

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Март 2016 года

Настоящий сравнительный анализ стал возможным благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID), при финансовой поддержке Министерства международного развития Великобритании (DFID) через грант Программы USAID по совместному управлению, реализуемой Ист-Вест Менеджмент Институтом. Ответственность за содержание публикации возлагается на Европейский центр некоммерческого права (ECNL) и не обязательно отражает позицию USAID, Правительства США или Ист-Вест Менеджмент Института.

УДК _____
ББК _____
С _____

Автор и составитель: Ивана Розенцвейгова, Юридический консультант ECNL

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ
И ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ./ Авт.-сост.
Розенцвейгова И.- Б.: 2016. – 47 с.

ISBN _____

В настоящем сравнительном анализе представлен обзор стратегических документов о взаимодействии государственных органов и организаций гражданского общества, действующих в Болгарии, Грузии, Молдове, Эстонии, Хорватии и Филиппинах. Цель настоящей публикации – оказать поддержку в разработке, принятии и исполнении аналогичного стратегического документа о сотрудничестве в Кыргызской Республике путем представления положительного европейского и мирового опыта. Публикация предназначена для широкого круга читателей.

Заявление об отказе от ответственности: Материалы, представленные в данном пособии, предназначены для общего сведения и не должны использоваться читателями для принятия или отказа от каких бы то ни было решений.

С _____

УДК _____

ISBN _____

ББК _____

© 2016 Программа по совместному управлению, финансируемая USAID и реализуемая Ист-Вест Менеджмент Институтом (EWMI)

СОДЕРЖАНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ	5
2. ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ ХАРАКТЕРИСТИК СТРАН.....	7
2.1. БОЛГАРИЯ	7
2.1.1. <i>Резюме</i>	<i>7</i>
2.1.2. <i>Процесс инициирования и разработки стратегического документа.....</i>	<i>7</i>
2.1.3. <i>Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе</i>	<i>8</i>
2.1.4. <i>Основные препятствия при разработке стратегического документа и его</i>	<i>9</i>
<i>реализации</i>	<i>9</i>
2.1.5. <i>Кто подписал или утвердил окончательный вариант?.....</i>	<i>9</i>
2.1.6. <i>Обзор исполнения.....</i>	<i>10</i>
2.2. ХОРВАТИЯ	12
2.2.1. <i>Резюме</i>	<i>12</i>
2.2.2. <i>Процесс инициирования и разработки стратегического документа.....</i>	<i>12</i>
2.2.3. <i>Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе</i>	<i>13</i>
2.2.4. <i>Основные препятствия при разработке стратегического документа и его</i>	<i>14</i>
<i>реализации</i>	<i>14</i>
2.2.5. <i>Кто подписал или утвердил окончательный вариант?.....</i>	<i>15</i>
2.2.6. <i>Обзор исполнения.....</i>	<i>15</i>
2.3. ЭСТОНИЯ.....	18
2.3.1. <i>Резюме</i>	<i>18</i>
2.3.2. <i>Процесс инициирования и разработки стратегического документа.....</i>	<i>18</i>
2.3.3. <i>Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе</i>	<i>19</i>
2.3.4. <i>Основные препятствия при разработке стратегического документа и его</i>	<i>20</i>
<i>реализации</i>	<i>20</i>
2.3.5. <i>Кто подписал или утвердил окончательный вариант?.....</i>	<i>21</i>
2.3.6. <i>Обзор исполнения.....</i>	<i>21</i>
2.4. ГРУЗИЯ	23
2.4.1. <i>Резюме</i>	<i>23</i>
2.4.2. <i>Процесс инициирования и разработки стратегического документа.....</i>	<i>23</i>
2.4.3. <i>Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе</i>	<i>24</i>
2.4.4. <i>Основные препятствия при разработке стратегического документа и его</i>	<i>25</i>
<i>реализации</i>	<i>25</i>
2.4.5. <i>Кто подписал или утвердил окончательный вариант?.....</i>	<i>25</i>
2.4.6. <i>Обзор исполнения.....</i>	<i>25</i>
2.5. МОЛДОВА.....	26

2.5.1.	<i>Резюме</i>	26
2.5.2.	<i>Процесс инициирования и разработки стратегического документа</i>	26
2.5.3.	<i>Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе</i>	28
2.5.4.	<i>Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации</i>	29
2.5.5.	<i>Кто подписал или утвердил окончательный вариант?</i>	30
2.5.6.	<i>Обзор исполнения</i>	30
2.6.	ФИЛИППИНЫ	32
2.6.1.	<i>Резюме</i>	32
2.6.2.	<i>Процесс инициирования и разработки стратегического документа</i>	32
2.6.3.	<i>Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе</i>	33
2.6.4.	<i>Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации</i>	34
2.6.5.	<i>Кто подписал и утвердил окончательный вариант?</i>	34
2.6.6.	<i>Обзор исполнения</i>	34
3.	ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ПО СТРАНАМ	35
3.1.	Процесс инициирования и разработки стратегических документов	35
3.1.1.	<i>Процесс инициирования стратегического документа</i>	35
3.1.2.	<i>Назначение документа</i>	35
3.1.3.	<i>Процесс разработки документа</i>	36
3.2.	Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе	37
3.3.	Правовой характер документа	39
3.4.	Планы действий	39
3.5.	Механизмы мониторинга и отчетности о реализации	39
3.6.	Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации	40
3.7.	Усвоенные уроки и обмен опытом	41
4.	РЕКОМЕНДАЦИИ	43
5.	ССЫЛКИ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ И СОПРОВОДИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ	45
6.	ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА И ПОЛЕЗНЫЕ РЕСУРСЫ	46

1. ВВЕДЕНИЕ

Стратегические документы, обеспечивающие взаимодействие государственных органов и организаций гражданского общества (ОГО)¹, важны не только потому, что поддерживают сотрудничество в совместно определяемых направлениях, но и потому, что могут служить инструментом завоевания доверия. Обычно в стратегических документах подчеркиваются совместно согласованные цели, обязательства и действия, которые необходимы для поддержки гражданского общества, расширения взаимодействия и сотрудничества сторон и поощрения участия. Впервые такие документы были приняты в Европе в 90-х годах прошлого столетия², и с тех пор год за годом становятся все более и более популярными. Они могут быть разработаны в виде односторонних документов, устанавливающих те или иные обязательства для государственных органов (стратегии, уставы), а также двухсторонних – предусматривающих также обязательства для НПО (соглашения, договоры, меморандумы). Они могут охватывать вопросы, относящиеся ко всему гражданскому обществу, или же к конкретной сфере (налогообложение, волонтерская работа).³

В данной работе представлен обзор подобных стратегических документов, действующих в Болгарии, Грузии, Молдове, Эстонии, Хорватии и Филиппинах. Ее цель – оказать поддержку в разработке, принятии и исполнении аналогичного стратегического документа о сотрудничестве в Кыргызской Республике путем представления положительного европейского и мирового опыта. Работа была написана по итогам кабинетного анализа стратегических документов, статей экспертов, оценочных отчетов и других доступных источников. Кроме этого, автор проводил беседы с партнерами и экспертами в этих странах, в частности по вопросам исполнения.

Информация о практике этих стран и их анализ выстроены вокруг следующих главных вопросов:

- процесс инициирования и разработки стратегического документа;
- механизмы сотрудничества, предусмотренные в стратегическом документе;
- основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации;
- орган, подписавший или утвердивший окончательный вариант документа;
- обзор исполнения и воздействия.

Работа поделена на три главных раздела: (1) обзор ключевых характеристик опыта шести стран, (2) основные выводы по результатам изучения опыта этих стран, (3) рекомендации,

¹ Термины «ОГО» (организация гражданского общества) и «НПО» (неправительственная организация) являются взаимозаменяемыми и охватывают узкое определение «гражданского общества», которое включает следующие критерии: 1) это добровольная организация, созданная частным правовым документом (договором, учредительным актом), нежели законом; 2) она может быть членской или не членской организацией; 3) она не входит в структуру правительства; 4) она преследует цели, связанные с общественными благами или взаимной выгодой; 5) она некоммерческая. Следовательно, под этот термин подпадают общественные объединения, фонды, частные учреждения, центры, некоммерческие корпорации и другие организации, отвечающие вышеуказанным критериям и являющиеся субъектами стратегического документа конкретной страны.

² Первый официальный документ о сотрудничестве был разработан в Англии в виде соглашения о сотрудничестве (его также называют Компакт) и подписан представителями правительства и ОГО в 1998 году.

