

Оперативное сотрудничество между участвующими в операциях национальными обществами и Международным Комитетом Красного Креста

Андреас Лендорф, Андреас Линднер¹

«Более активное участие национальных обществ в операциях, проводимых МККК (или посредством откомандирования своего персонала или в форме порученных или двусторонних проектов), с одной стороны, увеличивает оперативные возможности Движения перед лицом растущих потребностей и, с другой — отвечает стремлению национальных обществ к наращиванию деятельности на международном уровне и приобретению большей известности».

Это отрывок из документа, в котором МККК в марте 1995 г. представил свои замечания и предложения Консультативной комиссии по политике и планированию, созданной Советом делегатов. В данном документе, озаглавленном «The future of the International Red Cross and Red Crescent Movement» («Будущее Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца»), на первый план выдвигалось взятое МККК в последние годы обязательство продолжить и даже расширить сотрудничество с участвующими в его операциях национальными обществами. Данное обязательство послужило поводом для развития всевозможных видов сотрудничества с подобными обществами. Одним из последних начинаний в этом процессе являются порученные и двусторонние проекты в областях, координируемых МККК, известные как «новые» формы сотрудничества между национальными обществами и МККК.

Данное начинание МККК было твердо закреплено в новом «Соглашении об организации международной деятельности составных частей Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца», принятом Советом

¹ **Андреас Лендорф** является заместителем начальника Отдела внешних ресурсов МККК, **Андреас Линднер** — координатор порученных проектов в Отделе внешних ресурсов.

Данная статья основана на неопубликованном документе МККК «Анализ порученных проектов МККК и двусторонних проектов с участвующими в операциях национальными обществами, проводимых в областях, координируемых МККК. Заключительный доклад», май 1997 г.

Статья написана на английском языке.

делегатов в Севилье (Испания) в ноябре 1997 г.¹ Возросшее оперативное сотрудничество с составными частями Движения было также одним из основных вопросов, обсуждавшихся во время той широкой дискуссии, которую недавно организовал МККК и которая была посвящена его роли и направлениям деятельности в грядущие годы².

Развитие сотрудничества между участвующими в операциях национальными обществами и МККК

Ранние стадии сотрудничества

В годы после окончания Второй мировой войны участие национальных обществ в координируемых МККК программах носило разный характер. Обратившись к концу 60-х гг., мы увидим, что национальные общества были призваны играть весьма активную роль, в то время как МККК рассматривался скорее как общий координирующий орган с сравнительно небольшим собственным штатом сотрудников, занятых в управлении операциями на местах.

Со времени ближневосточного кризиса, кризисов на Кипре и в Бангладеш в начале 70-х гг. МККК стал изменять свой подход к оперативной деятельности. Тем не менее участие национальных обществ в программах МККК продолжалось — в основном оно принимало форму финансовой и материальной помощи, все более возрастало число откомандированного специально обученного персонала. Последняя форма оказания поддержки достигла апогея в начале 80-х гг., когда сотни делегатов — медицинский персонал, диетологи, инженеры-сантехники, администраторы по распределению гуманитарной помощи и специалисты по материально-техническому обеспечению — были направлены в Таиланд и Камбоджу.

Эти «традиционные» формы поддержки со стороны национальных обществ все в большей степени использовались в рамках широкомасштабных программ оказания помощи, осуществляемых МККК в 80-х гг. В этот период несколько тысяч набранных национальными обществами специалистов работали бок о бок с делегатами МККК в регионе Африканского Рога, в Анголе, Мозамбике, по обе стороны от афганской границы и в Восточной Европе.

Однако 80-е гг. были также отмечены ростом числа неправительственных организаций, работавших в тех же зонах конфликтов. Следовало ожидать, что новички на гуманитарном фронте будут искать финансовую помощь, особенно на национальном уровне, у тех же доноров, что и национальные общества. В результате участвовавшие в операциях национальные общества с большим трудом собирали средства для оказания поддержки МККК. Проблема усложнялась тем, что правила ведения оперативной деятельности МККК не служили для национальных обществ реальным стимулом к поиску средств финансирования подобного рода традиционной формы поддержки. Они не способствовали тому, чтобы их присутствие было заметным на фоне многочисленных неправитель-

¹ Текст Соглашения опубликован в МЖКК, № 20, март 1998, с. 149.

² См. «МККК смотрит в будущее», там же, с. 119.

ственных организаций, которые работали непосредственно на местах событий и более легко могли «появиться на минутку», если так можно выразиться, в затронутых конфликтом зонах. Потребность сделать проводимую деятельность заметной росла по мере того как трагедии, требующие гуманитарного вмешательства, все шире освещались в средствах массовой информации.

