



ЕВРОПЕЙСКАЯ ПРАКТИКА ВЫПОЛНЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ И ОФИСЫ СВЯЗИ, ПОДДЕРЖИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

I.	ВВЕДЕНИЕ	2
II.	ШИРОКИЙ КОНТЕКСТ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ ПОДДЕРЖИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА.....	3
1.	Типы политических документов	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
2.	ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ И ВЫПОЛНЕНИЯ	5
III.	ВЫПОЛНЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ: ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ РАССМОТРЕНИЯ	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
IV.	ФОРМАЛИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА: ОФИСЫ ПО ДЕЛАМ СОТРУДНИЧЕСТВА И ВЫПОЛНЕНИЯ.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
1.	Органы, поддерживающие сотрудничество и разработку политики	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
	<i>Государственные учреждения по делам НПО.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
	<i>Консультативные органы.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
	<i>Государственный орган и консультативный орган</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
	<i>Хорватская модель сотрудничества.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
	<i>Офисы связи, действующие в НПО.....</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
	<i>Контактные лица/Департаменты министерств по делам гражданского общества</i>	<i>Error! Bookmark not defined.</i>
2.	Правительственные органы, координирующие выполнение политических решений ..	18
	<i>ХОРВАТИЯ.....</i>	19
	<i>АНГЛИЯ.....</i>	21
	<i>ЭСТОНИЯ.....</i>	24
	<i>ВЕНГРИЯ</i>	Error! Bookmark not defined.
V.	ПЛАН РЕАЛИЗАЦИИ: ОСНОВА ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ И МОНИТОРИНГА РЕЗУЛЬТАТОВ	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
VI.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	30



I. ВВЕДЕНИЕ

Данная статья,¹ «Европейская практика выполнения политических документов и офисы связи, поддерживающие развитие гражданского общества» подготовлена в качестве источника справочной информации и анализа примеров разработки и проведения в жизнь политических документов в разных странах Европы; особое внимание в ней уделяется государственным органам, ответственным за содействие сотрудничеству и выполнение политических документов. Эта статья призвана способствовать выполнению *Постановления Кабинета министров Украины №1035-р об утверждении Концепции содействия органов исполнительной власти развитию гражданского общества*.

В ответ на поставленные вопросы статья разделена на несколько основных разделов, посвященных (i) политическим документам в поддержку развития гражданского общества (теория и примеры по странам), (ii) проблемам их выполнения, (iii) органам, поддерживающим сотрудничество и выполнение политических документов, и (iv) планам реализации как основе обеспечения выполнения обязательств, содержащихся в политических документах, и мониторинга результатов. Данная статья опирается на опыт всех европейских стран, однако поднятые в ней проблемы детально рассматриваются на примере пяти из них: Хорватии, Англии, Эстонии, Франции и Венгрии. Эта статья основана на ранее проведенных исследованиях ЕЦНК по данной тематике² и часто ссылается на них в ходе анализа тех или иных проблем.

Европейский центр некоммерческого права (ЕЦНК) работает над укреплением благоприятной для гражданского общества правовой среды в Европе путем совершенствования опыта и повышения компетентности в правовых вопросах, влияющих на организации гражданского общества и гражданское участие. Центр поддерживает разработку и выполнение политических документов, а также механизмы сотрудничества на национальном и местном уровнях в ряде стран Европы и Содружества Независимых Государств (СНГ).³ Мы надеемся, что эта статья внесет свой вклад в усилия наших партнеров в Украине по проведению в жизнь принципов и обязательств Концепции содействия органов исполнительной власти развитию гражданского общества.

¹ Данную статью подготовила Катерина Хаджи-Мицева-Эванс (Старший юриконсульт ЕЦНК) при научной поддержке Анны Асипович (Координатор проекта, ЕЦНК), Андреа Юдит Тот (Программный менеджер ЕЦНК) и Фабриции Саплиссон, консультанта МЦНП.

² Перечень всех научных публикаций ЕЦНК по этой тематике приведен в библиографическом разделе, в конце этой статьи.

³ Дополнительную информацию о ЕЦНК и его деятельности см.: www.ecnl.org

II. ШИРОКИЙ КОНТЕКСТ: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ, ПОДДЕРЖИВАЮЩИЕ РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Политические документы, направленные на поддержку развития гражданского общества и содействие сотрудничеству между государством и НПО, отражают представления и взгляды третьего сектора, освещают роль НПО в обществе, в общих чертах излагают структуру и принципы сотрудничества, закладывают основы, а также определяют направления будущего партнерства и/или развития сектора.⁴

1. Типы политических документов

Многообразие моделей, существующих в европейских странах, показывает, что политические документы могут принимать разные формы в зависимости от их содержания и преследуемых целей. Такое многообразие весьма важно, ибо в этих политических документах должны быть отражены конкретные местные условия, устремления и амбиции сторон, а также четкое видение гражданского общества и проблем сотрудничества.

В европейских странах политические документы обычно появляются в результате совместных усилий и переговоров между двумя сторонами. Они могут принимать следующие формы:

Двусторонние документы, известные как соглашения или договоры. Это политические документы между государственным органом и НПО, в которых вкратце изложены цели и принципы сотрудничества между государственным органом и НПО, а также обязанности сторон. Примеры таких документов можно найти в Хорватии, Эстонии, Англии, Шотландии и Франции. Так, в Англии *Договор об отношениях между правительством и сектором волонтерских и общественных организаций* описывается как “соглашение между правительством и сектором добровольных и общественных организаций с целью улучшения отношений между ними к общей выгоде и на благо общества.”⁵



⁴ Более подробно о типах, целях и задачах см.: Bullain, N., and Toftisova, R., “A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO/Government Cooperation” (2005), International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 7, Issue 4, www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss4/art_1.htm

⁵ На приведенной ниже иллюстрации показано определение Договора в Англии так, как оно дается на вебсайте www.thecompact.org.uk

⁶ www.thecompact.org.uk/information/100018/101234/keypartners



Двусторонние документы подписываются обеими сторонами. К примеру в Англии Договор был одобрен правительством и подписан премьер-министром. Во Франции 1 июля 2001 г. премьер-министр с одной стороны и президент «Постоянно действующей координационной конференции общественных объединений» (СРСА) с другой стороны подписали *Хартию «Государство-ассоциация»*. Они могут быть приняты на законодательном уровне (например, *Эстонская концепция развития гражданского общества* была принята парламентом) или нет (английский Договор, французская Хартия). В 2005 году премьер-министр и представители ряда НПО подписали *Меморандум о взаимопонимании между НПО и правительством Латвии*.

В ходе разработки этих соглашений ключевую роль играют элементы переговоров и партнерства, ибо само понятие двустороннего соглашения предполагает **вполне добровольную приверженность обеих сторон к процессу, документу и его выполнению, а также равноправное участие обеих сторон в этом процессе**.

Обычно в тех странах, где разработаны подобные договоры, НПО играют одну из ведущих ролей в жизни общества. В Англии Национальный совет волонтерских организаций (НСВО) был главной движущей силой договорного процесса. В Эстонии Эстонский центр некоммерческих ассоциаций и фондов начал процесс подготовки через проект, профинансированный ПРООН. Идею французской Хартии разработала «Fonda» - французская зонтичная организация и мозговой центр. Начиная с середины 1990-х, она организовала ряд мероприятий, проложивших путь к подготовке Хартии, провела сравнительные исследования опыта разработки аналогичных договоров и уже существующих во Франции документов в поддержку сотрудничества. Подготовленный организацией «Fonda» проект Хартии, был впоследствии доработан общенациональной зонтичной организацией⁷ - Постоянно действующей координационной конференцией общественных объединений (СРСА)⁸

Односторонние документы, известные как стратегии или концепции принимаются отдельным государственным органом и содержат обязательства, взятые на себя только одной стороной (Венгрия, Хорватия, Словения, Дания, Македония). Подобные документы обычно подготавливаются при самом широком участии организаций гражданского общества.

Политические документы могут приниматься разными государственными органами:

⁷ Elizabeth Bourel, “*Historique et enjeux de la démarche de charte d’engagements réciproques*”, Seminaire d’Avignon, La Tribune de la Fonda, 180-181, aout-octobre 2006, p.34-36.

⁸ СРСА была создана 21 февраля 1992 г., а 20 ноября 1999 г. получила статус общественного объединения. В настоящее время СРСА объединяет 16 «зонтичных» органов, насчитывающих в сумме свыше 500,000 местных организаций. Деятельность СРСА направлена на расширение многообразия общественного сектора и развитие гражданского диалога во Франции. Как национальная зонтичная организация, СРСА занимается межсекторальными проблемами добровольных организаций, представляет и отстаивает их общие интересы перед органами власти и французскими государственными учреждениями.



- Парламентом (Эстония, Молдова)
- Правительством (Венгрия, Хорватия, Македония)
- Министерствами (Дания, Швеция)
- Муниципалитетами (Муниципалитет Будапешта).

Политические документы могут быть посвящены развитию и сотрудничеству со всем третьим сектором путем решения широкого спектра вопросов (такие документы были приняты в Хорватии, Англии, Эстонии, Венгрии, Латвии и Македонии).⁹ Они также могут быть нацелены на содействие сотрудничеству и поддержку определенной сферы деятельности – например, развитию зарубежной помощи (Дания) или социальных услуг (Швеция). Аналогичным образом в Словакии нет ни одного политического документа, в котором бы рассматривались вопросы сотрудничества и поддержки гражданского общества на национальном уровне, однако действует ряд отдельных соглашений с отраслевыми министерствами. Так, Секция социальной и благотворительной помощи Президиума третьего сектора подписала в 1999 году соглашение с министерством социального обеспечения, труда и семьи, а экологическая платформа НПО «Экофорум» подписала в 1999 году соглашение с министерством охраны окружающей среды.

2. Процесс разработки и выполнения

Процесс проведения в жизнь политического документа и обеспечения его жизнеспособности состоит из нескольких этапов, показанных на приведенной ниже схеме. Приступая к реализации своей инициативы, стороны должны хорошо осознавать значимость каждого из этих этапов, ибо каждый этап будет предопределять успех следующего и отразится на успешной реализации целей всего документа. Скажем, если правительство захочет принять одностороннюю стратегию развития третьего сектора, но не подключит НПО к процессу ее разработки, многие насущные нужды сектора могут быть оставлены без внимания. Допустим, если правительство захочет активизировать оказание социальных услуг силами НПО, но не удовлетворит их потребностей в финансировании или другом виде поддержки, могущей расширить их возможности в этой сфере, НПО не смогут успешно и в полном объеме оказывать эти услуги.

Весьма важно то, что **вопросы выполнения документа должны быть рассмотрены еще на первом этапе и оставаться предметом обсуждения на всех этапах.**

⁹ Полный перечень политических документов, найденных в ходе исследования, приведен в Приложении 1 к данной статье.

ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВЫПОЛНЕНИЕМ



К примеру, правительство или парламент инициирует определенную политику развития сектора и хочет, чтобы соответствующий документ был двусторонним, т.е. соглашением об обязательствах обеих сторон. Однако оно подключает к его подготовке не широкое представительство сектора, а предварительно отобранную группу НПО. В этом случае может пострадать этап выполнения, поскольку не все НПО будут готовы выполнять обязательства, взятые на себя «немногими» от имени «всех». Если же, например, политический документ является «стратегией», то бремя реализации целей и выполнения мероприятий ляжет на плечи правительства. В этом случае, планируя выполнение, нужно будет выделить ресурсы, обеспечить, чтобы все ответственные должностные лица понимали возложенные на них задачи, располагали средствами их выполнения и выполняли свои обязательства. Если политический документ – это «соглашение», тогда следует так составить его проект, чтобы в нем были четко определены обязательства и сферы ответственности обеих сторон; кроме того обе стороны должны предусмотреть соответствующие ресурсы для реализации целей соглашения. Содержание соглашения определяется тем, сколько денег могут вложить третий сектор и правительство в его выполнение. Только с учетом всех аспектов выполнения документа на первом и всех последующих этапах можно наметить реалистичные цели, мероприятия и обрести уверенность в том, что все намеченное будет выполнено.

Тип документа поможет определить и то, какой орган будет обеспечивать его выполнение. Если это двусторонний документ, то, как показывает опыт стран Европы, он выполняется эффективнее, если существует объединенный орган или сотрудничество между сторонами (см. Англия и Эстония ниже). В то же время более успешный мониторинг и реализацию



стратегий может гарантировать участие НПО в их осуществлении – как прямое, так и через специально созданные для этого органы (например, в Хорватии).

Подводя итоги, можно сказать, что вопросы выполнения должны обсуждаться на самом раннем этапе разработки концепции – это гарантия того, что они будут должным образом учтены в процессе подготовки, что зафиксированные в документе сферы ответственности и обязательства будут реалистичны, а на их реализацию будут выделены необходимые ресурсы.

III. ВЫПОЛНЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ: ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ РАССМОТРЕНИЯ

По-видимому, наиболее сложным аспектом всего процесса является выполнение политических документов. **Выполнение – это момент, когда взятые на себя обязательства претворяются в жизнь; это элемент, оправдывающий существование документа.** Как разъяснялось выше, разработка политики и ее реализация тесно взаимосвязаны, и вопросы реализации должны быть неотъемлемой частью обдумывания и формулирования политики.

Для того чтобы политический документ был успешно выполнен, важно провести четкое различие между разными типами его положений. Во-первых, подобные документы содержат *общие обязательства*, уважаемые и соблюдаемые сторонами; они также содержат *конкретные обязательства*, требующие определенных действий. В случае двусторонних документов стороны должны прийти к соглашению по обоим видам этих обязательств; если же речь идет о стратегиях, правительства должны учитывать и по возможности включать в них точку зрения НПО. Так, если стороны договариваются о том, что прозрачность и подотчетность (т. е. открытость и ответственность в работе) являются важными основополагающими принципами сотрудничества и поддержки третьего сектора то они должны быть готовы их отстаивать. Конкретное обязательство будет гарантировать выполнение общего обязательства. В случае данного принципа конкретное обязательство, может требовать, чтобы процесс распределения финансовых ресурсов был открытым и основывался на четких, всем известных критериях. В то же время расходование государственных денег неправительственными организациями обязательно должно отвечать реализуемому проекту и условиям, на которых они были выделены. В дополнение к обязательствам политический документ должен содержать конкретные меры, по их реализации. Обращаясь к тому же примеру, в документе может быть предусмотрена конкретная мера – принятие закона или нормативного акта, на основании которого будут выделяться и расходоваться государственные средства.

Далее, имплементационные документы **должны разрабатываться при самом широком участии сторон – это обеспечивает соответствие документа реальным потребностям и тем самым формирование у сторон чувство сопричастности.** Два этих фактора являются ключом к успешному выполнению документа. Говоря о сопричастности, мы подразумеваем понимание ключевых положений документа, его главных целей, устремлений, принимаемой ответственности и чувство того, что все, причастные к этому



документу внесли в него свой вклад; стороны воспринимают документ как «свой» и захотят сделать все, чтобы он был претворен в жизнь. Участие должно быть открытым для всех, кто предположительно будет отвечать за выполнение документа, и ощутит на себе его результаты.

Процесс широкого участия гарантирует, что стороны лучше узнают друг друга и берут на себя ответственность за конечные результаты!

Вот несколько примеров позитивных методов широкого участия:

- **Хорватия:** В 2000 г. подготовка *Программы сотрудничества между правительством Республики Хорватия и неправительственным, некоммерческим сектором в Республике Хорватия* была отмечена высоким уровнем участия, несмотря на то, что конечным ее продуктом стал не договор, а правительственный стратегический документ. К участию в процессе были приглашены более 16,000 НПО. Поначалу лишь немногие проявили к нему интерес, но со временем, благодаря упорной разъяснительной работе хорватского правительства и ведущих НПО, заинтересованных становилось все больше. Для подготовки проекта документа была образована межсекторальная рабочая группа, и состоялся ряд публичных дискуссий (одна на национальном уровне, четыре на местном) с целью презентации проекта документа и сбора откликов.
- **Венгрия:** Проект *Стратегии правительства Венгрии по проблемам гражданского общества* (2002) был составлен с учетом ранее сформулированных потребностей НПО; затем с проектом были ознакомлены НПО и широкая общественность с целью получения дополнительных откликов. Был проведен ряд консультаций, и поступившие от НПО замечания и предложения были включены в окончательный текст стратегического документа.
- **Англия:** До обнародования Договора (1998) были проведены консультации более чем с 25,000 организаций. Широкие консультации, охватившие весь общественный сектор, обеспечили всеобщую сопричастность к этому документу. Кроме того, он был одобрен правительством, а не только одним из его департаментов, и в процессе его подготовки были проведены консультации с членами оппозиционных партий.
- **Эстония:** Эстонская Концепция стала результатом двусторонних инициатив и общенациональных публичных дискуссий. Местные стейкхолдеры в Эстонии описывают этот процесс как историю международного успеха; еще до принятия Концепции эстонским парламентом эстонские НПО сначала привлекли к Концепции внимание друг друга, а затем в США, Канаде, Японии, Южной Африке и многих странах Европы. На первом этапе было организовано совещание лидеров ряда зонтичных организаций, ученых и политиков (ведущие члены парламента от правящей коалиции и оппозиции) для обсуждения проекта и мозгового штурма касательно его возможных целей и стратегий. В декабре 1999 года, спустя всего три месяца после первых совещаний был подписан «Меморандум о сотрудничестве между эстонскими политическими партиями и зонтичными организациями третьего сектора».
- **Словения:** Представители всех сотрудничающих с НПО отраслевых министерств, правительственных учреждений и ведомств в рабочем порядке принимали участие в разработке *Стратегии сотрудничества правительства Республики Словения с*



неправительственными организациями. Позднее НПО были приглашены к участию в подготовке проекта этого документа.

- **Швеция:** *Соглашение между шведским правительством, действующими в социальной сфере национальными идейными организациями, и шведскими ассоциациями органов местного и регионального самоуправления* стало результатом деятельности рабочей группы в составе членов НПО, работающих в социальном секторе (в т.ч. двух крупных платформ общественных объединений: «Форум волонтерского социального сектора в Швеции» и «Фауна»), и представителей правительства, делегированных министерством интеграции и равных возможностей и министерством социального обеспечения. После составления первоначального текста, прежде чем документ был передан на подписание правительства, состоялись расширенные консультации. Участие гражданского общества в составлении проекта проходило в два этапа: составление проекта небольшой «выборной» группой и последующее обсуждение в расширенной группе.¹⁰

Привлечение всех заинтересованных сторон, включая оппозиционные партии – гарантия того, что документ будет восприниматься не как продукт одного правительства, а как внепартийный документ; как всеобъемлющее обязательство государства перед третьим сектором. Во Франции вследствие смены политического режима выполнение Хартии затормозилось: *“2001 год был годом успеха для общественных объединений, но к сожалению, за ним последовала президентская кампания 2002 года, когда произошла смена приоритетов. Французская хартия была отодвинута на второй план, и окно возможностей закрылось.”*¹¹

Для выполнения стратегии или двустороннего документа большое значение также имеет политическое обязательство. Некоторым странам Центральной и Восточной Европы пришлось столкнуться с проблемой застоя в выполнении политических документов из-за отсутствия заинтересованности у правительства или парламента. АМР США приводит в качестве примера Латвию, где Меморандум о сотрудничестве выполняется не полностью, хотя для его реализации был создан специальный совет. Главная причина в том, что премьер-министр просто не выполнял взятых на себя обязательств; он либо регулярно отменял заседания, либо не привлекал НПО к обсуждению политических вопросов, хотя согласно положениям Меморандума должен был это делать.¹² В подобных случаях НПО могут играть важную роль и, прилагая согласованные усилия к выполнению и пропаганде политического документа, внести свой вклад в его выполнение.

¹⁰ Эстонский открытый фонд и Европейская служба гражданского действия (ECAS) “A European Framework Agreement with Civil Society for a less Distant European, A Comparison of national Compacts”, January 2009

¹¹ Эстонский открытый фонд и Европейская служба гражданского действия (ECAS) “A European Framework Agreement with Civil Society for a less Distant European, A Comparison of national Compacts”, January 2009

¹² http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/latvia.pdf



Выполнение требует определенного уровня гибкости. Политические документы – это живые документы, откликающиеся на тот или иной этап законодательного, политического, социального и культурного развития. Поэтому они должны регулярно пересматриваться – это позволит вносить коррективы в плановые мероприятия с учетом изменившихся обстоятельств.

Правовой статус документа тоже важен для его выполнения. Если документ имеет обязательную силу, он обычно подкрепляется более прочными гарантиями выполнения. Однако примеры таких стран, как Венгрия, Хорватия и Англия, показывают, что более важными факторами являются политические обязательства, участие и высокая заинтересованность третьего сектора и тех департаментов, которые будут его выполнять.

Наконец некоторые страны также включают санкции за невыполнение, чтобы гарантировать, что данный документ будет выполнен, как планировалось. К примеру, в Англии «Адвокационная программа Договора NCVO» дает консультации и оказывает поддержку волонтерским организациям, озабоченным проводимой правительством практикой партнерства. Кроме того, при Центре эффективного разрешения споров действует Система посредничества, открытая для всех правительственных департаментов, волонтерских и общественных организаций, считающих, что другая сторона не действует в соответствии с Договором.¹³ Наконец, Комиссия по Договору (см. ниже) работает над извлечением уроков из отдельных нарушений Договора и вправе вмешиваться, когда возникшие проблемы могут привести к негативным результатам – особенно для волонтерских и общественных организаций.

