразных инициативах, таких, как Целевая группа по информационно-коммуникационным технологиям, а также в работе многих специальных групп и "круглых столов".

21. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД). В 2000 году ЮНКТАД создала Группу по связям с гражданским обществом, которая выполняет следующие основные функции: разработка и реализация политики в целях охвата общественности; развитие сотрудничества с НПО, академическими кругами и парламентариями; а также содействие органичному отражению гендерного фактора в работе организации. На третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам в Брюсселе (май 2001 года) в заключительном заявлении было указано, что в процессе развития необходимо действовать в духе совместной ответственности в рамках подлинных партнерских отношений, в том числе с гражданским обществом и частным сектором¹⁰. Именно такую политику проводит ЮНКТАД, основываясь на уже принятом подходе, предусматривающем привлечение ОГО. Инициативы предпринимаются в соответствии со специализацией на основе руководящих принципов представительства, подотчетности и отбора. ЮНКТАД признает, что сегодня стала острее ощущаться необходимость реагирования на ожидания гражданского общества. В этой связи рассматривается вопрос об организации глобального диалога с гражданским обществом в преддверии и в рамках подготовки к следующей конференции ЮНКТАД (ЮНКТАД XI, которая состоится в 2004 году). Этот диалог объединит членов гражданского общества, представляющих НПО, парламентариев, частный сектор, профсоюзы, академические круги и религиозные организации, ориентированные на цели развития.

22. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). ЮНЕП поддерживает тесные связи с ОГО с момента своего учреждения. Она относится к категории "гражданское общество" деловые и промышленные, гражданские и трудовые ассоциации, НПО и неправительственные исследовательские учреждения. Однако взаимодействие организации с ОГО вступает в новую фазу после принятого Советом управляющих ЮНЕП решения о роли гражданского общества¹¹, в котором Директору-исполнителю было предложено продолжить процесс консультаций, в том числе на региональном уровне, с правительствами, гражданским обществом, частным сектором и другими основными группами относительно путей и средств расширения

активного участия гражданского общества в работе ЮНЕП. В этом решении Директору-исполнителю ЮНЕП было предложено также представить до конца 2001 года доклад об итогах этих консультаций вместе с проектом стратегии. Только Совет управляющих ЮНЕП может утвердить руководящие принципы новой стратегии расширения участия гражданского общества в работе ЮНЕП.

23. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). С начала 90-х годов ПРООН признает важное значение взаимодействия с ОГО не только в качестве бенефициаров технической помощи, но и в качестве партнеров по разработке и осуществлению политики и программ. Акцент перенесен с вертикального на горизонтальный подход. Важно согласовать, что вписывается, а что не вписывается в повестку дня в интересах партнерства и почему. Важным форумом для решения этой задачи на уровне штаб-квартиры является Консультативный комитет по делам ОГО при Администраторе. ПРООН имеет координатора по взаимодействию с ОГО и убеждена в том, что этим организациям и их законным чаяниям следует уделять более пристальное внимание. Отсюда вытекает необходимость перехода от нерегулярных консультаций к более глубокому, более постоянному взаимодействию. ПРООН поощряет диверсификацию оперативных и стратегических инициатив. Яркими примерами здесь являются искоренение нищеты, укрепление потенциала, охват уязвимых социальных слоев, признание прав ОГО, развитие навыков просветительской и пропагандистской работы, подготовка кадров ОГО, а также сотрудников Организации Объединенных Наций, которые взаимодействуют с ними. В настоящее время ПРООН завершает работу над запиской о политике в области привлечения ОГО.

24. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Что касается деятельности ЮНФПА, то ее основными бенефициарами являются взрослые мужчины и женщины, пользующиеся услугами и продукцией для поддержания репродуктивного здоровья в развивающихся странах. Благодаря этой деятельности расширился доступ к недорогим товарам и услугам. Наиболее эффективным каналом оказания такого рода помощи могут быть действующие на низовом уровне ОГО, которые в свою очередь и сами получают выгоды от такой деятельности. Сотрудничество с ОГО, которые следует отличать от НПО, осуществляется на местном и региональном уровнях. Их вклад в последнее время был отражен в общих

¹⁰ A/CONF.191/L.20.

¹¹ UNEP/GC.21/19.

стратегических планах. Важная роль отводится подготовке кадров и инициативам по поощрению диалога, посвященным вопросам политики, а также помощи в укреплении потенциала. Одной из целей является установление национальных стандартов для охвата населения в таких областях, как образование и здравоохранение. В вопросах взаимодействия с ОГО ЮНФПА использует руководящие положения, касающиеся НПО, а подотчетность обеспечивается совместно со страновыми или региональными отделениями.

25. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). На протяжении всей истории существования УВКБ взаимоотношениям с гражданским обществом придавалось очень важное значение не только в силу того, что оно поддерживает глубокие партнерские связи с НПО и наращивает сотрудничество с частным сектором, но и потому, что оно нуждается в помощи общин в странах убежища для приема и интеграции беженцев. В целях обеспечения глобальной солидарности УВКБ стремится заручиться поддержкой гражданского общества и его активным участием в своей работе. Кроме того, гражданское общество играет незаменимую роль в воспитании более позитивного отношения к беженцам. Организованное гражданское общество играет основополагающую роль в деле защиты беженцев и просителей убежища, и в этой связи принимаются меры по поощрению его более активного участия в принятии решений наряду с его ролью в установлении стандартов в области защиты беженцев и просителей убежища. ОГО играют еще более эффективную роль в тех случаях, когда они работают в рамках сетей ОГО и УВКБ. В этой связи УВКБ поддерживает работу сетей защиты беженцев, которые действуют в различных странах и регионах Латинской Америки и Карибского бассейна. На предстоящем Совещании министров государств-участников Конвенции о статусе беженцев 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года УВКБ признает важную роль гражданских обществ в деле защиты беженцев и просителей убежища и оказания им помощи, а также в укреплении потенциала в области защиты. В этой связи УВКБ намеревается проанализировать пути дальнейшего укрепления партнерских связей в целях защиты подмандатных ему лиц не только с принимающими правительствами и правительствами-донорами (включая национальные законодательные органы), но и с НПО, гражданским обществом и самими беженцами.

26. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ). В ЮНИСЕФ сотрудничество с

ОГО поддерживается в трех ключевых секторах: забота о здоровье, базовое образование и снабжение чистой водой. Цель - укрепить потенциал ОГО, с тем чтобы они могли взять на себя ответственность за собственные проблемы и были готовы к их решению. Партнерство с ОГО составляет часть трехстороннего процесса, в котором они участвуют наряду с ЮНИСЕФ и правительствами в интересах совместного управления проектами. Каналами для проведения консультаций с национальными ОГО обычно являются страновые группы, и в случае необходимости они действуют совместно с другими субъектами, заинтересованными в том или ином проекте. ЮНИСЕФ уже включает ОГО в свои схемы обмена информацией, поддержания связей и сетевого объединения усилий в рамках программ технического сотрудничества. Новшеством стала практика выдвижения инициатив ОГО, которые рекомендуют программы совместно с ЮНИСЕФ и местными правительствами и предлагают свой вклад финансового и структурного характера. Проводимая ЮНИСЕФ политика дает ОГО возможность вносить предложения относительно участия в программах и их осуществления. В случае необходимости ЮНИСЕФ предоставляет работникам ОГО на национальном уровне возможности в области подготовки кадров и укрепления потенциала. Проблемы подотчетности решаются на совместной основе с местными властями. ЮНИСЕФ заостряет внимание на вопросе о том, как обеспечить переходный процесс после завершения той или иной программы и как подготовить ОГО к тому, чтобы занять образовавшуюся нишу, принять на себя ответственность и в конечном итоге достичь успеха. Какие-либо руководящие положения, касающиеся взаимоотношений с ОГО, отсутствуют, однако используются меморандумы о договоренности (МОД) и прагматические процедуры.

27. Мировая продовольственная программа (МПП). В МПП ОГО вносят свой вклад и участвуют в поставках и распределении продовольствия. В рамках традиционных проектов "Продовольствие в обмен на труд" МПП переключилась с таких крупных проектов, как программа общественных работ, на более мелкие общинные проекты, которые имеют непосредственное отношение к бенефициарам, такие, как строительство подъездных дорог и школ. В результате этих изменений в ее подходе к процессу развития и переориентации на подходы, основанные на массовом участии людей, МПП значительно увеличила число своих неправительственных партнеров-исполнителей. В 2000 году МПП взаимодействовала более чем с 1

100 международными и национальными НПО, причем ряд местных НПО соответствует определению ОГО, приведенному в настоящем докладе. МПП особенно заинтересована во взаимодействии с местными ОГО, имеющими опыт работы в программных областях, которые относительно новы для МПП, в частности в таких, как оказание помощи лицам, живущим с вирусом иммунодефицита человека/синдромом приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИД).

28. Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС). ЮНОПС, которое занимается предоставлением услуг, видит в ОГО интересного партнера. Проекты направлены на расширение прав и возможностей людей и укрепление потенциала на национальном и местном уровнях. Одной из целей проектов является профессиональная подготовка, особенно в рамках таких программ, как разминирование, в которых местные общины, по всей вероятности, будут играть важную роль. Еще одной областью мобилизации усилий гражданского общества в поддержку экономического развития, направленных на обучение управлению финансовыми средствами, организацию малого бизнеса и генерирование доходов, является микрофинансирование. Акцент делается на вовлечение и повышение интереса небольших общин и деревень, иногда при ограниченном финансовом вкладе со стороны бенефициаров. Иногда с ОГО заключаются субподрядные соглашения на поставку услуг, и они получают вознаграждение в качестве партнеров-исполнителей. Выбор проектов производится по согласованию с правительствами. Эти проекты, обеспечивающие широкую отдачу, предусматривают взаимодействие с населением через каналы ОГО и напрямую связаны с организацией исполнения проектов и с благотворным управлением. ЮНОПС не имеет конкретных руководящих положений для взаимодействия с ОГО или координаторов по этим вопросам. Его подход носит прагматический характер, и подотчетность, когда это требуется, основывается на стандартных правилах. ЮНОПС подчеркивает, что привлечение ОГО носит особенно полезный характер в сложных ситуациях. В рамках сетевой программы "Африка-2000" (инициативы, которая была развернута в 1989 году в целях поощрения экологически устойчивого развития) ЮНОПС непосредственно взаимодействует с ОГО всего региона. ЮНОПС помогает общинам определять свои собственные приоритеты в области развития, а затем разрабатывать свои проекты, которые финансируются на дотационной основе. Проектные предложения, представляемые для такого финансирования, отбираются на основе

процесса группового обзора ОГО. Затем ОГО напрямую получают средства для реализации проектов и распоряжаются ими. На основе этой успешной модели ЮНОПС создало управленческие структуры для программы небольших дотаций Глобального экологического фонда ПРООН. Помимо разработки проектов и управления ими ОГО играют значительную роль в подготовке стратегии осуществления программ по странам в каждой из охваченных стран, которых насчитывается более 50.

29. Международная организация труда (МОТ). МОТ признает, что ОГО отводится важная роль, особенно в тех областях, где охватываемые уровни представлены в недостаточной степени или непосредственно не задействованы. Они могут получать большие выгоды от использования навыков просветительско-пропагандистской работы и ресурсов гражданских ассоциаций, особенно в деятельности в целях развития на местах. Взаимодействие с ОГО осуществляется на основе определения тех областей, где может быть организована полезная деятельность при сохранении целостности трехсторонней структуры МОТ. На национальном уровне профсоюзы и организации работодателей часто сотрудничают с ассоциациями гражданского общества для достижения общих целей в рамках партнерских связей в целях развития и поощрения обмена мнениями и действий в таких областях, волнующих МОТ, как права трудящихся, гендерный фактор, дети, инвалиды и престарелые. Это учреждение не имеет руководящих положений для взаимодействия с ОГО. Тем не менее оно назначает координаторов в различных департаментах с учетом конкретной сферы их компетенции.

30. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО). Концепция гражданского общества, применяемая ФАО, носит широкий характер: она включает в эту категорию всех негосударственных субъектов, кроме деловых структур, преследующих коммерческие цели. В связи с этим подходом ФАО не видит необходимости в разработке стандартного механизма технического сотрудничества с ОГО с учетом значительной диверсифицированности учреждений Организации Объединенных Наций, областей и методов их деятельности, с одной стороны, и большого разнообразия ОГО - с другой. Еще с начала 60-х годов ФАО тесно сотрудничает с общинными и сельскими организациями в области сельскохозяйственного развития и обеспечения продовольственной безопасности, а также с НПО/ОГО в целом. В конце 1999 года она опубликовала новый концептуальный документ

"Политика и стратегия ФАО в области сотрудничества с неправительственными организациями и другими организациями гражданского общества"¹², направленный на решение задач сотрудничества с быстро расширяющимся сектором НПО/ОГО. На основе широких консультаций с партнерами из числа НПО/ОГО во всех регионах и с техническими подразделениями и децентрализованными отделениями ФАО в этом документе предусматривается механизм расширенного сотрудничества в четырех взаимосвязанных функциональных областях: обмен информацией и анализ, диалог по вопросам политики, программы на местах и мобилизация ресурсов. Этот рамочный механизм был обсужден в ходе региональных консультаций ФАО-НПО/ОГО, состоявшихся в 2000 году, и переведен в плоскость планов действий в области сотрудничества, разработанных с учетом специфики каждого региона. ФАО имеет особое подразделение для развития сотрудничества с НПО/ОГО, которое взаимодействует с внутренней рабочей группой по делам НПО/ОГО, состоящей из представителей всех звеньев штаб-квартиры и региональных бюро.

31. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). ЮНЕСКО использует гибкую и всеохватывающую концепцию гражданского общества. В число неправительственных партнеров ЮНЕСКО входят академические учреждения, научные корпорации, профессиональные ассоциации, религиозные и культурные ассоциации, интеллектуальные и научно-исследовательские общества, женские и молодежные группы, союзы и местные ассоциации, включая частный сектор. Для ЮНЕСКО "субъекты гражданского общества" представляют собой те субъекты, которые способны сыграть определенную роль в демократических взаимоотношениях в обществе и отстаивать принципы и ценности, провозглашенные в Уставе Организации. В рамках сотрудничества с гражданским обществом взаимоотношения развиваются преимущественно с НПО, и фактически руководящие положения, которые применяются в этой области, были разработаны именно для НПО (без специального координационного звена для взаимодействия с ОГО), но распространяются на организованные единицы гражданского общества. Кроме того, в организации на уровне секретариата используются и другие руководящие положения, обеспечивающие признание таких звеньев гражданского общества,

как ассоциированная сеть школ, куда входят порядка 7 000 школ из 172 стран, осуществляющих конкретные проекты в области образования. Эта процедура подтверждена в статье VI директив, касающихся взаимоотношений с фондами и органами, представляющими гражданское общество и частный сектор. ЮНЕСКО признает, что ОГО могут представлять собой ценный актив с точки зрения посредничества между государством, местными властями и международными организациями. Они могут вносить вклад в углубление национальных знаний об экономических и социальных реальностях и служить каналом распространения идей об общественной эволюции и демократизации. ОГО участвуют в работе совещаний, рассматривающих вопросы, которые представляют для них интерес, и являются бенефициарами проектов в области подготовки кадров и укрепления потенциала.

32. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). ВОЗ, которая является учреждением социального сектора, взаимодействует с ОГО главным образом на уровне стран. Для этой организации сотрудничество с ОГО не является чем-то новым, а обусловлено растущим влиянием негосударственных субъектов на государственные программы здравоохранения, которое еще острее поставило вопрос о необходимости привлечения ОГО. Помимо давних партнерских связей с НПО, которые успешно привлекались к осуществлению многих многосекторальных проектов в области здравоохранения, ВОЗ стремится к установлению более тесных партнерских связей с негосударственными субъектами, особенно ОГО, в целях достижения устойчивых результатов в области развития здравоохранения. Для этого в интересах оценки нынешних взаимоотношений с ОГО, обзора соответствующих механизмов поощрения взаимодействия и выработки предложений относительно более широкой рамочной основы для более эффективных действий в 2001 году была развернута новая инициатива "Гражданское общество". Выбранные в предварительном порядке в рамках этой инициативы области, которые предстоит дополнительно оценить и проработать, включают в себя обзор базы данных и знаний; анализ оперативных и стратегических вопросов; обобщение передового опыта; предложения по сотрудничеству; а также информационные, коммуникационные и учебные программы. Таким образом ВОЗ реагирует на активизацию участия ОГО в процессах управления на национальном уровне и в выработке политики на глобальном уровне.

¹² D/X2214E/1/11.99/8000, Рим, ФАО, 1999 год.

33. Международная морская организация (ИМО). В рамках своей Региональной программы ИМО намеревается установить партнерские связи с группами, заинтересованными в охране окружающей среды, и с местными правительствами в целях решения проблем рационального использования прибрежных зон и морской среды. Для вовлечения групп гражданского общества в деятельность по рациональному использованию прибрежных зон используются четыре ключевых подхода: разработка и осуществление коммуникационных стратегий; консультации и участие в проектных циклах; взаимодействие в осуществлении проектных мероприятий; и подготовка кадров в соответствующих областях, связанных с рациональным использованием прибрежных зон. Для достижения хороших результатов основанная на широком участии деятельность должна быть ориентирована одновременно на общины, заинтересованные группы и учреждения на национальном уровне. ОГО играют жизненно важную роль в рациональном использовании природных ресурсов. Ценнейшие знания местных групп гражданского общества, касающиеся прибрежной и морской среды, вносят важный вклад в планирование и выработку решений на местном, национальном и региональном уровнях. В вопросах организации сотрудничества с ОГО и обеспечения подотчетности ИМО использует руководящие принципы, внутренние правила и положения ПРООН. Ее Отдел технического сотрудничества развивает партнерские связи с региональными и международными ОГО в морском секторе.

34. Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС). С учетом сохраняющихся потребностей развивающихся стран в современной и эффективной системе защиты интеллектуальной собственности и в интересах обеспечения возможностей для эффективного использования этой системы сообществом пользователей интеллектуальной собственности ВОИС в рамках своей программы развития традиционно поддерживает тесные кооперационные связи с гражданским обществом и придает большое значение укреплению потенциала его организаций. В сообщество пользователей входят производители, в частности малые и средние предприятия (МСП), учреждения, занимающиеся НИОКР, академические круги, художники, музыканты, писатели, композиторы, общества по коллективному управлению правами, изобретатели и торговые ассоциации, юристы, ассоциации обладателей прав интеллектуальной собственности и потребительские ассоциации. При проведении многочисленных учебных мероприятий поддержку и помощь ВОИС оказывают институты гражданского общества, такие,

как учебные заведения и ассоциации интеллектуальной собственности, которые регулярно взаимодействуют с ВОИС, проводя на своей базе или совместно организуя учебные занятия. Кроме того, ВОИС сотрудничает с академическими учреждениями и университетами, обеспечивая подготовку профессорско-преподавательского состава в области правового регулирования интеллектуальной собственности. Всемирная академия ВОИС тесно взаимодействует со многими университетами, научно-исследовательскими институтами, бюро промышленной собственности и авторских прав и намеревается еще более расширить свое сотрудничество с ними в следующем двухгодичном периоде. В рамках программы содействия МСП ВОИС поддерживает конструктивные связи с соответствующими институтами гражданского общества в целях поощрения динамичного взаимодействия между университетами, учреждениями, занимающимися НИОКР, финансируемыми и венчурными организациями и МСП.

35. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО). ЮНИДО сотрудничает с ОГО в широком спектре связанных с промышленной деятельностью областей, таких, как окружающая среда, энергетика, развитие малого и среднего бизнеса, предпринимательство (включая женщин), инвестиции, технология, промышленность в сельских районах, стандартизация и качество продукции. Решено не путать ОГО с НПО. Важное значение в контексте диалога между государственным и частным секторами может иметь работа с целью убедить правительства в выгодах взаимодействия с ОГО, которые необходимо подключить к переговорному процессу. В целом активное сотрудничество поддерживается на самых разных стадиях проектной деятельности¹³. В основе политики ЮНИДО лежит признание преимуществ взаимодействия с ОГО, которые обусловлены их близостью к своим членам, гибкостью и высокой заинтересованностью. С другой стороны, они имеют и слабые стороны, которые кроются в их исключительном разнообразии, недостаточной организованности и в нерегулярном финансировании. В этой связи ЮНИДО применяет

13 Одним из интересных примеров является экспериментальный проект для Африки (Буркина-Фасо, Гвинея, Мали и Сенегал), который рассматривается в докладе ЮНИДО YA/RAS/01/408 "Screening Form for Regional Integrated Programmes. Programming Exercise for Agro-industries in West Africa: Upgrading capabilities of intermediary Civil Society Organizations" (без даты).

огромные усилия для укрепления потенциала ОГО. Она активно развивает деятельность по подготовке кадров. Организация часто прибегает к помощи академических кругов. Для разработки комплексных программ предусмотрены общие руководящие принципы. В ЮНИДО имеется координационное звено, занимающееся вопросами взаимодействия с ОГО.

36. Всемирный банк в рамках глобальных консультаций расширяет свое сотрудничество с гражданским обществом, с тем чтобы обеспечить возможности для более активного взаимодействия с ОГО при решении конкретных проблем. Признав, что гражданское общество является важным действующим лицом процесса развития, Всемирный банк повысил эффективность процесса консультаций с ОГО, для того чтобы выслушивать их идеи и предложения, а затем использовать в своих инициативах. Особое внимание уделяется оперативному взаимодействию на уровне стран при разработке стратегий помощи странам и стратегий борьбы с нищетой. Для повышения эффективности участия ОГО в программах развития были созданы новые структуры. Была организована Группа по взаимодействию с НПО и гражданским обществом в вопросах социального развития, а во многих представительствах назначаются специальные сотрудники для взаимодействия с институтами гражданского общества. Стратегия Всемирного банка предусматривает следующее:

- более активное оказание помощи правительствам в целях повышения качества участия гражданского общества в кредитных и некредитных инструментах Всемирного банка;
- укрепление программы вовлечения гражданского общества на макроуровне, в частности в процессы выработки политики на уровне стран и в бюджетные процессы;
- развитие диалога по вопросу о роли гражданского общества и многосторонних учреждений в глобальном контексте. Пристальное внимание вновь уделяется участию в стратегии борьбы с нищетой для поддержки страновых рамочных планов действий по оценке воздействия нищеты на национальные стратегии и помощь в целях развития. С этой целью недавно в составе Департамента социального развития была создана Группа по вопросам вовлечения и участия гражданского общества. Ценная информация о сотрудничестве Всемирного банка с гражданским обществом содержится в разделе "Оперативное сотрудничество на уровне стран: региональные тематические обзоры" в докладе *World Bank-Civil*

Society Collaboration - Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001 ("Взаимодействие Всемирного банка и гражданского общества: доклад о ходе работы на 2000 и 2001 финансовые годы")¹⁴.

37. Другими свидетельствами признания роли гражданского общества являются усилия, предпринимаемые региональными комиссиями Организации Объединенных Наций по развитию партнерских связей с ОГО, которые имеют непосредственное отношение к экономическому и социальному развитию регионов. Вклад, внесенный комиссиями в этой области, описывается ниже.

38. Экономическая комиссия для Африки (ЭКА). ЭКА приложила колоссальные усилия, предприняв конкретные шаги и открыв в 1977 году Африканский центр поддержки гражданского общества. Центр занимается важнейшими вопросами, анализируя, каким образом НПО и ОГО могли бы играть более активную и эффективную роль в качестве посредников, отстаивающих интересы и приоритетные задачи своих членов на низовом уровне. Он будет разрабатывать и предлагать базовые программы подготовки лидеров африканского гражданского общества, а также технические консультативные услуги. Центр действует в составе Отдела по управлению процессом развития и призван расширять участие гражданского общества в процессе развития и управления обществом. В ходе консультативного совещания организаций гражданского общества в рамках Африканского форума развития, состоявшегося в 2000 году (и подготовленного ЭКА), участники признали, что ОГО выдвинули инициативы, которые уже позволяют им принимать на себя ведущую роль в решении важных задач. Они охватывают подключение гражданского общества на программном уровне, когда общинные организации взаимодействуют с правительственными структурами в следующих вопросах: в предоставлении базовых медицинских и социальных услуг; в мобилизации общества на борьбу с пандемией ВИЧ/СПИДа; в защите прав человека в том плане, что они играют важнейшую роль в борьбе с дискриминацией и плохим обращением с людьми, живущими с ВИЧ/СПИДом; а также в налаживании международных сетевых связей, где ОГО наглядно продемонстрировали свою высочайшую эффективность. Они способны объединяться в сети, быстро усваивать уроки, обогащать опыт друг друга и оказывать давление в разных странах. Международное давление часто

¹⁴ См. стр. 11 этого документа.

оказывается на многих уровнях, включая национальное политическое руководство, международные учреждения, фармацевтические и медицинские заведения и т.д.

39. Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК). Еще одним ярким примером является взаимодействие ЭКЛАК с правительствами, организациями системы Организации Объединенных Наций и ОГО в ходе региональной конференции, организованной ЭКЛАК в 2001 году по теме "Социальный капитал и борьба с нищетой в Латинской Америке и Карибском бассейне: к новой парадигме". Коспонсорами этой Конференции являлись, в частности, правительства Франции и Италии; Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и Всемирный банк.

40. Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА). Вопросами ОГО в ЭСКЗА занимается сектор аффилированных организаций, который детально прорабатывает вопросы сотрудничества с институтами гражданского общества. Комиссия приняла участие в Рабочем совещании по проблемам женщин в арабских неправительственных организациях, созванном в сотрудничестве с Арабской сетью НПО (Аш-Шабака). В этой связи ЭСКЗА оказывала содействие и участвовала в совещаниях ряда местных НПО, занимающихся женскими и гендерными проблемами, таких, как Ассоциация тунисских матерей. Комиссия приняла участие также в инвестиционном бизнес-форуме по возобновляемым источникам энергии в арабском регионе, и представитель ЭСКЗА представил документ, озаглавленный "Глобализация и будущие рынки труда".