МККК стал острее осознавать необходимость того, чтобы работа национальных обществ на местах приобретала большую известность, и искал способы активизировать деятельность своего традиционного партнера. Обсуждение данного вопроса в основном проводилось совместно с участвовавшими в операциях национальными обществами. Особенно интересным был «Диалог со скандинавскими обществами», заключительный раунд которого состоялся в ноябре 1987 г. Развивая этот процесс, Исполнительный совет МККК принял решение, что, помимо мер, направленных на расширение связей между участвующими в операциях обществами и МККК, есть смысл ввести новые формы сотрудничества и что МККК в будущем может поручить этим обществам четко определенные направления своей оперативной деятельности, главным образом такие, как заведование банком крови, госпиталем или мастерской по изготовлению протезов и ортопедических аппаратов. МККК сохранит за собой обязанность координировать в целом любую операцию.

Порученные проекты

Правила и принципы, обуславливающие новую форму сотрудничества, были выработаны зимой 1988/89 г. Использование в начале понятия «суб-подряд» привело к некой путанице, в частности потому, что этот термин уже употреблялся для обозначения одного из видов сотрудничества в рамках программ, проводимых Международной Федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Поэтому решено было называть такой вид сотрудничества «поручением проекта», что формулировалось следующим образом: «Порученный проект выполняется в соответствии с задачами, стоящими перед МККК, и предусматривается его бюджетом. Это означает, что МККК обязан осуществить данный проект в том случае, если ни одно из участвующих в операциях национальное общество не готово его выполнить. Он подлежит общему операционному координированию со стороны МККК, что также предполагает конкретную ответственность последнего за обеспечение безопасности и связь со средствами массовой информации и представителями органов власти». Далее оговаривалось, что контракт на выполнение подобного проекта будет, как правило, оформляться в виде соглашения с двумя приложениями, одно из которых — описание проекта и бюджет на его проведение, другое — стандартные принципы, постановления и условия, определяющие сотрудничество участвующего в операциях национального общества и МККК.

Вышеуказанные принципы устанавливают соответствующие обязанности МККК и участвующего в проекте общества. Подразумевается, что МККК на политическом уровне сохраняет за собой конечную ответственность за весь процесс принятия решений, в частности, за все вопросы, касающиеся обеспечения

безопасности, и за заявления, делающиеся в связи с проводимой Международным Красным Крестом операцией в целом, в рамках которой осуществляется конкретный проект. Постановления и условия выполнения порученного проекта вырабатываются совместно в соответствии с текущей оперативной стратегией МККК. Задействованный в проекте штат сотрудников, предоставленный национальными обществами, имеет те же обязательства, что и направляемый на места персонал МККК, и дает подписку о неразглашении сведений, требуемую от всего персонала МККК. В данных принципах, постановлениях и условиях содержится также четкое руководство по использованию эмблемы в качестве защитного средства, по контактам со средствами массовой информации и по распределению финансовых средств.

При введении этой новой формы сотрудничества предусматривалось, что порученные проекты должны определяться в контексте «неразрывности экстренной помощи и дальнейшего развития», другими словами, они должны включать такого рода деятельность, которую надлежит продолжать после окончания фазы прямого участия МККК в оказании помощи жертвам конфликтов. Следует также заметить, что одной из первоначальных целей организации порученных проектов было создание большей возможности для национальных обществ привлекать средства за счет того, что их деятельность станет более наглядной. Планировалось, что участвующие в операциях национальные общества возьмут на себя все финансовые затраты по порученным проектам, при этом рассчитывали, что увеличенный донорский потенциал приведет к дополнительной финансовой поддержке МККК со стороны национального общества в конкретной стране.

Первый из контрактов на выполнение порученного проекта, заключенный 19 октября 1989 г. между МККК и Датским Красным Крестом, полностью отвечал всем описанным выше условиям. Программа вакцинации скота в южном Судане целиком финансировалась данным Обществом и относилась к тому виду деятельности, который предполагалось продолжать и в постконфликтный период. Однако окончательной оценки проекта нельзя сделать, так как после многомесячного и вполне успешного сотрудничества вся операция, проводимая МККК, включая вакцинацию скота, была прекращена. Проблемы политического характера, а также соображения безопасности вынудили МККК временно прекратить операцию в южном Судане. И когда по прошествии многих месяцев обе стороны так и не получили возможности возобновить проведение своих программ, они официально решили прекратить выполнение данного контракта.

Двусторонние проекты

В 1991 г. была введена вторая новая форма сотрудничества в том виде деятельности участвующих в операциях национальных обществ, которая не входит в круг задач, стоящих перед МККК. Эта деятельность заключалась в оказании срочной помощи и была направлена на удовлетворение потребности скорее социально-экономического характера. Необходимость в подобном рода проекте

стала наиболее очевидной в условиях осуществления программ, проводимых МККК на Ближнем Востоке и в Восточной Европе. Такая форма сотрудничества, описываемая как «двусторонняя программа участвующего в операциях общества, проводимая в области деятельности, координируемой МККК», получила следующее определение: «Двусторонняя программа, проводимая участвующим в операциях национальным обществом в области, координируемой МККК, не включается в круг задач, стоящих перед МККК, и не учитывается в его бюджете, что означает, что МККК не будет выполнять данный проект в случае отсутствия заинтересованного в его проведении участвующего в операциях национального общества. Как и порученный проект, она подпадает под общее координирование операции со стороны МККК, что также предполагает особого рода ответственность за вопросы обеспечения безопасности и связи со средствами массовой информации и представителями органов власти».

