

**Постоянный форум по вопросам коренных народов**

Двенадцатая сессия

Нью-Йорк, 20–31 мая 2013 года

Пункт 8 предварительной повестки дня*

**Будущая работа Постоянного форума, включая вопросы
Экономического и Социального Совета и новые вопросы****Оценка программы субсидирования малых проектов
для второго Международного десятилетия коренных
народов мира из Целевого фонда по вопросам коренных
народов****Записка Секретариата***Резюме*

На заседании консультативной группы программы субсидирования малых проектов Целевого фонда по вопросам коренных народов, состоявшемся в мае 2011 года, было рекомендовано провести исследование с целью а) оценки результатов и передового опыта осуществления проектов; и б) обозначения ориентиров для Постоянного форума по вопросам коренных народов в части критериев подачи заявок на предоставление небольших субсидий, финансируемых по линии Целевого фонда.

В настоящем исследовании, в котором рассматриваются проекты, профинансированные в период 2006–2011 годов, установлено, что программа субсидирования малых проектов из Целевого фонда, учрежденная в поддержку проведения второго Международного десятилетия коренных народов мира (2005–2015 годы), эффективно способствовала внесению коренными народами всего мира позитивного вклада в реализацию целей и задач второго Десятилетия либо в виде действий, совершаемых самими коренными народами, либо посредством оказания воздействия на затрагивающие их политические процессы и политику. Влияние проектов, финансируемых по линии программы субсидирования малых проектов, на политику очевидно на местном уровне, где оно имеет наибольшее значение, что представляет собой огромное достижение с учетом не-

* E/C.19/2013/1.



большого размера финансовых средств и значительного времени, требующегося для осуществления проектов. Улучшение осведомленности о правах коренных народов и усиление их организационного ресурса было также квалифицировано в качестве положительного результата программы субсидирования малых проектов. Это является успехом с точки зрения охвата и важным вкладом в формирование и разработку политики.

I. Введение

1. Будучи учрежден резолюцией 57/191 Генеральной Ассамблеи в соответствии с резолюцией 59/174 Ассамблеи, Целевой фонд по вопросам коренных народов обеспечивает финансирование программы субсидирования малых проектов для второго Международного десятилетия коренных народов мира (2005–2015 годы) в интересах продвижения, поддержки и реализации целей Десятилетия. В рамках программы субсидирования малых проектов первоочередное внимание уделяется проектам с акцентом на культуре, образовании, здравоохранении, правах человека, окружающей среде и социально-экономическом развитии, т.е. на сферах, установленных в Программе действий на второе Международное десятилетие коренных народов мира (см. A/60/270, раздел II). Целевой фонд финансируется за счет добровольных взносов. Бюро Постоянного форума выполняет также функции консультативной группы программы небольших субсидий, члены которой собираются ежегодно перед сессией Постоянного форума для рассмотрения проектов и предоставления консультаций по их выбору и выделению субсидий.

II. Методика

2. Для целей настоящего исследования описательная часть отчетов о проектах, профинансированных в период с 2006 по 2010 год, рассмотрена с точки зрения проектных показателей, в то время как сведения о проектах, профинансированных в 2011 году, еще не получены. Оценка проектов производилась по следующим параметрам:

- a) соответствие целей проекта задачам второго Десятилетия;
- b) четкости и конкретности целей и ожидаемых результатов проектов;
- c) наличие в описательной части отчетов о проектах информации о фактически достигнутых (а не только ожидаемых) результатах и извлеченных уроках исходя из ключевых факторов успеха и неудачи.

3. Для оценки того, способствовали ли проекты укреплению роли коренных народов в формировании политики на страновом уровне, был установлен ряд критериев, включая следующие:

- a) изменились ли нормы, касающиеся прав коренных народов;
- b) укрепился ли организационный ресурс коренных народов;
- c) упрочились ли связи между коренными народами и другими группами;
- d) получили ли серьезную поддержку проблемы коренных народов;
- e) улучшилась ли разработка политики в интересах коренных народов;
- f) улучшилось ли личное, социальное, физическое и политическое положение коренных народов и относились ли такие улучшения к какой-либо конкретной части общины, например к женщинам, молодежи коренных народов и т.д.

4. Помимо общих, основополагающих факторов, установленных в описательной части отчетов о проектах, оценка проектов предполагала рассмотрение таких конкретных аспектов, как инновация, возможности тиражирования и/или расширения масштабов, устойчивость, ответственность, гендерный баланс и осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Кроме того, рассмотрению подвергалась нынешняя модель функционирования программы субсидирования малых проектов и механизмов управления знаниями и мобилизации ресурсов, в том числе финансовых.

III. Проектные показатели

A. Соответствие целей проектов задачам второго Десятилетия

5. Цель второго Десятилетия заключается в дальнейшем укреплении международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными народами в таких областях, как культура, образование, здравоохранение, права человека, окружающая среда и социально-экономическое развитие, с помощью ориентированных на практические действия программ и конкретных проектов, увеличения объемов технической помощи и соответствующей деятельности по установлению стандартов (см. резолюцию 59/174 Генеральной Ассамблеи, пункт 2). Цели второго Десятилетия сформулированы в Программе действий на второе Десятилетие (см. A/60/270, раздел II), которая была принята Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/142 в декабре 2005 года.