³ Подробнее: Катерина Хаджи-Мицева Эванс. Европейский опыт применения стратегических документов и общественных приемных, способствующих развитию гражданского общества. ECNL/ ICNL, 2009; <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/index.html>

разработанные по итогам анализа опыта этих стран для поддержки усилий кыргызстанских партнеров при разработке и принятии стратегического документа о сотрудничестве.

2. ОБЗОР КЛЮЧЕВЫХ ХАРАКТЕРИСТИК СТРАН

В данном разделе представлен обзор шести стран, которые приняли или начали процесс принятия стратегического документа о взаимодействии государства и гражданского общества. Как было сказано во Введении, информация по каждой стране выстроена вокруг нескольких вопросов, представляющих особый интерес для гражданского общества Кыргызстана.

2.1. БОЛГАРИЯ

2.1.1. Резюме

Название документа	Болгарская стратегия поддержки развития гражданских организаций в Республике Болгария на 2012-2015 годы
Инициаторы	Группа ОГО
Цель	• Наладить рабочее партнерство между государством и ОГО; • Достичь финансовой устойчивости ОГО в Болгарии; • Создать условия для гражданского участия.
Принятие	Принята Советом министров 5 сентября 2012 г.
Описание исполнения	План реализации Стратегии

2.1.2. Процесс инициирования и разработки стратегического документа

Процесс разработки **Болгарской стратегии поддержки развития гражданских организаций в Республике Болгария на 2012-2015 годы**⁴ был иницирован в 2010 году группой ОГО, в которую вошли Центр независимой жизни, Центр инклюзивного образования, Национальная сеть по делам детей, Болгарский форум доноров, Фонд RACEL и Болгарский центр некоммерческого права (BCNL). Они признали необходимость в анализе и реформировании системы государственного финансирования ОГО. Анализ, подготовленный BCNL, показал, что основная часть финансовых средств направлялась непосредственно ОГО, указанным в государственном бюджете, без проведения открытого конкурса. Не существует четкой идеи или стратегии, которая бы указывала, какого рода программы и проекты необходимо поддерживать. Поэтому в одной из главных рекомендаций, содержащихся в анализе, говорилось о явной потребности в разработке стратегии для ОГО.

Результаты анализа вместе со сравнительным обзором ситуации в Болгарии и других странах были представлены ключевым лицам, принимающим решения. BCNL организовал учебный тур в Эстонию для группы отобранных государственных чиновников, которые имели право принимать решения. В результате этих инициатив Министр по распоряжению средствами ЕС в начале 2012 года организовал круглый стол, на котором были представлены ключевые рекомендации, содержащиеся в анализе. Это послужило основанием для принятия решения о создании **совместной рабочей группы ОГО и правительства**, которой поручили разработать видение и проект Стратегии развития гражданского общества.

Организациям гражданского общества, принимавшим участие в круглом столе, предложили выбрать четырех представителей в рабочую группу. Такое же предложение было

⁴ Со Стратегией поддержки развития гражданских организаций в Республике Болгария на 2012-2015 годы можно ознакомиться на сайте: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=775>.

сделано национальной организации, представляющей интересы лиц с ограниченными возможностями здоровья, и она также направила своих представителей. Со стороны государства в рабочую группу были включены представители из ключевых министерств (Министерство финансов, Министерство труда и социальной политики, Министерство юстиции и Совет министров), а также депутат Парламента. Председателем Совместной рабочей группы стал Министр по распоряжению средствами ЕС. На своем первом заседании эта большая рабочая группа выбрала оперативную группу поменьше для разработки первого проекта текста Стратегии, который затем должен был быть вынесен на обсуждение и утверждение большой рабочей группой. Это облегчило процесс и позволило быстро добиться первых результатов. Включение ОГО в рабочую группу было очень важно, потому что это помогло завоевать их доверие, когда речь шла о сотрудничестве, было важно осуществить это на практике. Более того, ОГО по-настоящему верили, что это их Стратегия, так как они участвовали в подготовке проекта и обсуждении главных вопросов.

В мае 2012 первый проект Стратегии был готов и размещен для общественного обсуждения на веб-сайте, где обычно публикуются проекты стратегий и законов для этих целей.⁵ В ходе письменных консультаций с 28 мая по 15 июня 2012 г. было получено более 130 комментариев от 44 организаций и граждан. Кроме этого, 26 июня 2012 Министр по распоряжению средствами ЕС организовал общественные слушания с участием представителей всех организаций, представивших свои комментарии или проявивших интерес к проекту документа.

И наконец, проект Стратегии направили в различные министерства в рамках официальной процедуры согласования Совета министров. В итоге Стратегия была утверждена Советом министров 5 сентября 2012 года. В отдельном документе, прилагаемом к Стратегии, содержалось видение создания механизма финансирования гражданского сектора.

2.1.3. Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе

Видение стратегии ОГО выражено следующим образом: «ОГО в Республике Болгария – активны, независимы, устойчивы и связаны с народом».

Стратегия включает три основные меры:

- 1-я мера: наладить рабочее партнерство между государством и ОГО;
- 2-я мера: достичь финансовой устойчивости ОГО в Болгарии;
- 3-я мера: создать условия для гражданского участия.

Каждая мера предполагает набор запланированных мероприятий. Эти мероприятия далее представлены в деталях в Плане реализации стратегии⁶, в котором указаны сроки реализации каждого мероприятия, ответственное учреждение и ожидаемые результаты. В Стратегии запланировано создание двух ключевых институтов:

- **Совет по развитию гражданского общества** – при Премьер-министре;
- **Механизм финансирования гражданского сектора в Болгарии** – документ предусматривает либо создание института (фонда), либо уполномочивание одной из

⁵ Веб-сайт для общественного обсуждения: www.strategy.bg

⁶ Доступен по ссылке:

http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/news_docs/2012/action_plan_strategie_ngo_oktober_2012_final.pdf.

существующих организаций предоставлять финансовые средства на поддержку развития гражданского общества.

«Совет по развитию гражданского общества» был обозначен как главный орган, которому поручили мониторинг реализации Стратегии, однако совет в итоге не был создан.

2.1.4. Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации

Реализации стратегии ОГО мешало несколько препятствий:

- a) **Политическая обстановка.** Всего через 3 месяца после принятия Плана реализации Стратегии правительство было вынуждено уйти в отставку. По сути, оно не могло приступить к реализации Стратегии, поскольку рабочая группа, созданная при Министерстве юстиции для выполнения первых шагов в рамках Стратегии, не смогла выполнить поставленные перед ней задачи. Ее работа обеспечила бы ключевые институты - Совет по развитию гражданского общества и Фонд по поддержке ОГО – что было законодательно гарантировано.

В последующие два года сменилось четыре правительства, в том числе два временных, главной задачей которых была подготовка к проведению выборов. Кроме этого, после выборов, которые прошли в 2013 году, прошли беспрецедентные массовые акции протеста с требованиями отставки нового правительства. Это создало повышенную напряженность в отношениях значительной части гражданского общества и власти и заблокировало все шаги по сотрудничеству. Работа по Стратегии возобновилась только в конце 2014 года.

- b) **Неясность с ответственностью за реализацию.** Ключевым институтом для выполнения ряда мер был назначен Совет, но он так и не был создан. Другим ключевым органом, ответственным за реализацию мер, было Министерство по распоряжению средствами ЕС, однако с марта 2013 года такого министерства не существовало. В официальном ответе⁷ Совет министров отметил, что некоторые мероприятия не были выполнены, так как ответственные за их реализацию учреждения уже не существовали. Кроме того, за многие мероприятия должны были отвечать несколько учреждений, а их ответственность не была ясна.
- c) **Отсутствие единого органа, отвечающего за общую реализацию.** Эту функцию должен был взять на себя Совет, но он так и не был создан. Следовательно, невозможно определить целесообразность наличия такого параметра. Более того, неясно, обладал бы этот первичный совещательный орган институциональными полномочиями для обеспечения реализации Стратегии.
- d) **Отсутствие финансирования.** На реализацию Стратегии не были выделены средства, поэтому ряд учреждений, к примеру, орган Статистики, заявили о невыполнении порученных им мероприятий. Министерство финансов так и не выделило средства на создание Фонда.

2.1.5. Кто подписал или утвердил окончательный вариант?

⁷ Ответ за запрос, направленный BCNL 25 июля 2015 г. в соответствии с Законом «О доступе к информации».