Первый контракт на выполнение двустороннего проекта был подписан между Нидерландским Красным Крестом и МККК 17 декабря 1991 г. Как и в случае порученных проектов, данный контракт состоял из соглашения с двумя приложениями — описания проекта и бюджета, а также из стандартных принципов, постановлений и условий, определяющих подобный вид сотрудничества между участвующим в операциях национальным обществом и МККК. Будучи очень схожей с поручением проектов, эта форма сотрудничества отвечает другим потребностям и возлагает иную степень ответственности на каждого из партнеров договора, то есть на МККК и участвующее в операциях национальное общество. На политическом уровне МККК по-прежнему сохраняет за собой конечную ответственность за весь процесс принятия решения и за вопросы, относящиеся к сфере безопасности. Однако здесь МККК менее вовлечен в процесс планирования, и, соответственно, на него падает меньшее бремя в тот момент, когда он непосредственно приступает к руководству проектом и к его материально-техническому обеспечению.

Сначала подписали лишь несколько контрактов на выполнение проектов обоих типов. До конца 1992 г. были осуществлены пять проектов — один в Судане и четыре на Ближнем Востоке. Однако в этот же период делались попытки опробовать и другие формы совместных проектов.

Другие проекты

Еще до начала войны в Персидском заливе несколько национальных обществ приняли предложение МККК подготовить так называемые лагерные модули для перемещенных лиц и (или) беженцев. Идея заключалась в том, что одно или несколько обществ вместе предоставляют необходимые медицинские материалы и предметы гуманитарной помощи, эксплуатационные материалы, материально-технические средства и персонал и обслуживают лагерное помещение, рассчитанное на 30 тысяч человек. В результате МККК оказался впоследствии в весьма благоприятном положении, получив возможность быстро и эффективно действовать в ситуации, когда сотни тысяч курдов устремились в соседние с Ираком страны. Хотя методы работы были схожи с теми, кото-

рые использовались для порученных проектов, правовые рамки были иными, и данный вид сотрудничества, разработанный для этой конкретной ситуации, не получил дальнейшего развития.

В прошлом разрабатывались и другие формы двустороннего сотрудничества, например, проекты по оказанию протезной и ортопедической помощи, осуществление которых национальные общества разных стран взяли на себя после того, как закрылись медицинские программы МККК, но они также основывались на различных контрактных договоренностях.

Опыт, приобретенный благодаря осуществлению разных видов сотрудничества, стали обобщать в 1993 г., и тогда же наметилась определенная тенденция организации работы на основе поручения проектов и двусторонних проектов. В 1994 г. произошел настоящий прорыв в использовании этих новых форм сотрудничества между участвующими в операциях национальными обществами и МККК, проводимом на оперативном уровне. В то же время традиционные формы поддержки, оказываемой участвующими в операциях национальными обществами МККК, оставались на более или менее одинаковом уровне. Финансовая и материальная помощь, откомандирование персонала все так же были очень важными для МККК, и отдельные участвующие в операциях общества по-прежнему предпочитали этот вид сотрудничества.

Необходимость проведения анализа: оценка ситуации по состоянию на 1996 г.

С момента подписания первого порученного проекта в 1989 г. по май 1996 г. обсуждались 108 проектов, 64 из которых были реализованы. В основном они касались бывшей Югославии и района африканских Великих Озер и были осуществлены в течение последних трех лет. Учитывая накопленный положительный и отрицательный опыт, представлялось уместным попытаться оценить политику и практику работы по данным проектам. Это желание поддержали и национальные общества, присутствовавшие на собираемом дважды в год информационном совещании участвующих в операциях национальных обществ, проходившем в январе 1996 г. в Глионе, Швейцария.

Цели

Одна из целей проводимого анализа заключалась в том, чтобы, во-первых, всесторонне изучить процесс ввода, планирования, претворения в жизнь проектов и контроля за их выполнением, а затем тщательно и последовательно изучить полученную информацию. Второй целью было использовать эту информацию в качестве основы для реализации будущих проектов, чтобы уметь преодолевать отдельные повседневные проблемы, возникающие и на местах, и в штаб-квартире. Конечная цель обзора состояла в том, чтобы сформировать как у участвующих в операциях национальных обществ, так и у принимающих решение специалистов МККК лучшее видение перспектив будущего сотрудничества подобного рода. Данный обзор, однако, не охватывал традиционных

форм оказываемой национальными обществами поддержки, то есть прямого финансирования, материальной помощи и предоставления персонала, не сохранилось в нем и анализа схожих совместных договоренностей, заключаемых обществами в рамках программ, координируемых Международной Федерацией.