IV. ФОРМАЛИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА: ОФИСЫ ПО ДЕЛАМ СОТРУДНИЧЕСТВА И ВЫПОЛНЕНИЯ

1. Органы, поддерживающие сотрудничество и разработку политики

Примеры ряда стран Европы показывают, что органы сотрудничества с НПО и проведения в жизнь политики могут быть созданы еще до принятия политического документа. Эти органы представляются как нечто большее, чем обычный отдел в составе структуры правительства или парламента. Они не только выполняют функции связующего звена, но и могут выступать в роли сильного лидера, определяющего стратегические направления действий государства по отношению к нуждам гражданского общества, и те сферы, которые оно должно поддерживать, а также обеспечивать участие НПО в политических и законотворческих процессах.

Офисы сотрудничества между государством и НПО могут играть важную роль в его улучшении и продвижении. Их следует признать как механизм, способный не только внести ценный вклад во взаимное общение и обмен информацией, но и быть инструментом участия, просвещения обоих секторов, а также лидером в более широких политических аспектах сотрудничества.

¹³ www.compactvoice.org.uk/information/100835/100888/essential_information/#how



Большинство офисов сотрудничества в регионе выполняют многочисленные роли. Их функции различны. Однако в целом они отвечают за: проектирование и управление процессом консультаций по законам, влияющим на деятельность третьего сектора; участие в разработке политики финансирования третьего сектора; распределение государственных средств или оказание поддержки распределяющим их органам; координацию действий разных министерств, отвечающих за развитие сотрудничества с третьим сектором; подготовку и ознакомление чиновников с государственной политикой по отношению к третьему сектору и ее осуществлением; стимулирование гражданского участия, открытости власти и социального диалога; поддержка деятельности третьего сектора, благотворительности и партнерских связей на региональном и местном уровнях.

Хотя большинство таких офисов отвечают на разработку политики, она может проводиться в жизнь в сотрудничестве с другими органами либо быть полностью возложенной на другой орган. Ради ясности мы представляем эти модели по отдельности – сначала даем краткое описание органов, отвечающих за разработку политики и поддержку сотрудничества, а затем – органов, отвечающих за ее реализацию.

Как видно из примеров, эти органы также могут: (1) создаваться правительством и работать как автономные ведомства, (2) учреждаться как консультативные органы, (3) иметь статус правительственного органа и работать во взаимодействии с консультативным органом, (4) быть составной частью более крупной структуры, поддерживающей сотрудничество и развитие третьего сектора вместе с другими органами (хорватская модель) и (5) создаваться самими НПО. В дополнение к такому органу, в ряде стран назначены специальные координаторы или департаменты, ответственные за развитие сотрудничества с третьим сектором. Каждой модели присущи свои достоинства и недостатки. Успех работы этих органов зависит от ряда факторов, которые будут проанализированы ниже. Здесь же мы вкратце опишем некоторые модели.

Государственные учреждения по делам НПО

- **Франция:** С января 2009 г. общий надзор за решением проблем молодежи был передан верховному комиссару по делам активной солидарности в борьбе с бедностью. По поручению премьер-министра верховный комиссар по делам молодежи разрабатывает и проводит в жизнь политику правительства в сфере молодежных проблем и развития сектора общественных объединений. Верховный комиссар осуществляет надзор за солидарной и молодежной политикой, в том числе за государственной политикой в сфере молодежных проблем, народного образования и жизни общественных объединений. Верховный комиссар также отвечает за руководство подготовкой предстоящей Национальной конференции по проблемам жизни общественных объединений (запланированной на декабрь 2009), где, в частности, будут рассматриваться вопросы, включенные в Хартию.
- **Англия:** Офис по делам третьего сектора в составе секретариата Кабинета министров координирует деятельность правительства, направленную на поддержку развития третьего сектора, улучшение партнерства и обеспечение более благоприятных условий для взаимодействия между правительством и третьим



- сектором. Он же финансирует программы в поддержку развития и пропаганды сектора; обеспечивает проведение справедливой политики и создание благоприятной для третьего сектора правовой среды, а также формирует мощную фактологическую и аналитическую базу в целях лучшего информирования о работе правительства и третьего сектора.
- **Эстония:** Министр по региональным делам в составе министерства внутренних дел отвечает за развитие гражданского общества. Проблемами гражданского общества в штате министра занимаются всего два штатных чиновника и два политических советника. На уровне парламента существует специальная парламентская группа поддержки гражданского общества, в состав которой входят представители всех партий. Членами этой группы являются более 1/3 всех депутатов парламента, что делает ее одной из самых многочисленных в своем роде. В круг ее задач входит рассмотрение вопросов, касающихся гражданского общества и инициирование законов в поддержку развития третьего сектора.
 - **Венгрия:** В 1998 г. при канцелярии премьер-министра был создан Департамент по делам гражданских отношений, который в настоящее время подчинен министерству труда и социального обеспечения. Этот департамент был учрежден правительственным декретом, а его первый руководитель был назначен из рядов НПО, и поэтому с самого начала персонал департамента хорошо знал и чутко реагировал на нужды и заботы НПО. Департамент, насчитывающий около 10 штатных сотрудников, отвечает за инициирование законов, направленных на развитие третьего сектора (так, в 2005 г. он вплотную занимался подготовкой законопроекта о волонтерской деятельности) и содействие диалогу с НПО. Он, в частности отвечал за разработку проекта Правительственной стратегии развития гражданского общества (2002) и Резолюции (2007). Кроме того, департамент предоставляет информацию об имеющихся финансовых средствах ЕС и осуществляет надзор за выполнением бюджета и деятельностью Национального гражданского фонда. Другим важным органом, функционирующим в Венгрии, является Национальный гражданский фонд (созданный в результате реализации Правительственной стратегии 2002 г.) деятельность которого направлена на укрепление НПО и развитие третьего сектора путем предоставления грантовой помощи для покрытия операционных издержек НПО, проведения исследований по проблемам сектора и финансирования других видов деятельности. Проводя собственную политику в области механизмов финансирования, он также определяет приоритетные направления развития сектора. Работой фонда управляет совет и ряд региональных коллегий; выборные представители НПО заседают в комитетах, занимающихся распределением средств.¹⁴ Кроме того, при венгерском парламенте существует Гражданский офис, выполняющий информационные функции – он, в частности, поддерживает базу данных о тех НПО, которым рассылает повестки дня парламента, рассортированные по сферам интересов (например, если НПО желает получить планы законодателей по принятию экологических законов, она должна подписаться на эту опцию); отвечает на

¹⁴ Более подробно см.: Hadzi-Miceva, K., “Legal and Institutional Mechanisms for Government-NGO Cooperation in Hungary, Estonia and Croatia”, in “Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa,” edited by Marek Rymsza, published by the Institute for Public Affairs, Poland



- запросы НПО; координирует и организует участие НПО в заседаниях различных комитетов и т.д.
- **Македония:** Отдел сотрудничества с неправительственными организациями (при Секторе политического анализа и координации в составе Генерального секретариата правительства) в Македонии – это постоянный координационный орган, организующий сотрудничество между правительством и НПО. Он отвечал за разработку стратегии сотрудничества между правительством и организациями гражданского общества; практическое сотрудничество с организациями и институтами гражданского общества; законодательные инициативы, поддержку выделения правительством финансовых ресурсов для НПО, координацию межведомственного сотрудничества и т.д.

Консультативные органы

Совет правительства Словакии по делам неправительственных некоммерческих организаций – это координационный и консультативный орган при правительстве, целью которого является поддержка деятельности неправительственных и некоммерческих организаций. Он действует при офисе вице-премьера по делам меньшинств и правам человека. Наряду с представителями НПО и ключевых зонтичных органов НПО в его состав входят члены правительства, работники других центральных государственных ведомств. Членов Совета назначает вице-премьер, однако сквозного демократического механизма замещения вакансий представителями НПО не существует. Основные сферы компетенции Совета: разработка и оценка правительственной политики, подготовка законопроектов, касающихся развития и поддержки НПО, включая их финансирование, поддержку сотрудничества между государством и НПО, а также подача соответствующих представлений от лица НПО в органы, ведающие принятием решений, контролем и оценкой. Совет также вправе создавать экспертные рабочие группы для разрешения особо сложных проблем.¹⁵

Правительственный Совет по делам неправительственных и некоммерческих организаций (ПСНПО) Чешской Республики – это консультативный орган правительства. Он был учрежден в 1992 году как Совет по делам фондов, а в 1998 году преобразован в Правительственный Совет по делам неправительственных и некоммерческих организаций. В настоящее время ПСНПО – единственный орган на уровне государственной администрации, занимающийся вопросами развития сектора НПО и взаимосвязями между сектором НПО и государством. ПСНПО собирает и публикует информацию о секторе НПО и его отношениях с органами государственной власти; он стал зачинателем межведомственного взаимодействия в этой сфере, инициировал создание публичной информационной системы об НПО, подготовил анализ финансирования НПО из государственных и коммунальных бюджетов; ежегодно подготавливает пропозиции по основным сферам поддержки правительства со стороны НПО и т.д. Его председатель является членом правительства (в настоящее время это министр правительства Чешской Республики по правам человека), однако Совет имеет собственный секретариат

¹⁵ Marček, E., Dialogue Between the Government and Civil Society in Slovakia, Organizacje pozarządowe i władza publiczna, Drogi do partnerstwa, by the Institute of Public Affairs, Poland, 2008



(экспертный офис ПСНПО), состоящий из работников министерств и представителей НПО. Как разъясняется на вебсайте ПСНПО, этот состав и статус дают Совету уникальную возможность оказывать позитивное влияние на ситуацию в секторе НПО и его отношения с государственной администрацией, поскольку сектор НПО имеет в своем распоряжении механизм прямого влияния на государственные меры, отражающиеся на положении дел в третьем секторе.¹⁶

Государственный орган и консультативный орган

В Польше есть пример правительственного органа, ответственного за разработку политики по отношению к НПО, и консультативного органа, занимающегося поддержкой реализации одного из аспектов этой политики – статуса общественной полезности. Департамент общественно-полезной деятельности в составе министерства труда и социальной политики отвечает за создание благоприятных институциональных и правовых условий для развития польского сектора НПО. Этот же департамент оказывает административные и офисные услуги Совету по делам общественно-полезной деятельности. Закон об общественно-полезной деятельности и волонтерстве (2003) учредил этот Совет – консультативный орган, в чьи обязанности, в частности, входит: выражение мнений по вопросам, касающимся применения данного закона; выражение мнений о правительственных законопроектах, касающихся общественно-полезной деятельности и волонтерства; оказание поддержки и выражение мнений в случаях возникновения споров между органами государственной администрации и общественно-полезными организациями; а также создание во взаимодействии с НПО механизмов информирования о стандартах осуществления общественно-полезной деятельности и случаях нарушения этих стандартов. Совет состоит из пяти представителей органов государственной администрации, пяти представителей органов местного самоуправления и десяти представителей НПО, их альянсов, союзов и определенных типов организаций. Членов Совета от НПО назначает министр труда и социальной политики по представлению НПО. Министр вправе свободно выбирать кандидатов, включенных в этот список. В Польше нет общенационального политического документа, касающегося развития третьего сектора, однако проявлена инициатива к началу процесса его разработки. Кроме того, хотя официальный контроль над реализацией существующей политики в отношении НПО не проводится, ассоциация «Klon/Jawog» регулярно проводит опросы по проблемам третьего сектора и сотрудничеству между правительством и НПО¹⁷.