6. Вышеуказанные области деятельности на второе Десятилетие (культура, образование, здравоохранение, права человека, окружающая среда и социально-экономическое развитие) охватывались программой субсидирования малых проектов с самого начала ее функционирования. Большинство проектов, финансируемых по линии программы, были направлены на укрепление статуса коренных народов как правообладателей, в том числе за счет углубления их знаний в части реализации своих прав, например, в области образования, расширения прав и возможностей, охраны биоразнообразия и окружающей среды и вопросов, относящихся к добыче полезных ископаемых на землях коренных народов. В большинстве проектов руководители и представители коренных народов участвовали по линии руководства местных общин и/или соответствующих организаций коренных народов, включая женские и молодежные организации. Таким образом, большинство проектов соотносятся со следующими целями второго Десятилетия:

а) поощрение недискриминационных подходов и привлечение коренных народов к разработке, осуществлению и оценке международных, региональных и национальных процессов в области законодательства, политики, ресурсов, программ и проектов;

б) поощрение полноправного и деятельного участия коренных народов в принятии решений, которые прямо или косвенно затрагивают их образ жизни, традиционные земельные угодья и территории, их культурную самобытность как коренных народов, обладающих коллективными правами, или любые другие аспекты их жизни, на основе принципа свободного, предварительного и обоснованного согласия;

с) переосмысление политики в области развития с целью обеспечения их справедливости и приемлемости в культурном отношении, в том числе с точки зрения разнообразия культур и языков коренных народов.

7. Большинство включенных в выборку проектов получили оценку выше средней в части соответствия своих целей задачам второго Десятилетия. Некоторые проекты были направлены на принятие мер по улучшению источников средств к существованию, имеющихся в распоряжении коренных народов, например, за счет организации профессионально-технической подготовки в таких областях, как сельское хозяйство, натуральная форма хозяйствования и производство фильмов о культуре и традициях коренных народов. В целом проекты, финансируемые по линии программы субсидирования малых проектов, соответствовали упомянутым задачам и способствовали достижению цели второго Десятилетия. Вместе с тем с учетом того, что такие проекты осуществляются на местном уровне, они не достигли высших сфер управления, т.е., иными словами, основных уровней принятия решений по разработке и проведению политики. С другой стороны, такие проекты могли влиять на формирование политики на местном уровне — членами местных общин и местными органами власти — и поэтому все же имели важное значение.

8. Хотя было бы нереалистично ожидать, что небольшие субсидии в размере менее 10 000 долл. США позволят достичь революционных изменений в большой политике, следует отметить, что некоторые инновационные и неординарные проекты смогли дать значительный эффект, невзирая на свой малый масштаб. Такие проекты можно было бы использовать в качестве образцовых для демонстрации инновационных подходов, которые могли бы тиражироваться в других местах, квалифицироваться в качестве извлеченных уроков или служить примером того, какие составляющие необходимы для обеспечения успеха проекта (см. перечень основных факторов успеха таких проектов в пункте 14 ниже). Кроме того, результаты осуществления таких проектов выходят — или могут выйти — за рамки задач второго Десятилетия.

9. Один из таких образцовых проектов способствовал укреплению механизмов разрешения конфликтов коренных народов, что позволило урегулировать племенные конфликты, которые в противном случае причинили бы ущерб вовлеченным в них общинам и могли бы привести к гибели людей и утрате ресурсов. В рамках другого проекта удалось повысить осведомленность по природоохранным вопросам за счет проведения художественного конкурса, что способствовало сохранению культуры и распространению информации среди участвовавших в нем общин. Еще один проект позволил вовлечь основных политиков в обсуждение последствий добычи полезных ископаемых на территориях коренных народов, и эта инициатива получила широкое освещение в средствах массовой информации. При помощи четвертого проекта в одной местности удалось возродить интерес к культивации традиционных сельскохозяйственных культур, которые были практически утрачены ввиду конкуренции со стороны товарных культур. Ввиду малого размера субсидий нельзя гарантировать осуществление проектов в области устойчивости, однако совершенно очевидно, что в портфеле проектов, финансируемых по линии программы субсидирования малых проектов, имеются серьезные, инновационные и достойные подражания и тиражирования.

В. Четкость и конкретность целей и ожидаемых результатов

10. В одних проектных предложениях цели и ожидаемые результаты были сформулированы четко и конкретно, в то время как в других этого сделано не было. Хотя из предложений было ясно, что предполагается достичь посредством таких проектов, в подавляющем большинстве случаев цели были сформулированы нечетко, если судить исключительно с точки зрения ориентированности на конкретный результат. В этой связи следует отметить следующие типичные проблемы:

а) цели проекта были сформулированы как мероприятия (например: «информационно-разъяснительная кампания, призванная обеспечить понимание людьми важного значения»);

б) постановка слишком большого количества целей (в некоторых предложениях указывается по 6–10 целей, которые должны быть достигнуты);

в) цели недостаточно конкретизированы (например: «поощрение активного участия женщин коренных народов» или «наращивание потенциала общинных структур»).

11. Аналогичные замечания можно сделать и по поводу проектных предложений, которые включали в себя ожидаемые результаты. Однако следует отметить, что такие проблемы весьма типичны для составления проектов, в особенности если проектное предложение было сформулировано небольшой организацией коренного народа, имеющей ограниченный опыт написания подобных предложений. Совершенно однозначно, что такое положение не является уникальным для программы субсидирования малых проектов.

С. Достигнутые результаты и извлеченные уроки

12. В 90 процентах проектов ожидаемые результаты были достигнуты. Может быть совсем не просто сделать вывод о том, что результаты достигнуты, если в проектном предложении цели сформулированы нечетко и если оценка проектов производится участниками их осуществления. К счастью, в большинстве проектных предложений ожидаемые результаты и цели были сформулированы четко. В целом, была проделана серьезная работа по составлению отчетов о проектах, в которые согласно требованиям к отчетности включались и сведения о том, какие результаты не были достигнуты и почему.

13. Ниже приводится перечень основных факторов успеха и неудачи, о которых сообщалось в отчетах о проектах и которые были сочтены сыгравшими определенную роль в итогах проекта (пункты 14–16). В данном случае слова «успех» и «неудача» употребляются в силу их типичности для терминологии управления проектами, а не для обозначения того, что тот или иной проект был в целом успешным или неудачным. Перечисленные ниже факторы можно рассматривать как уроки, извлеченные на проектном уровне.

