

**точка зрения**

## **Прозрачные, подотчетные, легитимные, внушающие доверие: реакция НПО на критическое изучение**

Вопрос «подотчетности» является постоянной темой для ИНТРАК. На протяжении нескольких лет мы регулярно организовывали семинары и конференции на эту тему, мы публиковали отчеты, материалы и книги, и мы оказывали поддержку отдельным НПО при разработке и внедрении системы подотчетности. Этот вопрос всегда включается в повестку, так почему же мы повторно рассматриваем его сейчас и что здесь нового?

В этом выпуске бюллетеня ОНТРАК представлены четыре различные точки зрения о подотчетности, которые возникли по результатам последних исследований. Недавно авторы этих идей собрались вместе для экспертного обсуждения на конференции в Великобритании, побуждаемые следующими вопросами: наблюдается ли какое-либо снижение доверия к НПО, занимающихся вопросами развития, среди бенефициаров, НПО и доноров? Каковы проблемы и препятствия на пути улучшения подотчетности НПО? Каким образом НПО, которым приходится демонстрировать результаты работы под давлением, обеспечивают баланс между подотчетностью по восходящей и нисходящей? Каким образом механизмы подотчетности НПО побуждают к критическому отражению роли организации в продвижении социальных преобразований? Насколько эффективными оказались инструменты и механизмы подотчетности в повышении стандартов в секторе? Каким образом подотчетность связана с легитимностью и доверием к НПО?

Многие виды подотчетности можно условно разбить на следующие: подотчетность по восходящей - перед донорами (общественными или частными, государственными или индивидуальными), подотчетность по нисходящей (перед бенефициарами, местными партнерами или местными заинтересованными сторонами), подотчетность по горизонтали (перед другими НПО) и внутреннюю подотчетность (в рамках самой организации). Эти формы подотчетности могут быть сгруппированы под более всеобъемлющим названием - подотчетность



*Учебная Программа ИНТРАК по аналитическим методам "Усиление подотчетности органов местной власти". Худжант 2013 год*

НПО перед кем-либо или чем-либо. Однако, многие НПО также вовлечены в продвижение подотчетности за своих бенефициаров, а именно посредством поддержки и развития структур, направленных на повышение прозрачности и подотчетности между гражданами и государственными органами, между местными жителями и лицами, на которых возложены обязанности. Как показывает в своей статье Селестина Кросшел, чтобы внести еще больше путаницы, границы между подотчетностью по нисходящей и такими проектами по социальной ответственности могут легко стать размытыми.

Как показывал ИНТРАК различными способами на протяжении прошлого года и даже в течение более длительного периода, гражданское общество по всему миру находится в состоянии постоянного изменения. В условиях изменяющейся геополитической среды, которая бросает вызов доминирующим программам в области развития и в которой на первый план выходят новые субъекты, оказывающие помощь, кажется, что НПО в особенности попадают под огонь с множества разных углов – под огонь бенефициаров, местных партнеров, доноров, общественности, правительств в развивающихся странах, местных сетей организаций гражданского общества, а также академических кругов. В плане подотчетности это проявляется в двух ключевых направлениях. Во-первых, в рамках широко известных как

## **Содержание**

- Прозрачные, подотчетные, легитимные, внушающие доверие: реакция НПО на критическое изучение
- Стирая границы: увязывание подотчетности НПО и социальной ответственности
- Ставят ли рамочные соглашения доверие к НПО под угрозу?
- Инициативы в сфере повышения качества и подотчетности: соответствие целевому назначению?
- Почему вопрос о легитимности НПО важен?

## **В этом выпуске**

В этом выпуске бюллетеня ОНТРАК повторно рассматривается вопрос подотчетности в рамках развития. По результатам обзора, проведенного Рэйчел Хейман, руководителем отдела по исследованиям ИНТРАК, в представленных далее статьях приводятся четыре различные точки зрения о подотчетности, возникшие на основе последних исследований.

Во-первых, Селестина Кросшел из ХЕЛЛЬВЕТАС – Швейцарской ассоциации международного сотрудничества, описывает, каким образом могут быть легко размыты границы между подотчетностью по нисходящей и проектами по социальной подотчетности. Затем Шон Конлин, консультант по развитию и оценке, размышляет о взаимосвязи между подотчетностью и доверием к НПО, опираясь на свой опыт оценки рамочных соглашений правительства Люксембурга с НПО.

Анжела Крэк из Университета Портсмута рассматривает эффективность инициатив в области повышения качества и подотчетности, опираясь на результаты недавнего исследования, проведенного практикующими специалистами из ведущих МНПО, занимающихся гуманитарными вопросами и вопросами развития.

Эрла Трандартоттир из Университета Манчестера, предлагает рамочные принципы легитимности НПО, в которых вопросы легитимности расширяются за рамки простой финансовой легитимности для доноров и включают вопросы политической легитимности.

Наконец, Аида Курбанова из Ассоциации центров поддержки гражданского общества пишет о своем опыте организационного аудита по повышению подотчетности НПО в Кыргызстане.