¹⁶ See: <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rnno/archiv/governmental-council-for-non-state-non-profit-organisations-3948/>

¹⁷ Ассоциация «Klon/Jawog» - польская некоммерческая организация. «Klon» создал крупнейший в стране ресурсный центр для НПО, и одним из важнейших видов его деятельности является исследование некоммерческих организаций, их окружения, социальной экономики, волонтерской и благотворительной деятельности в Польше, а также создание связей между НПО и академической исследовательской деятельностью, инициирование и усиление дебатов по проблемам гражданского общества в Польше. Имея прочные связи с академическим сообществом в Польше и за рубежом, и занимая важное положение в мире польских НПО, «Klon» способен проводить дебаты по проблемам гражданского участия в Польше. В 2006 году они провели дебаты «Вызов солидарности» CIVICUS, см. Civil Society Index Report for Poland. http://www.civicus.org/media/CSI_Poland_Country_Report.pdf



Главное статистическое управление Польши пользуется данными и базами данных организации «Klon/Jawor» для оценки развития сектора.

Хорватская модель сотрудничества

Хорватия внедрила у себя весьма любопытную модель поддержки сотрудничества между правительством и НПО. Эта модель состоит из трех органов: Управления по делам ассоциаций, Совета по развитию гражданского общества и Национального фонда развития гражданского общества. Правительственное Управление по делам сотрудничества с НПО было учреждено в октябре 1998 г. Актом правительства Республики Хорватия. В настоящее время оно насчитывает 11 штатных сотрудников и финансируется правительством. Спектр деятельности Управления весьма широк и включает разработку и предложение новых законов в поддержку НПО. В его конкретные задачи входит: разработка и выполнение Программы 2000 г. по сотрудничеству между хорватским правительством и неправительственным некоммерческим сектором, а также Национальной стратегии 2006 г. по созданию благоприятной среды для развития гражданского общества, и выполнению мероприятий Оперативного плана ее реализации; повышение стандартов финансирования НПО из государственного бюджета и реализация проектов в поддержку развития гражданского общества, финансируемых программами Европейской Комиссии. Важно отметить, что Управление координирует работу министерств, центральных государственных ведомств, органов хорватского правительства и органов государственной администрации, а также региональных и местных административных органов по мониторингу и улучшению сотрудничества с НПО.¹⁸ Управление по делам сотрудничества с НПО оказывает техническую, административную, профессиональную и финансовую поддержку деятельности Совета.

Совет по развитию гражданского общества был создан в 2002 г. как правительственный консультативный и экспертный орган, ответственный за поддержку выполнения Программы сотрудничества, Национальной стратегии, развитие благотворительности, социального капитала, партнерских отношений и сотрудничества между секторами. Роль Совета заключается в консультировании правительства по вопросам развития НПО и политики по отношению к ним. Совет не имеет права вето на решения правительства, но может инициировать дискуссии, имеющие значение для развития гражданского общества, и осуществлять надзор за реализацией политики и стратегий. В настоящее время в состав Совета входят 23 члена: 10 представителей министерств, 10 представителей гражданского общества и 3 эксперта по разным сферам международного, межсекторального сотрудничества и европейской интеграции. В постановлении правительства от 2002 г. с позднейшими изменениями указано, по каким сферам деятельности отбираются министерства, НПО и эксперты.¹⁹ Члены Совета, представляющие общественные организации должны работать в предварительно оговоренных сферах (по одному от каждой сферы). Каждая организация вправе выдвигать кандидатов в состав Совета. Все отвечающие требованиям кандидаты (надлежащий опыт, мотивационное письмо, резюме и т.д.) проходят после первичного выдвижения предварительный отбор. Затем начинается

¹⁸ www.uzuvrh.hr

¹⁹ См. www.uzuvrh.hr/page.aspx?pageID=75



15-дневный период, в течение которого организации подают за них свои голоса, отправляя по почте специальный формуляр, подписанный и скрепленный печатью полномочного представителя организации. Управление по делам сотрудничества с НПО публикует список победителей и всех остальных кандидатов с указанием количества поданных за каждого голосов.²⁰ Срок полномочий членов Совета составляет три года, причем некоторые из них могут быть переизбраны. Заседания Совета должны проводиться не реже одного раза в три месяца, а в случае необходимости даже чаще. Члены Совета не получают вознаграждения за свой труд, хотя могут получать возмещение служебных расходов. Совет вправе создавать комитеты, члены которых могут получать вознаграждение в зависимости от того, имеются ли для этого достаточные средства. Совет обязан представлять правительству ежегодный отчет о своей деятельности.²¹

В 2003 г. правительство учредило Национальный фонд развития гражданского общества (Национальный фонд) со статусом публичного фонда с целью содействия развитию гражданского общества в Хорватии. Правительство Республики Хорватия назначило членов правления и директора Национального фонда. Правление состоит из 9 членов, в том числе 3 представителей органов государственной администрации (министерства финансов, министерства по делам европейской интеграции, министерства науки, образования и спорта), одного представителя органов регионального и местного самоуправления и пяти представителей организаций и экспертов по вопросам развития гражданского общества. Национальный фонд финансируется из доходов от лотерей, частных пожертвований, доходов от экономической деятельности и других источников. Национальный фонд участвует в разработке политики по отношению к третьему сектору, определяя приоритетные сферы приложения усилий и распределяя финансовые средства, тем самым помогая наращивать потенциал НПО и содействуя их деятельности.²²

Толчком к внедрению этой модели стала необходимость поддержания прямых связей между различными министерствами и НПО в целях улучшения их сотрудничества в решении ряда конкретных социальных проблем. До этого сотрудничество между НПО и правительством носило в основном централизованный характер и эффективно функционировало только между Управлением по делам ассоциаций и НПО. Отношения с другими государственными органами были не столь хорошо развиты. Новая модель была нацелена на децентрализацию сотрудничества и стимулировала министерства к назначению конкретных лиц или отделов, ответственных за развитие сотрудничества и диалога с НПО.²³

²⁰ Болгарский центр некоммерческого права, “Механизмы выдвижения представителей НПО”, 2009

²¹ См. Регламент работы Совета по развитию гражданского общества, <http://uzuvrh.hr/UserFiles/Poslovnik%20o%20radu%20savjeta.pdf>

²² <http://zaklada.civilnodrustvo.hr>

²³ Более подробно об этой модели см. Hadzi-Miceva, K., “Legal and Institutional Mechanisms for Government-NGO Cooperation in Hungary, Estonia and Croatia”, in “Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa,” edited by Marek Rymysza, published by the Institute for Public Affairs, Poland.



Офисы связи, действующие в НПО

Офисы связи могут функционировать и в составе НПО. К примеру, в Македонии гражданское объединение MOST имеет контактный офис для НПО и парламента, и в настоящее время рассматривает возможность разработки политического документа, способствующего сотрудничеству между парламентом и НПО.

Контактные лица гражданского общества/Департаменты министерств по делам гражданского общества

В некоторых странах в дополнение к уже существующим на правительственном уровне офисам связи существуют т.н. контактные лица или департаменты по делам гражданского общества в отдельных министерствах (Хорватия, Англия²⁴, Венгрия). Значение этих лиц/департаментов состоит в том, что они способны приносить немалую пользу в процессе реализации государственной политики по развитию третьего сектора. Когда возникает необходимость обеспечить выполнение двустороннего документа или стратегии, они могут быть назначены координаторами выполнения конкретной задачи в рамках министерства.

1.1. Факторы, помогающие обеспечить успешную работу офиса

Опыт стран, в которых действуют такие офисы, показывает, что успешная реализация концепции и целей такого офиса, равно как то, что он будет восприниматься как партнер и связующее звено между двумя секторами, зависит от целого ряда. Поэтому, решая, какую модель принять и адаптировать в Украине, или даже нацеливаясь на создание собственной уникальной модели, следует учитывать следующие факторы достижения успеха:

- Лицо, возглавляющее офис: это, пожалуй, самый важный фактор, ибо руководитель офиса будет, в конечном счете, тем, кто возглавит работу правительства в данном направлении, поэтому он должен хорошо понимать работу НПО, знать проблемы этого сектора, уметь доводить до сведения правительства мнения и нужды НПО, и обеспечивать их участие в различных направлениях правительственной политики. Офисы, в которых есть такие люди, вполне способны поднять сотрудничество на новый уровень и находить инновационные творческие пути активизации общества, НПО и правительства, объединяя их для решения общих проблем (Хорватия, Англия).
- Децентрализация сотрудничества: важно, чтобы сотрудничество не было сосредоточено в одном офисе, и чтобы сами НПО напрямую сотрудничали с министерствами. Практическое сотрудничество с министерствами гарантирует, что они смогут обмениваться опытом, идеями и сообща работать над вопросами, представляющими для обеих сторон особый интерес. В противном случае сотрудничество может свестись к одному единственному каналу, оставив за бортом широкий спектр нужд и возможностей, требующих внимания. Как

²⁴ Более подробно по Англии см.

www.thecompact.org.uk/information/100018/101234/101495/100273/government_third_sector_liaison_officers/



отмечалось выше, Хорватия внедрила у себя новую модель сотрудничества, гарантирующую его осуществление по горизонтали, без излишней централизации. Венгерское правительство тоже решило в 2007 году принять постановление по гражданскому обществу, предусматривающее децентрализацию сотрудничества и выполнения, поручив разным министерствам и их «ответственным за связи с гражданским сектором» задачи контроля над этой работой.

- Приверженность и личная заинтересованность правительства/парламента: офис должен быть обеспечен надлежащим финансированием, чтобы быть доступным для НПО и, самое главное, быть принятым, признанным и получать поддержку правительства или парламента, которая придаст реальный смысл его существованию. Офисы, не получающие такой поддержки со стороны правительства, функционируют только на бумаге, не пользуются уважением третьего сектора и не способны максимизировать свой потенциал.
- Представительство/приверженность НПО: офисы, сотрудничающие с НПО через их платформы или зонтичные организации (Венгрия) или через специально созданные межсекторальные советы и консультативные органы (Хорватия, Англия) могут лучше выполнять свои задачи и быть уверенными в том, что они удовлетворяют нужды третьего сектора.