Стратегия была принята **Советом министров** в сентябре 2012 года. Помимо этого, Совет министров разработал План реализации, который был принят в декабре того же года.⁸

2.1.6. Обзор исполнения

Из 20 мероприятий, указанных в Плате реализации Стратегии, начали реализовывать только семь.⁹ Стратегия рассчитана на период с 2012 по 2015 год, а значит, большая ее часть не реализуется, ни одна из мер не осуществлена полностью.

Некоторые из запланированных мероприятий были реализованы не в соответствии со Стратегией или независимо от нее. К ним относятся следующие:

- мероприятие, связанное с включением гражданского образования в дошкольную и школьную программы. Ответственным по этому мероприятию было Министерство образования, но оно не предприняло никаких шагов. С другой стороны, один из действующих депутатов парламента представил новый законопроект о дошкольном и школьном образовании, в котором этот вопрос был урегулирован и он был принят;
- за разработку законопроекта о волонтерской деятельности отвечало Министерство культуры, и у него уже был вариант законопроекта на момент принятия Стратегии. Однако ведомство не проявило заинтересованности в принятии законопроекта. В настоящее время процесс возобновился по инициативе группы депутатов парламента при поддержке Министерства молодежи и спорта.

Несмотря на то, что мероприятия в рамках стратегии не выполняются, есть ряд **важных выводов**, на которые следует обратить внимание:

- 1) Стратегия является первым документом такого рода в Болгарии и провозглашает важность ОГО. В документе содержатся четкие обязательства власти по поддержке ОГО;
- 2) ОГО использовали Стратегию в качестве важного аргумента, когда работали с различными государственными органами;
- 3) есть ряд конкретных достижений, которые можно связать с наличием Стратегии:
 - а) В начале 2013 года были предложены изменения в закон об НПО, и их главной целью стало формирование правовой основы для создания Фонда и Совета. В конце 2014 года работа над поправками возобновилась, началось их общественное обсуждение. В ходе этого процесса было решено, что Министерство юстиции может перевести регистрацию ОГО из региональных судов (там она проходила медленнее и обходилась дороже) в Регистрационное агентство.
 - б) Благодаря наличию Стратегии у ОГО появилась возможность добиваться того, чтобы «участие граждан в принятии решений» было выделено как отдельное приоритетное направление в одной из операционных программ ЕС (по добросовестному управлению). В результате будет выделено ОГО 10 млн евро для реализации этой программной деятельности.
 - в) Развитие ОГО было включено в другие государственные документы, такие как план по Партнерству «Открытое правительство» и Дорожная карта по реализации

⁸ План реализации можно найти по ссылке: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=775>.

⁹ Оценка реализации Стратегии, выполненная BCNL и Фондом PACEL в октябре 2015 года. http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/pregled_ngo_strategy_2012_2015_final_draft.pdf.

Стратегии государственного управления, в которых содержатся ссылки на ряд конкретных мер, предусмотренных в Стратегии ОГО (например, в Плане по Партнерству «Открытое правительство» в качестве одной из конкретных мер указано создание Совета по развитию гражданского общества).

Стратегия все еще актуальна в плане решения проблем ОГО: исследование, проведенное среди 128 ОГО в июне 2015 года, показало, что 86% всех ОГО признают необходимость в постоянной государственной политике по отношению к ОГО. В настоящее время ведется дискуссия относительно того, что должно дальше произойти со Стратегией. BCNL провел оценку реализации Стратегии, и подготовленные по ее итогам рекомендации обсуждались во время круглого стола в ноябре 2015 года с участием более 60 ОГО. Ключевая рекомендация заключается в том, чтобы правительство продлило срок реализации Стратегии и утвердило пересмотренный План действий, в котором будут изменены ряд мероприятий и предложены несколько новых.

2.2. ХОРВАТИЯ

2.2.1. Резюме

Название документа	Национальная стратегия по созданию благоприятной среды для развития гражданского общества на 2012-2016 годы
Инициаторы	ОГО, эксперты, представители государственных органов на Днях НПО в 2011 году
Цель	«Создать условия для общественного развития, в которых граждане и ОГО, во взаимодействии с другими секторами, активно, на равных правах, ответственно, в соответствии с принципами устойчивого развития и деятельности на благо общества, участвовали бы в построении общества благополучия и равных возможностей для всех».
Принятие	Принята Правительством 12 июля 2012 г.
Описание исполнения	Является неотъемлемой частью текста Национальной стратегии

2.2.2. Процесс инициирования и разработки стратегического документа

Национальная стратегия по созданию благоприятной среды для развития гражданского общества на 2012-2016 годы (далее – «Стратегия»)¹⁰ – это второй национальный стратегический документ о взаимодействии правительства и гражданского общества. Правительство Хорватии было заинтересовано в принятии стратегического документа о взаимодействии в силу той важной роли, которую ОГО играют в социальном и экономическом развитии страны. Кроме этого, Хорватия готовилась к вступлению в Европейский союз, а эффективное сотрудничество между государством и ОГО – это ключ к формированию и исполнению политики ЕС. Причиной инициирования и принятия второй Стратегии стала необходимость продолжать выполнение задач первой стратегии и поддерживать развитие гражданского общества в Хорватии. Многие задачи из первого документа выполнялись не до конца, в частности, из-за неясно установленных индикаторов для мониторинга реализации, а также недостаточного потенциала компетентных органов-исполнителей.

Согласно тексту нынешней Стратегии, ее задача – «создать условия для общественного развития, в которых граждане и ОГО, во взаимодействии с другими секторами, активно, на равных правах, ответственно, в соответствии с принципами устойчивого развития и деятельности на благо общества, участвовали бы в построении общества благополучия и равных возможностей для всех».

Разработка Стратегии официально стартовала в Дни НПО в 2011 году. Мероприятие посетило примерно двести участников – ОГО, эксперты, представители государственных органов. Они совместно разработали предложения, касающиеся видения развития гражданского общества в Хорватии. Конференция Дней НПО 2011 года была организована по принципу «открытого пространства» - без подготовленной заранее повестки, с высоко интерактивной

¹⁰ Национальная стратегия по созданию благоприятной среды для развития гражданского общества на 2012-2016 годы доступна по ссылке:
<https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/National%20Strategy-Civil%20Society-Croatia-2012-2016-eng.pdf>.

структурой. Такая структура позволила всем присутствующим принять активное участие и внести свой вклад в разработку видения развития гражданского общества в Хорватии.¹¹

Как продолжение этого процесса в июне 2011 года прошло обсуждение проекта видения по разработке Стратегии. В нем приняли участие примерно 30 человек – представители государственных органов и ОГО. Была достигнута договоренность, что, начиная с сентября 2011 года, **пятьдесят представителей ОГО на общественных началах примут участие в написании проекта Стратегии.** Этих представителей не отбирали путем открытого конкурса, так как участие в разработке документа носило добровольный характер и было доступно для всех заинтересованных лиц. Чтобы обеспечить наличие необходимых экспертных знаний, Бюро по делам НПО и Национальный Совет по развитию ОГО обратились к ОГО, обладающим большим потенциалом и знаниями в конкретных сферах, с просьбой предоставить своих экспертов в качестве волонтеров.

Представителей ОГО разделили на несколько рабочих групп по главным темам, которые были определены в видении, разработанном во время Дней НПО. Подготовка первого варианта проекта заняла несколько месяцев. После этого с 22 мая по 6 июля 2012 г. проходило общественное обсуждение проекта Стратегии, в том числе, 4 июня, – открытые дебаты с участием представителей ОГО и государственных органов. Также было проведено несколько экспертных совещаний по обсуждению конкретных видов деятельности и мероприятий, включенных в проект Стратегии, в частности, предоставления социальных услуг и деятельность некоммерческих СМИ. Кроме этого, ОГО получили возможность на равных участвовать во всех этапах разработки проекта. Итоговые консультации состоялись во время Дней НПО 2012 года – с 14 по 16 июня. Тогда представители ОГО озвучили дополнительные комментарии по проекту Стратегии.

Представители государственных органов принимали участие в разработке документа на всех этапах. Они участвовали в Днях НПО, некоторые из них давали комментарии на стадии разработки проекта, а также на более позднем этапе, когда был готов первый вариант, во время специальных экспертных совещаний. Кроме этого, все министерства дали свои заключения во время обсуждения проекта Стратегии, до ее официального принятия.