Основные факторы успеха

14. В целом, из отчетов о проектах можно выделить следующие факторы успеха (перечислены в произвольном порядке):

а) внимание сознательно уделяется адаптации к местным условиям и приемлемости с точки зрения местной культуры (например, организация семинаров непосредственно в деревнях, с тем чтобы участвующие в них женщины не были вынуждены добираться до более крупных населенных пунктов; сельское руководство зримо участвует в деятельности по проекту);

б) разработаны и реализованы на практике институциональные механизмы (учрежден местный комитет, под руководством которого осуществляется деятельность по проекту; существующие местные механизмы, такие как местная женская организация, используются для информационно-пропагандистской деятельности и улучшения осведомленности населения, что в свою очередь способствует институционализации и официальному оформлению таких существующих механизмов за счет, например, создания общинных организаций учащихся на местах);

в) деятельность по проекту включена в текущие процессы или предполагается как продолжение предыдущих начинаний, что способствует укреплению и поддержке существующих процессов, а не внедрению совершенно новых;

г) четкая ориентация на главных ответственных лиц (например, политиков, региональных администраторов, влиятельных сельских руководителей, традиционные власти или общинные организации);

д) наличие сильного акцента на формировании партнерств и сетевом взаимодействии, что позволяет обеспечить большее воздействие и лучшую осведомленность о результатах проекта, а также большую возможность того, что деятельность продолжится по завершении проекта (большая устойчивость);

е) использование языка, который хорошо понимается, и/или местного языка;

ж) осуществление соответствующих стратегий или мероприятий, которые пригодны для целевой группы (этот фактор имеет особо важное значение в случае молодежи);

з) деятельность конкретна и целенаправленна, в результате чего ее осуществление эффективно (обратное отнюдь не всегда верно: деятельность, которая описана пространно, автоматически не означает безрезультатного осуществления проекта);

и) применяется гибкий подход к осуществлению с учетом изменения обстановки;

к) применяется четкий и последовательный методический подход (работчики проектов точно знают, как и зачем осуществляется деятельность и чего можно ожидать в качестве последующих шагов);

л) цели проекта ясны и достижимы (некоторые проекты не достигают поставленных целей, которые сформулированы слишком общо и просто нереалистичны в контексте проекта, финансируемого по линии программы субсидирования малых проектов);

м) целевая группа мала — этот фактор, по всей очевидности, в значительной мере зависит от типа проекта и желаемых результатов;

m) стороны, участвующие в осуществлении проекта, преисполнены энтузиазма и целеустремленны; хотя масштаб и значение конструктивной энергии, мобилизуемой для реализации проекта, не могут быть четко охарактеризованы, такая энергия все же является одним из важнейших факторов успеха (если не самым важным из них);

n) проекты осуществляются коренными народами, которые знают свои общины и местные условия и могут задействовать некие внутренние структуры и процессы (это — важнейший, или всеохватывающий фактор успеха).

15. Успех проекта не зависит ни от одного взятого по отдельности фактора успеха. Важное значение, как правило, имеют условия, в которых осуществляется проект, и вышеперечисленные факторы успеха могут быть полезны в качестве ориентиров при разработке проектов и их осуществлении в конкретных условиях. Многие проекты были успешными, несмотря на отсутствие типичных факторов успеха — по крайней мере, согласно информации, представленной в отчетах о проектах. Не все ответы были в достаточной степени детализированы, что не позволило отследить факторы успеха и неудачи и их точный характер.

Основные факторы неудачи

16. Факторы, обуславливающие неудачу, не всегда характеризовались прямо, и случаи неудачи нечасто включались в отчеты, в которых в лучшем случае упоминалось о встретившихся трудностях и проблемах. Нижеперечисленные факторы иллюстрируют трудности, о которых сообщалось в отчетах и из которых можно извлечь определенные уроки для разработки и осуществления аналогичных проектов:

a) недостаточный бюджет. Это — типичная проблема для целого ряда проектов. В одних случаях главный вопрос заключался в колебаниях цен в стране (например, увеличение тарифов за проезд, нередко сопровождающееся колебанием валютных курсов); в других же случаях бюджет был недостаточен для финансирования деятельности или количество запланированных мероприятий было слишком велико для финансирования из утвержденного бюджета. На некоторые проекты был выделен меньший объем финансирования по сравнению с запрошенным. В одних случаях разработчики проекта принимали решение привлечь большее число участников или общин ввиду повышенного интереса к проекту. В других случаях происходило смещение акцента в деятельности уже после утверждения проекта;

b) задержки в осуществлении проекта. Сообщалось о задержках на начальном этапе ввиду запоздалого перевода средств для финансирования проекта. Нарушение сроков осуществления проектов было обусловлено целым рядом причин, включая конфликтные ситуации в самой стране;

c) наличие напряженности во взаимоотношениях между коренными народами, участвующими в проекте, и правительством, что влечет за собой задержки в реализации проекта или неспособность осуществить те или иные запланированные мероприятия ввиду наличия конфликтной ситуации;

d) недостаток времени для осуществления.

IV. Влияние проектов на формирование и осуществление политики

Изменение норм, касающихся прав коренных народов

17. В целом, проекты оказали положительное влияние на права коренных народов, о чем свидетельствует не менее трех четвертых от общего числа проектов. Как уже указывалось выше, такое влияние могло выражаться в улучшении осведомленности, достижении большего согласия в части определения проблемы, перемене отношения и изменениях в характерных особенностях проблемы и общественном поведении. Большинство проектов было направлено на улучшение осведомленности о правах и интересах коренных народов, что свидетельствует о настоятельной необходимости еще большего повышения информированности широкой общественности и в общинах и обществах коренных народов об их правах и проблемах.

18. Проекты предполагали работу с ответственными работниками в самых различных формах — например, по линии семинаров с их участием и презентацией им результатов проекта, в виде выпуска пресс-релизов, проведения общественных мероприятий и подготовки медийных продуктов, включая видеоматериалы, творческой и иной культурной продукции. Привлечение молодежи также представляло собой типичную стратегию. В отчетах о различных проектах прямо или косвенно указывалось, что к числу ответственных лиц относятся не только должностные лица правительства, но и общинные лидеры или племенные вожди, школьные учителя, работники сферы здравоохранения и сотрудники частных компаний. Со всеми этими инстанциями проводилась работа с целью изменения политики на основе коллегиального подхода, применяемого на местном общинном уровне.