2. Правительственные органы, координирующие выполнение политических решений

Наличие надлежащих организационных условий для реализации программного документа зависит от того, является ли этот документ дву- или трехсторонним, и, конечно же, от конкретного контекста страны, потребностей и задач. Примеры из Европы показывают, что задачу реализации можно поставить специальному подразделению в составе правительства, министерству, нескольким министерствам, или осуществлять в сотрудничестве с НПО. Конкретнее, правительственное ведомство или министерства назначаются ответственными исполнителями правительственных стратегических решений и наблюдателями за их выполнением, а в случае с двусторонними соглашениями в целом реализация и мониторинг проводятся в более тесном сотрудничестве с НПО. Те же примеры, однако, показывают, что если реализацию и мониторинг доверить и правительству, и НПО, то шансы на успешное выполнение и достижение желаемого результата повышаются.

Примеры стран, где за реализацию и мониторинг отвечает линейное министерство или государственное агентство /ведомство:

- **Венгрия:** Департамент общественных связей Министерства социальной политики и труда был ответственным исполнителем Стратегии-2002. Указ 2007 г. обязывает различные министерства подготовить планы действий и реализовать соответствующие аспекты указа; однако общая координация разработки политики и ее реализации остается за Министерством социальной политики и труда.



- **Македония:** Отдел сотрудничества с НПО в Секретариате правительства отвечает в целом за мониторинг и помощь в выполнении Стратегии. Кроме того, Стратегия предписывает министерствам и другим правительственным органам различные обязанности по выполнению конкретных заданий и целей.
- **Словения:** Министерство государственного управления отвечает за развитие связей с НПО, выполнение государственной стратегии сотрудничества с НПО²⁵ и осуществление мер по обеспечению сотрудничества заинтересованных общественных кругов в ходе принятия регулятивных и стратегических документов. Кроме того, правительство назначает Постоянную межведомственную рабочую группу для решения открытых вопросов в области сотрудничества между правительством и НПО. Ожидается, что эта группа будет отвечать за поддержку в выработке и реализации государственной политики в отношении НПО, создание условий для организации и функционирования различных негосударственных структур и сетей, необходимых для проведения эффективного гражданского диалога.²⁶

В то же время реализация программного документа может оказаться задачей не одного только правительства. Обеспечение выполнения политических решений и двусторонних соглашений может осуществляться через механизм, который предполагает сотрудничество с представителями сектора НПО. К примеру, в **Латвии** Совет по реализации меморандума о сотрудничестве между НПО и Кабинетом министров отвечает за реализацию данного меморандума. Кроме того, Совет ставит своей задачей популяризацию меморандума и поддержку участия гражданского общества в принятии решений. Совет организывает, оценивает и способствует улучшению реализации меморандума, включая определение соответствующих бюджетных приоритетов правительства и выработку рекомендаций по необходимым законам и документам политического планирования, связанным с сотрудничеством между органами власти и НПО. В Совет входят директор государственного казначейства, представитель офиса премьер-министра, государственные секретари министерств, а также семь уполномоченных представителей НПО, подписавших меморандум. В заседаниях Совета могут участвовать – без права голоса – НПО, эксперты, приглашенные главой Совета или его заместителем, а также представители других организаций и учреждений.²⁷ Ниже будет описано подробнее, что в **Англии** в этом сотрудничестве принимают участие три различных органа, из которых два представляют соответственно правительство и НПО, а третий орган является независимым. В **Эстонии** для мониторинга осуществления программ действует объединенный комитет, включающий представителей государственных учреждений и гражданского общества.

²⁵ В октябре 2003 г. правительство Республики Словения приняло Стратегию сотрудничества с НПО, в которой определила максимально широкие рамки для долгосрочного сотрудничества, его отправных точек, целей и приоритетных задач для сотрудничества между правительством и НПО.
www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija-angl.pdf

²⁶ Meznaric Irma, “Measures to strengthen the civil dialogue and partnership: The Slovenian experience”
http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2006/doc/presentations/e/meznaric_10e02.doc.

²⁷ <http://www.mk.gov.lv/sabiedribas-lidzdaliba/sadarbibas-memorands/memoranda-padome/?print>



Ниже мы приводим примеры опыта Хорватии, Англии, Эстонии, Франции и Венгрии для демонстрации разнообразия существующих подходов, которые можно было бы рассмотреть в контексте Украины.

ХОРВАТИЯ

Как отмечалось выше, хорватская модель сотрудничества построена на существовании трех органов – Офиса сотрудничества с НПО, Совета по развитию гражданского общества и Национального фонда развития гражданского общества. В Хорватии приняты два документа, целью которых является поддержка сотрудничества и развитие сектора НПО.

Первый документ, подписанный правительством Хорватии и НПО в 2000 году, называется «Программа сотрудничества между правительством Республики Хорватия и Негосударственным, некоммерческим сектором».²⁸ Программа – это необязательное соглашение об общих принципах сотрудничества и совместных действий. Офис сотрудничества с НПО остался главным органом, ответственным за выполнение Программы, благодаря его согласованным усилиям и целенаправленным действиям были реализованы на практике большинство совместных мероприятий правительства и НПО. Что еще более важно, своим успехом Программа обязана также тому, что Офис поддерживал работу открытого для широкого участия механизма, позволившего создать и активно задействовать в выполнении Программы межсекторные рабочие группы. Стиль работы, предполагавший участие НПО на всех этапах разработки и реализации, создал основу для модели тесного сотрудничества, в которой НПО имеют голос и рассматриваются как равноправные партнеры; эта модель работает и сегодня. В настоящее время в соответствии с Оперативным планом национальной стратегии Офис сотрудничества с НПО возглавляет процесс рассмотрения и разработки новой программы сотрудничества.

Второй документ – это «Национальная стратегия создания благоприятной среды для развития гражданского общества». Разработка этой стратегии была предусмотрена вышеупомянутой программой, ее создание было инициировано Советом. Стратегия была разработана в сотрудничестве с более чем 60 представителями НПО, государственных учреждений, центров науки и образования, деловых кругов. Свыше 1000 граждан смогли внести свой вклад в проект Стратегии в ходе общественного обсуждения. Стратегия называет цели и мероприятия, которые должны быть осуществлены к 2011 г. для расширения и укрепления правовой, финансовой и институциональной базы поддержки гражданского общества. Стратегия была разработана в ходе активных консультаций и широкого взаимодействия НПО и сотрудников правительственных органов. После принятия Стратегии Офис по делам объединений подготовил Оперативный план реализации стратегии, одобренный правительством страны в феврале 2007 г.

Офис сотрудничества с НПО является главным координатором реализации Стратегии, обеспечивая выполнение предусмотренных ею и оперативным планом задач и планов действий. Офис тесно сотрудничает с Советом в процессе реализации и мониторинга. В Оперативном плане указаны и другие правительственные органы, отвечающие за

²⁸ Доступно на сайте www.uzuvrh.hr/

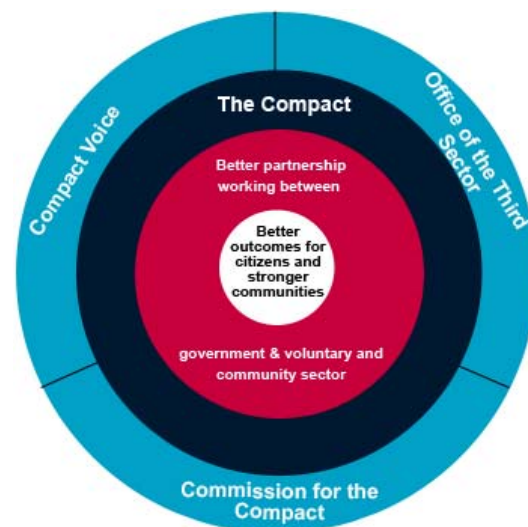
выполнение задач, например, Национальный фонд, основные министерства, ведомства, органы местного и регионального самоуправления. Эти органы могут запрашивать для реализации поставленных задач финансирование из госбюджета.

Для поддержки выполнения конкретных задач Совет создал три рабочих группы: по вопросам правового поля НПО, финансирования НПО и международного сотрудничества /присоединения к ЕС. Полномочия этих рабочих групп определяются Национальной стратегией и поставленными в ней конкретными задачами.

Далее, в 2008 г. по рекомендации Совета был создан специальный Комитет по осуществлению мер Оперативного плана и Национальной стратегии. Цель его создания – обеспечение более эффективного мониторинга и отчетности по реализации Стратегии. Комитет состоит из координаторов / представителей 18 различных министерств и ведомств, ответственных за выполнение Оперативного плана и Национальной стратегии. Офис сотрудничества с НПО координирует работу Комитета и проводит отдельные встречи с координаторами для обсуждения и мониторинга шагов и мероприятий по осуществлению заданий Оперативного плана. Эти встречи дают возможность для предоставления координаторам дальнейших указаний и консультаций по выполнению задач Оперативного плана.

АНГЛИЯ

В Англии реализация Договора осуществляется совместно тремя органами: (1) правительством страны – через Офис по делам третьего сектора, (2) добровольческим и общественным сектором через представляющую его организацию «Компакт войс» и (3) независимым органом – Комиссией по выполнению Договора. Эти три организации являются партнерами, их роли в выполнении Договора взаимно дополняют друг друга. Особую ценность имеет то, что они привносят в этот процесс различные подходы. Все они привержены идее «открытого, честного и взаимоуважительного сотрудничества в духе Договора». Совместными усилиями они «информируют граждан о целях и задачах Договора, следят за осуществлением и в случае необходимости предпринимают меры для его более эффективной реализации».²⁹



Подписи к диаграмме: «Компакт войс», Офис по делам третьего сектора, Комиссия по Договору, Договор, Более тесное партнерское взаимодействие между правительством и добровольческим / общественным сектором

²⁹ www.thecompact.org.uk/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=101235



Конечная цель создания такой системы – обеспечение того, чтобы результаты выполнения Договора оптимально соответствовали потребностям и принесли пользу гражданам и обществу в целом.³⁰ Согласно Совместному плану действий по Договору на 2008/2009 гг. правительство на ближайшие три года выделяет 6 млн фунтов стерлингов на деятельность Комиссии по Договору и почти 1 млн на финансирование «Компакт войс».³¹

Кроме того, три этих органа также сотрудничают с Ассоциацией местных органов власти, которая оказывает поддержку реализации подобных договоров на местном уровне. Как отмечалось в Годовом отчете Комиссии за 2008/2009 гг., «успешное осуществление этой честолюбивой и нелегкой программы зиждется на приверженности партнеров их общему видению того, как должно проходить истинное сотрудничество».³²

Комиссия по Договору была создана в результате широкого обмена консультациями в рамках программы «Укрепление партнерства: Следующие шаги по выполнению Договора», которую координировало Министерство внутренних дел в 2005 г. После консультаций было рекомендовано для выведения процесса на новую ступень создать «пост номинального главы Договора и организацию, полностью отвечающую за отношения между государственным и добровольческим секторами».³³ Учреждение в 2007 г. Комиссии имело своей задачи устранение обнаруженных проблем, в особенности недостаток осведомленности о Договоре, и других препятствий к его принятию и выполнению. Комиссию возглавляет независимый уполномоченный, имеющий штат из 15 сотрудников. Офис находится в Бирмингеме. У Комиссии есть также неисполнительный совет, собирающийся два раза в месяц. Он независим как от государственного, так и от добровольческо-общественного сектора и публикует исследования по различным конкретным вопросам, имеющим отношение к обоим секторам, а также предоставляет рекомендации по улучшению их деятельности.