12 июля 2012 г. правительство приняло Предложение о Национальной стратегии по созданию благоприятной среды для развития гражданского общества на 2012-2016 годы. Благодаря разнообразному и широкому кругу участников подготовки проекта Стратегии, документ отражает консенсус основных заинтересованных сторон относительно мер, которые необходимо предпринять для развития ОГО в Хорватии.

2.2.3. Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе

Стратегия выстроена по четырем главным направлениям, каждое из которых включает ряд мер, с указанием сроков выполнения и органов, ответственных за осуществление тех или иных мероприятий.

Согласно Стратегии, базовая институциональная структура поддержки развития гражданского общества в Хорватии состоит из следующих компонентов:

¹¹ Дополнительная информация о структуре конференции – в отчете об оценке Дней НПО 2011 года по ссылке:
<https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Evaluation%20report%20NGO%20Days%202011%20fin.pdf>.

- **отдел правительства по взаимодействию с НПО**, созданный в 1998 году;
- **Совет по развитию гражданского общества**, созданный правительством в 2002 году, в настоящее время исполняет свой четвертый мандат;
- **Национальный фонд развития гражданского общества**, основанный в 2003 году.

Существуют также региональные фонды и сети поддержки развития гражданского общества, вместе образующие структуру взаимодействия между государственными органами, органами местного и регионального самоуправления и ОГО.¹²

2.2.4. Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации

Разработка второй хорватской Стратегии осуществлялась с учетом уроков, полученных во время разработки первой хорватской Стратегии о взаимодействии. Предстояло решить следующие **главные вопросы**:

- Как сделать процесс создания стратегии максимально инклюзивным?
- Кто обладает законными полномочиями для подготовки первого варианта Стратегии, постановки главных вопросов и тем для консультаций и обсуждений?
- Как обеспечить выполнение задач на должном уровне?

Эти вопросы удалось решить, предприняв следующие меры:

- Использование **методики «открытого пространства»** с участием большого количества заинтересованных ОГО для разработки первого варианта основных вопросов/тем и видения новой стратегии (предварительный проект); мероприятие, проведенное по принципу «открытого пространства», в ходе которого был подготовлен предварительный проект документа, было описано во 2-м разделе данного обзора ключевых характеристик;
- Организация **рабочих групп** из числа волонтеров – представителей ОГО и экспертов – для подготовки идей по необходимым действиям и мероприятиям по конкретным темам;
- Включение **нескольких раундов региональных открытых обсуждений и экспертных совещаний** по разработке конкретных тем;
- Привлечение к разработке представителей государственных органов** – для использования их опыта и установления реальных сроков для реализации. Кроме этого, был подготовлен окончательный вариант проекта документа для общенационального обсуждения, в том числе посредством онлайн-консультаций;
- Принятие детальных мер, установление сроков и четких обязательств государственных органов**, – чтобы помочь определить рамки реализации документа.

Пример препятствия для реализации Стратегии возник при выполнении *мероприятия под номером 7.1: «Внесение изменений в Регламент Правительства Хорватии, устанавливающих процедуру, когда предлагается законопроект для обсуждения на заседании Правительства, то он должен сопровождаться отчетом о проведенных консультациях с общественностью и экспертами по данному законопроекту»*.¹³ Данное мероприятие относится к **мере №7 – «Повышение эффективности консультаций с ОГО в процессе принятия законов и других нормативных правовых актов»**. Данная мера направлена на восполнение пробела, связанного с обсуждением проектов нормативных правовых актов с широкой общественностью.

¹² См.: <http://zaklada.civilnodrustvo.hr/category/241/subcategory/242/1504>.

¹³ Подробная информация о реализации мероприятия – по ссылке: <http://strategija.uzuvrh.hr/index.php/aktivnosti/id-71-izmjenom-poslovnika-vlade-rh-propisati-upucivanje-prijedloga-nacrta-propisa-u-obvezan-postupak-savjetovanja-sukladno-kodek.html>.

Согласно существующему порядку оценки регуляторного воздействия (ОРВ), только некоторые виды законодательных актов подлежат обсуждению, за исключением, например, всех видов подзаконных актов.

Однако при разработке данной меры и ее принятии, Правительство не проконсультировалось с **Управлением законодательной поддержки Правительства**, и это Управление выступило против практической реализации данной меры. Управление утверждало, что процедуры ОРВ было достаточно, чтобы гарантировать качество законодательства и процесса консультаций с общественностью. Сложилась интересная и необычная ситуация, когда определяющие политику ответственные лица, такие как высокопоставленные правительственные чиновники и парламентарии, были за новую процедуру, а правительственная экспертная служба была категорически с ней не согласна.

В конце концов это препятствие преодолели с помощью настойчивых разъяснений и усилий по продвижению со стороны ОГО, а также благодаря включению меры в **План действий по Партнерству «Открытое правительство»** на 2012 год, который оказался очень полезным инструментом адвокации и обеспечения прозрачности. ОГО смогли продемонстрировать, какую пользу может принести широкое обсуждение всем государственным органам и как оно может обеспечить слаженность при реализации законодательных и подзаконных актов.¹⁴

2.2.5. Кто подписал или утвердил окончательный вариант?

Национальная стратегия по созданию благоприятной среды для развития гражданского общества на 2012-2016 годы была принята на заседании **Правительства Хорватии**, которое состоялось 12 июля 2012 года.

2.2.6. Обзор исполнения

В хорватской Стратегии определены задачи, на достижение которых она нацелена, а также меры и мероприятия, необходимые для их достижения в рамках каждой сферы Стратегии. В ней обозначены органы-исполнители и партнеры по реализации, а также необходимое финансирование для надлежащего исполнения. Управлению Правительства по сотрудничеству с НПО поручено координировать реализацию и вести мониторинг стратегии.¹⁵

Для того, чтобы облегчить оценку хода и качества реализации каждого мероприятия, документ также включает в себя индикаторы по мониторингу и оценке. Всего документ содержит 26 целей, 27 мер и 91 мероприятие.

Одной из мер, предусмотренных в плане реализации, является создание **онлайн-системы мониторинга реализации Стратегии**.¹⁶ Этот инструмент ориентирован на пользователя. Он, как и сама Стратегия, организован вокруг четырех сфер. Статус выполнения конкретного мероприятия в составе каждой меры показан определенным цветом: **красный** – выполнение еще не началось, **желтый** – выполняется, **зеленый** – мероприятие выполнено. Процесс выполнения каждого завершенного мероприятия описывается и подкрепляется с помощью дополнительных документов и/или фотографий.

¹⁴ Подробная информация об инициативе ОГП в Хорватии – по ссылке: <http://www.opengovpartnership.org/country/croatia>.

¹⁵ Официальный веб-сайт Управление Правительства по сотрудничеству с НПО: <https://udruga.gov.hr/en>.

¹⁶ См.: <http://strategija.uzuvrh.hr/index.php/pocetna.html>.

Нижеследующие примеры демонстрируют положительный опыт исполнения Стратегии.

- **Реализация меры №5: установление прозрачной процедуры предоставления помещений, принадлежащих государству и органам местного самоуправления, организациям гражданского общества для осуществления общественно-полезных проектов и программ.**

Мероприятие №5.1.: установить критерии для предоставления помещений, находящихся в собственности Республики Хорватия, организациям гражданского общества для осуществления общественно-полезных проектов и программ¹⁷

Агентство по управлению государственным имуществом (AUDIO) 6 февраля 2013 г. приняло *Решение о критериях, стандартах и порядке предоставления помещений, находящихся в собственности Республики Хорватия*, для использования организациями гражданского общества при осуществлении общественно-полезных программ и проектов.¹⁸ Решение было принято после открытых обсуждений, которые организовал Управление Правительства по сотрудничеству с НПО. Проект Решения был доступен онлайн в течение месяца для обсуждения. Агентство и Управление Правительства по сотрудничеству с НПО проанализировали комментарии и предложения, поступившие в ходе общественного обсуждения, приняли конструктивные рекомендации и подготовили окончательный вариант проекта Решения, который был представлен на утверждение.