Методология и временные рамки

Два месяца спустя после информационного совещания, проходившего в январе 1996 г., Отделом внешних ресурсов МККК была создана Рабочая группа по рассмотрению действия проектов сотрудничества. В нее входили сотрудники МККК, обладающие широким опытом работы в различных отделах организации, а также сотрудники участвующих в операциях национальных обществ, направленные в это время для работы в МККК. В полном составе группа трудилась до следующего информационного совещания участвующих в операциях национальных обществ, состоявшегося в швейцарском городе Лозанна в октябре 1996 г., после которого основная часть Рабочей группы, готовившая проект доклада, занялась Заключительным докладом.

Основные данные как по порученным, так и по двусторонним проектам, а также детали отдельных проектов, предложенных и выполненных к маю 1996 г., были взяты из архивов штаб-квартиры МККК. Дополнительная информация о некоторых проектах была впоследствии предоставлена сотрудниками МККК и участвующими в операциях национальными обществами, непосредственно осуществлявшими эти проекты в Руанде и бывшей Югославии. Полученные данные были использованы для подготовки перечня всех порученных и двусторонних проектов, реализуемых в тот период, а также предоставлена более подробная информация об этих проектах.

Всего было опрошено 138 человек, в их числе занимающие ключевые посты сотрудники МККК, находящиеся в Женеве и в штаб-квартирах 11 участвующих в операциях национальных обществ, а также делегаты МККК и сотрудники участвующих в операциях национальных обществ, выполняющие на местах порученные или двусторонние проекты в Руанде и в бывшей Югославии. Так как опрос проводили разные люди, было решено прибегнуть к анкетированию. В каждой из посещенных делегаций и в офисах были проведены групповые собеседования с сотрудниками МККК и участвующих в операциях национальных обществ. Информация, полученная на основе анкетирования и групповых собеседований, позволила составить общее представление о приобретенном опыте и впечатлениях людей, которые осуществляли проекты или участвуют в них в настоящее время. Статистические данные, собранные на основании опроса, были проанализированы при помощи компьютерной программы EPI-info.

*Основные выводы и рекомендации, содержащиеся
в Заключительном докладе¹*

И порученные, и двусторонние проекты обычно рассматривались теми, кто лично участвовал в них, как интересный и в высшей степени положительный опыт. Считалось, что в регионах, где подобные проекты являлись частью проводимой операции, они способствовали увеличению возможности Красного Креста удовлетворять гораздо больший спектр потребностей и что во многих случаях высококвалифицированный персонал участвующих в операциях национальных обществ привнес в них ценные профессиональные знания и культурный опыт своих народов.

Скептическое отношение некоторых сотрудников к этим проектам было обусловлено специфическим отрицательным опытом или тем, что они непосредственно не участвовали в проектах. Высказывались также сомнения по поводу способности МККК внести необходимые изменения в управленческую и оперативную деятельность, а также по поводу желания участвующих в операциях национальных обществ полностью подчиниться структурным и дисциплинарным правилам, которыми руководствуются делегации МККК.

В Заключительном докладе выявлены четыре основные слабые стороны:

1. Несоответствие теоретически выведенных определений порученных и двусторонних проектов той форме, которую они принимали на практике на местах

Хотя оба определения теоретически ясны, сами проекты зачастую осуществлялись, исходя из требования момента, при этом управленческие решения скорее диктовались соображениями удобства, нежели политики, что размывало разницу между двумя данными типами проектов. Были проекты, которые, очевидно, не входили в круг задач МККК и по сути должны были быть двусторонними, но тем не менее квалифицировались как порученные. Нередко это обуславливалось исходящим от МККК ошибочным предположением, что двусторонние проекты нельзя осуществить в зоне конфликта с неустойчивым режимом безопасности, но положительный опыт, полученный в Боснии и Герцеговине, свидетельствует об обратном. И наоборот, проектам очень близко совпадающим с основными видами деятельности МККК, придавался статус двусторонних программ, хотя руководство ими было более похоже на то, которое осуществлялось при порученных проектах.

Одна из основных рекомендаций Заключительного доклада состояла в том, что для обеспечения более последовательного подхода МККК должен всегда четко формулировать собственную роль в проводимой операции и цели в контексте конкретной операции, чтобы принимать компетентное решение по пово-

¹ «Анализ порученных проектов МККК и двусторонних проектов с участвующими в операциях национальными обществами, проводимых в областях, координируемых МККК. Заключительный доклад», май 1997 г. (неопубликованный документ МККК).