Учебная Программа ИНТРАК по аналитическим методам "Усиление подотчетности органов местной власти". Худжант 2013 год

«программы результатов», НПО призваны демонстрировать подотчетность (соотношение цены и качества) за использование ими государственных и частных ресурсов, а также более четко показать связь между помощью и результатами в области развития. Это материальная сторона, заключенная в рамки результатов и инструменты подотчетности, разработанные для увязывания А с Б и В и в попытках улучшить прозрачность посредством цепи обратной связи с общественной ответственностью и предоставления легкодоступной информации.

Во-вторых, возможно, менее ощутимая сторона - мы видим содержательную постановку вопросов относительно доверия к НПО, как легитимных субъектов процесса развития, способных привести преобразования в жизни людей, которым они, в конечном счете, ставят целью (по их утверждению) помочь. Это гораздо более глубокий вопрос, чем эффективность вмешательств в области развития. Речь идет о фундаментальном вопросе о том, кого представляют НПО и от чьего имени они выступают. НПО уже давно сошли с пьедестала, на который их возвели в 1980-х годах, как жизнеспособную альтернативу государству и как «чудодейственное средство», предназначенное для преодоления проблем в области развития. Появившиеся новые, зачастую слабо сформированные социальные движения, оторванные от профессиональных структур НПО, оспаривают роль традиционных НПО, как голоса глобальной справедливости. Более того, пространство, в котором работают НПО, заполняется альтернативными субъектами процесса развития, в том числе частными донорами и частными подрядчиками. Многие вопросы о подотчетности в равной степени применимы и к этим субъектам; цепи подотчетности могут быть различными, но вопросы легитимности, доверия и прозрачности схожи.

Однако, было бы интересно изучить реакцию НПО. Критиковать «благотетелей» хорошо и легко, но есть некая скрытая сторона, которая противодействует критике, а имен-

но, что многие НПО можно отнести к лагерю тех, «кто делает лучше». Многочисленные НПО и поддерживающие их ассоциации разрабатывают интригующие системы, инструменты, методы и подходы для повышения подотчетности, упреждая, а не просто быстро реагируя на вызовы, связанные с подотчетностью. Примеры включают следующие: НПО, которые начинают публиковать свои данные в соответствии со стандартами Инициативы прозрачности международной помощи (IATI); НПО, которые экспериментируют с новыми инструментами оценки степени удовлетворенности клиентов; сети НПО, которые занимаются разработкой структур, чтобы помочь с организационной самооценкой; и НПО, использующие такие принципы оценки, при которых партнеры вовлечены в полном объеме, таким образом, чтобы подотчетность по восходящей могла бы в то же время способствовать подотчетности по нисходящей, в том числе в таких трудноизмеримых областях, как права человека и управление. Список возможных примеров довольно длинный. Мы также наблюдаем все увеличивающееся число попыток более последовательно и прозрачно перенять опыт партнеров и получить голоса бенефициаров. Исследование, проведенное Keystone Partner в 2010 году, является наиболее часто упоминаемым примером этого.

Конечно, возникает множество вопросов в отношении того, могут ли эти инструменты обеспечить большую степень подотчетности и прозрачности организаций, а также были ли получены, извлечены и распространены уроки, чтобы изменить практику и сделать НПО более легитимными и заслуживающими доверия тех, с кем они работают и тех, кто их поддерживает. В процессе недавнего обсуждения этих вопросов в рамках форума ИНТРАК по исследованию НПО, мы начали задаваться вопросом, не слишком ли НПО чрезмерно все усложняют, создавая сложные системы и индикаторы подотчетности. Насколько они применимы и полезны для небольших организаций, находящихся на передовой деятельности в области развития? Простые вещи, за счет которых НПО стали бы более подотчетными перед партнерами, например, способность прислушиваться и обеспечивать, чтобы у персонала было достаточно времени для взаимодействия с партнерами и поддержания хороших связей, похоже, затерялись в сложных системах. НПО зачастую известно о своих слабых местах на этом фронте; задача состоит в том, чтобы исправить это.

Рэйчел Хейман

Руководитель отдела исследований, ИНТРАК  
rhayman@intrac.org

## Стирая границы: увязывание подотчетности НПО и социальной ответственности



Комитет пользователей канатных паромов в Непале

Хотя может показаться очевидным, что международные НПО должны нести ответственность за воздействие, оказываемое их программами, механизмы подотчетности бывает сложным применять на практике. Для этого может существовать множество причин. Во-первых, международные НПО работают с широким кругом партнеров, в том числе с местными НПО и местными органами власти, то есть, они часто имеют дело с различными видами подотчетности. У каждого из этих партнеров существуют свои собственные линии подотчетности по нисходящей и восходящей. Однако все механизмы подотчетности по нисходящей, то есть перед населением, чаще всего, являются слабыми или даже вовсе отсутствуют.

Во-вторых, местное женское и мужское население не всегда доверяет органам власти, особенно в нестабильных условиях, когда качество государственных услуг низкое, а мнение простого населения часто не учитывается при принятии решений о государственных вопросах. В-третьих, маргинальное женское и мужское население, исключенное по признаку гендерной, национальной, классовой принадлежности или возраста, как правило, не принимает активного или вообще какого-либо участия во встречах, которые являются неотъемлемой частью многих механизмов подотчетности по нисходящей. В этой связи возникает вопрос, кто подотчетен перед ними? Эти сложности иногда удерживают

сотрудников, работающих с партнерами и местным населением, от рассмотрения вопроса о подотчетности вообще. Однако, существуют инструменты и опыт, которые могут способствовать и подотчетности по нисходящей, и социальной ответственности.