19. Еще одна стратегия, призванная обеспечить изменение норм, предусматривала инициирование изменений в отношении. Она отчетливо прослеживалась в проектах, направленных на профилактику ВИЧ/СПИДа и пропаганду пользования презервативами, а также в проектах с акцентом на значении некоторых аспектов культурной практики и традиционных знаний. Некоторые проекты предполагали особый упор на уменьшении масштабов вызывающих озабоченность у многих явлений дискриминации и стигматизации коренных народов или народов, ведущих племенной образ жизни.

Укрепление организационного ресурса

20. В отчетах о проектах указывается, что одной из их первоочередных задач являлось укрепление организационного ресурса коренных народов. В рамках многих проектов особое внимание уделялось наращиванию институционального потенциала, например за счет создания или возрождения общин или организаций коренных народов, создания сетей, объединяющих общины или регионы, и заключения институциональных договоров на такие виды деятельности, как обеспечение возможности регулярного диалога с другими организациями и институтами, включая правительства. Несколько проектов преследовало цель укрепления институтов путем наращивания их коммуникационного потенциала, например в части доступа к Интернет-ресурсам.

21. Косвенное последствие осуществления проектов, о котором сообщалось применительно к некоторым проектам, заключалось в стремлении продолжать работу по проекту или над вопросами, которые возникли во время или даже после его осуществления. Еще одним типичным для всех проектов аспектом является укрепление организационного потенциала для управления такими проектами. Многие организации коренных народов зависят в части осуществления своей деятельности от донорского финансирования; сам проектный цикл, который начинается с написания предложения и завершается представлением отчетности и оценкой, нередко воспринимается как препятствие получению финансирования на цели развития. Легче осуществить относительно небольшой проект, который способствует укреплению уверенности и навыков в плане управления проектами.

22. В этой связи можно сделать вывод о том, что программа субсидирования малых проектов внесла существенный вклад в укрепление организационного ресурса коренных народов, что следует квалифицировать в качестве важного фактора для коренных народов, поскольку он обеспечивает им возможность оказывать влияние и выступать за положительные изменения политики для своих общин.

Укрепление связей

23. Только половина проектов предполагала укрепление связей. Наибольший объем деятельности по укреплению связей прослеживался на уровне местных общин за счет сетевого взаимодействия между сторонами, осуществляющими проект, и местными общинами, женскими или молодежными организациями. В некоторых случаях активизировалось сотрудничество между соседними деревнями, равно как и контакты между представителями различных общин. Хотя в рамках нескольких проектов особое внимание уделялось формированию функциональных организационных сетей или связей с ответственными лицами, укрепление связей в большинстве случаев не относилось к числу важных приоритетов. Внимание уделялось налаживанию отношений, однако больше в плане улучшения осведомленности и оказания влияния на политику или мнения и меньше в части сетевого взаимодействия и сотрудничества в решении проблем. Это, возможно, объясняется в целом отчужденным положением коренных народов во многих странах, при котором доверие к аутсайдерам и контакты с ними ограничены.

Укрепление базы поддержки

24. Значительное число проектов было направлено на усиление поддержки проблематики коренных народов, в частности за счет улучшения осведомленности соответствующих субъектов об имеющихся проблемах. Хотя это не было прямо отражено в отчетах о проектах, представляется очевидным, что в целом ряде случаев стороны, осуществляющие проекты, определили основных субъектов, которых предполагалось вовлечь в проект. В результате этого наблюдалось расширение поддержки по вопросам, которыми занимались те, кто в противном случае не был бы привлечен к участию, включая комбатантов в условиях конфликта и старейшин и целителей в случае проектов с акцентом на культуре. Усиление поддержки можно со всей определенностью считать важным положительным итогом проектов, осуществлявшихся вовлеченными представителями коренных народов.

Улучшение политики, затрагивающей коренные народы

25. Отмечалось, что положительное воздействие на политику, затрагивающую коренной народ, оказало лишь немногим более половины проектов и что такое влияние было также незначительным. Подобное влияние измерялось количеством соглашений, достигнутых с ответственными лицами (к числу которых, как уже отмечалось, были отнесены руководители местных общин, политики и представители компаний), решений, вынесенных по итогам семинаров, статей в средствах массовой информации, научно-исследовательских публикаций и (редко) продуктов законодательной деятельности. В большинстве случаев воздействие ощущалось на местном или промежуточном уровне — например, в виде привлечения к участию руководителей местных общин, региональных администраций (например, муниципальных или районных администраций) или конкретных учреждений (например, ведомств образования и здравоохранения). Некоторые проекты предполагали деятельность по налаживанию диалога с должностными лицами национального правительства. Однако, как уже отмечалось, влияние на политику проявляется не только в прямых, но и косвенных изменениях.

Изменение социально-экономического положения

26. Проекты способствовали прямому изменению социально-экономического положения, причем с этой точки зрения оценку на уровне выше среднего получило почти три четверти проектов, в отчетах о которых сообщалось о таком изменении. В большинстве случаев подобное изменение выражалось в улучшении понимания и осведомленности в части прав и точек зрения соответствующих народов или групп населения (например, женщин и молодежи), а улучшение образования для детей коренных народов можно выделить как часто применяемый элемент стратегии улучшения социальной сферы.

27. В целом, как показала оценка воздействия, оказанного на политику проектами, финансировавшимися из Целевого фонда по вопросам коренных народов, влияние большинства проектов на политику, затрагивающую коренные народы, было положительным и выражалось в изменении норм (в частности, степени осведомленности и отношения, причем эти две позиции были определены в качестве важных приоритетов в рамках большинства проектов), наращивании организационного ресурса, укреплении связей и партнерств и улучшении взаимодействия, усилении поддержки проблематики коренных народов, в частности за счет более широкого освещения в средствах массовой информации, совершенствования политики или прямого изменения социально-экономического положения. Влияние оказывалось главным образом на местном уровне, т.е. в рамках местной общины или административного деления региона или страны (муниципалитет, район и т.д.). Мало какие проекты увенчались законодательными изменениями, и в большинстве случаев оказанное воздействие можно квалифицировать в качестве шага (пусть и существенного) на пути к изменению политики.