Решение предусматривает создание *Комиссии по предоставлению помещений организациям гражданского общества*. Комиссия отвечает за выполнение технических и административных задач, таких как подготовка текстов открытого конкурса, рассмотрения и оценки поданных заявок, предложение директору Агентства решений, касающихся использования помещений, оценка стоимости аренды помещений. Агентство по управлению государственным имуществом издало Решение об отборе членов Комиссии по предоставлению помещений организациям гражданского общества. В комиссию вошли представители Государственного агентства по управлению государственным имуществом, Управления Правительства по сотрудничеству с НПО, Совета по развитию гражданского общества, Министерства культуры, Министерства ветеранов, Министерства социальной политики и молодежи и Национального фонда развития гражданского общества – всего семь человек.¹⁹

- **Реализация меры №7: повышение эффективности консультаций с организациями гражданского общества в процессе принятия законов и других нормативных правовых актов.**

¹⁷ Подробная информация о реализации мероприятия – по ссылке:

<http://strategija.uzuvrh.hr/index.php/aktivnosti/id-51-utvrditi-kriterije-za-dodjelu-prostora-u-vlasnistvu-republike-hrvatske-na-koristenje-organizacijama-civilnoga-drustva-radi.html>.

¹⁸ Решение о критериях, стандартах и порядке предоставления помещений, находящихся в собственности Республики Хорватия доступно по ссылке: <http://www.duudi.hr/wp-content/uploads/2013/10/Kriteriji-dodjele-prostora-na-koristenje-organizacijama-civilnog-drustva.pdf>.

¹⁹ Агентство по управлению государственным имуществом прекратило свою деятельность 30 сентября 2013 г. Теперь центральным органом по управлению и распоряжению государственным имуществом и координации управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности правительства, является Государственное бюро по управлению государственным имуществом.

Мероприятие №7.2: создать и внедрить систему регулярного мониторинга исполнения Кодекса о консультациях на национальном и местном уровнях²⁰

Управление Правительства по сотрудничеству с НПО публикует ежегодный отчет о проведении обсуждений с заинтересованной общественностью в процессе принятия законов и других нормативных правовых актов. По 2014 году Управлением собраны и обработаны отчеты министерств и других государственных органов и учреждений по проведенным ими за 2014 год консультационным процессам согласно Кодексу о консультациях²¹. 31 из 57 государственных органов, у которых запросили отчеты, проводили обсуждения в 2014 году и соответственно представили отчеты о проведенных консультациях в Управление по сотрудничеству с НПО. Согласно полученным данным, в 2014 году эти 31 государственных органов провели обсуждение 504 законов и других нормативных правовых актов. Кроме этого, они провели 40 консультаций в соответствии с Законом «Об оценке регуляторного воздействия».²² То есть всего в 2014 году было проведено 544 открытых обсуждений проектов законов и других нормативных правовых актов. Это на 45% больше по сравнению с 2013 годом, когда состоялось 374 таких обсуждения. В сравнении с 2012 годом, когда госорганы провели 144 общественных обсуждения, увеличение их количества составило 277% и 1033% по сравнению с 2011 годом, когда провели всего 48 консультаций. Из 11 587 замечаний, полученных от общественности в 2014 году, государственные органы приняли 3 366, еще 2 743 были приняты частично. Органы опубликовали 334 отчета с четким разъяснением причин отклонения некоторых предложений. Авторы отчета констатируют, что увеличение количества проведенных обсуждений, а также возросший интерес общества к участию в процессе формирования государственной политики явились результатом успешного продвижения Кодекса о консультациях и систематического обучения исполнению кодекса соответствующих должностных лиц в государственных органах.

Мероприятие №7.3: проводить систематическое обучение ответственных работников в государственных органах и органах местного самоуправления эффективному применению Кодекса о консультациях²³

Управления Правительства по сотрудничеству с НПО разработал однодневную программу обучения проведению эффективных консультаций с заинтересованной общественностью по процедурам принятия законов и других нормативных правовых актов. Программа включена в учебную программу Национальной школы государственного управления. Кроме этого, в 2014 году было проведено два семинара на тему «Как привлечь гражданское общество к разработке и реализации местных программ, представляющих общественный интерес?» для должностных лиц местного уровня.

²⁰ Подробная информация о реализации мероприятия – по ссылке:
<http://strategija.uzuvrh.hr/index.php/aktivnosti/id-72-uspostaviti-i-provoditi-sustav-redovitog-pracenja-provedbe-koдекса-savjetovanja-na-nacionalnoj-i-lokalnoj-razini.html>.

²¹ Кодекс о консультациях с заинтересованной общественностью о порядке принятия законов и других нормативных правовых актов.

²² Закон «Об оценке регуляторного воздействия» опубликован в официальном вестнике №90 за 2011 г.

²³ Подробная информация о реализации мероприятия – по ссылке:
<http://strategija.uzuvrh.hr/index.php/aktivnosti/id-73-provoditi-sustavnu-izobrazbu-koordinatora-za-savjetovanje-i-ostalih-drzavnih-sluzbenika-u-tijelima-drzavne-uprave-i-jedini.html>.

2.3. ЭСТОНИЯ

2.3.1. Резюме

Название документа	Эстонская концепция развития гражданского общества
Инициаторы	Сеть эстонских некоммерческих организаций (NENO)
Цель	<i>«Создать основу для партнерства между некоммерческими организациями и государственным сектором, а также условия для продвижения гражданских инициатив и укрепления демократии в Эстонии».</i>
Принятие	Принята Парламентом Эстонии в декабре 2002 года.
Описание исполнения	Четыре плана мероприятий/действий, принятые поочередно – каждый по истечении срока действия предыдущего. Последним является План развития гражданского общества на 2015-2020 годы (KODAR)

2.3.2. Процесс инициирования и разработки стратегического документа

Эстонская концепция развития гражданского общества (ЕКАК – эстонская аббревиатура от Eesti Kodanikuühiskonna Arengukontseptsioon)²⁴ – это стратегический документ о сотрудничестве, разработанный в ходе общенационального открытого для участия процесса. Инициативу выдвинула и координировала Сеть эстонских некоммерческих организаций (NENO) – национальная сетевая (зонтичная) ассоциация, получающая финансирование от ПРООН. **Основная цель принятия документа заключалась в следующем:** *«Создать основу для партнерства между некоммерческими организациями и государственным сектором, а также условия для продвижения гражданских инициатив и укрепления демократии в Эстонии».*

В 1999 году NENO организовала встречу руководителей нескольких сетевых организаций, ученых и депутатов Парламента как от правящих партий, так и от оппозиции. Участники встречи обсуждали инициативу по разработке стратегического документа о сотрудничестве и совместно выработали возможные цели и стратегии. После этой встречи десять крупнейших ассоциаций НПО и десять политических партий, представленные в Парламенте Эстонии, подписали **Меморандум о сотрудничестве между эстонскими политическими партиями и объединяющими организациями третьего сектора.**

После неудачной попытки разработать первый совместный, устраивающий все ОГО, вариант был учрежден **Эстонский круглый стол некоммерческих организаций**, который действовал с 2000 по 2004 годы. Круглый стол служил основной публичной площадкой, открытой для всех эстонских ОГО, где они могли комментировать и обсуждать проект документа. Первое заседание Круглого стола, на которое собралось 272 участника, прошло в феврале 2001 года. Участники были разделены на пять групп (палат): зарегистрированные некоммерческие организации; сетевые некоммерческие организации; фонды; незарегистрированные некоммерческие организации (неформальные организации); организации меньшинств. Каждая палата назначила трех (а крупнейшая – палата зарегистрированных организаций – пятерых) представителей в **Представительный совет Круглого стола**. Поскольку Круглый стол не был зарегистрирован в качестве юридического лица, в нем не было установлено членство, -

²⁴ Эстонская концепция развития гражданского общества доступна по ссылке: <http://www.ngo.ee/node/1090>.

Представительный совет каждый год переизбирался в зависимости от организаций, которые участвовали в общем Круглом столе.²⁵

Документ трижды пересматривался полностью, прежде чем был одобрен Круглым столом в 2001 году. Благодаря продолжительному процессу подготовки проекта сотни ОГО со всей страны смогли представить свои замечания и принять участие в разработке Концепции. Даже ОГО из отдаленных сел смогли представить свои предложения к проекту документа на открытых круглых столах, организованных почти в каждом уголке страны. Благодаря этому эстонское гражданское общество чувствует себя причастным к созданию документа, представляющего по-настоящему легитимный голос всего сектора.²⁶

Проект Концепции также обсуждался депутатами Комитета Парламента с участием двух представителей ОГО, прежде чем был представлен окончательный вариант. Кроме этого, проводились консультации с членами различных политических партий, чтобы заручиться их поддержкой в процессе принятия документа. Отрицательной стороной этого процесса стало неактивное участие представителей Правительства в консультациях, что в дальнейшем создавало проблемы при реализации документа.