Цель Комиссии – способствовать эффективному партнерству между государственным и третьим сектором посредством выполнения самого Договора и пяти его сводов правил и норм. Комиссия не является регуляторным органом и не имеет юридических полномочий. Ее роль – повышать осведомленность и понимание целей Договора в организациях государственного и третьего сектора, способствовать более широкому его применению, собирать и публиковать свидетельства преимуществ Договора, указывать на примеры хорошего и плохого в его деятельности и обеспечивать соответствие положений Договора законодательству и правительственным решениям. Спонсором Комиссии выступает Офис по делам третьего сектора и Министр по делам третьего сектора. Уполномоченный глава

³⁰ www.thecompact.org.uk/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=101235

³¹ www.thecompact.org.uk/information/100018/100028/jointcompactactionplan200809/

³² www.thecompact.org.uk/files/135121/FileName/reportaccounts08-09_FINALWEB.pdf

³³ www.thecompact.org.uk/information/100018/100212/history_of_the_compact/



Договора отчитывается перед министром Кабинета и казначеем Герцогства Ланкастерского, а также министром третьего сектора.

«Компакт войс»³⁴ называет себя «рупором добровольческого сектора Англии по вопросам, относящимся к Договору между правительством и добровольческим сектором», с целью наиболее эффективного выполнения Договора, а также взаимодействию правительства и третьего сектора в целом. Эта организация обеспечивает стратегическое руководство в вопросах отношений между правительством и сектором, озвучивает проблемы и приоритеты сектора, предоставляет организациям сектора необходимую информацию, ресурсы и поддержку. Существуют национальная и местная сети «Компакт войс», проводятся форумы по обсуждению и обмену опытом, члены организации посещают мероприятия сектора, проводящиеся в разных регионах страны, и представляют сектор на встречах с представителями национального и местного правительства. Возглавляет «Компакт войс» представительный комитет, определяющий его политику и деятельность. В Совет входят постоянные члены – основные «зонтиковые» организации Англии (например, NAVCA, NCVO, ACEVO, Voice4Change, Коалиция общественного сектора) – и индивидуальные члены, представляющие широкий спектр организаций сектора. Индивидуальным членом Совета может стать любое заинтересованное лицо, получившее приглашение занять ту или иную должность в Совете. Члены Совета не получают вознаграждения за свою работу. В офисе «Компакт войс» работают пять человек, финансирование предоставляется Офисом по делам третьего сектора. По словам Оливера Райхардта, возглавляющего отдел по вопросам Договора, «правительство осознало малую вероятность того, что финансирование такого рода работы может поступить изнутри третьего сектора», и поэтому решило само выделить средства, признавая, что «преимущества, которые получает правительство от более эффективного партнерского взаимодействия, достаточно велики, чтобы потратить сравнительно небольшие средства на поддержку организации, играющей в секторе ведущую роль».³⁵ «Компакт войс» отчитывается о своей деятельности перед Офисом по делам третьего сектора раз в два года.

Офис по делам третьего сектора является частью Офиса Кабинета и «проводит работу в масштабах всего правительства по поддержанию благоприятных условий для плодотворной деятельности третьего сектора (добровольных и общественных групп, общественных предприятий, благотворительных организаций, кооперативов и обществ взаимной помощи), помогая сектору вести агитацию за перемены, обеспечивать общественные услуги, развивать гражданскую инициативу и укреплять общины».³⁶ Офис был учрежден в 2006 г. и в отношении Договора предоставляет финансовую и

³⁴ Информация о «Компакт войс» взята на сайте: www.compactvoice.org.uk/information/100818/about_us/

³⁵ Письмо по электронной почте от Оливера Райхардта, заведующего отделом по вопросам Договора.

³⁶ www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/about_us.aspx



политическую поддержку Комиссии, ее главе и «Компакт войс», «уважая их самостоятельность и независимость».³⁷

ЭСТОНИЯ

Эстонская Концепция развития гражданского общества (ЕКАК) – наверное, единственный политический документ по данному вопросу в странах Центральной и Восточной Европы, принятый парламентом. Это произошло в 2002 г., и, что характерно, совместная комиссия по реализации ЕКАК была создана для достижения ближайших целей Концепции уже в 2003 г. Комиссия состоит из представителей каждого министерства и организаций гражданского общества. Среди прочего Комиссия получила задание оценивать степень выполнения участниками обязательств, принятых ими по ЕКАК, а также разрабатывать планы реализации концепции на будущее. Таким образом, созданный для выполнения задач ЕКАК орган послужил связующим звеном на различных стадиях процесса ее принятия и реализации.³⁸ Важно отметить, что благодаря работе Комиссии оба сектора вышли на более высокий уровень сотрудничества.

За годы после образования Комиссии членство в ней возросло до 30 организаций, что негативно отразилось на ее оперативности. В конце 2006 г. NENO³⁹ провела аудит для Совместной комиссии, назвав три основные проблемы реализации ЕКАК: (1) недостаток политической заинтересованности; (2) низкое качество выполнения планов действий, вызванное нехваткой средств и человеческих ресурсов⁴⁰ и (3) неясность роли и границ ответственности комиссии и ее членов, особенно со стороны государственного сектора (министерства были представлены чиновниками, которые, как правило, не имели полномочий на решения от имени своих министерств). Чтобы решить эти проблемы, НПО рекомендовали пересмотреть принципы и состав Совместной комиссии и создать группы по выполнению Концепции как в государственном секторе, так и среди НПО.⁴¹ Летом 2007 г. были пересмотрены принципы деятельности и состав Комиссии, и в результате новая Комиссия количественно меньше, но в нее входят чиновники более высокого ранга. Среди ее членов также представители 10 «зонтиковых» организаций, промышленных и профсоюзных объединений, а также канцлеры (чиновники самого высокого уровня в Эстонии) министерств финансов, социальной политики, образования, культуры и

³⁷ www.thecompact.org.uk/information/100018/101234/101495/officeofthethirdsector/

³⁸ Toftisova, R., Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned, IJNL, volume 8, issue 1 (2005) http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss1/special_2.htm

³⁹ NENO (Network of Estonian Nonprofit Organizations) – Сеть эстонских некоммерческих организаций; самое крупное объединение общественных некоммерческих организаций. www.ngo.ee

⁴⁰ Бюджет Совместной комиссии выделялся из статьи дополнительных расходов в размере 2-3 млн эстонских крон в год (ок. 130 000-190 000 евро).

⁴¹ Дискуссии о создании групп по реализации Концепции продолжаются. НПО считают неизбежным образование таких групп с постоянным бюджетом из государственных средств как в государственном секторе (например, будущий отдел по вопросам гражданского общества при Министерстве по делам регионов), так и в некоммерческом секторе (под руководством одной из НПО) для осуществления текущей деятельности и продвижении процесса ЕКАК.



экономической политики, а также заместитель канцлера Министерства внутренних дел. Председательствует в Комиссии министр по делам регионов. Кроме того, представитель парламента и двух государственных фондов (Enterprise Estonia и Фонд интеграции не-эстонцев) также принимают участие в работе Комиссии. Работа Комиссии и реализация плана деятельности финансируется из средств, предусмотренных на соответствующую деятельность планом действий, из существующих бюджетных ресурсов и вкладов организаций-участниц (например, Программы балтийско-американского партнерства).

Помимо этого, в 2006 г. Правительство приняло План развития по поддержке гражданской инициативы на период 2007-2011 гг. (КАТА). Документ опирается на долгосрочные приоритеты, оговоренные Концепцией (ЕКАК). За выполнение и управление КАТА отвечает Министерство внутренних дел. Указанные в Плане КАТА мероприятия проводятся также Министерством внутренних дел, Государственным казначейством, всеми министерствами и офисом министра по делам населения при участии местных органов власти, некоммерческого и делового секторов.

ФРАНЦИЯ

Во Франции оценка выполнения Французской Хартии является делом Национального совета по деятельности объединений (CNVA – Conseil National de la Vie Associative⁴²). CNVA – это консультативный орган, созданный в 1983 при офисе премьер-министра. В него входят 70 членов (у каждого из которых есть кандидат на замену), определенные министерствами⁴³. Эти члены совета представляют организации, которые отбирает для членства в CNVA сам премьер-министр. В CNVA имеется постоянный комитет, состоящий из сотрудников организации, представителей государственных министерств – каких именно, зависит от текущих задач – и представителей объединений местных органов власти (мэров городов, глав департаментов и регионов). Задача CNVA – изучать и наблюдать за всеми процессами жизни и деятельности объединений, консультировать сектор по вопросам интересующих законопроектов и регулятивных документов, выдвигать предложения по улучшению деятельности объединений и раз в три года готовить отчет по деятельности и развитию объединений в стране. Этот отчет, таким образом, является официальной оценкой выполнения правительством политики в отношении сектора НПО⁴⁴.

ВЕНГРИЯ

Сотрудничеству с НПО в Венгрии посвящены два документа. В 2002 г. правительство разработало Гражданскую стратегию государства, необязательный документ, реализация которого была возложена на Департамент гражданских отношений. Несмотря на необязательный характер документа, его основные цели были достигнуты и ключевые элементы Стратегии выполнены (например, создание Национального гражданского фонда;

⁴² CNVA – консультативный орган при премьер-министре страны, образованный в 1983 г. Подробнее см. Раздел 3.2.

⁴³ См. www.associations.gouv.fr

⁴⁴ Отчеты опубликованы на правительственном вебсайте www.associations.gouv.fr



принятие законодательства по добровольческой деятельности; увеличение доли государственного финансирования в бюджете НПО). Реализация задач проходила в тесном взаимодействии с НПО и другими министерствами, отвечающими за развитие своей конкретной сферы. В этом отношении реализацию можно назвать успешной. Однако, хотя были подведены итоги выполнения Стратегии и руководящие принципы принятого затем документа о последующих шагах (см. ниже) основывались на полученных уроках, не была проведена надлежащая оценка, в результате чего сейчас нет точных данных о долгосрочном влиянии выполнения Стратегии на сектор НПО (т. е., стали ли в результате государственной стратегии они более жизнеспособными и интегрированными в общество, а если да, то насколько, и т. д.)