28. Важно подчеркнуть, что положительное влияние на политику имело место там, где оно ощущается наиболее сильно — на общинном уровне, во взаимоотношениях между членами местной общины и местными органами власти и в части местной политики, что существенно сказалось на повседневной жизни коренных народов. Кроме того, политика всегда является результатом об-

ширных процессов и редко дает результат в краткосрочной перспективе, особенно в тех случаях, когда речь идет о таких чувствительных вопросах, как права коренных народов. С учетом ограниченности финансирования (10 000 долл. США) и сроков (один год) осуществления проектов программу субсидирования малых проектов можно считать успешной в том плане, что она способствовала позитивному изменению политики, затрагивающей коренные народы и их общины. Улучшение осведомленности (в частности, о правах коренных народов) и укрепление организационного потенциала можно выделить как положительные изменения, которые были достигнуты при помощи данной программы.

V. Важнейшие и межсекторальные факторы

29. Из отчетов о проектах можно выделить несколько повторяющихся важнейших факторов межсекторального характера, причем некоторые из них уже рассматривались. Знание таких факторов будет полезно при рассмотрении вопроса о продолжении функционирования Целевого фонда по вопросам коренных народов, в том числе с точки зрения основных принципов развития на период после 2015 года, формулируемых в настоящее время.

30. То, что большинство проектов осуществлялись организациями коренных народов, во многом способствовало их культурной направленности. Ряд проектов способствовали также укреплению организаций коренных народов и улучшению осведомленности о правах и проблемах коренных народов.

31. Еще один важнейший фактор — это результативность проекта по отношению к размеру его бюджета (10 000 долл. США — не такая уж большая сумма, которая, однако, существенна для многих стран и организаций). Важнейший вывод заключается в том, что такие малые проекты во многом способствовали достижению позитивных перемен на местном уровне и что в случае их достаточной многочисленности они позволят обеспечить критическую массу, необходимую для достижения существенных изменений в жизни и в правах коренных народов, или будут в значительной мере способствовать этому.

32. В рамках некоторых проектов применялся инновационный подход и были достигнуты эффективные решения. Извлеченные уроки могут, естественно, приниматься в расчет при определении последующих стратегических мер в отношении программы субсидирования малых проектов по линии Целевого фонда. Некоторые проекты можно принять за образец и использовать в качестве ориентиров при разработке проектов, поскольку они иллюстрируют взаимосвязь между применением таких подходов и реализацией целей и стратегий развития на период после 2015 года. Так, например, эффективное расширение прав и возможностей коренных народов способствует всеохватывающему развитию и уменьшению неравенства, расширение же прав и возможностей женщин коренных народов стимулирует всеохватывающее социальное развитие, в то время как охрана биоразнообразия вносит вклад в экологическую устойчивость, а традиционные методы урегулирования конфликтов являются средством обеспечения мира и безопасности.

33. Гендерное равенство представляет собой фактор межсекторального значения. В большинстве проектов предусматривалось сознательное вовлечение женщин коренных народов, и многие проекты по существу были посвящены конкретно им. В этом плане проекты были в целом успешны в достижении или содействии обеспечению гендерного баланса. Однако в отчетах о проектах не всегда четко характеризуется влияние проектов на гендерное равенство. Стратегии осуществления проектов и отчеты о проектах не включали в себя описание мер, принятых с целью уменьшения неравенства или изменения соотношения сил. Возможно, этот аспект потребует усиления в будущих форматах руководств по проектам и отчетности об их осуществлении.

34. Было сочтено, что многие проекты (по крайней мере, свыше трех четвертых от их общего количества) были пригодны для увеличения масштабов деятельности, т.е. их осуществление могло быть продолжено сверх их первоначально установленного срока, или для тиражирования в других районах.

35. Устойчивость проектов была оценена в качестве средней. Явные признаки устойчивости (устойчивость понимается как потенциал проекта и вероятность его продолжения и развития его результатов после завершения его срока) обнаружило менее половины проектов главным образом из-за того, что по некоторым проектам не была предоставлена информация о последующих шагах, равно как и о том, будет ли продолжена осуществлявшаяся деятельность. Другие же проекты однозначно были частью продолжающегося процесса, который был уже запущен, или который находился на стадии планирования в осуществляющей организации.

36. Принятие ответственности за проект имело достаточно важное значение для осуществляющей организации, но было не столь существенно для благополучателей. Этот вопрос об ответственности определялся, в частности, способом осуществления проекта: с участием благополучателей или же только с целью оказания им соответствующих услуг. В большинстве случаев последний подход был неизбежен — просто в силу самой цели проекта (например, повышение качества услуг в сфере здравоохранения или образования, предоставление информации или улучшение осведомленности). Степень принятия ответственности не всегда поддавалась оценке на основе отчетов о проектах.

37. Каждую меру, принятую в рамках каждого проекта, можно квалифицировать как вклад в достижение целей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, поскольку все проекты были направлены на улучшение того или иного аспекта жизни коренных народов и отстаивание их прав. Вместе с тем, как уже отмечалось, в рамках многих проектов делался сознательный акцент на достижении более чем поверхностных изменений с целью обеспечения соответствия Декларации.

VI. Режим функционирования программы субсидирования малых проектов

38. Был подвергнут оценке и анализу режим функционирования программы субсидирования малых проектов, включая управление проектным циклом, управление знаниями и механизмы мобилизации ресурсов. С течением времени руководители программы получали все большее количество предложений, однако ввиду сокращения финансирования они не могли утвердить все из них (см. таблицу ниже).