### Практика общественного аудита

Одним из таких инструментов является практика общественного аудита, которая была внедрена во время конфликта в Непале в целях обеспечения прозрачности и участия населения, а также способствовала продолжению работы в селах. Практика общественного аудита предусматривает проведение трех общественных слушаний - в начале, во время и в конце проекта, как правило, это проекты по инфраструктуре, такие как строительство канатного паромы или оросительного канала. Во время первого общественного слушания избирается комиссия пользователей, при этом, в ее состав обязательно входят женщины и представители трудящихся каст (например, далиты). На комиссию пользователей возлагается важная задача по организации и координации деятельности проекта. Второе общественное слушание проводится, чтобы обсудить ход реализации проекта, выслушать любые вопросы и решить любые проблемы, которые могут возникнуть. На третьем публичном слушании представляется отчет о понесенных расходах, этим и завершается проект. Практика общественного аудита была запущена, как инструмент подотчетности НПО по нисходящей, чтобы помочь продолжать работу и во время конфликта, а сейчас она является частью законодательства, и местные органы власти обязаны соблюдать ее.

Этот инструмент способствовал прозрачности и подотчетности, поскольку он открыл возможности для местных жителей задавать вопросы, поднимать проблемы и обсуждать свой проект. Общественные слушания также позволяют предпринимать корректирующие меры. Тем не менее, активное участие женщин и других маргинальных групп во встречах все еще остается проблемой. В комиссиях пользователей, как правило, доминирует элита, у которой есть хорошие связи, она лучше образована, более опытна и, как правило, более самоуве-

ренна. Однако именно эта элита играет важную роль в поддержании контактов с местными органами власти и поэтому часто является неотъемлемым условием успеха проектов, особенно потому, что чиновники местных органов власти не всегда участвуют в общественных слушаниях. Поэтому, хотя этот инструмент является перспективным, на практике он требует тщательного использования, чтобы охватить все заинтересованные стороны.

### Знать, что означает подотчетность с практической точки зрения

Похоже, опыт применения практики общественного аудита предполагает, что подотчетность по нисходящей может быть средством стимулирования социальной ответственности или подотчетности перед общественностью. Опыт показывает, что когда граждане знают, что означает подотчетность с практической точки зрения, они начинают требовать этого от местных властей. В этом случае подотчетность международных НПО по нисходящей может служить практической ареной; доверие можно построить, когда местные женщины и мужчины имеют возможность открыто обсудить свои проблемы и, в то же время, лучше понимают роль и обязанности граждан и местных органов власти. Кроме того, международные НПО привносят особые навыки и знания, например, о публичных выступлениях, ведении протоколов, проведении собраний, а также о национальном законодательстве. Таким образом, практика подотчетности международных НПО и их партнерских организаций по нисходящей может способствовать развитию социальной ответственности, поскольку практика становится частью местной демократической культуры. Тем не менее, чтобы объединить людей, по-прежнему, важно прилагать особые усилия для охвата в процессе таких обсуждений маргинализованных женщин и мужчин с целью предотвратить доминирования элиты, но вместо этого использовать навыки и связи элиты, чтобы сделать это обсуждение возможным.

Селестина Кросшелл

ХЕЛЪВЕТАС, Швейцарская ассоциация  
международного сотрудничества  
celestine.kroeschell@helvetas.org

## Ставят ли рамочные соглашения доверие к НПО под угрозу?

Взаимоотношения между правительством и НПО всегда были под пристальным вниманием со времени увеличения объемов официальной помощи на цели развития в 1990 году. В настоящее время многие правительства меняют свои взаимоотношения с НПО в плане финансирования, они переходят от софинансирования проектов в области развития к рамочным соглашениям с небольшим числом НПО. Хотя рамочные соглашения имеют свои преимущества, как для правительства, так и НПО, они также несут риски для НПО, особенно в отношении их независимости и, следовательно, доверия к ним сторонников.

В данной статье отражается взаимосвязь между подотчетностью НПО и доверием к ним, опираясь на мой опыт оценки рамочных соглашений правительства Люксембурга с НПО - организациями, которые традиционно имеют высокий уровень доверия и поддержки среди населения.

### Поддержка НПО, оказываемая правительством Люксембурга

Население Люксембурга поддерживает международное развитие; в 2011 году более 90% населения считало важным оказание помощи беднейшим слоям населения по всему миру. Кроме того, в Люксембурге существует разнообразное и процветающее сообщество НПО, и многие люди являются активными членами НПО.

Такая поддержка развитию помогла правительству удерживать объемы своей ОПР на уровне 1% от ВВП в течение нескольких лет. НПО являются важным механизмом для правительства в качестве канала для передачи средств ОПР. Люксембург поощряет работу НПО в приоритетных странах, софинансируя 75% бюджета проекта, а проекты вне приоритетных стран получают 66.7%.