ду типа проекта, предлагаемого заинтересованному участвующему в операциях национальному обществу.

2. Неразработанность процедуры руководства

Опрос выявил довольно широко распространенную неосведомленность о том, как на практике действуют порученные и двусторонние проекты, кто должен выступать с предложением о проведении проекта и каким образом нужно осуществлять и доводить до завершения порученные проекты.

Для решения этой проблемы было разработано и с августа 1997 г. предложено для использования на местах Руководство по порученным проектам. Данное пособие получили делегации и офисы МККК, работающие в зонах, где реализуются порученные проекты, штаб-квартиры участвующих в операциях национальных обществ и большинство руководителей проектов. Столь широкое распространение Руководства во многом способствовало тому, что все, кому предстояло выполнять проекты, как со стороны МККК, так и со стороны участвующего в операциях национального общества, были в равной степени осведомлены о том, что такое порученный проект, и знали, чего следует ожидать, когда дело доходит до поручения проекта. Основанное на «лучшем практическом опыте», это Руководство по-прежнему является рабочим документом. Окончательный вариант будет подготовлен в этом году, как только все заинтересованные сотрудники МККК и участвующих в операциях национальных обществ внесут свои замечания.

Другой вывод Заключительного доклада состоял в том, что в программу подготовки делегатов МККК, работающих на местах, следует включить рассмотрение вопросов, связанных с поручением проекта. Начиная с 1997 г. на двухнедельных курсах подготовки глав делегаций (отделений делегаций) и координаторов половина дня выделяется исключительно инструктажу по руководству порученными проектами. Основная цель инструктажа помочь руководящему персоналу МККК, работающему на местах, добиться большего единства и согласованности действий во вверенных им делегациях. Особое внимание уделяется такому сложному вопросу, как то, что управление порученными проектами, которое предполагает непривычные для МККК обязанности, не укладывается автоматически в управленческую иерархию МККК. Персонал МККК и участвующих в операциях национальных обществ должен знать об этом и о существующей крайней необходимости для обеих сторон проявлять гибкость и понимание. МККК следует размещать проекты участвующих в операциях национальных обществ и их персонал таким образом, чтобы не терять контроля над операциями в целом и сохранять при этом индивидуальность участвующих в операциях национальных обществ. Удержаться на этой тонкой грани, пожалуй, сложнейшая из задач, стоящих перед занимающимися порученными проектами главами делегаций и офисов.

3. Согласование деятельности делегаций на местах и штаб-квартир МККК и участвующих в операциях национальных обществ

В Заключительном докладе делается вывод о том, что дополнительная нагрузка, создаваемая порученными и двусторонними проектами, в частности в штаб-квартире МККК, была слишком велика. Одна из основных причин этого кроется в нечетком распределении обязанностей по руководству проектами, приводившему к дублированию и плохой координации действий. Часто административные сотрудники участвующих в проектах обществ и руководители проектов, а также работающий на местах персонал МККК не знали, к кому обратиться в штаб-квартире в Женеве при решении вопросов, связанных с порученными проектами. Это объяснялось в основном тем, что в процессе руководства проектом задействованы многие подразделения, такие как Отдел внешних ресурсов, являющийся связующим звеном между МККК и участвующими в операциях национальными обществами, Управление по оперативным вопросам, ответственное за политику и основные связи с делегациями на местах, а также технические подразделения (в основном отделы оказания гуманитарной помощи и медицинского обеспечения), Финансово-административный отдел, Отдел кадров, Отдел по вопросам политики и сотрудничества в рамках Движения, чьи делегаты очень часто работают в качестве координаторов проектов участвующих в операциях обществ на местах. В Заключительном докладе рекомендуется в целях координации хода выполнения проектов назначать сотрудника, отвечающего за проект, или создать целый отдел в штаб-квартире МККК, который бы отслеживал весь процесс от начала до конца.

Центральная роль в осуществлении порученных проектов была отведена Отделу внешних ресурсов МККК, в штате которого сейчас имеется координатор, и его основная задача состоит в организации процесса предложения проектов участвующим в операциях национальным обществам и обеспечении как можно более оперативного решения всех вопросов, поднимаемых ими и делегациями МККК на местах. В Отделе кадров назначен сотрудник, который занимается исключительно персоналом, работающим в рамках порученных проектов, что тоже оказалось весьма полезным.