Эстонский парламент принял ЕКАК (Стратегию) по завершении процесса, длившегося более года. Отсрочка была вызвана не отсутствием политической воли, а путаницей в определении парламентской комиссии, которая должна была заниматься этим вопросом. В конце концов дело было сделано сообща комиссиями по культуре, социальным вопросам и вопросам конституционности. Документ приняли единогласно все политические партии, представленные в Парламенте Эстонии, в декабре 2002 года.²⁷

2.3.3. Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе

Нынешний **План развития гражданского общества на 2015-2020 годы (KODAR)** подтверждает положительный эффект предыдущего плана. Действующий план выстроен вокруг трех основных задач:

- 1) Участие организаций гражданского общества в разработке политики должно стать естественным и цениться в обществе;
- 2) Влияние организаций гражданского общества на профилактику и решение проблем общества и повышение благосостояния населения должно привести к росту социальных инноваций, социального предпринимательства и объема предоставляемых государственных услуг;
- 3) ОГО должны обладать потенциалом и достаточными ресурсами для развития и эффективного функционирования.

Вот два институциональных механизма взаимодействия:

²⁵ О процессе разработки и принятия Эстонской концепции развития гражданского общества (ЕКАК) изложено на сайте: https://ukrainepublicdialogue.files.wordpress.com/2007/09/21-ekak_process.pdf.

²⁶ ECNL: европейский опыт внедрения стратегических документов и общественных приемных, способствующих развитию гражданского общества, 2009. Доступно по ссылке: <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/paperpol.pdf>.

²⁷ У. Кубар. *Эстонская концепция развития гражданского общества (ЕКАК): план взаимодействия третьего и государственного секторов. Краткий обзор и некоторые выводы*. Европейская конференция «Как развивать диалог в Европе», Брюссель, 15 мая 2008 г. Доступно по ссылке: [http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/EKAK_brussels%20\(1\).pdf](http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/EKAK_brussels%20(1).pdf).

- **два назначенных должностных лица в Отделе местного самоуправления и региональных дел Министерства внутренних дел** – они ответственны за анализ, планирование и координацию активного развития сообществ и сотрудничество государства и ОГО;
- **совместный комитет по реализации Эстонской Стратегии при Министерстве внутренних дел.**

2.3.4. Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации

Были выявлены несколько препятствий, которые затрудняли разработку и реализацию документа. Причем следует отметить, что некоторые из них приходилось преодолевать в течение всех 13 лет исполнения ЕКАК.

- Отсутствие приверженности со стороны правительства.** ЕКАК (Стратегия) разрабатывалась в ходе продолжительного открытого процесса с участием всех заинтересованных сторон, в том числе региональных ОГО. Однако, представители Правительства не принимали активное участие в обсуждении. Это создало проблемы при реализации документа, поскольку представители Правительства не чувствовали себя причастными к его созданию и обязанными стремиться к достижению его целей.
- Недостаток выделяемых человеческих и финансовых ресурсов.** В первые годы реализации ЕКАК не хватало человеческих и финансовых ресурсов, выделяемых на исполнение документа. По словам местного партнера, *«нужен не только план мероприятий или их краткое описание, но и сопровождающее его распределение обязанностей, предоставление человеческих и финансовых ресурсов на реализацию со стороны Правительства»*.²⁸

Это препятствие преодолели в последующие годы. К примеру, с 2014 года существует официальная концепция «стратегических партнеров». На практике Правительство отбирает пару ОГО, которые должны осуществлять определенные мероприятия – начиная от предоставления специальных знаний (экспертизы) до выполнения оперативной программы.²⁹ Впоследствии мероприятия осуществляют совместно ОГО и государственными органами. Кроме этого, План реализации последнего Плана развития гражданского общества на 2015-2020 годы (KODAR) предусматривает выделение финансовых средств отдельно на каждый год реализации, чтобы ресурсов было достаточно в течение всего срока исполнения.³⁰

- Трудности при создании адекватных механизмов мониторинга.** В Эстонии ход исполнения планов реализации оценивает Министерство внутренних дел, ежегодно отчитываясь перед Правительством. Однако обязанности по мониторингу исполнения следует разделить между всеми заинтересованными сторонами, поскольку их видение реализации может различаться. Согласно информации местного партнера, *«ОГО не всегда разделяют оптимизм МВД относительно прогресса и иногда представляют*

²⁸ ECNL: Стратегические документы по взаимодействию с ОГО, планы реализации и уроки, усвоенные в Европе. 2015.

²⁹ Там же.

³⁰ План развития гражданского общества на 2015-2020 годы (KODAR) и план реализации на 2015-2018 годы доступны по ссылке: <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kodanikuuhiskond>.

альтернативные отчеты об одних и тех же процессах. Например, внедрение финансового руководства продвигается довольно медленно, и в этом году NENO сама проведет анализ текущей ситуации, фактически задействовав свою институциональную поддержку со стороны этого же министерства».³¹

Кроме этого, зачастую бывает непросто найти показатели за предшествующие пять лет. *«Даже если вы способны измерить тот или иной параметр, сложно сказать точно, действительно ли это была ваша работа, упущение или еще какой-либо фактор. Да, вы можете ежегодно оценивать какие-то результаты, но фактический эффект или результат можно было бы оценивать даже по прошествии более долгого времени, чем срок действия одного плана. В Эстонии мы решили эту проблему, проведя крупное исследование в области институционализации гражданского общества в 2005, 2009 и 2014 годы».³²*

- d) Отсутствие необходимого потенциала у исполнителей.** В течение многих лет вопросами развития гражданского общества занимались всего два должностных лица в Министерстве внутренних дел Эстонии. Успех мероприятий в значительной степени зависел от их потенциала и стремления. По словам местного партнера, *«разнообразие третьего сектора означает, что и ожидания были самыми разными. Разные организации по-разному видели практическую ценность Концепции. Кроме этого, многие ОГО поменьше были плохо знакомы с содержанием, задачами и значением Концепции. В общем, третий сектор в Эстонии еще не совсем готов к открытому обсуждению вопросов государственной политики. Чтобы весь сектор был компетентен, требуется больше мероприятий по повышению потенциала».³³*

2.3.5. Кто подписал или утвердил окончательный вариант?

ЕКАК была принята **Парламентом Эстонии** (Riigikogu) единогласно в декабре 2002 года.

2.3.6. Обзор исполнения

До сегодняшнего дня исполнение ЕКАК обеспечивалось за счет четырех планов мероприятий/действий, принимаемых поочередно – каждый новый по истечении срока действия предыдущего:

- План мероприятий по реализации ЕКАК на 2004-2006 годы;³⁴
- План развития по поддержке гражданской инициативы на 2007-2010 годы (КАТА);³⁵
- План развития гражданского общества на 2011-2014 годы (КОДАР);³⁶

³¹ ECNL: Стратегические документы по взаимодействию с ОГО, планы реализации и уроки, усвоенные в Европе. 2015.

³² Там же.

³³ Там же.

³⁴ План мероприятий по реализации ЕКАК на 2004-2006 годы доступен по ссылке:
<http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Activity%20Plan%202004-06.pdf>.

³⁵ План развития по поддержке гражданских инициатив на 2007-2010 годы (КАТА) доступен по ссылке:
<http://ngo.ee/sites/default/files/files/Activity%20Plan%202007-10.pdf>.

³⁶ План развития гражданского общества на 2011-2014 годы (КОДАР) доступен по ссылке:
<http://ngo.ee/sites/default/files/files/Civil%20Society%20Development%20Plan%202011-14.pdf>.

- План развития гражданского общества на 2015-2020 годы (KODAR).³⁷

Текущий **План развития гражданского общества на 2015-2020 годы (KODAR)** выстроен вокруг трех главных задач, описанных ранее, в подразделе 4 данного обзора ключевых характеристик страны. Каждая задача предполагает конкретные мероприятия, органы ответственные за их выполнение и финансирование, с разбивкой по годам. Некоторые мероприятия непосредственно привязаны к разработанным ранее планам.