Правительство стремится повышать профессионализм, эффективность и подотчетность НПО. Проекты НПО, привлекающие софинансирование, зачастую были маленькими и разбросанными по многим странам, что снижало их эффективность. Рамочные соглашения направлены на поддержку НПО путем повышения профессионализма и подотчетности; повышения качества, эффективности и результативности программ; наращивания организационного потенциала, а также улучшения согласованности с политикой правительства. В них определяется тема приоритетного развития и выделяется относительно щедрый бюджет на пять лет, чтобы НПО могли разрабатывать соответствующие проекты в рамках

этой темы. К октябрю 2008 года правительство подписало рамочные соглашения с 15 НПО в Люксембурге.

В 2008 - 2009 годах оценочная команда провела оценку рамочных соглашений, посредством анализа того, как они сработали в нескольких НПО. В частности, в процессе оценки рассматривалась степень изменения механизмов партнерства в Люксембурге с местными НПО и организациями гражданского общества, которые планируют и осуществляют управление проектами. Группа по оценке посетила партнеров в Кабо-Верде, Гаити, Индии и Южной Африке. Результаты оказались положительными: рамочные соглашения, в целом, способствовали повышению эффективности и профессионализма. В частности, они привели к улучшению предсказуемости и гибкости финансирования, укреплению потенциала, улучшению планирования и мониторинга проектов, а также концентрации усилий на приоритетных направлениях деятельности и хороших долгосрочных партнерах.

#### **Доверие к НПО и подотчетность**

В процессе оценки поднимались интересные и важные вопросы, связанные с доверием к НПО и их подотчетностью.

#### **Доверие к НПО**

Уровень доверия к НПО остается относительно высоким, и это доверие сформировано и поддерживается за счет энтузиазма отдельных лиц и вовлечения общин. Возможно, доверие легче поддерживать в стране, общины которой сплоченны, а между общинами, НПО и правительством существует тесная связь. Взаимосвязь между политическим влиянием снизу и поддерживающей политикой правительства также представляется важной. Доверие строится не только на основе договорных отношениях, предусматривающих регулярные визиты с целью проведения мониторинга, логическую рамку и форматы отчетности, но поддерживается за счет интенсивности взаимоотношений с партнерами на разных уровнях, будь то посредством личных контактов или по электронной почте. Рамочные соглашения не привели к ослаблению этих отношений.

#### **Вызовы и препятствия на пути улучшения подотчетности НПО**

Больше внимания следует уделять организационной структуре и управлению организацией в целом. Важно формировать культуру подотчетности, а не концентрироваться на конкретных навыках и инструментах. В Люксембурге формальные механизмы подотчетности перед внешними субъектами, а также взаимоотношения и неформальные механизмы, которые приходят с поддержкой со стороны общины, перекрывают и усиливают друг друга. Политики поддерживают тесную связь с НПО, ценят их деятельность в области

развития и понимают сложности, с которыми сталкиваются НПО в Люксембурге.

#### **Противостояние захвату подотчетности влиятельными заинтересованными сторонами**

При наличии нескольких линий подотчетности перед различными заинтересованными сторонами, вероятность захвата одной из этих сторон снижается. Например, в Индии правительство страны, а по некоторым видам деятельности НПО – и епархия католической церкви также требовали подотчетности. В Люксембурге НПО часто являются миноритарными заинтересованными сторонами в делах своих партнеров, а линии подотчетности не односторонние и вертикальные, здесь существуют различные заинтересованные стороны. Эта дисперсия с подотчетностью создает пространство для НПО, чтобы вести переговоры со своими донорами.

#### **Подотчетность, легитимность и доверие**

Чтобы получить аккредитацию правительства НПО обязаны продемонстрировать соблюдение определенных стандартов в области финансового управления и бухгалтерского учета и следовать определенным соглашениям. Задача международных НПО заключается в обеспечении того, чтобы партнеры из развивающихся стран также соблюдали эти требования к финансовому управлению и бухгалтерскому учету. Доверие сторонников более значимо, чем формальные механизмы подотчетности перед правительством. Доверие основывается не на влиянии, но, скорее всего, на достижении результатов при сохранении доверительных отношений с партнерами. Эти взаимоотношения обеспечили поддержку населения для целей развития в целом.

#### **Заключение**

Мы начали с проблемы взаимоотношений между официальными донорами и международными НПО и с того, что кооптация может снизить поддержку со стороны общины. Усиление подотчетности НПО перед донорами, похоже, не привело к снижению доверия к НПО среди сторонников в Люксембурге, где уровень поддержки мерам, направленным на развитие, высок. Было бы полезным рассмотреть, как официальная помощь и НПО могли бы лучше работать в партнерстве, будь то через рамочные соглашения, совместное финансирование или другие формы сотрудничества.