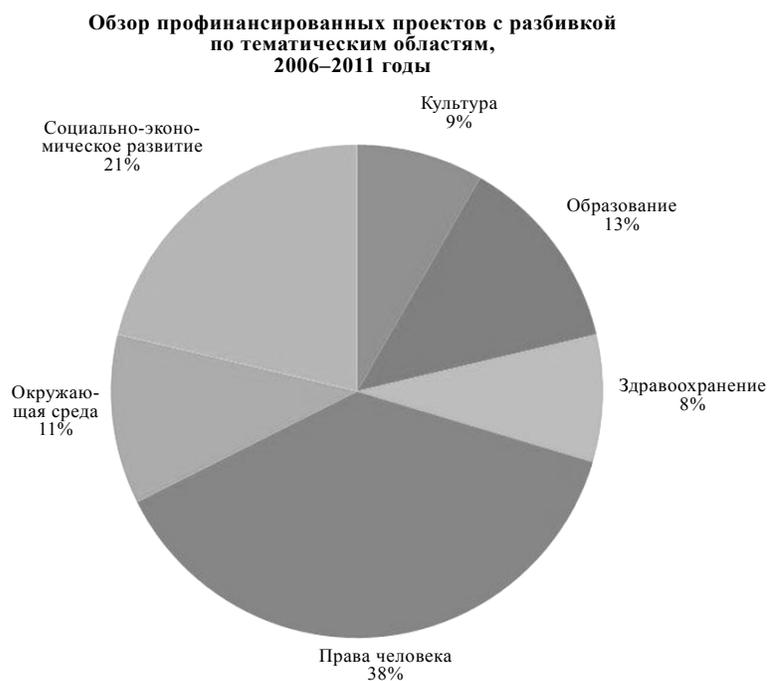
Количество полученных и утвержденных проектов с разбивкой по годам

<i>Год</i>	<i>Получено</i>	<i>Согласовано</i>
2006	200	19
2007	78	20
2008	225	18
2009	120	18
2010	709	17
2011	684	15
2012 ^a	1 044	–

^a Предложения по проектам, представленные в 2012 году, еще не рассматривались консультативной группой программы субсидирования малых проектов.

39. Что касается основных тематических областей, то более чем в половине проектов (см. диаграмму I) основной акцент был сделан на правах человека и экономическом развитии.

Диаграмма 1

Профинансированные проекты с разбивкой по тематическим областям

40. Что же касается географического распределения профинансированных проектов, то на долю Африки, Азии и Латинской Америки и Карибского бассейна пришлось приблизительно одна четвертая от их общего числа (диаграмма II).

Диаграмма II
Профинансированные проекты с разбивкой по регионам



Критерии и требования для субсидирования малого проекта

41. Предложения по проектам должны соответствовать следующим ныне действующим административным требованиям:

- a) срок осуществления проекта должен составлять не более 12 месяцев;
- b) на каждый проект будет выделено не более 10 000 долл. США;
- c) полное предложение по проекту должно быть представлено в предварительно установленном формате;
- d) ходатайствующие организации должны иметь статус юридического лица (оформленный на местном, региональном или национальном уровне);
- e) должна быть представлена копия регистрации ходатайствующей организации в качестве юридического лица;
- f) ходатайствующая организация должна представить свои правила внутреннего распорядка;
- g) ходатайствующая организация должна представить свою организационную структуру;

h) банковский счет, которым пользуется ходатайствующая организация, должен быть открыт на ее имя;

i) должно быть представлено подтверждение свободного, предварительного и обоснованного согласия коренных народов, участвующих в проекте; такое согласие должно быть документально оформлено в виде письма, подписанного традиционными вождями или представителями коренной общины с указанием их фамилий, должности и контактной информации;

j) представляемый бюджет должен быть деноминирован в долларах США;

к) должен быть представлен план деятельности (план работы по осуществлению).

42. Такие требования являются типовыми для многих программ субсидирования; они также просты, легки для понимания и соответствуют нормативным документам Организации Объединенных Наций. Форма предложения столь же проста. Вместе с тем особое внимание следует уделить разделу предложения, посвященному ожидаемым результатам, в интересах более эффективной оценки проектов.

43. Для подачи заявки на финансирование по линии программы субсидирования малых проектов может потребоваться, чтобы организации коренных народов так или иначе оформили свой организационно-правовой статус в соответствии с национальным законодательством. Это может быть сопряжено с определенными трудностями, поскольку одни организации могут не располагать соответствующим ресурсом для ходатайствования о регистрации в качестве юридического лица. Другие организации могут не пожелать регистрироваться в качестве юридического лица по национальному законодательству в силу своей традиционной структуры с типичными для коренных народов формами самоопределения, из-за чего они могут не пожелать регулироваться национальным законодательством, на основании которого такое юридическое лицо может быть ликвидировано. Тем не менее, требование Организации Объединенных Наций о правовом статусе вполне понятно, поскольку оно обеспечивает организациям коренных народов возможность заключать с ней договоры о финансировании.

44. Невыполнение требования о том, чтобы банковский счет был оформлен на имя ходатайствующей организации, служило в ряде случаев основанием для отклонения заявок. В одних случаях организации не имели собственного банковского счета, поскольку пользовались счетом физического лица или другой организации или поскольку их финансы или источники финансирования подвергались необоснованному надзору или контролю.

45. Отсутствие подтверждения согласия благополучателей является еще одной причиной отказа в утверждении предложения. В ряде случаев предоставлялось объяснение, согласно которому благополучатели тоже участвовали в осуществлении проекта. Однако во многих случаях вообще не давалось никаких пояснений, почему ходатайствующая организация не выполнила этого требования.

46. В целом, требования (по вопросам существования или оформления документации) приемлемы для программы субсидирования малых проектов данного типа. По соображениям эффективности и результативности было бы, пожалуй, нецелесообразно добавлять какие-либо другие строгие административные требования, как, например, требования, применимые к выделению крупных субсидий, и на данном этапе никаких дополнительных рекомендаций об изменении ныне действующих требований не выносятся.