4. Поручение проектов не в достаточной степени отвечает реальным потребностям

Относительно процесса инициации порученных проектов в Заключительном докладе говорится, что очень часто фактором, играющим роль пускового механизма, была заинтересованность, высказываемая со стороны участвующих в операциях национальных обществ. Подобная заинтересованность, как правило, проявлялась во время визитов на места или через штаб-квартиру в Женеве и (или) в связи тем, что данные общества имели средства для достижения этой цели. Результатом подчас был в той или иной степени искусственно созданный проект, чрезмерно управляемый донорами, который даже трудно было определить как порученный или двусторонний. Более того, при таком ходе дел МККК

всегда оказывался в ситуации, когда он лишь реагировал на действия других. Чтобы лучше использовать все преимущества, которые дает при проведении операций сотрудничество с участвующими в операциях национальными обществами (опыт, персонал, средства и т. д.), а также направить интересы данных обществ на удовлетворение реальных потребностей, МККК следует прибегнуть к подходу, предполагающему большую инициативу с его стороны. Как отмечали многие из опрашиваемых, предпочтительнее, чтобы идея и первоначальное предложение о проведении порученного проекта исходило от делегаций МККК на местах.

В 1996 г. ко всем делегациям впервые обратились с предложением продумать возможности поручения проектов (отвечающих реальным потребностям). Сделано это было уже во время проведения ежегодных заседаний, посвященных обсуждению бюджета. Итог оказался довольно неутешительным — было предложено всего девять проектов, из них только четыре представлялись реальными и их можно было предложить заинтересованным обществам. В 1997 г., после того как завершилось написание Заключительного доклада, стало абсолютно ясно, что делегации должны начинать с определения целей МККК на последующий год и затем, исходя из этих целей, намечать проекты для представления их участвующим в операциях национальным обществам. На этот раз результаты выглядели более обнадеживающими — в Женеву были направлены предложения по реализации 26 порученных проектов и двух двусторонних проектов (ниже приводится информация о результатах их осуществления).

Внесению предложений о поручении проектов в рамках общего процесса планирования деятельности МККК начали отдавать предпочтение с 1997 г. При этом по-прежнему будет сохраняться практика ввода специальных порученных проектов и позже, в течение года, в случае возникновения острой необходимости в действии и если соответствующая делегация МККК считает, что проект подходит для представления его заинтересованным обществам. МККК не хочет исключать возможности выполнения проектов, предлагаемых самими участвующими в операциях обществами. Однако, в соответствии с приведенным выше определением, в большинстве случаев речь здесь скорее пойдет о двусторонних проектах, которые не входят в круг стоящих перед МККК задач.

Новые формы сотрудничества между участвующими в операциях национальными обществами и МККК: события 1997 и 1998 г.

Сотрудничество МККК с национальными обществами Красного Креста в сфере порученных и двусторонних проектов в значительной степени расширилось в течение последних двух лет. Если с 1989 по май 1996 г. было в целом выполнено 64 порученных и двусторонних проектов, то к 31 марта 1998 г. их число достигло 105, включая 58 порученных и 47 двусторонних проектов, из них 23 порученных и 12 двусторонних проектов реализуются в настоящее время.

Статистика за последние два года такова:

	Порученные проекты	Двусторонние проекты	Всего
1996	30	22	52
1997	28	26	54
Осуществлялись по состоянию на 31.03.1998	23	12	35

Существуют две основные причины столь благоприятного развития:

а) растущая заинтересованность национальных обществ в подобного рода сотрудничестве с МККК — хотя и проявляемая различными обществами в разной степени. Расширился и диапазон участвующих в операциях национальных обществ. Если в Заключительном докладе по состоянию на май 1996 г. указывается 14 обществ (11 европейских плюс Американское, Канадское и Австралийское общества Красного Креста), то с тех пор к ним присоединились такие новички, как Японское, Испанское и Финское национальные общества, частично по собственной инициативе, частично побуждаемые МККК;

б) в МККК число сторонников сотрудничества с участвующими в операциях национальными обществами росло медленно, но верно, как это видно из увеличивающегося количества направленных из делегаций на местах в штаб-квартиру предложений по осуществлению операций, а также из вовлечения в эту форму сотрудничества тех оперативных зон, которые в прошлом скорее неохотно относились к поручению проектов.

Этому процессу весьма способствовала и более систематичная и эффективная процедура предложения проектов национальным обществам, разработанная Отделом внешних ресурсов МККК. В 1997 г. Отдел начал составлять список всех потенциальных проектов, выдвинутых делегациями, работающими на местах. В 1997 г. 28 предложений, сделанных в ходе заседаний, посвященных бюджету, обсуждались в Женеве соответствующими отделами. Из 28 предложений по осуществлению проектов делегаций, работающих на местах:

- семь были признаны не отвечающими форме ни порученных, ни двусторонних проектов;
- два были сняты по причине изменения ситуации на местах;
- шесть находились лишь на самой ранней стадии разработки и будут рассмотрены позднее в 1998 г.;
- 13 проектов были должным образом разработаны и подготовлены к представлению заинтересованным национальным обществам.

Следует отметить, что Отдел внешних ресурсов консультируется с Управлением по оперативным вопросам по такому подчас весьма тонкому вопросу, как принятие решения о том, какие из обществ не могут в данном оперативном контексте участвовать в проектах по соображениям национальной принадлежности их членов.