Шон Конлин

Консультант по развитию и оценке

s.conlin1@btinternet.com

## **Инициативы в сфере повышения качества и подотчетности: соответствие целевому назначению?**

Недавний опрос практикующих специалистов из ведущих гуманитарных МНПО и МНПО, занимающихся вопросами развития, выявил наличие серьезных сомнений в секторе в отношении эффективности инициатив в сфере повышения качества и подотчетности. Эти инициативы возникли после геноцида в Руанде, когда НПО попали под массовые нападки за ненадлежащее управление, некомпетентность и слабую подотчетность. Проект «Сфера», запущенный в 1997 году Международным движением Красного Креста и Красного Полумесяца и консорциумом НПО, несомненно, является наиболее известным. «Сфера» публикует Руководство, которое состоит из Гуманитарной хартии и технического руководства по ряду минимальных стандартов в сфере оказания гуманитарной помощи.

В нем определены положения, в соответствии с которыми затрагиваемое население вправе ожидать от организаций, которые работают с целью помочь им, содействия с решением вопросов с водоснабжением, санитарией и гигиеной; продовольственной безопасностью и питанием; временным жильем и непродовольственными товарами, а также здравоохранением. Руководство «Сферы» было переведено на многие языки, и десятки тысяч копий этого Руководства проданы по всему миру. Хотя это всего лишь добровольный кодекс поведения, он получил широкое признание, стимулируя «правозащитный» подход к подотчетности, который изменил восприятие характера обязанностей, которые выполняли НПО в процессе своих взаимоотношений с затрагиваемыми общинами.

#### **Надежная система регулирования**

Организация «Партнерство в целях обеспечения подотчетности гуманитарной деятельности» (HAP International), созданная в 2003 году, предоставляет гораздо более надежную систему регулирования. Она была создана в ответ на усиливающийся призыв к запуску инициативы, ориентированной на соблюдение требований, которая обеспечит прочную основу, для того чтобы доноры и затрагиваемое население были уверены в добросовестности и компетентности гуманитарных организаций. Это схема сертификации, которая требует от НПО продемонстрировать высокие стандарты эффективности

работы и подотчетности, прежде чем они получат статус полноправных членов.

Стандарт НАР состоит из шести контрольных показателей, касающихся следующего: корпоративных обязательств, компетенции персонала, обмена информацией, участия, процедур рассмотрения жалоб и организационного обучения. НПО должны продемонстрировать соблюдение этих стандартов – предоставить протоколы заседаний, позволить опросить бенефициаров и сотрудников-членов, а также разрешить понаблюдать за их практической работой на местах. Действие сертификата истекает после трехлетнего периода, а НПО должны пройти среднесрочный мониторинг и показать, что они продолжают соблюдать этот стандарт. Их сертификат может быть аннулирован, если выявится, что они не соблюдают установленные требования.

Ведущие лица в рамках «Сферы» и НАР признали наличие малого числа свидетельств эффективности этих инициатив, несмотря на то, что они получили широкое распространение по всему сектору и используются в процессе многочисленных гуманитарных кризисов. Для того, чтобы устранить этот пробел в знаниях, серии углубленных интервью были проведены с сотрудниками, которые несут ответственность за политику подотчетности в ведущих НПО, занимающихся гуманитарными вопросами и вопросами развития, с целью обсуждения уровня предполагаемой эффективности НАР и Сферы. Это позволило изнутри узнать мнения лиц в этом секторе о том, как практикуется подотчетность НПО.

### Взгляд изнутри

Практически все респонденты подтвердили, что Сфера и НАР сыграли решающую роль в стимулировании соблюдения их организациями и более широким сектором прав затрагиваемого населения. Эти права предусматривают подотчетность НПО перед населением, и право населения знать, что они вправе ожидать от НПО. Респонденты также высоко оценили предоставляемые инициативами возможности для совместного обучения и обмена передовым опытом с коллегами из других организаций.

Однако, некоторые респонденты выражали серьезную обеспокоенность по поводу избыточных требований к отчетности, которые НПО часто вынуждены соблюдать из-за этих инициатив. НАР подвергался критике за чрезмерную трудоемкость, высокие временные затраты и бюрократию. Некоторые респонденты предполагали, что это может усилить озабоченность «бумажной работой» и отвлечь внимание и ресурсы от деятельности, которая могла бы более

конструктивно способствовать подотчетности. Кроме того, респонденты выражали опасения по поводу применимости НАР к МНПО из-за децентрализованной системы управления и / или работы, в основном, через партнеров. Эти сложные организации сталкиваются с реальными проблемами при повышении осведомленности о стандарте, и еще меньше способствуют синхронизации единого подхода, мониторинга и оценки результатов деятельности.

### Отзывчивость на потребности общин

Сфера не требует, чтобы НПО документировали свое соблюдение стандартов, однако определенные руководящие принципы были различным образом включены в рамки внутренней отчетности, а также форматы отчетности, предпочитаемые донорами. Некоторые респонденты были обеспокоены тем, что при неправильном использовании стандарты Сферы могут непреднамеренно оказать нежелательный эффект, способствуя работе для «галочки» и технократическому отношению к подотчетности. Показатели могут быть очень полезным инструментом для практикующих специалистов, которым необходимо прагматичное руководство о видах помощи, которую необходимо оказать в конкретной ситуации, например, Руководство может предусматривать, что каждому должно выделяться 15 литров воды в день. Однако, некоторые респонденты отметили, что подотчетность не должна сводиться к техническому соблюдению показателей, в особенности, если они увязаны с необходимостью представлять отчеты донорам о результатах работы, а не с их приемлемостью для местных условий.