Министерство внутренних дел ежегодно готовит и представляет правительству отчет о ходе исполнения ЕКАК и KODAR. Каждые два года Парламент проводит общественные слушания по исполнению ЕКАК, на которых свой отчет представляет Министерство внутренних дел, а затем параллельный отчет презентуют ОГО. После презентаций участники обсуждают ход исполнения. Кроме этого, МВД возглавляет и координирует работу Совместного комитета по реализации ЕКАК в составе 22 членов, включая представителей Парламента от группы поддержки гражданского общества, пяти соответствующих министерств, канцлеров, руководителей фондов, организаций работников и работодателей. Членов Совместного комитета утверждает Правительство, они собираются не реже двух раз в год, чтобы обсудить ход исполнения ЕКАК. Еще одна важная обязанность Совместного комитета – изучение жалоб и обращений, касающихся исполнения ЕКАК, которые поступают от государственных органов, а также представителей ОГО.³⁸

Поскольку пока еще нет какой-либо информации о реализации KODAR на 2015-2020 годы, мы рассмотрим исполнение предыдущего плана – KODAR на 2011-2014 годы. **Итоговый отчет об исполнении Плана развития гражданского общества на 2011-2014 годы (далее – Отчет)** был одобрен правительством Эстонии.³⁹ Подготовкой Отчета занимались несколько министерств-исполнителей, их работу координировало Министерство внутренних дел.

Отчет содержит сложный набор данных о реализации мероприятий в течение отчетного периода, включая сравнение данных в виде сравнительных таблиц. Оценке выполнения каждой задачи KODAR на 2011-2014 годы посвящен отдельный раздел отчета. Главный вывод Отчета звучит так: *«В целом, мероприятия плана реализации были выполнены так как запланировано»*. Далее поясняется, что эстонское гражданское общество сильно развилось за последние годы и ему присущи сотрудничество, благоприятная правовая среда и положительный имидж.

Одна из историй успеха описывает выполнение задачи по поддержке экономической деятельности и устойчивости ОГО путем одобрения изменений в нормативные правовые акты по налогообложению. Изменения предусматривают внедрение более гибкого подхода к налогообложению доходов, которые получают ОГО за счет своей экономической деятельности, и уточняют правила освобожденной от налогов оплаты труда волонтеров.

³⁷ План развития гражданского общества на 2015-2020 годы (KODAR) и план реализации на 2015-2018 годы доступны по ссылке: <https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kodanikuuhiskond>.

³⁸ ECNL: *Институциональные механизмы взаимодействия. Сравнение примеров из Хорватии, Эстонии, Латвии и Македонии*. 2015.

³⁹ Отчет доступен по ссылке: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/kodar_lopparuanne.pdf.

2.4. ГРУЗИЯ

2.4.1. Резюме

Название документа	Государственная концепция развития ОГО
Инициаторы	Рабочая группа ОГО и депутатов парламента
Цель	«Создать единую политику, способствующую развитию ОГО».
Принятие	Проект Концепции был доработан и внесен в парламент в декабре 2014 года, однако парламент до сих пор не вынес решение об одобрении.
Описание исполнения	План действий на срок реализации с 2015 по 2018 год (будет составлен).

2.4.2. Процесс инициирования и разработки стратегического документа

До 2013 года в Грузии не было институционального стратегического документа о взаимодействии Парламента и ОГО. С инициативой подготовить **Меморандум о сотрудничестве между Парламентом и ОГО Грузии** выступили ОГО при активном участии своих сторонников среди депутатов Парламента. Первоначальный вариант Меморандума составил Вако Нацвлишвили из ОГО «Институт гражданского общества». Затем текст доработала, внося изменения, рабочая группа в составе шести участников. Она же представила проект на рассмотрение подгруппе по Эффективности развития Грузинской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства (EaP CSF)⁴⁰. После этого проект Меморандума распространили среди 100 участников Национальной платформы EaP CSF, чтобы они тоже могли внести свой вклад, затем документ опубликовали.⁴¹ Окончательный вариант был подготовлен с учетом полученных замечаний и результатов консультаций с Парламентом. 12 декабря 2013 года его подписали Спикер Парламента и более 145 ОГО. Меморандум является открытым, к нему могут присоединиться и другие ОГО. Меморандум о сотрудничестве между Парламентом и ОГО Грузии проложил путь к разработке стратегического видения развития сектора ОГО.⁴²

Меморандум признает роль и значение гражданского общества в демократическом развитии страны и создает основу для конструктивного взаимодействия. Документ состоит из 10 пунктов, в которых описаны обязательства Парламента перед гражданским обществом. В самом начале Меморандума признается необходимость в единой политике, способствующей развитию организаций гражданского общества. Как сказано в документе, *«стороны согласны, что единая политика государственной поддержки организаций гражданского общества должна быть разработана и принята в порядке, соответствующем правилам и процедурам Парламента Грузии, в сотрудничестве с организациями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами»*.

Среди других приоритетов сотрудничества названы следующие направления: улучшение правовой и неправовой среды для ОГО, принятие различных мер для налаживания

⁴⁰ В подгруппу входит до 30 ОГО-участниц.

⁴¹ Доступно по ссылке: http://csogeorgia.org/uploads/News_pdf/5940/vazha_salamadze_eng.pdf.

⁴² Меморандум о сотрудничестве между Парламентом и ОГО Грузии. Неофициальный перевод на английский язык – по ссылке: http://csogeorgia.org/uploads/News_pdf/5655/Memorandum-eng.pdf.

диалога между государством и ОГО, поощрение активного участия ОГО в законотворческом процессе, соблюдение принципа недискриминации во взаимодействии. Немаловажно, что в Меморандуме предусмотрен механизм первоначального мониторинга исполнения: в начале каждого года Парламент и ОГО обязуются изучать задачи и трудности в реализации документа.

Наряду с принятием Меморандума и на основе его положений ОГО сформировали рабочую группу для разработки проекта **Государственной концепции развития ОГО**.⁴³ Рабочую группу сформировали представители активных ОГО, в том числе региональные грузинские организации, а также депутаты Парламента, представляющие как партии большинства, так и меньшинства. Одной из главных задач рабочей группы было обеспечение **открытого для участия всех процесса разработки проекта**. К примеру, первый вариант Концепции обсуждался ОГО из 8 городов – Тбилиси, Кутаиси, Зугдиди, Озургети, Батуми, Ахалцике, Гори и Телави. В обсуждении принимали участие представители местных властей, ОГО, а также гражданские активисты.

Кроме этого, при разработке Концепции рабочая группа **изучала международный опыт** и сотрудничала с **экспертами из европейских ОГО**. Прежде чем приступить к разработке документа, члены рабочей группы изучили различные стратегические документы, содержащие примеры стратегий специфических ОГО или секторов из Великобритании, Канады, Эстонии, Молдовы, Латвии, Польши, Нидерландов, Хорватии и Венгрии. 12 февраля 2014 г. Институт гражданского общества совместно с подгруппой «Эффективность развития ОГО» Грузинской национальной платформы восточного партнерства⁴⁴ провела национальную конференцию по обсуждению проекта Концепции.⁴⁵ В ней приняли участие грузинские ОГО, депутаты Парламента и донорские организации, а также международные эксперты.

Первоначальный вариант Концепции был пересмотрен с учетом результатов обсуждения и замечаний, полученных от грузинских национальных и региональных ОГО, а также экспертов европейских ОГО. Новый проект **опубликовали онлайн** в рамках второго раунда сбора комментариев – на этот раз уже в электронном формате. Окончательный вариант, подготовленный с учетом замечаний всех заинтересованных сторон, был представлен в Парламент в декабре 2014 года. Однако на момент написания данной работы сроки принятия проекта Концепции еще не были известны по причине появления у Парламента других, более срочных дел.

2.4.3. Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе

Проект Концепции предусматривает создание институционального механизма взаимодействия – **общественного совета (далее – «Совет»)**⁴⁶. Совет – это совместный орган, который должен быть учрежден при Бюро Парламента Грузии. Главная функция Совета – служить площадкой для обмена мнениями между Парламентом и ОГО. Конкретный процесс

⁴³ Проект решения Парламента Грузии об утверждении Государственной концепции развития ОГО доступен по ссылке: http://csogeorgia.org/uploads/News_pdf/Concept_%20Revised_%20Draft%20Final%20-%20ENG.pdf.

⁴⁴ В составе Национальной платформы – 170 членов.

⁴⁵ Дополнительная информация о конференции доступна по ссылке: <http://www.civilin.org/Eng/viewtopic.php?id=124>.

⁴⁶ В первом варианте Концепции этот орган называется советом по сотрудничеству парламента и ОГО.