В. Существующий механизм сотрудничества

41. Практически все организации системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами технического сотрудничества, разработали руководящие принципы взаимодействия с НПО и частным сектором. Вместе с тем они не имеют четких руководящих принципов сотрудничества с ОГО. Некоторые из них используют для этого существующие руководящие принципы взаимодействия с НПО, и большинство организаций заключают соглашения на основе МОД, разрабатываемых каждым учреждением по мере необходимости. В принципе такие МОД содержат положения о широком участии ОГО в процессе составления программ, а также в решении некоторых вопросов политики. Кроме того,

некоторые организации используют обмен письмами, протоколы и совместные коммюнике, другие же заключают контракты на основе действующих правил и положений организаций. Есть и такие организации, которые выработали официальные руководящие принципы, касающиеся исключительно процедур предоставления консультативного статуса ОГО (ЮНИДО и Управление по контролю над наркотиками и предупреждению преступности (УКНПП)). В 1999 году Группа по делам НПО и гражданского общества Департамента социального развития Всемирного банка подготовила для своих сотрудников общие руководящие принципы, касающиеся проведения консультаций с ОГО. Эти руководящие принципы призваны помочь сотрудникам Всемирного банка в проведении консультаций с ОГО по проектам, вопросам политики и предоставления кредитов в инвестиционных целях. В опубликованном в 2001 году *рабочем документе*¹⁵ Всемирного банка, который представляет собой еще один инструмент для такой работы, более детально прорабатываются эти вопросы и приводятся дополнительная справочная информация и примеры.

42. Как показала проведенная работа, одни организации выступают за принятие конкретных руководящих принципов (ЮНИДО, ЮНЕП), а другие отдают предпочтение гибким и прагматическим процедурам. ВОИС считает, что возможность принятия руководящих принципов сотрудничества с ОГО в будущем исключать не следует.

С. Критерии отбора ОГО в качестве партнеров и сотрудничающих сторон

43. Большинство из организаций, которые посетил Инспектор, пока не разработали критерии отбора ОГО в качестве партнеров. В то же время все они выработали методы предоставления консультативного статуса НПО на основе одобрения их директивных органов или через принятие установленной процедуры Экономического и Социального Совета. Одни организации используют критерии, касающиеся НПО, для сотрудничества с ОГО; другие на проектной основе разрабатывают МОД. Многообразие негосударственных субъектов не позволяет

¹⁵ Paula Lytle, William Reuben, Najma Siddiqi, *Skills Enhancement and Team Building. Consultations with Civil Society: A Sourcebook-Working Document*, NGO and Civil Society Unit, SDV (August 2001).

применить единый подход ко всем таким типам взаимосвязей. Главное здесь - это общность цели, заключающейся в расширении участия системы Организации Объединенных Наций в интересах государств-членов и их народов¹⁶.

44. Инспектор считает, что, хотя выработка стандартных руководящих принципов и установление критериев для отбора ОГО в качестве партнеров и сотрудничающих сторон могут и не рассматриваться некоторыми организациями в качестве приоритетной задачи в вопросах сотрудничества с ОГО, тем не менее нельзя не признать, что в самом ближайшем будущем для развития такого сотрудничества открываются колоссальные возможности. Таким образом, на каком-то этапе для развития связей с ОГО было бы полезно разработать стандартную рамочную основу, которую можно было бы использовать гибко, исходя из собственной специфики и различных потребностей организаций, на основе опыта сотрудничества с НПО и частным сектором (см. приложение III к документу A/56/323), но с учетом особого характера ОГО (**рекомендация 2**). Такая стандартная рамочная основа должна предусматривать также процедуры обеспечения ответственности, отчетности и проверки легитимности этих организаций с точки зрения представления интересов своих членов. Это, вне всякого сомнения, поможет ОГО, особенно на уровне стран, получить общее представление о выгодах и требованиях сотрудничества с системой (и в то же время решить проблему, связанную с многообразием организаций системы ООН). Это поможет также ОГО понять, чего от них ожидают, когда организации рассматривают их в качестве партнеров.

45. Стандартные принципы подотчетности и транспарентности входят в число требований, предъявляемых надзорными и контрольными органами системы Организации Объединенных Наций. Государства-члены неоднократно предлагали сделать эти требования частью проектного компонента. Следовательно, необходимо приложить усилия с целью обеспечить учет такой процедуры в рамках партнерских связей с системой. Подотчетность и транспарентность должны также стимулировать ОГО к тому, чтобы быть ближе к тем, чьи интересы они отстаивают. В тех случаях, когда подобная практика уже

закреплена в существующих соглашениях, директивные органы должны рекомендовать определенную политику, в соответствии с которой организация в своих взаимоотношениях с ОГО следовала бы единому комплексу принципов (**рекомендация 3**).

D. Координационные центры для согласования действий ОГО

1. Создание координационных центров

46. Сотрудничество с ОГО и расширение их участия в деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций по линии технического сотрудничества как на уровне штаб-квартир, так и на уровне стран, требуют более пристального внимания со стороны системы. Взаимоотношения между учрежденческими программами и национальными, региональными и глобальными ОГО становятся все более тесными. Организация Объединенных Наций отдает себе отчет в том, что она в какой-то мере упустила из виду последний всплеск активности гражданского общества. Одна из целей всех тех, кто имеет дело с негосударственными партнерами, заключается в обеспечении их максимального вклада в предметную работу системы путем использования как их знаний в определенных областях, так и самой природы многих организаций, поскольку это позволит им с большой точностью выявлять нарождающиеся тенденции.

47. При изучении этого вопроса Инспектор отметил, что некоторые из организаций, имеющих крупные программы технического сотрудничества, создали отдельные подразделения в качестве центров для координации взаимодействия с ОГО. В их число входят: ДЭСВ, ФАО, МОТ, ЮНКТАД, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, ЮНИДО и ВОЗ. Всемирный банк назначил из числа своих сотрудников специалистов для работы с институтами гражданского общества. В начале 90-х годов Банк таких сотрудников не имел, но к концу 2001 финансового года Всемирный банк назначил специалистов по вопросам социального развития/гражданского общества и сотрудников по связям с НПО примерно в 70 представительствах¹⁷. ПРООН имеет специальное подразделение, занимающееся вопросами НПО, с 1986 года, а с 1993 года оно получило название "Программа по делам организаций и участия гражданского общества" как отражение взятой ПРООН на вооружение политики расширения партнерских

¹⁶ Документ A/56/326, пункт 301.

¹⁷ *World Bank-Civil Society Collaboration-Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001*, p. 2.

связей с целью подключения всех субъектов гражданского общества к своей работе. В рамках структурной организации ПРООН, проведенной в 2001 году, это подразделение было переименовано в Группу по делам организаций гражданского общества, которая включена в состав Бюро по вопросам стратегического партнерства и работает в тесном взаимодействии с Бюро по вопросам политики в области развития. Эта группа отвечает за общее руководство и поддержку различных отделов в штаб-квартире ПРООН и страновых отделениях в вопросах взаимодействия с ОГО. Если вести речь о региональном уровне, то для оказания своевременной стратегической поддержки страновым отделениям в регионы были направлены советники по делам ОГО и вопросам нищеты Бюро по вопросам политики в области развития. В штаб-квартире систему координаторов по делам ОГО имеют региональные бюро.

48. Назначение координаторов Организации Объединенных Наций, отвечающих за определенные аспекты деятельности организаций, которые имеют общесистемное значение, сыграет полезную роль в получении в централизованном порядке сводной информации, вместо бессистемных данных из разрозненных источников. Кроме того, это могло бы принести пользу с точки зрения координации действий внутри соответствующего учреждения, с системой Организации Объединенных Наций в целом и с другими заинтересованными внешними партнерами. В этой связи Инспектор считает, что если этого еще не сделано, то необходимо изучить возможность создания координационного звена в качестве части существующих структур.

49. В связи с совещаниями КССР при изучении соответствующих вопросов устойчивого развития можно было бы предусмотреть проведение консультаций между координаторами либо на основе непосредственных контактов, либо, если это целесообразно, через существующую сеть ССНПО (рекомендация 2 с)).

2. *Создание сетей*

50. В 1999 году Административный комитет по координации (АКК) (в настоящее время КССР) при обсуждении вызовов глобализации и возможных ответов на них определил общие области деятельности в контексте эффективных взаимосвязей, в частности в рамках тематических сетей, и настоятельно призвал к углублению связей с гражданским обществом¹⁸. Кроме того, в ходе

своего совещания в начале 2000 года административные руководители приняли решение об активизации мер по дальнейшему обмену информацией об опыте взаимодействия с гражданским обществом и по обобщению передового опыта в интересах всей системы¹⁹. Всемирный банк выступил с инициативой и подготовил в 2001 году открытие первого крупного "Шлюза глобального развития". Этот шлюз представляет собой вебпортал <http://www.developmentgateway.org>, объединяющий других доноров, правительства, деловые круги и ОГО для обмена информацией, достижения общих целей и укрепления партнерских связей в интересах поощрения развития, а также для решения проблем нищеты во всем мире. Ввиду изолированности многих огромных сегментов гражданского общества в развивающемся мире особенно важное значение имеет потенциал подключения к Интернету и доступа к компьютерной технологии²⁰.