Респонденты сошлись во мнении, что хотя эти инициативы добились важных успехов в повышении стандартов качества и подотчетности в некоторых организациях, они не достаточны для того, чтобы добиться существенных изменений в отношении к правам затрагиваемого населения по всему сектору. Концепция подотчетности, поддерживаемая Сферой и НАР, станет реальностью только в том случае, если люди на всех уровнях реагирования на гуманитарную проблему, начиная с высшего руководства и заканчивая работниками на местах, будут истинно считать важным необходимость оперативно реагировать на потребности и желания людей и общин.

Ангела Крэк

Портсмутский университет

Angela.Crack@port.ac.uk

## Почему вопрос о легитимности НПО важен?

НПО часто получают признание за свою работу, а их мнение считается важным, потому что их воспринимают как организации, которые помогают нуждающимся или бесправным и выражают их мнение. Из-за похвальных миссий многих НПО, к ним сложно относиться критически, когда речь заходит об их легитимности, поскольку НПО часто ступают там, где те, кто, возможно, обязан проявлять заботу или предпринимать меры, не делают этого.

Тем не менее, те, кто критикует НПО, отметили слишком близкие взаимоотношения, налаженные НПО со своими финансовыми донорами. Из-за таких финансовых взаимоотношений критика превратилась в нападки, в результате чего акцент сместился на вопросы о том, как НПО и особенно их финансовая подотчетность перед донорами могут претендовать на легитимность, а также на еще более важный вопрос о том, как осмыслить или понимать их политическую легитимность. Политические вопросы зачастую игнорируются, вследствие чего некоторые предполагают, что НПО не совсем честны в своих отчетах, опасаясь дискредитировать доверие к себе со стороны доноров.

Большая часть литературы о легитимности НПО сконцентрирована на определенном типе легитимности, а именно финансовой отчетности перед донорами. Это сузило понимание легитимности НПО и едва не исключило политику из уравнения. Нам необходимо добиться обратного включения политики. С этой целью я использовал критерии легитимности Дэвида Битхэма, изложенные в его книге «Легитимация власти» (1991), для того чтобы разработать принципы легитимности для НПО. Принципы Битхэма учитывают концепцию самой легитимности, а не просто отражают представление о ней тех, кто готовит отчеты и, таким образом, объясняют нормативную и социальную структуру притязаний НПО на легитимность.

Легитимность касается власти и вопроса о том, каким образом власть становится

легитимной. Принципы Битхэма, применяемые к НПО, рассматривают, каким образом происходит легитимация власти в рамках НПО. Это позволяет обсуждать и подвергать критике с большей точностью определяя, кого или что представляют НПО, с какими органами власти они говорят, и какие источники они используют, чтобы добиться доверия. В свою очередь, это должно помочь прояснить споры о властных взаимоотношениях НПО со своей аудиторией, будь то доноры, органы власти, сторонники, члены или те, кто непосредственно подвергается или затрагивается их властью.

Критерии легитимности, представленные Битхэмом:

- Легитимность на основе норм
- Легитимность в качестве оправдания норм
- Легитимность через выраженное согласие

В контексте НПО, эти критерии могут быть переведены в следующие вопросы:

- Как НПО претендуют на законность?
- Как НПО обосновывают свою внутреннюю организацию власти?
- Каким образом это влияет на притязания НПО на легитимность?

Хотя обращение к нормам никогда не может дать больше, чем просто первичную или предварительную основу для легитимности, они являются «необходимым первым шагом». Принцип национального суверенитета (и верховенство закона) является преобладающей характеристикой правовой легитимности НПО, хотя он часто не принимается во внимание или воспринимается как должное в качестве входящего в состав легитимности НПО. В Великобритании НПО могут регистрироваться либо в качестве компаний, благотворительных организаций или и того, и другого. Даже если НПО активно работают на международном уровне, их правовая легитимность пока что основана на их регистрации в стране в соответствии с законом этой страны.

Для НПО существует несколько способов претендовать на законность на международном уровне, все, что есть у НПО, за исключением Красного Креста, – это различные договоры с международными организациями. Почему это так важно?

Потому что это риф, о который НПО часто бьются, когда дело доходит до вопросов легитимности и их легитимность ставится под сомнение. В принципах Битхэма это является отправной точкой, «необходимым первым шагом» и позволяет задавать вопросы о том, для чего эти нормы нужны? Почему эти нормы легитимны?

Но каким образом НПО обосновывают свою власть? Вторым критерием, предусмотренным Битхэмом, является то, каким образом НПО обосновывают свои притязания на легитимность, используя авторитетные источники. Источников легитимности может быть несколько, начиная от религиозных учений до научных фактов. Это важно, потому что внутренний процесс легитимации может помочь объяснить, как обосновываются нормы НПО, а также нормы, на которых основывается право принятия решений в иерархии НПО. Их определение может помочь нам обсудить, как НПО используют свою власть более правильно. Источники легитимности могут помочь объяснить, как цели и миссии НПО подпитывают их работу и как они используются для обоснования своих притязаний. Сюда относятся и различные роли национальных и международных организаций в обосновании притязаний НПО на легитимность.