В 2007 г. Правительство приняло «Решение о положениях в поддержку развития государственно-гражданских отношений (1065/2007)». В нем названы руководящие принципы и установлен порядок сотрудничества с третьим сектором на государственном уровне, перечислены 11 задач правительства по укреплению отношений между государством и НПО.

После общественных обсуждений Правительственное решение 2007 г. было подготовлено Департаментом гражданских отношений с учетом как предложений НПО, так и рекомендаций других министерств. В отличие от Стратегии, реализация которой была доверена одному органу, Правительственное решение 2007 г. продемонстрировало новый подход с целью децентрализации выполнения новой программы и укрепления сотрудничества с НПО и линейными министерствами. Таким образом, за сотрудничество со всем сектором отвечает не только Департамент гражданских отношений, а каждое министерство находится в непосредственном контакте и сотрудничает с НПО в своей конкретной сфере. Решение является обязательным для исполнения документом, и все министерства-исполнители обязаны подготовить детальный план действий в соответствии с изложенными в нем задачами.

V. ПЛАН РЕАЛИЗАЦИИ: ОСНОВА ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ И МОНИТОРИНГА РЕЗУЛЬТАТОВ

Для обеспечения выполнения задач, стратегий и обязательств во многих странах разработаны планы реализации. План может быть неотъемлемой частью программного документа, и тогда разрабатываться и приниматься одновременно с ним (например, в Хорватии, Македонии); или разрабатываться после принятия программного документа (Англия, Эстония). Независимо от того, на каком этапе он разработан, это одна из самых верных гарантий, что программный документ будет реализован. Все стороны, ответственные за выполнение конкретных элементов плана, следует опросить и дать возможность высказать свою точку зрения и предоставить свои рекомендации. **Участие обеспечит правильное определение приоритетов, реалистические сроки выполнения и понимание всеми участниками действий, которые им надлежит предпринять.**



Планы реализации принимаются обычно на год, два или больше, после чего пересматриваются. Как часть процесса пересмотра и мониторинга может также требоваться официальный или неофициальный отчет о результатах выполнения.

Существующие примеры планов реализации, как правило, выделяют следующие вопросы:

- Стратегические направления (общие задачи);
- Конкретные задания;
- Ожидаемые результаты;
- Действия и шаги, которые нужно предпринять;
- Показатели успеха;
- Органы / отдельные лица, ответственные за выполнение.

Чем детальнее план реализации, тем эффективнее он будет как руководство к действию во время выполнения. План также пригодится в процессе мониторинга и оценки выполнения.

В *Хорватии*, например, после принятия Национальной стратегии в феврале 2007 г. Правительственный офис по делам объединений разработал Оперативный план по реализации стратегии. Оперативный план четко обрисовал все меры, которые необходимо принять для поддержки реализации стратегических задач, а также все сроки и ответственных исполнителей среди министерств и ведомств. Конкретные ведомства, получившие в соответствии с Оперативным планом конкретные задания, рапортуют в Офис по вопросам сотрудничества о своих успехах или проблемах. Этот офис отвечает за предоставление правительству ежегодных отчетов о ходе выполнения. Отчет рассматривается и обсуждается правительством на заседаниях экспертных рабочих групп и координационных встречах, после чего принимается. В годовом отчете имеется следующая информация: название мероприятия, орган, ответственный за его проведение, описание предпринятых действий, статус выполнения, ожидаемый срок выполнения и рекомендации в отношении следующих шагов и действия по улучшению проведения данного мероприятия.

Согласно Отчету о работе Правительственного офиса по сотрудничеству с НПО за 2007-2008 гг., 64% всех мероприятий, запланированных на первый год, были начаты или уже завершены⁴⁵. Выполнение Оперативного плана обсуждалось также во время Дней объединений – ежегодного мероприятия, на котором НПО представляют свою работу и обсуждают различные темы и вопросы в рабочих группах. Результаты дискуссий и заключения групп были включены в Отчет по реализации стратегии и рассмотрены в ходе разработки мер по улучшению выполнения поставленных задач. Кроме того, некоторые НПО провели «теневого мониторинг» и направили свои отзывы о процессе и результатах реализации.

В *Англии* есть два документа в поддержку реализации Договора:

⁴⁵ <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/UZUVRH-Izvjesce%202007-2008%281%29.pdf>



- (1) *План совместных действий по Договору*⁴⁶ представляет собой программу на 2008-2009 гг. для организаций, ответственных за выполнение Договора – Комиссии, «Компакт войс» и Офиса по делам третьего сектора. В плане перечислены цели и расставлены приоритеты. В нем названы ожидаемые результаты выполнения конкретных задач (например, укрепление партнерств на национальном уровне для реализации Договора) и сопроводительная информация о необходимых для этого действиях и ответственный исполнитель (например, доведение Договора до всех правительственных органов с тем, чтобы он стал частью их партнерских отношений с третьим сектором; ответственный исполнитель – Офис по делам третьего сектора). Документ был принят на 8-м ежегодном совещании по Договору 17 декабря 2007 г. и вошел в Отчет Правительства страны перед Парламентом.
- (2) *План совместного выполнения Договора* четко очерчивает конкретные шаги, которые надлежит предпринять для достижения каждой цели, названной в Плане совместных действий по Договору. Он подробно описывает характер действий, конкретные задачи, кто является ответственным исполнителем, ожидаемый результат, промежуточные рубежи и конечный срок выполнения.⁴⁷

У эстонской концепции ЕКАК был План реализации на 2004-2006 гг. и график выполнения, которого, как правило, придерживались обе стороны. План формулировал задания, действия по достижению каждой задачи, показатели оценки достигнутых результатов, сроки выполнения и ответственную организацию. Он распределял обязанности и содержал фиксированный график. Хотя план был разработан для выполнения приоритетных задач ЕКАК, он также стал результатом взаимодействия правительства и третьего сектора и их общего понимания основных аспектов жизни общества, законодательной деятельности и экономики страны, а также принятия всеобъемлющего подхода к решению задач в этих сферах.

Хотя ЕКАК удалось обеспечить сотрудничество и обозначить общие цели, НПО были недовольны медленным ходом выполнения. Поэтому в 2008 г. NENO организовало первое общенациональное обсуждение будущего Концепции среди НПО. НПО выдвинули несколько предложений, включая изменение законодательства, усовершенствование механизмов реализации и заключение похожих соглашений на местном уровне.⁴⁸

План развития поддержки гражданских инициатив также предусматривал подготовку плана реализации. Министерство внутренних дел как главный координатор выполнения отвечает за составление итогового годового отчета правительству, в который войдут отчеты линейных министерств по выполнению конкретных задач. В отчет должна также войти информация о ходе выполнения, стоимости и всех произошедших изменениях. Министерства должны проинформировать коллег из других задействованных министерств и Министерство внутренних дел о предстоящей деятельности в своей сфере на следующий плановый период и бюджетный год.

⁴⁶ www.thecompact.org.uk/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=101401

⁴⁷ www.thecompact.org.uk/shared_asp_files/GFSR.asp?NodeID=101353

⁴⁸ www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008/estonia.pdf



Французская Хартия не содержит плана реализации, а только констатирует, что каждые три года CNVA должна проводить оценку и представлять ее результаты Парламенту и Совету по экономике и социальным вопросам⁴⁹. Похоже, что для выполнения Хартии не предпринимались конкретные шаги, в основном из-за отсутствия политической поддержки и интереса. В 2006 г., однако, французское правительство созвало национальную конференцию по вопросам деятельности объединений, которую можно рассматривать как «боковую ветвь» в развитии Хартии 2001 г.; она расценивается как инструмент поддержания открытого публичного диалога по важным вопросам государственной политики между НПО и правительством. Первая национальная конференция была посвящена трем вопросам, касающимся некоммерческого сектора: (1) упрочению места объединений в гражданском диалоге; (2) укреплению договорных отношений между общественными организациями и государством и (3) поддержке деятельности добровольцев. Были собраны три рабочие группы, состоявшие из различных представителей НПО, которые, проработав пять месяцев, представили свои рекомендации тогдашнему Министерству по делам молодежи и спорта по каждой из главных тем конференции. По следам конференции были определены 25 задач с целью направить действия правительства и/или законодателей в отношении развития общественного сектора в нужное русло. Выполнение этих задач было рассмотрено и соответствующий документ опубликован на правительственном вебсайте в конце 2007 г.⁵⁰ В результате были приняты некоторые подзаконные акты и предприняты другие меры (например, усовершенствована процедура сбора статистики по сектору НПО, созданы условия для подачи онлайн-запроса на государственное финансирование, создан онлайн-справочник НПО страны, выпущен справочник по государственному финансированию). Тем не менее, отсутствие консультаций и сотрудничества по вопросам реализации 25 задач не позволили выполнить их до конца. На предстоящей в декабре 2009 г. новой национальной конференции эти вопросы будут рассмотрены вновь.⁵¹

Как уже отмечалось, **венгерское** правительство своим решением обязало ряд министерств подготовить детальный план в соответствии с поставленными задачами. Во время подготовки этих планов министерства постоянно консультировались с НПО, с которыми уже сотрудничали ранее. Кроме того, процесс подготовки был открыт для всех желающих направить свои пожелания по проектам планов действий. По форме эти планы могут отличаться, но в целом они, как правило, вначале называют конкретную задачу (например, «координация мер по поддержке деятельности добровольцев»), а затем отдел ведомства, ответственный за выполнение («отдел гражданских отношений»), и график или дату выполнения. Называются также другие организации, которые могут быть задействованы в

⁴⁹ Совет по экономике и социальным вопросам – совещательный орган правительства, дает рекомендации и принимает участие в обсуждении законопроектов в парламенте. По каждому основному виду экономической и социальной деятельности Совет должен обеспечить юридическое представительство. Сектор общественных организаций представлен в Совете на национальном уровне через Группу общественных объединений (5 членов), а также на региональном уровне.

⁵⁰ http://www.jeunesse-vie-associative.gouv.fr/IMG/pdf/CVA_25_mesures_tableau_100807.pdf

⁵¹ Jacques Henrard, President of CPCA, “La CPCA: une reconnaissance du mouvement associatif organisé,” in *Juris Associations*, No 384, 15 September 2008



процессе, и НПО, к которой они могут обратиться за помощью (например, Национальный центр добровольцев).⁵² Министерства обязаны также готовить ежегодные отчеты о выполнении своих индивидуальных планов действий и до начала апреля года представлять их в Министерство социальной политики и труда. Министерство затем публикует эти отчеты на центральном информационном портале по вопросам общественных организаций.