51. Инспектор целиком и полностью поддерживает эти инициативы, поскольку они являются полезными для обмена информацией на межучрежденческом уровне и с негосударственными субъектами и позволяют внести свежий вклад в разработку общей политики сотрудничества с ОГО.

52. Меры для достижения этой цели могут включать в себя опубликование полного списка выбранных и признанных ОГО с указанием их почтовых адресов и адресов вебсайтов. Позднее этот список можно было бы дополнить информацией о профиле и видах деятельности. Такой рабочий инструмент позволил бы улучшить связь между организациями системы ООН и ОГО, а также между самими ОГО. Тем национальным ОГО, которые не имеют своего вебсайта, система Организации Объединенных Наций могла бы оказать помощь в постепенном его создании. Подготовку соответствующих комплектов материалов для сотрудников Организации Объединенных Наций в качестве руководства к учебным программам в интересах ОГО можно было бы сделать одним из компонентов деятельности Колледжа персонала Организации Объединенных Наций в Турине, посвященной этому сектору (рекомендация 7 б)).

¹⁸ E/2000/53.

¹⁹ E/2001/55.

²⁰ World Bank - Civil Society Collaboration - Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001, p. 24.

53. Обмен информацией, эффективная связь и сетевое взаимодействие имеют исключительно важное значение для организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами технического сотрудничества на глобальном, региональном и страновом уровнях. В процессе этого во всех случаях, когда это возможно, следует предусматривать пути и средства подключения ОГО. Подходящими средствами для распространения информации и развития связей с ОГО представляются вебсайты. Те организации системы Организации Объединенных Наций, которые занимаются вопросами экономического и социального развития, следует поощрять к включению в свои вебсайты выборочной информации об ОГО, участвующих в деятельности по линии технического сотрудничества, в интересах ОГО в целом и тех из них, которые не имеют собственного вебсайта, в частности. В тех случаях, когда ОГО уже имеют собственный вебсайт, организациям системы Организации Объединенных Наций было бы полезно снабдить свои вебсайты гипертекстовыми ссылками, благодаря которым пользователям будет предоставлена возможность подключаться к вебсайтам соответствующих ОГО. Но если они не имеют доступа к Интернету, следует использовать и развивать другие, более доступные средства, такие, как печать и радио (рекомендация 9).

Е. Партнерство и участие ОГО

54. Взаимодействие между Организацией Объединенных Наций и ОГО осуществляется во многих областях деятельности системы, зачастую на неформальной и прагматической основе. Однако энергичное становление ОГО в последнее время изменило характер этих взаимоотношений. В рамках традиционной формы сотрудничества гражданское общество развивающихся стран рассматривалось преимущественно в качестве бенефициара программ и проектов системы Организации Объединенных Наций. В этой связи в большинстве случаев с бенефициарами консультировались лишь время от времени, а подключали их к работе только на этапе развертывания программ и проектов. Этой системе недоставало транспарентности и подотчетности в отношениях как с собственными бенефициарами, так и с донорами. Проекты осуществлялись без учета их устойчивости и без четкого механизма проверки отдачи и результатов деятельности. Время от времени организации системы ООН инициировали проект и осуществляли его напрямую или через другую организацию системы Организации Объединенных Наций и/или внешнего субподрядчика. После решения поставленной

задачи последующие действия либо вообще не предпринимались, либо предпринимались вяло. Оставалась нерешенной проблема обеспечения того, чтобы полученный результат не был утрачен, а по возможности даже был улучшен. Решить эти проблемы можно благодаря основанному на широком партнерстве подходу к процессу развития за счет укрепления консультативного механизма, возглавляемого правительством, но при участии всех заинтересованных сторон, из которых ОГО является важнейшим компонентом. Этот процесс подразумевает взаимно согласованное разделение труда, и в этой связи ОГО должна быть отведена признанная и четко определенная роль.

55. Становление ОГО предполагает изменения в этой модели сотрудничества и диктует необходимость нового подхода, требующего задействования ОГО в качестве партнеров при выборе, подготовке, оценке, утверждении, осуществлении, контроле, мониторинге, оценке программ и проектов и реализации последующих действий. Эта новая тенденция бросает вызов структуре Организации Объединенных Наций и государствам-членам, побуждая их более эффективно использовать ОГО. Процесс реформы системы Организации Объединенных Наций фактически предполагает транспарентную интеграцию этого процесса в политику и процедуры Организации. Кроме того, система постепенно утверждает в своем убеждении, что работа с ОГО имеет свои сравнительные преимущества. Показательными конкретными примерами являются, в частности, Глобальный альянс по проблемам вакцинации и иммунизации (ГАВИ) и Генеральная конференция по ВИЧ/СПИДу. В этой связи стоит упомянуть о докладе Директора-исполнителя Совместной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) для основной сессии Экономического и Социального Совета 2001 года, в котором в числе основных проблем предстоящего двухгодичного периода была названа "мобилизация гражданского общества в рамках конкретных мер путем активизации сотрудничества с ассоциациями людей, инфицированных ВИЧ/СПИДом, базирующимися в общинах организациями, религиозными группами, неправительственными организациями, действующими в соответствующих секторах, и частным сектором"²¹. Кроме того, в решении проблем ВИЧ/СПИДа заметно активизировалось сотрудничество между Всемирным банком и гражданским обществом. В 2001 финансовом году

²¹ E/2001/82.

Всемирный банк выделил 501 млн. долл. США на новые мероприятия по профилактике ВИЧ/СПИДа и уходу за больными. В сентябре 2000 года по линии своей Многогранной программы в области СПИДа для Африки (МАП) и в партнерстве с ЮНЭЙДС по борьбе со СПИДом в Африке Всемирный банк предусмотрел выделение 500 млн. долл. США в виде кредитов любой африканской стране, которая отвечает простым критериальным требованиям, включая право на получение кредитов Международной ассоциации развития. Активную роль в осуществлении проектов по линии МАП будут играть члены гражданского общества²². Помимо этого, упоминания заслуживает Целевая группа Организации Объединенных Наций по информационным и коммуникационным технологиям (ЮНИКТ). С помощью механизмов сотрудничества ЮНЕП с ОГО, в частности Всемирного фонда природы и Всемирного союза охраны природы, эта программа оказала содействие в укреплении потенциала и распространении информации во многих странах.

56. Приведенные выше примеры представляют собой лишь некоторые из межсекторальных инициатив, в которых участвуют организации системы Организации Объединенных Наций, ОГО, частный сектор и правительства развитых и развивающихся стран. Имеются и другие актуальные проблемы, такие, как искоренение нищеты, равенство между мужчинами и женщинами и расширение прав и возможностей женщин, в решении которых такое всеобъемлющее партнерство могло бы сыграть полезную роль. (Анализ существующих механизмов и дальнейших перспектив приводится в главе III настоящего доклада.) В ходе Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, которая состоялась в 1995 году и в которой приняли участие сотни ОГО, правительства заявили о своей приверженности целям искоренения нищеты в качестве этического, социального, политического и экономического императива человечества.

Ф. Усиление роли местных, национальных и международных ОГО

²² *World Bank-Civil Society Collaboration - Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001*, p. 11.

57. Разнообразные области деятельности ОГО и их отдельных звеньев высвечивают их потенциал и взаимодополняемость с целями и программами Организации Объединенных Наций. На местном уровне они могут служить источником информации в качестве представителей своих общин; быть надежными каналами связи между людьми и системой; оценивать потребности общины и оказывать помощь в разработке программ; а также играть роль в осуществлении проектов и в последующей деятельности в период присутствия Организации Объединенных Наций и после ее ухода. Они играют также весомую роль в обеспечении благотворного управления. Благотворное управление не ограничивается собственно государством, а охватывает организации частного сектора и гражданского общества. Под ним понимается новый тип взаимоотношений между государством и гражданским обществом на национальном, региональном и местном уровнях. Эта посылка должна лежать в основе разработки стратегий восстановления нормальной жизни и программ обеспечения социальной устойчивости с самого начала. В целях более эффективного выполнения этих функций необходимо обеспечить подготовку и расширение возможностей местных и национальных ОГО, а также укрепление их организационных структур с точки зрения административного и управленческого потенциала (**рекомендация 5**).