НПО являются сравнительно небольшими организациями, которые, главным образом, стремятся влиять на важных лиц, принимающих решения (правительства, многосторонние институты, всемирные корпорации). Поэтому предложенный Битхэмом третий критерий, который касается согласия, в основном, применим в смысле «мягкой власти». Если мы посмотрим на три НПО - Amnesty International, Гринпис Великобритании и Safod, здесь могут возникнуть вопросы: кого Amnesty International представляет в ООН: членов их национальных подразделений или всех тех, кто придерживается ценностей прав человека как универсальной ценности? От чьего имени (и с какими полномочиями) выступает Гринпис Великобритании, когда наносит ущерб частной собственности, например, в случае с электростанцией Кингснорт; Гринпис Интернэшнл или те, чье имущество находится под угрозой из-за глобального потепления? И когда Safod использует светские источники, чтобы оправдать

свою политику в области ВИЧ, которая противоречит ее религиозным источникам, может ли эта организация делать это легитимно, как агентство католической церкви в Англии и Уэльсе?

Это вопросы, которые принципы Битхэма выдвигают на первый план. Сумев ответить на них с большей точностью и придавая им аналитическую глубину, которую они заслуживают, можно способствовать пониманию политической легитимности НПО. Эта тема слишком важна, чтобы ее игнорировать в новом политическом ландшафте, который складывается там, где роль НПО усиливается.

Эрла Трандартоттир

Университет Манчестера

Erla.Thrandardottir@  
postgrad.manchester.ac.uk

## Организационный аудит: внешняя мотивация и ресурс самоуправления

В 2006 году Ассоциация центров поддержки гражданского общества (АЦПГО) в партнерстве с другими организациями провела обширное исследование неправительственного сектора Кыргызстана. Одним из аспектов исследования стало статистическое обследование активных НПО, выявившее ряд вызовов в процедурах подотчетности и повышения доверия к деятельности НПО со стороны населения. Не будучи негативными сами по себе, эти факты, тем не менее, вызывали некоторую озабоченность, например, в вопросах управления НПО: 43,5% организаций не проводили пере выборы руководящего органа с момента его формирования, лишь 40% организаций проводили обновление существующих административных правил и процедур, лишь 56,7% организаций за последние 2 года вносили изменения в действующий стратегический план.

Одной из принципиальных основ НПО является их самоуправление. И все же, этот принцип не отрицает возможности наличия т.н. общепринятых (на национальном или международном уровнях) стандартов, регулирующих деятельность НПО. Естественным стал вопрос: возможно ли внедрение в НПО секторе Кыргызстана определенных стандартов управления и программной деятельности? Две фокус группы, проведенные с участием «практиков» и «теоретиков» НПО сектора позволили создать картину некоей «идеальной» НПО, характеризующееся количественными и качественными показателями.

*У организации ранее было проектное мышление и это мешало **стратегически планировать** и развивать организацию...*

*Как руководитель, хочу посоветовать другим руководителям НКО проводить оценку организации с привлечением эксперта извне, что позволит критически взглянуть на организацию и улучшить качество работы, а значит доверие клиентов».*

Пыжьянова О.  
Президент ОФ «Халлилуйя»

В ходе различных встреч и неформальных обсуждений нередко высказывалось

мнение о невозможности практического внедрения каких-либо стандартов для НПО, так как «многообразие организационно-правовых форм, направлений и видов деятельности», а также «возможность использования этих стандартов властью для ужесточения контроля над НПО» приведут к отторжению стандартов самими НПО.

Тем не менее, АЦПГО сочла необходимым продолжить начатую работу, так как вопросы доверия к профессионализму и компетентности людей, работающих в секторе НПО, вопросы качества оказываемых ими услуг поднимались в обществе давно, но особую актуальность они приобрели на Национальном Форуме НПО, проходившем в июле 2007 г. в Бишкеке, и прозрачность и эффективность НПО как института является очень важным аспектом в развитии социального партнерства с государством и бизнесом.

На основе предварительных исследований в Кыргызстане и имеющейся международной практики, был разработан инструмент организационного аудита НПО, подготовлена команда экспертов-аудиторов, отработаны процедуры организационного аудита. В настоящее время процесс аудита включает в себя четыре основных этапа: самодиагностика, внешний аудит, реагирование на рекомендации экспертов и пост-аудитная оценка.

- Самодиагностика – предварительный сбор информации, анализ организационных документов, дискуссия среди членов и сотрудников организации и техническая обработка результатов дискуссии. По результатам самодиагностики организация вправе принять решение о прекращении процедуры аудита.
- Внешний аудит - в ходе организационного аудита эксперты, используя несколько инструментов, проводят интервью с сотрудниками, руководством, клиентами и партнерами организации, а также изучают документы организации. Во время аудита эксперты задают вопросы относительно индикаторов, связанных с организационным менедж-

ментом, принятием решений, подотчетностью, услугами и продуктами, воспроизводимыми НПО, а также тем, как их понимает штат. На основе анализа полученной информации эксперты вырабатывают рекомендации для организации.