47. За время функционирования программы субсидирования критерии соответствия и отбора изменились и приобрели более комплексный характер¹. В случае соответствия административным требованиям, изложенным в пункте 41 выше, проектные предложения оцениваются по следующим позициям (критерии существования):

a) Насколько полно соответствует проект тематическим областям, находящимся в сфере ведения Целевого фонда?

b) Предоставлены ли по проекту достаточные сведения?

c) Насколько системна и логична связь между целью проекта, стратегией и деятельностью?

d) Демонстрирует ли проект коллегиальность подхода и имеется ли подтверждение свободного, предварительного и обоснованного согласия?

e) Сохранят ли процессы, инициированные проектом, определенную степень жизнеспособности и продолжатся ли они после завершения срока осуществления проекта?

f) В какой степени отражает бюджет фактическую деятельность, которая будет осуществляться в рамках проекта, и соответствуют ли они друг другу?

48. Оба набора критериев (административных и существования) следует рассматривать в качестве ориентировочных, а не типовых критериев такого субсидирования малых проектов, и они не нуждаются в пересмотре, хотя, возможно, потребуются внести некоторые незначительные изменения в формулировки для целей бальной оценки. В интересах повышения транспарентности и подотчетности вносятся следующие три дополнительных предложения:

a) в руководстве для заявителей следует указать критерии оценки, с тем чтобы с самого начала было ясно, как будет производиться оценка предложения;

b) если информация об организационном ресурсе и прошлом опыте не является критерием отбора, то это следует прямо указать и включить в критерии существования;

c) в интересах сохранения единообразия следует разработать лист бальной оценки с заранее установленными наивысшими бальными оценками.

¹ См. последний вариант формы заявки по адресу:
www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Trust_fund_application_2013_EN.doc.

Управление знаниями

49. Одним из весьма важных аспектов программы субсидирования малых проектов является то обилие информации, какое она позволяет получить в рамках деятельности по проектам — не только фактических данных, но и сведений о воодушевляющих, достойных подражания и запоминающихся ситуациях, из которых могут извлечь уроки другие организации, в том числе организации коренных народов, и о которых им полезно будет узнать. Многие ситуации сопоставимы, несмотря на то, что наблюдаются они в различных районах мира, и коренные народы и их организации могут найти источник вдохновения в этом разнообразии проектов, которые финансируются по линии программы. Требование о порядке представления отчетности о проектах выполняется в настоящее время чисто механически ввиду дефицита людских ресурсов, имеющихся в распоряжении программы для целей управления. В случае выделения достаточных ресурсов можно было бы рассмотреть возможность проведения более систематизированной работы по обобщению информации из отчетов об извлеченных уроках и привлечению внимания к инновационным примерам (с согласия сторон, участвующих в осуществлении проекта, и благополучателей в тех случаях, когда это применимо) — например, путем распространения краткой информации о проектах или извлечений из их описания в таких социальных сетях, как *Facebook*, или в виде электронных информационных бюллетеней.

50. Возможно, потребуется также усилить синергетический эффект от осуществления с другими программами, включая программы субсидирования малых проектов, функционирующие под эгидой таких структур Организации Объединенных Наций, как Глобальный экологический фонд и Фонд для оказания помощи коренным народам Международного фонда сельскохозяйственного развития, причем в части не только содержания, но и финансирования. Такой синергетический эффект может быть получен от обмена информацией об извлеченных уроках на уровне проектов и программ (включая точку зрения руководства программ) и от взаимной ссылки на проектные предложения.

51. Судя по количеству предложений, представляемых из незнакомых мест и различных языковых регионов, совершенно ясно, что программа субсидирования малых проектов имеет всемирную известность. Контактную информацию организаций, представляющих предложения, независимо от того, утвержден ли их проект или нет, можно было бы с их согласия включать в базу данных о контактах секретариата Постоянного форума для целей последующего обмена информацией. В этой связи в форму заявки можно было бы добавить вопрос о том, хотели бы заявители получать информацию в будущем. Такой вопрос можно было бы сформулировать следующим образом: «Хотели бы вы получать информацию от Постоянного форума по вопросам коренных народов в будущем?» В месте ответа «Да» можно было бы включить предложение, поясняющее, что Постоянный форум занесет контактную информацию организации в свою базу данных о контактах для целей направления сведений о будущей деятельности Постоянного форума или смежной информации.

Механизмы мобилизации ресурсов, в том числе финансовых

52. Целевой фонд по вопросам коренных народов финансируется за счет добровольных взносов, которые, как правило, поступают от правительств, но при этом ему разрешается получать взносы и из других источников, включая межправительственные и неправительственные организации, организации коренных народов, частные организации и физических лиц. Взносы, вносимые в Целевой фонд, со временем уменьшились в плане как своего размера, так и количества доноров, — достигнув минимального уровня в 2011 году.

53. Необходимость активизации работы по мобилизации финансовых средств и привлечения большего объема взносов неоднократно обсуждалась Бюро Постоянного форума, и принимались меры к установлению контактов с потенциальными донорами. С учетом резко возросшего количества заявок на финансирование по линии программы субсидирования малых проектов и значительного числа финансируемых проектов совершенно очевидно, что программа заслуживает большего финансирования. О возможных усилиях по мобилизации ресурсов говорилось в других разделах настоящего доклада.