58. Стоит напомнить о том, что ОГО проявляют также активность на международной арене и в научной жизни. Такие институты, как торгово-промышленные палаты, промышленные федерации, профсоюзы, профессиональные ассоциации и ассоциации производителей, научные фонды - это лишь некоторые из наиболее известных и активных участников протекающих процессов, которые могут играть полезную роль в качестве партнеров организации. Преимуществом ОГО является их меньшая забюрократизированность по сравнению с государственными учреждениями. В актив им можно записать также их лоббистские возможности и способность к заключению гибких альянсов со значительным числом заинтересованных лиц.

59. Проведенный анализ свидетельствует о том, что координация действий различных субъектов из числа ОГО могла бы сыграть полезную роль. В каждом учреждении с учетом профиля его деятельности в области технического сотрудничества можно найти соответствующий механизм, однако структуры КССР открывают также возможности для формирования всеобъемлющего видения роли гражданского общества во всех ее многообразных проявлениях на

местном, национальном и международном уровнях, с тем чтобы его участие в этой деятельности получило признание, координировалось и было более эффективным с оперативной точки зрения. Такие же благоприятные условия для реализации возможностей достижения сплоченности и сопричастности обеспечивают межучрежденческие консультации, оперативное взаимодействие с ОГО, совещания, рабочие семинары и конференции по вопросам технического сотрудничества.

Г. Роль КССР в укреплении взаимосвязей между системой Организации Объединенных Наций и ОГО в области технического сотрудничества

60. Вопрос о сотрудничестве с гражданским обществом был постоянным лейтмотивом дискуссий на совещаниях бывшего АКК. Как явствует из названия одной из важных тем годового обзорного доклада за 1997 год, а именно "Взаимоотношения между системой Организации Объединенных Наций и гражданским обществом, включая частный сектор: реализация глобальной повестки дня в области взаимодействия с негосударственными субъектами"²³, КССР поощрял учреждения и программы уделять больше внимания сотрудничеству с гражданским обществом. Сам Генеральный секретарь напомнил о том, что в центре процесса реформ находится адаптация системы к переменам, происходящим на национальном и международном уровнях²⁴. Он призвал членов КССР "воспользоваться колоссальной энергией гражданского общества для налаживания более эффективного партнерства с негосударственными субъектами"²⁵.

61. В результате обсуждения и утверждения КССР новых принципов политики был организован ряд совещаний и подготовлен ряд документов. Процесс сотрудничества с ОГО активизировался и расширился. Координационный совет выступает против навязывания искусственного единообразия и поощряет создание механизмов для участия ОГО в предметных переговорах по актуальным вопросам для представления предложений руководящим и директивным органам.

²³ ACC/1997/20, para. 4.

²⁴ Ibid., para. 5.

²⁵ Ibid., para 8.

62. Ниже приводится ряд примеров предлагаемых каналов сотрудничества, которые были рассмотрены КССР: расширение неофициальных консультаций и предоставление доступа к собственному механизму на соответствующем рабочем уровне; поддержка предпринимаемых на национальном и местном уровнях мер по укреплению потенциала групп гражданского общества, способных внести вклад в процесс развития; использование каталитической роли Организации Объединенных Наций для поддержки правительств в проведении диалога с гражданским обществом; активизация рассмотрения вопросов подотчетности, финансовой транспарентности и представительства; критерии оценки "конкурентоспособности" ОГО при отборе партнеров; налаживание подготовки ОГО по вопросам управления, проведения переговоров и оценки результатов; а также оттачивание навыков персонала Организации Объединенных Наций в вопросах взаимодействия с гражданским обществом²⁶. Как представляется, подходящим учреждением для решения этой задачи является Колледж персонала Организации Объединенных Наций в Турине. Важно также обеспечить, чтобы такая разъяснительная работа составляла неотъемлемую часть брифингов для персонала и учебных программ каждого учреждения.

63. Дополнительные элементы информации содержатся в документе, который был недавно подготовлен МОТ и обсужден на предыдущей сессии АКК в начале 2001 года²⁷. Выбор, сделанный МОТ, был продиктован присутствием гражданского общества в этом учреждении в силу его трехсторонней структуры (правительства, работодатели и организации трудящихся). Отправной точкой этого документа является разделяемая Инспектором точка зрения, заключающаяся в том, что сердцевиной этих взаимоотношений является взаимодополняемость между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, и в этом документе признается, что гражданское общество в его различных ипостасях воплощает "чаяния и ценности, которые не следует путать с деловыми интересами" и имеет специфические организационные характеристики, обуславливающие необходимость проведения грани между гражданским обществом и НПО. В документе МОТ предлагаются, в частности, способы использования потенциала гражданского общества: от его привлечения к осуществлению

²⁶ E/1998/21, пункты 42-45.

²⁷ E/2001/55.

планов действий, согласованных на глобальных конференциях и саммитах, до исполнения консультативной роли в межучрежденческих органах²⁸.

64. Инспектор высоко оценивает усилия КССР по укреплению и институциональному оформлению взаимоотношений между организациями системы ООН и ОГО и поддерживает идею о том, что КССР следует и впредь уделять особое внимание развитию партнерских связей между организациями системы Организации Объединенных Наций и негосударственными субъектами. С учетом позиции международного сообщества система Организации Объединенных Наций неоднократно подчеркивала важное значение привлечения ОГО в качестве партнеров, особенно в области экономической и социальной деятельности. В этой связи КССР призван сыграть важную роль в координации усилий по более четкому структурному оформлению и расширению такого сотрудничества. Следовательно, в рамках Комитета высокого уровня по программам он должен признать и институционально оформить такое сотрудничество и периодически докладывать о результатах Экономическому и Социальному Совету (**рекомендация 4**).

28

Там же.

III. ОГО и укрепление потенциала

A. Укрепление потенциала в свете сотрудничества с ОГО

65. В глоссарии ПРООН "развитие потенциала" определяется следующим образом: "Процесс, с помощью которого отдельные люди, группы, организации, учреждения и страны развивают, укрепляют и организуют свои системы, ресурсы и знания, что находит отражение в их индивидуальной или коллективной способности выполнять функции, решать проблемы и достигать цели. Развитие потенциала именуют также укреплением или наращиванием потенциала". Хотя в приведенной выше выдержке ПРООН дает более широкое определение понятия укрепления потенциала, в 1999 году в докладе, подготовленном в рамках межучрежденческих консультаций по оперативному взаимодействию с организациями гражданского общества, "концепция укрепления потенциала" в свете сотрудничества с ОГО была определена следующим образом: ее "можно определить как меры прямого вмешательства, направленные на повышение эффективности и устойчивости организации в привязке к ее миссии и контексту и [она] охватывает широкий спектр деятельности, способствующий повышению действенности и степени устойчивости ОГО"²⁹.

66. Организации, которые посетил Инспектор, подтвердили, что на проектном уровне с ОГО поддерживается тесное сотрудничество в интересах укрепления потенциала. Эта тенденция поощряется учреждениями в целях обеспечения успешной реализации проектов и дальнейших действий после завершения конкретной программы Организации Объединенных Наций.

67. Прошедшее десятилетие доказало, что ОГО играют видную роль в укреплении потенциала своих стран. Они выступают в роли не только толкователей потребностей и чаяний своих членов, но и связующего звена, а порой и посредников между своими общинами и другими внешними действующими лицами процесса развития и организациями системы ООН. Вследствие этого Организация Объединенных Наций все шире использует ОГО в качестве партнеров-исполнителей проектов технического сотрудничества (рекомендация 6).

²⁹ *System-wide surveys of experiences and best practices in Civil Society Organization capacity-building and institutional development* (Capac2doc, Rev.2, para. 5).

V. Взаимоотношения ОГО с правительствами

68. Организации системы Организации Объединенных Наций как межправительственные органы несут ответственность перед государствами-членами. При этом КССР напоминает, что расширение сотрудничества системы Организации Объединенных Наций с негосударственными субъектами на международном уровне ни в коей мере не умаляет роли взаимодействия с правительствами²⁵. Кроме того, верно и то, что ОГО принимают на себя более широкие обязанности в качестве серьезных партнеров правительств и системы Организации Объединенных Наций, которая направляет свои силы на достижение уже давно стоящих целей укрепления потенциала развивающихся стран.

69. Признано, что ОГО, действующие в области экономического и социального развития, будь то в сельском хозяйстве, промышленности, сфере здравоохранения или образования, выступают важными связующими звеньями между правительствами и населением. Во многих случаях люди на низовом уровне или в удаленных районах не самоорганизуются и являются недоступными для учреждений, занимающихся вопросами развития. Эту проблему можно преодолеть, оказав местным ОГО помощь в достижении потенциала, необходимого для осуществления деятельности в области развития наряду с правительствами и системой Организации Объединенных Наций. Этот процесс может также оказать содействие в принятии соответствующего законодательства и институциональных мер в интересах ОГО, которые, в частности, расширяют пространство своей деятельности по мере того, как государственный сектор уступает место частному сектору.