- Реагирование на рекомендации экспертов – основываясь на самостоятельной приоритизации полученных рекомендаций, организация разрабатывает план организационного развития.
- Пост-аудитная оценка – заключительный визит экспертов в организацию, в ходе которого в дискуссии вырисовывается оценка достигнутых НПО результатов. На основе анализа полученной информации эксперты рекомендуют (или же не рекомендуют) выдачу сертификата о прохождении аудита.

В последние годы организационный аудит предоставляется уже как специфическая услуга АЦПГО. Крупные международные и местные организации, реализующие программы или предоставляющие гранты в Кыргызстане, заказывают аудит для своих партнерских или целевых НПО. Таким образом, аудит прошли на сегодняшний день более 70 организаций.

Согласно отчетам по пост-аудитным встречам, в организациях были пересмотрены политики членства, политики работы со штатом и процедуры делопроизводства, разработаны и утверждены перечни услуг, предоставляемых организациями и правила работы с клиентами, что привело к более качественному предоставлению услуг. Также большинство организаций, участвующих в процессе организационного аудита, смогли проанализировать свое видение, миссию и механизмы по достижению финансовой устойчивости, улучшению процедур подотчетности перед значимым окружением и внедрению инструментов для повышения доверия к организации со стороны стейкхолдеров.

Курбанова Аида, АЦПГО.

aida@acssc.kg

## Добро пожаловать на программу обучения ИНТРАК в Центральной Азии!

ИНТРАК уже 15 лет работает с гражданским обществом в Центральной Азии. Обучение является одной из основных стратегий развития в регионе. Наш подход к обучению отражает веру в ценности участия, социальной справедливости и наделяния полномочиями. Мы обучаем смешанные группы, состоящие из представителей НПО, международных и других агентств по развитию, чтобы различные заинтересованные стороны могли лучше работать вместе.

### Проводимое ИНТРАК обучение предлагает:

- Опытную команду международных и местных тренеров
- Изучение практических инструментов наряду с применением новой теории
- Возможность знакомства и обмена опытом с интересными людьми из разных стран и сфер деятельности
- Предложение как 5-дневного (с оплатой за проживание), так и 3-дневного (без оплаты проживания) курсов в разных странах.



### Методы обучения

Наше обучение основано на участии. Мы используем различные методы, в основе которых принципы обучения в действии, такие как: конкретные примеры, работа в группах, ролевые игры, поддержка по принципу «равный равному». Практические примеры, подходы и инструменты дополняются презентациями новых методик, теорий и тенденций.

### Календарь Программы, сентябрь 2013 года

сентябрь	09-13	Организационное развитие и управление изменениями	5 дней	\$995	Иссык-Куль, Кыргызстан
----------	-------	---	--------	-------	------------------------

Наше обучение основано на участии. Мы используем различные методы, в основе которых принципы обучения в действии, такие как: конкретные примеры, работа в группах, ролевые игры, поддержка по принципу «равный равному». Практические примеры, подходы и инструменты дополняются презентациями новых методик, теорий и тенденций.

### Другие услуги, предлагаемые ИНТРАК в Центральной Азии

#### Целевые тренинги.

Просим принять во внимание, что ИНТРАК также предлагает целевые (по заказу) тренинговые услуги по темам: Управление людьми, Развитие партнерства, Стратегическое планирование, ТОТ, Социальный маркетинг

#### Консультации

Мы можем предоставить консультационную помощь по различным вопросам, в том числе по проведению оценки и обзора, стратегическому планированию и управлению программами. Для получения более подробной информации смотрите наш веб-сайт [www.intrac.org](http://www.intrac.org).

#### Публикации

Мы занимаемся опубликованием широкого спектра книг и другого рода публикаций, а также нашего бюллетеня ОНТРАК на русском и английском языках. Многие из наших ресурсов можно бесплатно скачать с нашего веб-сайта.

За более детальной информацией просим обращаться к Кульнаре Джаманкуловой,  
Координатору программы ИНТРАК в Центральной Азии ([KulnaraD@intrac.kg](mailto:KulnaraD@intrac.kg)).

**ontrac**  
ISSN 1476-1327

ОНТРАК является бюллетенем ИНТРАК (Международный Центр по обучению и исследованию НПО). Публикуется три раза в год. Содержание бюллетеня можно свободно копировать и переводить при условии указания источника. ИНТРАК благодарит следующие организации за их вклад в выпуск ОНТРАК: Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Denmark, Novib, Save the Children Denmark, Save the Children Sweden и World Vision UK.

Для подписки на ОНТРАК, пожалуйста, свяжитесь с ИНТРАК ([icap@intrac.kg](mailto:icap@intrac.kg)), указав, хотите ли вы его получать в электронном виде или по почте. Вы также можете подписаться в режиме онлайн на веб-сайте [www.intrac.org](http://www.intrac.org) в разделе бюллетеней.

**INTRAC**  
International NGO Training and Research Centre

INTRAC - компания с ограниченной ответственностью №2663796,  
зарегистрирована как благотворительная организация №1016676  
Кыргызстан, 107, ул.Киевская, 3<sup>м</sup> этаж Бишкек, 720001  
тел: (996 312) 61 14 02 факс: (996 312) 61 12 77 e-mail: [icap@intrac.kg](mailto:icap@intrac.kg) [www.intrac.org](http://www.intrac.org)