Что касается мониторинга выполнения стратегических документов, следует отметить, что венгерские НПО обязаны ежегодно подавать данные о своей деятельности, доходах, штате (включая добровольцев) и инфраструктуре в Центральный офис статистики, который проводит регулярный анализ этих сведений для получения как картины сектора, так и представления о выполнении стратегических документов.

VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Модели правительственных офисов, ответственных за поддержание сотрудничества и развитие третьего сектора, а также за выполнение положений политических документов – различны в каждой из рассмотренных стран. Они соответствуют конкретным нуждам, которые привели к их созданию, и исходят из документов, делегирующих их функции и отражающих общий контекст и взаимоотношения между секторами. Как уже указывалось выше, существуют определенные ключевые факторы, которые необходимо принимать во внимание при решении того, какая именно модель может быть наилучшим образом адаптирована к местным условиям, или же при попытке создания своей собственной уникальной модели. Таковые включают следующее: приложение особых усилий, направленных на нахождение соответствующей задаче личности, которая была бы способна эффективно возглавлять офис; уверенность в том, что сотрудничество и выполнение положений документов не являются обязательствами лишь данного офиса, но представляют собой продукт совместной работы и усилий различных ведомств, гарантируя, тем самым, что имеется приверженность осуществлению модели, и что все стороны являются соавторами документа, создания офиса и самого процесса внедрения.

Пожалуй, самой насущной проблемой является то, должно ли выполнение положений политических документов о сотрудничестве проводиться лишь правительством, или же предполагается участие НПО. В случае двусторонних соглашений, данный вопрос становится более прямолинейным, поскольку данные документы могут содержать положения о круге ответственности НПО, в силу чего их участие в выполнении будет необходимым. В то же время, в случае односторонних документов, существующие примеры указывают на то, что участие НПО во внедрении и мониторинге должно приветствоваться, даже если данные стратегии предполагают, главным образом, мероприятия, проводимые правительствами. Основной целью данных стратегий представляется развитие третьего сектора. Они ставят перед собой конкретные нужды и

⁵² Примеры из Плана гражданских действий Министерства социальной политики и труда на 2007-2010 гг.



области деятельности данного сектора. Зачастую, сам сектор работает над решением своих проблем и проводит необходимую деятельность. В случае совместного участия в усилиях, НПО могут поддерживать процесс выполнения: они могут привнести экспертные знания, человеческие ресурсы и финансирование, направленные на достижение целей. Преимущества выполнения задач в сотрудничестве с НПО признаются почти во всех аспектах процесса выполнения, как его определяют в европейских странах. Посему, НПО либо отводится официальная роль в процессе путем включения их в структуру, которая отвечает за внедрение и проводит мониторинг, либо они активно задействуются в разработку планов действия/выполнения, а также и непосредственно в процесс реализации.

Украинская Концепция предполагает, что *«осуществление должно проводиться органами исполнительной власти и НПО – совместно или раздельно»*. Мы рекомендовали бы более активное вовлечение в данный процесс НПО, и, по возможности, официальное создание совместного органа, ответственного за проведение в жизнь Концепции и мониторинг. Данная рекомендация основывается на том факте, что сама Концепция обязывает исполнительную власть *«создать условия, которые позволяли бы институтам гражданского общества проводить мониторинг состояния выполнения Концепции»*.

Примеры европейских стран также демонстрируют то, что детальные планы действий или выполнения способствуют проведению в жизнь положений, содержащихся в политических документах, и увеличивают вероятность достижения целей. Это достигается благодаря тому, что планы выполнения подробно прописывают цели и задачи и устанавливают круг ответственности различных учреждений. Таким образом, достигается децентрализация выполнения, и конкретные задачи ставятся именно тем органам, которые наиболее компетентны и наилучшим образом позиционированы для реального выполнения. Украинская Концепция предусматривает разработку такого плана, основанного на точках зрения, наработанных в результате открытых дискуссий. Мы еще раз хотели бы подчеркнуть важность разработки такого плана в тесном сотрудничестве со всеми сторонами, которые могут гарантировать его более эффективную реализацию, а именно - представителями различных министерств, ведомств и НПО. Данный план должен разрабатываться изначально, быть подробным и содержать конкретные направления, показатели и временные рамки. И что очень важно – он должен быть открыт для оценки, пересмотра и усовершенствования с тем, чтобы обладать достаточной гибкостью и способностью подстроиться под изменяющиеся обстоятельства, а также реагировать на появляющиеся новые нужды.

Очень важным представляется то, что правительство должно предоставлять конкретное финансирование для проведения данной деятельности. Кроме того, НПО также могут приглашаться для совместного проведения определенной деятельности и, по возможности, вкладывать свои ресурсы, которыми они обладают или которые смогут привлечь. Однако, что касается стратегии, важным представляется тот факт, что правительство признает финансовые обязательства, связанные с выполнением, и закладывает соответствующие расходы в бюджеты конкретных учреждений, ответственных за выполнение. В противном случае, недостаток финансирования может оказаться преградой для реализации плана.



В то время, как ответственность за выполнение может возлагаться на нескольких участников, очень важно определить главного координатора всего процесса. Подобная роль может быть поручена конкретному министерству или отделу внутри министерства, который будет работать в сотрудничестве с совещательным органом, состоящим из представителей НПО и других министерств. Альтернативно, это может быть отдельный орган, ответственный за выполнение, состоящий из представителей министерства и НПО. Подобный орган должен быть учрежден на основании четких правил, и должен обладать полномочиями осуществления выполнения путем постановки требований к различным учреждениям / сторонам о выполнении своих обязательств.

Должны быть представлены конкретные правила касательно отчетности и мониторинга результатов. Мониторинг должен быть возложен на орган, который определен для координации действий, и должен проводиться в сотрудничестве с другими государственными учреждениями (к примеру, статистическим управлением) и/или НПО. Правительство может поддерживать этот процесс путем участия в мониторинге вместе с НПО и, по возможности, путем финансирования данного процесса.

Помимо всего вышесказанного, следует отметить то, что, по сути, правительство и НПО вступают в сотрудничество, поскольку обладают общими целями и исходят из того, что данное сотрудничество принесет осязаемые положительные результаты всему обществу. Политические документы, органы, ответственные за сотрудничество, и прочие механизмы институализированного партнерства следует воспринимать в качестве проявления этих совместных намерений. Самыми же важными факторами успеха любого сотрудничества является признание, уважение и приверженность общим ценностям.

БИБЛИОГРАФИЯ

Исследования, доклады, статьи

Bourel, E., “*Historique et enjeux de la démarche de charte d’engagements réciproques*”,
Seminaire d’Avignon, La Tribune de la Fonda, 180-181, aout-octobre 2006, p.34-36 ;

Болгарский Центр некоммерческого права – «Механизмы назначения представителей НПО», 2009 г.;

Bullain, N., and Toftisova, R., “*A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO/Government Cooperation*” (2005), International Journal of Not-for-Profit Law, Vol. 7, Issue 4, www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol7iss4/art_1.htm;

Эстонский Открытый Фонд и ECAS (European Citizens Action Service), под ред.: Tony Venables, “*A European Framework Agreement with Civil Society for a less Distant European, A Comparison of national Compacts*”, январь 2009 г.;

Gerasimova, M., “*The Liaison Office as a Tool for Successful NGO-Government Cooperation: An Overview of the Central and Eastern European and Baltic Countries’ Experiences*”,
www.icnl.org/knowledge/ijnl/index.htm;



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Арацзай Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Hadzi-Miceva, K., “*Legal and Institutional Mechanisms for Government-NGO Cooperation in Hungary, Estonia and Croatia*”, in “Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa,” edited by Marek Rymysza, published by the Institute for Public Affairs, Poland;

Henrard, J., President of CPCA, “*La CPCA: une reconnaissance du mouvement associatif organize*,” in Juris Associations, No 384, 15 September 2008;

KLON/JAWOR - the Challenge of Solidarity, доклад CIVICUS о состоянии гражданского общества в Польше – с Интернет-сайта:
http://www.civicus.org/media/CSI_Poland_Country_Report.pdf, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Marček, E., *Dialogue Between the Government and Civil Society in Slovakia*, Organizacje pozarządowe i władza publiczna, Drogi do partnerstwa, by the Institute of Public Affairs, Poland, 2008 г.;

Mežnarič, I., «*Меры по укреплению гражданского диалога и партнерства. Опыт Словении*» - с Интернет-сайта:
http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2006/doc/presentations/e/meznaric_10e02.doc
по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Toftisova, R., “*Implementation of NGO-Government Cooperation Policy Documents: Lessons Learned*”, IJNL, volume 8, issue 1, www.icnl.org/KNOWLEDGE/ijnl/vol8iss1/special_2.htm.

Политические документы, органы, ответственные за сотрудничество, и другие интернет-ресурсы

Кабинет Министров, сотрудничество с третьим сектором – с Интернет-сайта:
www.cabinetoffice.gov.uk/third_sector/about_us.aspx, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Компакт – с Интернет-сайта: <http://www.thecompact.org.uk/>, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Compact Voice, *How was the Compact written?* – с Интернет-сайта:
http://www.compactvoice.org.uk/information/100835/100888/essential_information/#how, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Хорватский Национальный Фонд Развития гражданского общества – с Интернет-сайта:
<http://zaklada.civilnodrustvo.hr/frontpage>, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Офис сотрудничества с НПО Хорватии – с Интернет-сайта: www.uzuvrh.hr, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Правительство Чехии, *Правительственный Совет по негосударственным некоммерческим организациям* – с Интернет-сайта:



European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Арацзай Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org



International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

<http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rmno/archiv/governmental-council-for-non-state-non-profit-organisations-3948/>, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Департамент общественно-полезных организаций Министерства труда и социальной политики Польши – «Круг ответственности Совета по общественным организациям» - с Интернет-сайта:

www.pozytek.gov.pl/Basic_information_on_the_Public_Benefit_Works_Council_588.html, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Венгерский план гражданского действия Министерства общественных организаций и профсоюзов на 2007-2010 гг.;

La Conference Nationale de la Via Associative, 25 Mesures, с Интернет-сайта:

http://www.jeunesse-vie-associative.gouv.fr/IMG/pdf/CVA_25_mesures_tableau_100807.pdf, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Стратегия сотрудничества правительства Республики Словения с НПО – с Интернет-сайта:

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija-angl.pdf, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Национальный Совет по общественным организациям (Франция) – с Интернет-сайта:

<http://www.associations.gouv.fr/>, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

Сеть НКО Эстонии – с Интернет-сайта: www.ngo.ee, по состоянию на 15 Октября 2009 г.;

USAID, *The 2008 NGO Sustainability Index For Central and Eastern Europe and Eurasia* - с Интернет-сайта:

http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/2008, по состоянию на 15 Октября 2009 г.