54. Для работы по мобилизации ресурсов исключительно важно обратить внимание на сильные стороны и преимущества установления партнерских отношений с программой субсидирования малых проектов, которые включают в себя следующие:

- a) сильные стороны:
 - i) программа субсидирования малых проектов делает особый акцент на коренных народах как признанном сегменте мирового и национального общества, который требует принятия специальных и проактивных мер не только в качестве благополучателя или целевой группы, но и как один из объектов деятельности Постоянного форума, предписанной его мандатом;
 - ii) программа появилась благодаря обязательствам государств в отношении прав коренных народов;
 - iii) в рамках программы оказывается поддержка проектам, осуществляемым в интересах и силами коренных народов, что способствует получению нескольких благ, отмеченных в настоящем докладе, в том числе с точки зрения прав человека, источников средств к существованию и укрепления организационного потенциала;
 - iv) программа регулируется правилами и процедурами Организации Объединенных Наций и обеспечивает транспарентность и подотчетность;
 - v) в рамках программы накоплен немалый опыт и сформирован важный экспертный ресурс, а ее проекты имеют дополнительное значение, которое присуще лишь ограниченному числу других программ;
 - vi) программа пользуется мировой популярностью (о чем свидетельствует количество и разнообразие полученных заявок и обширный перечень контактной информации в базе данных);
 - vii) программа способствует реализации общих целей и задач второго Десятилетия и Постоянного форума, которые обязались достичь и выполнить и государства;

viii) у программы имеется огромный потенциал для получения опыта и глобального обмена им;

b) преимущества для доноров:

i) программа обеспечивает донорам возможность активного содействия достижению целей второго Десятилетия и других согласованных на международном уровне результатов в области развития;

ii) программа обеспечивает возможность совместного пользования вышеупомянутыми преимуществами;

iii) программа открывает широкие возможности в плане достижения взаимовыгодного синергетического эффекта (например, от финансового потенциала доноров в сочетании с вышеуказанными сильными сторонами Постоянного форума).

55. Итак, программа субсидирования малых проектов получает все большее число проектных предложений (1044 в 2012 году), а объем взносов с течением времени сокращается, достигнув своего минимального уровня в 2011 году. Это означает, что в настоящее время имеется меньший объем финансирования, чем когда-либо еще, для крайне необходимых проектов, осуществляемых в интересах и силами коренных народов.

56. Обработка проектных предложений секретариатом Постоянного форума и Исполнительной канцелярией Департамента по экономическим и социальным вопросам со временем оформилась в цикл программы субсидирования, которая функционирует в соответствии с правилами и процедурами Организации Объединенных Наций. Программе требуется большее число сотрудников, конкретно занимающихся ею или уделяющих больше времени для ее обслуживания, равно как и оптимизация соответствующих процедур. В этой связи настоятельно рекомендуется создать и внедрить сетевую базу данных для облегчения задач по непрерывному управлению программой.

57. На сегодняшний день сформировался процесс от открытия подачи заявок до закрытия проекта. Он прост и не должен вызывать затруднений у организаций, представляющих предложения по проектам. Для повышения прозрачности необходимо предать гласности все критерии утверждения проекта на этапе подачи заявки, с тем чтобы по соответствующим критериям отбора можно было бы проставить наивысшие балльные оценки. Кроме того:

a) можно и должно сократить сроки перевода денежных средств;

b) можно улучшить систему управления знаниями, в том числе в части обобщения извлеченных уроков и повышения синергетического эффекта от взаимодействия с соответствующими программами субсидирования, включая программы субсидирования малых проектов;

c) признанной и безотлагательной задачей является активизация работы по мобилизации ресурсов (финансовых средств для Целевого фонда).

VII. Выводы

58. Основные выводы, которые можно сделать из программы субсидирования малых проектов из Целевого фонда, заключаются в том, что программа эффективно способствовала внесению коренными народами всего мира позитивного вклада в реализацию целей и задач второго Десятилетия либо в виде действий, совершаемых самими коренными народами, либо посредством оказания воздействия на затрагивающие их политические процессы и политику. Влияние проектов, финансируемых по линии программы, на политику ощущается прежде всего на местном уровне, где оно имеет наибольшее значение, и может быть квалифицировано как существенное и важное с учетом весьма ограниченного объема финансовых средств и значительного времени, требующегося для осуществления проектов. Улучшение осведомленности о правах коренных народов и укрепление их организаций также являются положительными переменами, которые будут способствовать достижению критической массы, необходимой для перспективных, устойчивых изменений в политике.

59. Устойчивость проектов можно повысить. Для этого требуется, чтобы инициаторы проектов уделяли больше внимание их проработке и чтобы сообщество доноров оказывало более энергичную поддержку.

60. В рамках программы накоплен ценный опыт, который необходимо популяризировать и распространять.

61. Коренным народам крайне необходим доступ к программе такого рода, которая эффективна в плане достижения своих целей. Мобилизация ресурсов (в том числе и финансовых) является неотложной задачей в интересах обеспечения возможности продолжения и расширения программы субсидирования малых проектов. Одновременно с этим следует стремиться к усилению синергетического эффекта от совместной деятельности с другими соответствующими фондами и программами.

62. Программа субсидирования малых проектов могла бы сыграть важную роль в заложении основ развития на период после 2015 года. Постоянный форум является центральным органом Организации Объединенных Наций, занимающимся вопросами коренных народов, и может внести эффективный вклад в текущую работу по формулированию рамочной программы на период после 2015 года и ее реализации, особенно в относящихся к его сфере ведения областях: экономического и социального развития, культуры, окружающей среды, образования, здравоохранения и прав человека. Кроме того, все проекты, финансируемые по линии программы, связаны с осуществлением Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, которая является составной частью базы по правам человека, а права человека — одним из основополагающих принципов повестки дня в области развития. Декларация охватывает также четыре области (всеохватывающее социальное развитие, экологическая устойчивость, всеохватывающее экономическое развитие и мир и безопасность) и три компонента концепции устойчивого развития (экономический, социальный и экологический). Поэтому проекты, которые будут в дальнейшем финансироваться по линии программы субсидирования малых проектов, могут внести существенный вклад в различные инструменты реализации в области развития, как отмечается в нынешних программных документах по повестке дня на период после 2015 года, в особенности тех, которые касаются,

управления, всеохватности, окружающей среды и справедливого доступа к возможностям роста. Вкратце, программа субсидирования малых проектов может приобрести стратегически важное значение как один из структурированных путей, следуя по которому коренные народы смогут эффективно способствовать и участвовать в реализации рамочной программы развития на период после 2015 года.