70. Вовлечение ОГО в разработку и утверждение "планов действий", предлагаемых национальными и местными органами, а также их участие в управленческой деятельности сделают более твердой приверженность всех заинтересованных лиц и внесут вклад в успешную реализацию проектов.

²⁵ ACC/1997/20.

С. Роль системы Организации Объединенных Наций в поощрении диалога и сотрудничества между правительствами и ОГО

71. Статья 71 Устава Организации Объединенных Наций гласит: "Экономический и Социальный Совет уполномочивается проводить надлежащие мероприятия для консультации с неправительственными организациями, заинтересованными в вопросах, входящих в его компетенцию. Такие мероприятия могут быть условлены с международными организациями, а в случае надобности с национальными организациями после консультации с заинтересованным Членом Организации". Сам дух этой статьи позволяет привлечь ОГО к предусмотренным мероприятиям.

72. Сегодня система Организации Объединенных Наций как никогда ранее призвана принять на себя роль связующего звена между правительствами и ОГО в области технического сотрудничества. Используя свой богатый накопленный опыт, система может опереться на передовую практику для укрепления этих трехсторонних взаимоотношений и сделать их выгодными для всех заинтересованных сторон. Если становится ясно, что национальные органы власти не желают идти на привлечение ОГО, то Организация Объединенных Наций может играть полезную роль честного брокера для внесения ясности в этот вопрос и помогать в устранении препятствий. В этой связи ЮНИДО служит интересным примером того, как можно эффективно выполнять роль посредника, используя комплексные программы на основе разделения сфер компетенции и согласия трех субъектов, а именно: правительства, системы Организации Объединенных Наций и ОГО. С самого зарождения идеи проекта этим сторонам выделяется четко определенный сектор действий. Богатую историю взаимодействия с ОГО и правительствами в деле создания такого пространства имеет ПРООН. В качестве примера можно привести роль, которую сыграла ПРООН в обеспечении того, чтобы коренные народы имели возможность принять участие в процессе примирения в Гватемале. Еще одним конкретным примером являются такие проекты ЮНЕП, как Глобальная экономическая перспектива (ГЭП) и ЭКОЛЕКС (инициатива по обеспечению глобального доступа к информации по экологическому праву), в рамках которых оказалось плодотворным трехстороннее (ЮНЕП, правительства и ОГО) сотрудничество. ФАО имеет опыт поощрения диалога и сотрудничества между правительствами и НПО/ОГО на различных уровнях: на национальном - в контексте разработки

сельскохозяйственной политики и политики обеспечения продовольственной безопасности; на региональном - в рамках консультаций с НПО/ОГО, результаты которых используются на региональных конференциях ФАО; и на глобальном - в рамках участия НПО/ОГО в работе технических комитетов и комиссий ФАО и в таких специальных мероприятиях, как "Всемирная встреча на высшем уровне по проблемам продовольствия: пять лет спустя". Эти отдельно взятые примеры свидетельствуют о возрастающей роли системы Организации Объединенных Наций в качестве важного связующего звена между правительствами и ОГО в деятельности по линии технического сотрудничества.

73. ПРООН утвердила оперативные руководящие принципы вовлечения ОГО во все аспекты процесса планирования и оценки программ, а ЮНИСЕФ поощряет также участие ОГО в разработке, осуществлении и мониторинге своих программ, в частности в связи со Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей.

74. Всемирный банк имеет собственное концептуальное видение процесса, согласно которому страна является центральным звеном собственного развития в рамках основанного на партнерстве подхода к технической помощи. Этот подход определяется страной. Правительство и народ страны призваны разработать свою собственную стратегию, которая и будет их "детищем". Концепцией Всемирного банка предусматривается, что подспорьем для страны в осуществлении этой стратегии должно быть развитие национальных общин. Предполагается, что этот процесс будет объединять на различных этапах все основных субъектов - правительства, частный сектор, гражданское общество и учреждения по оказанию помощи - для обсуждения, проработки и согласования компонента помощи на цели развития для поддержки национальной программы в области развития. Предполагается, что по инициативе правительства как минимум раз в год будет созываться одна встреча. Этот процесс получил название "Коалиция партнеров по процессу развития" (КПР). Итогом этого процесса является стратегия оказания помощи в целях развития - стратегия правительства, разрабатываемая во взаимодействии с его партнерами по процессу развития²⁶.

²⁶ Partnership for Development: Proposed Actions for the World Bank, a discussion paper of 20 May 1998, p. 17, paras. 43-44.

75. Роль ОГО в области технического сотрудничества на всех уровнях планирования и осуществления проектов следует упрочить за счет расширения участия, в том числе в принятии решений на уровне политики. Правительства должны поощрять такое участие для обеспечения успешного осуществления и устойчивости проектов. Чтобы сделать ОГО полноправными партнерами системы Организации Объединенных Наций в ее деятельности, следует рассмотреть вопрос о создании специального механизма взаимодействия в ОГО на основе принципов, определенных в рекомендации 8.

Д. Существующий механизм технического сотрудничества между правительствами, системой Организации Объединенных Наций и ОГО

76. На уровне стран система Организации Объединенных Наций действует главным образом через механизм общих оценок по странам (процесс обзора и анализа положения страны в области развития) и РПООНПР (рамочный механизм планирования и мобилизации ресурсов на страновые программы и проекты учреждений Организации Объединенных Наций на базе ООС), а также через систему координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций. "Становые группы Организации Объединенных Наций во главе с координаторами-резидентами Организации Объединенных Наций, действуя в тесном сотрудничестве с правительствами и гражданским обществом, осуществляют междисциплинарный аналитический процесс - общий анализ по стране. В рамках общего анализа по стране изучается ситуация в стране и выявляются основные проблемы, влияющие на благосостояние народа. Кроме того, изучаются национальные приоритеты, установленные правительствами, и последние используются в качестве основы для пропагандистской работы и стратегического диалога с правительствами. Опираясь на общее понимание причин нищеты, достигнутое в ходе процесса общего анализа по стране, страновые группы Организации Объединенных Наций затем совместно с правительствами подготавливают Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). В ней описывается, какие стратегические меры будет принимать система Организации Объединенных Наций с учетом национальных приоритетов в области борьбы с нищетой... Общий анализ по стране был проведен в 84 странах, а

38 стран также завершили работу над РПООНПР"²⁷. Очевидно, что крупные инициативы на уровне стран (такие, как борьба с нищетой или с неудовлетворительными стандартами в области здравоохранения), которые составляют часть общей стратегии развития, требуют согласованных усилий и совместного реагирования системы. Это обуславливает необходимость партнерского взаимодействия с общинными организациями и ассоциациями на национальном уровне. В качестве позитивного примера усилий по привлечению НПО/ОГО к выявлению проблем и разработке программ на самых начальных этапах можно привести инициативу Организации Объединенных Наций для Африканского Рога, при реализации которой роль координатора выполняет ФАО (рекомендация 8).

77. В разделе доклада Генерального секретаря пятьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи, который посвящен НПО, было указано, что "ПРООН было представлено предложение осуществить проект, нацеленный на изучение возможностей налаживания [соответствующей] секцией и страновыми подразделениями ПРООН совместной работы по облегчению участия национальных и субрегиональных НПО, особенно из развивающихся стран, в работе как Организации Объединенных Наций в целом, так и Экономического и Социального Совета в частности"²⁸. Инспектор полностью поддерживает это предложение и рекомендует не только ПРООН и - более конкретно - Экономическому и Социальному Совету, а всем учреждениям системы Организации Объединенных Наций определить аналогичные подходящие механизмы для подключения ОГО к подготовке и осуществлению экономических и социальных программ на уровне стран.

78. Координация программной деятельности на страновом уровне - это непростая задача, требующая твердой приверженности всех партнеров, участвующих в этом процессе. Система Организации Объединенных Наций постоянно стремилась к устранению недостатков, обусловленных фрагментацией и хронической нескоординированностью действий, которые приводили к дублированию усилий и пустой трате ресурсов. Кроме того, эти недостатки создают огромную нагрузку для зачастую ограниченного управленческого потенциала получателей помощи.

²⁷ Документ A/56/326, пункт 296.

²⁸ Документ A/54/520, пункт 24.

Следовательно, нынешние механизмы ООС и РПООНПР, как представляется, не позволяют достаточно эффективно решать эти проблемы и, в частности, адекватно реагировать на новую роль ОГО и их ожидания. Как указывалось в докладе Генерального секретаря "Трехсторонний всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций"²⁹, вовлеченность национальных партнеров по процессу развития, включая гражданское общество, в процесс РПООНПР все еще представляется ограниченной. Участие ОГО никак нельзя назвать удовлетворительным, и большинство координаторов-резидентов признают, что для повышения эффективности партнерских связей при осуществлении программ развития с гражданским обществом необходимо предпринять дополнительные усилия³⁰. На основной сессии Экономического и Социального Совета 2001 года несколько государств-членов подчеркнули также, что одним из условий более глубокой интеграции механизма РПООНПР в процесс национального развития является более широкое участие во всех фазах разработки и осуществления программ и проектов заинтересованных национальных субъектов, в числе которых ОГО считаются одними из ключевых.