Наряду с этими внутренними приготовлениями Отдел внешних ресурсов обращается с просьбой ко всем основным участвующим в операциях национальным обществам информировать его об их географических интересах в отношении поручения проектов на 1998 г.

В начале ноября 1997 г. все подготовительные мероприятия к непосредственному предложению проектов предполагаемым обществам были завершены. Список имеющихся предложений МККК по проектам был приведен в соответствие с географическими интересами, выраженными участвующими в операциях национальными обществами. Проекты предлагались исходя из этого, причем впервые был использован определенный конкурсный подход. Предложение по проекту вносилось на рассмотрение двух, трех и даже четырех обществ, которые должны были сообщить до начала декабря о своих финансовых и кадровых возможностях и о том, когда они могли бы начать осуществление проекта. МККК ясно дал понять, что в большинстве случаев он предпочтет «лучшее предложение» (то есть такое, которое предполагает предоставление надежного финансирования, опытного персонала и предусматривает наиболее ранний срок начала проекта). Следует заметить, что из этого правила могут быть сделаны исключения, в основном, чтобы позволить действовать новичкам из числа участвующих в операциях национальных обществ, которые еще не имеют опыта сотрудничества с МККК в работе на местах и, как правило, нуждаются также в более длительном времени для сбора необходимых средств. Процесс этот носил абсолютно открытый характер, и все общества были проинформированы о «конкурентах», чтобы они могли установить прямые связи между собой и обсудить, кто лучше сумеет реализовать конкретный проект.

На основании полученных ответов к началу декабря Отдел внешних ресурсов уже мог принять решение об официальном распределении проектов на 1998 г. Во многих случаях сделать это было просто, так как существовало лишь одно заинтересованное общество или лишь одно из обществ обладало столь явными преимуществами, что решение было очевидно с самого начала. Однако в отдельных случаях выбор предстояло сделать между в равной степени сильными претендентами. Основой для решения в подобных ситуациях служило стремление поддерживать во всем мире равновесие между различными участвующими в операциях национальными обществами. В одном случае лучшее на вид предложение не приняли потому, что МККК хотел расширить круг обществ, занятых в такого рода сотрудничестве.

В конце марта 1998 г. работа над четырьмя из 13 проектов уже началась, было достигнуто соглашение о дате начала еще двух, по одному из проектов не получили окончательного решения заинтересованного общества, возможности осуществления двух других изучались, для одного проекта подобную оценку лишь собирались сделать, и наконец средства на выполнение еще одного проекта только что были выделены. Выполнение оставшихся двух проектов отложили в связи с изменением обстановки в регионе, где их предстояло проводить.

Полученные уроки и перспективы на будущее

Внесение предложений по проектам как можно раньше, то есть на заседаниях МККК, посвященных составлению бюджета, дает несколько преимуществ обеим сторонам.

Это позволяет участвующим в операциях национальным обществам обращаться к донорам и привлекать опытный персонал на более ранней стадии, нежели в прошлом, и облегчает процесс оперативного и финансового планирования для них.

Что касается МККК, то наибольшим преимуществом для него, конечно, является более ускоренный и лучше скоординированный процесс выполнения проекта, описанный выше. В отличие от прошлых лет, когда имели место длительные задержки с реальным запуском порученного проекта, в 1998 г. проекты находятся на небывалой стадии развития, что делает эту форму сотрудничества с участвующими в операциях обществами более надежной для МККК, нежели прежде. Весь процесс выбора подходящего для реализации конкретного проекта общества также ускорился благодаря конкурсной процедуре, предваряющей его окончательное распределение. Другим положительным для МККК фактом является то, что средства от принимающих участие в операциях национальных обществ расходуются в основном на главные направления деятельности в проводимой операции — то есть на проекты абсолютно необходимые, а не на те, которые всего лишь «хорошо было бы иметь».

Требуется заново пересмотреть несколько других вопросов и попытаться улучшить ситуацию в будущем. Если раньше для порученных проектов зачастую выбирались только новые виды деятельности, в последнее время их ориентируют на все большее число уже выполняемых МККК видов деятельности. Хотя это полностью соответствует разработанным принципам поручения проектов, требуется еще лучшая координация действий, чтобы не дезорганизовывать уже ведущую работу. Как видно из нескольких недавних примеров, Отдел кадров должен принять участие в процессе планирования на раннем этапе, чтобы замена делегата МККК руководителем проекта участвующего в операциях национального общества была бы надлежащим образом скоординирована. Это требует проявления гибкости с обеих сторон, поскольку был такой прецедент, когда одно национальное общество согласилось финансировать порученный проект в течение некоторого времени, но направить своего руководителя проекта оно решило лишь после того, как ответственный делегат МККК выполнит свое задание.