79. При проведении обзора в связи с подготовкой одного из последних докладов ОИГ был выявлен еще ряд важных примеров. Материалы, собранные к настоящему времени для готовящегося доклада (*Охват проектами технического сотрудничества конечных бенефициаров: тематические исследования в области водных ресурсов в четырех африканских странах*), свидетельствуют о том, что оперативное сотрудничество между различными учреждениями и программами Организации Объединенных Наций в рамках процесса РПООНПР часто остается слишком теоретическим или в основном неполным (в качестве двух примеров приводятся Мадагаскар и Замбия). Как указывается в вышеупомянутом докладе ОИГ, требуется более эффективная РПООНПР, отражающая комплексные адресные меры в контексте совместных проектов, в которых активное участие принимали бы все заинтересованные стороны, включая ОГО, в целях обеспечения максимальных выгод для тех общин, в интересах которых они осуществляются, и для оптимизации результатов этих адресных мер. Возникновение подобных ситуаций лишь

²⁹ Документ A/56/320.

³⁰ Там же, Add.1, пункт 97.

подчеркивает недостаток, от которого страдают соответствующие проекты: отсутствие четкой логической увязки технических аспектов и подходов, основанных на массовом участии, которая имеет важнейшее значение на всех различных этапах программ развития (разработка, осуществление, мобилизация общин и подготовка кадров) для обеспечения их успешной реализации.

80. В более общем плане обновленный подход к ОГО подразумевает необходимость усиления акцента КССР на этой проблеме, что должно найти отражение в его программе работы, а также пересмотра и расширения нынешнего механизма ООС и РПООНПР. В частности, процесс консультаций с ОГО на национальном и субнациональном уровнях следует еще более укрепить и сделать более действенным для разработки упорядоченной стратегии на основе ключевых документов, составляющих общий вклад (**рекомендация 8**).

Е. Подготовка кадров в контексте укрепления потенциала

81. Подготовка кадров и передача знаний являются одним из важнейших компонентов технического сотрудничества и краеугольным камнем укрепления потенциала. Одна из приоритетных задач системы технического сотрудничества Организации Объединенных Наций заключается в подготовке национальных партнеров к участию в собственном социальном и экономическом развитии с учетом потребностей, определенных самими же ОГО. Для повышения эффективности и недопущения утраты достигнутого требуется интенсивная профессиональная подготовка. Следовательно, гарантией успеха является хорошо продуманная учебная программа, закладываемая в проекты на этапах их разработки и осуществления. Таким образом, подготовке ОГО, работающих в непосредственном контакте с системой Организации Объединенных Наций в рамках программ технического сотрудничества, необходимо уделять серьезное внимание.

82. При подготовке таких учебных программ в них следует включать, в частности, простые методы бухгалтерского учета; вопросы подготовки кратких докладов для доноров и бенефициаров; а также руководящие принципы обеспечения подотчетности и транспарентности и оценки результатов. Инспектору было сообщено о том, что одним из недостатков национальных ОГО, мешающих им стать полномасштабными партнерами организаций системы Организации Объединенных Наций, является отсутствие необходимых знаний в области

планирования, осуществления программ и последующих действий. Система Организации Объединенных Наций могла бы оказать колоссальную помощь в этих усилиях по расширению их возможностей и превращению их в равноправных партнеров.

83. В более конкретном плане учебные мероприятия в интересах ОГО следует включать в экономические и социальные программы. Частью этой схемы могла бы стать подготовка преподавателей и инструкторов. Вполне возможно, что сотрудники организаций системы ООН будут не в полной мере готовы иметь дело с такой новой реальностью, как ОГО. В этом случае следует обеспечить их подготовку по вопросам, связанным с этим новым аспектом технического сотрудничества. В качестве дополнения к учебным программам, предусмотренным в каждом учреждении, для этого вполне можно было бы использовать такую структуру, как Колледж персонала Организации Объединенных Наций в Турине (**рекомендация 7**).

Г. Роль женщин в укреплении потенциала

84. Роль женщин и их важнейший вклад в экономическое и социальное развитие представляют собой тему, которой можно было бы посвятить отдельный доклад и который нельзя охватить в рамках настоящего обзора. Однако было бы серьезным упущением не подчеркнуть здесь важные позиции, занимаемые женщинами в гражданском обществе. Фактически они являются не только "неотъемлемой частью" корпуса бенефициаров программ проектов технического сотрудничества, но и важнейшими действующими лицами процесса развития. Организации системы Организации Объединенных Наций не раз признавали, что в развивающихся странах женщины являются одним из столпов экономического и социального развития и активно действуют в широком спектре областей: от сельских инициатив, особенно на местном уровне, до деловых предприятий самых разных размеров. Во многих общинных организациях женщины составляют большинство. Они находятся на передовых рубежах, решая такие проблемы, как отсутствие продовольственной безопасности и недоедание, нехватка чистой воды, плохое качество или отсутствие систем здравоохранения, пандемия ВИЧ/СПИДа, неграмотность и ограниченные возможности для получения образования. Зачастую женщины могут гораздо лучше охватить "неохваченных" в своих общинах. Кроме того, в связи с их участием в решении насущных проблем развития межсекторального характера женщины являются также ключевыми партнерами системы,

сохраняющими и развивающими достигнутые успехи. Таким образом, исключительно важно, чтобы их позиции внутри ОГО признавались и должным образом поддерживались на всех уровнях.

85. Организации системы Организации Объединенных Наций должны помогать женщинам в самоорганизации и в привлечении их представителей к разработке и осуществлению проектов технического сотрудничества. В одной из своих вступительных речей Исполнительный секретарь Экономической комиссии для Африки в связи с вопросом о гендерном равенстве сказал следующее: "После четвертой Всемирной конференции Организации Объединенных Наций по положению женщин, прошедшей в Пекине в 1995 году, мир стал лучше понимать необходимость освобождения женщин для их превращения в равноправных партнеров в процессе развития. И дело здесь не только в правах, но и в экономической целесообразности. Прошло время слов, настало время дел"³¹.

86. Необходимо признать, что современные образованные женщины все активнее вовлекаются в систему государственного управления через участие в процессе принятия решений, а также в политическую жизнь и процесс социального развития, и отчасти это объясняется тем, что Организации Объединенных Наций активно вела информационно-просветительскую работу по этому вопросу во всем мире. ФАО, МОТ, Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (МУНИУЖ), МФСР, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций (НИИСР), МПП, ВОЗ, Всемирный банк, Африканский центр по делам женщин в ЭКА, программа "Женщины в процессе развития" Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и сектор по гендерным вопросам в Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) - вот лишь некоторые из подразделений системы Организации Объединенных Наций, которые предприняли соответствующие инициативы и осуществляют программы и проекты в интересах

³¹ The National Summit on Africa: Claiming the 21st Century.

женщин; они помещают соответствующую информацию на своих вебсайтах. Но верно и то, что женщины все еще остаются маргинальным слоем во многих звеньях гражданского общества. Поэтому сегодня было бы своевременно и целесообразно обеспечить должное признание вклада женщин в процессы экономического и социального развития, а также приложить усилия для расширения их прав и возможностей и повышения действенности их роли в гражданском обществе.

87. Этап подготовки проектов в области развития с участием гражданского общества подразумевает сбор информации через контакт с общинами, а также индивидуальное коллективное обсуждение с ними насущных проблем. Задача второго этапа заключается в установлении связей с теми, кто уже действует в конкретных областях, представляющих интерес, а на третьем этапе производится выбор общины или группы людей, организационно готовой принять участие в разработке и осуществлении программ и проектов. Присутствие и участие женщин в программах технического сотрудничества служат гарантией успеха и должны непременно обеспечиваться. Вопрос об их привлечении необходимо учитывать в связи с последующей деятельностью на основе проектов, а также с закреплением успехов, достигнутых в период присутствия Организации Объединенных Наций и после ее ухода.

88. Организациям системы Организации Объединенных Наций, взаимодействующим с ОГО, следует больше ценить потенциал женщин в целом и женщин в развивающихся странах в частности. Принимаемые меры необходимо сориентировать на их подготовку и мобилизацию ресурсов для расширения их организационных и управленческих навыков, а также их знаний, касающихся возможностей, предлагаемых системой Организации Объединенных Наций, с тем чтобы они могли стать надежными партнерами Организации при осуществлении деятельности по линии технического сотрудничества. Государствам-членам и донорам следует также выделить финансовые ресурсы для достижения этой цели (**рекомендация 5 b**).