Другой проблемой является обеспечение непрерывного поступления информации о проектах с мест в штаб-квартиру, пока сотрудники участвующих в операциях национальных обществ не прибьдут в зону проведения операции. По-прежнему существует довольно большой, в несколько месяцев, промежуток времени между моментом направления предложения о проекте из делегации на местах и прибытием туда персонала участвующего в операциях национального общества. В течение этого периода ситуация в зоне проведения проекта может измениться и стать чреватой серьезными последствиями для проекта

в целом. Поэтому делегация на местах должна держать штаб-квартиру МККК в курсе самых последних событий, чтобы можно было избежать каких-либо неприятных сюрпризов для прибывающего персонала участвующих в операциях национальных обществ. Штаб-квартира МККК должна, в свою очередь, информировать делегации о всех стадиях процесса распределения проекта.

Новой тенденцией является то, что участвующие в операциях национальные общества хотят выполнять проект, будучи не в состоянии взять на себя обязательство полностью его финансировать. Общество начинает реализацию проекта на собственные средства, что в интересах МККК, потому что это гарантирует его быстрое развертывание, — и одновременно обращается за финансированием к своему правительству или другим донорам, чтобы обеспечить продолжение проекта. В нескольких случаях это оказалось очень эффективным способом запуска проекта и гарантии его непрерывного финансирования. С другой стороны, что произойдет, если впоследствии донор откажется предоставить средства и общество само не сможет финансировать весь проект? Согласно определению порученного проекта, МККК должен тогда взять его выполнение на себя. Но нужно ли подписывать контракт на осуществление проекта, если участвующее в операциях национальное общество не в состоянии покрыть весь бюджет с самого начала? Общего правила здесь нет, и решение может приниматься только в каждом конкретном случае. Общества должны осознавать, однако, что приостановка выполнения проекта на полпути создает для МККК огромные трудности оперативного и финансового характера.

Наряду с тем что в отдельных регионах порученные и двусторонние проекты уже стали неотъемлемой частью операций МККК, само понятие, как таковое, еще не получило системного характера в общей концепции оперативной деятельности МККК и ее планировании. По-прежнему эта идея не находит равной поддержки во всех оперативных зонах и делегациях. Самым слабым звеном в позиции МККК является, наверное, то, что, хотя выбор общей политики делается в пользу более тесного сотрудничества с участвующими в операциях национальными обществами, реализация проектов, как и прежде, в большой степени зависит от отношения к ним ответственных лиц. Оно, естественно, обуславливается личным опытом, что создает некий элемент непредсказуемости для обществ.

Более того, среди отдельных участвующих в принятии решений сотрудников МККК все еще существует некое непонимание того факта, что порученные проекты могут включать в себя и некий элемент перехода к программам, ориентированным на дальнейшее развитие; имеется в виду, что участвующее в операциях национальное общество способно пойти в своем проекте на шаг дальше того, что готов сделать МККК, исходя из своего мандата.

Некоторые делегации МККК по-прежнему до такой степени стремятся рационализировать управление порученными проектами и действия их руководителей, что это может поставить под серьезную угрозу инициативу участвующих в операциях национальных обществ и помешает им почувствовать, что именно они осуществляют этот проект, а этого нельзя допустить. С другой стороны, не-

которые общества склонны рассматривать свои проекты как некое обособленное предприятие, к которому обычный порядок и правила ведения дел, принятые в МККК, применяются не в полной мере. Найти золотую середину между этими двумя позициями, проявляя большую гибкость с обеих сторон, — вот та серьезная задача, которая стоит перед делегациями МККК и участвующим в проекте персоналом национального общества. Расширение сотрудничества на оперативном уровне между МККК и участвующими в операциях национальными обществами — это единственный способ добиться того, чтобы идея порученных и двусторонних проектов нашла действенное претворение в практике.

Оба типа проектов могут проложить путь к более творческому реагированию на проблемы современной действительности, лежащие в сфере гуманитарной деятельности. Подобные проекты, привлекая к участию в них соответствующие местные общества Красного Креста или Красного Полумесяца, в то же время расширяют возможности этих обществ выполнять свои традиционные задачи в отношении помощи и защиты жертв войны и насилия. Если МККК и национальные общества будут продолжать работу в рамках этих форм сотрудничества, порученные и двусторонние проекты могут стать эффективным средством для достижения более всестороннего подхода к решению проблем гуманитарного характера, дающего также начало новым формам деятельности во всем цикле, начиная с предшествующего конфликту периода до разгара конфликта и, вероятно, до конфликтных ситуаций, зашедших в тупик, и далее вплоть до постконфликтной фазы и постепенного продвижения к стабильному миру. Однако эти новые формы сотрудничества ни в коем случае не должны наносить ущерб традиционным формам поддержки, оказываемой национальными обществами МККК, таким как прямое финансирование программ МККК, поставки медицинских материалов и грузов гуманитарной помощи, предоставление штата опытных специалистов.