создания и функции механизма будут описаны в Положении о Совете, которое должно быть разработано совместно с ОГО и одобрено Бюро Парламента Грузии. Кроме этого, Бюро Парламента Грузии организует в рамках каждой сессии Парламента не менее двух встреч с Советом.

2.4.4. Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации

Главные препятствия в разработке проекта Концепции были связаны с обеспечением **политической поддержки документа, открытого для участия всех процесса разработки и включением мнений ОГО из регионов** в окончательный текст документа. В ходе разработки проекта Концепции были предприняты ряд мер для преодоления этих трудностей:

- a) **Была создана совместная рабочая группа** с участием ОГО и депутатов Парламента;
- b) **Была организована национальная конференция** для обмена мнениями о первом варианте проекта Концепции с участием европейских и международных экспертов и донорских организаций;
- c) Проводились региональные консультации, чтобы учесть местные приоритеты, **с привлечением ОГО в регионах**, а также гражданских активистов;
- d) Кроме этого, с учетом длительного процесса принятия Концепции, Институт гражданского общества и другие ОГО обеспечивали совмещение нескольких процессов и **включили принятие Концепции в качестве первоочередной задачи в Грузинский План действий по Партнерству «Открытое правительство» на 2015-2016 годы.**⁴⁷

2.4.5. Кто подписал или утвердил окончательный вариант?

Проект Концепции был доработан и представлен в **Парламент** в декабре 2014 года, однако Парламент до сих пор не принял решение об одобрении.

2.4.6. Обзор исполнения

В Концепции Парламент поручает Правительству Грузии подготовить **План действий** на период реализации с 2015 по 2018 годы⁴⁸.

Согласно Концепции, органом, ответственным за ее исполнение, будет Правительство. Главная задача Правительства – подготовить План действий по реализации Концепции, сначала на период с 2015 по 2018 год, а затем – с 2018 по 2023 год. Концепция предусматривает широкое вовлечение ОГО и других заинтересованных сторон, включая региональные ОГО, к реализации Плана действий. При составлении плана действий Правительство обязано принять во внимание все мнения, высказанные ОГО и другими заинтересованными сторонами.

Оценка хода исполнения будет возложена на Общественный совет Бюро Парламента. Перед созданием Совета председатель Парламента назначит группу ОГО для оценки исполнения по итогам консультаций с Общественным защитником.

⁴⁷ Доступно по ссылке: <https://ogpblog.wordpress.com/2015/07/17/the-bureau-of-the-parliament-of-georgia-adopted-the-open-parliament-georgia-action-plan/>.

⁴⁸ Правда, парламент до сих пор не принял Концепцию и план действий, поэтому мы не можем дать какую-либо информацию об исполнении или подтверждающих примеров из практики.

2.5. МОЛДОВА

2.5.1. Резюме

Название документа	Стратегия развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы
Инициаторы	Гражданское общество
Цель	«Создать благоприятную среду для развития активного гражданского общества, способного внести прогрессивный вклад в демократическое развитие Молдовы, стимулировать социальную сплоченность и развивать социальный капитал».
Принятие	Принята Парламентом Молдовы 28 сентября 2012 г.
Описание исполнения	План действий по реализации Стратегии развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы.

2.5.2. Процесс инициирования и разработки стратегического документа

Стратегия развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы (далее – «Стратегия») – является второй стратегией, принятой в Молдове.⁴⁹ Неотъемлемой частью Стратегии является подробный **План действий по реализации Стратегии развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы** (далее – «План действий»)⁵⁰.

Первый молдавский документ о взаимодействии, который назывался **Концепцией взаимодействия Парламента и гражданского общества**, был принят в декабре 2005 года. За Концепцией взаимодействия последовала первая стратегия – **Стратегия развития гражданского общества на 2009-2011 годы**⁵¹. Обсуждение первого стратегического документа по сектору началось в феврале 2008 года при содействии главы Парламента. Первый 11 страничный проект документа был подготовлен и представлен Ильей Тромбицким из ОГО Есо—TIRAS на парламентской конференции по сотрудничеству с гражданским обществом. Дальнейшую работу над документом проводила совместная рабочая группа с участием ОГО и депутатов Парламента. Первая Стратегия была принята парламентом в декабре 2008 года.⁵² В ней шла речь об основных ценностях и принципах сотрудничества и устанавливались стратегические приоритеты развития сектора, такие как обсуждение и участие, благоприятная правовая и фискальная база для деятельности ОГО, развитие гражданской активности и волонтерской деятельности. Согласно Стратегии, Правительству было поручено в течение четырех месяцев разработать и принять План реализации. Однако из-за изменения политической ситуации в апреле 2009 года план реализации так и остался проектом. Тем не

⁴⁹ Стратегия развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы, неофициальный перевод на английский язык доступен по ссылке: http://www.fhi360.md/docs/MD_Strategy_2012-2015_unofficial_translation_ENG.pdf.

⁵⁰ Приложение №2 к Стратегии.

⁵¹ Принятый вариант первой Стратегии на русском языке доступен по ссылке: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=330319&lang=2>.

⁵² Информация предоставлена Ильей Тромбицким.

менее, ряд министерств следовали проекту плана и выполняли предусмотренные в нем мероприятия.

Опираясь на полученные уроки первой Стратегии, заинтересованные стороны в Молдове объединили свои усилия в 2012 году, чтобы создать новый стратегический документ. В итоге нынешняя Стратегия на 2012-2015 годы и ее неотъемлемая часть – План действий – были приняты в сентябре 2012 года. Цель документа сформулирована следующим образом: *«Создать благоприятную среду для развития активного гражданского общества, способного внести прогрессивный вклад в демократическое развитие Молдовы, стимулировать социальную сплоченность и развивать социальный капитал».*

Разработку Стратегии на 2012-2015 годы координировал Парламент в тесном взаимодействии с представителями Совета НПО и Национального совета по гражданскому участию. 29 декабря 2011 г. Спикер Парламента пригласил глав парламентских комиссий, министров, заместителей министров, представителей Государственной канцелярии принять участие в совместном заседании с Национальным советом НПО и представителями гражданского общества. Целями этого мероприятия были оценка реализации Стратегии развития гражданского общества на 2009-2011 годы и планирование новой Стратегии на 2012-2015 годы.

На первом заседании по новой Стратегии Вице-спикер Парламента был назначен координатором межсекторной группы по разработке документа. Кроме этого, было решено, что Стратегию разработают на трехлетний период, при этом оценка хода ее исполнения будет проводиться ежегодно. В феврале 2012 года для разработки Стратегии были сформированы три рабочие группы:

- **Работу первой группы координировал Национальный совет по участию⁵³.** Группа трудилась над задачей №1 Стратегии: *Совершенствование условий для участия гражданского общества в разработке и мониторинге исполнения государственной политики.*
- **Вторая группа, работу которой координировал Национальный совет НПО Молдовы⁵⁴,** обсуждала и вырабатывала пути выполнения задачи №2 Стратегии: *Развитие и укрепление финансовой устойчивости организаций гражданского общества.*
- **Работу третьей группы координировала Коалиция за продвижение волонтерской деятельности и закона о ней⁵⁵.** Она трудилась над задачей №3 Стратегии: *Развитие активной гражданской позиции и духа волонтерства.⁵⁶*

⁵³ Национальный совет по гражданскому участию создан по инициативе Правительства Молдовы как консультативный орган, в состав которого входят 30 представителей гражданского общества. Дополнительная информация о Совете доступна по ссылке: <http://www.cnp.md/>.

⁵⁴ Национальный совет НПО Молдовы – это представительный орган, неформально назначенный Форумом НПО Молдовы и призванный помогать в усилении работы неправительственных организаций по продвижению развития гражданского общества в Молдове. <http://www.consiliulong.md/councils-regulation/>.

⁵⁵ «Коалицию за продвижения волонтерской деятельности и закона о ней» создали в августе 2006 года пять НПО и две сети НПО совместно с Генеральной дирекцией по образованию, молодежи и спорту Кишинева и Министерством образования и молодежи, руководствуясь необходимостью разработки, редактирования и продвижения закона о волонтерской деятельности. <https://tdvmoldova.wordpress.com/2009/07/09/pozitia-coalitiei-pentru-promovarea-legii-si-activitatilor-de-voluntariat-referitor-la-declararea-de-catre-comisia-europeana-a-anului-2011-%E2%80%9393-anul-european-al-voluntariatului/>.

Всего было проведено около 35 заседаний рабочих групп, включая совместные встречи групп, организованные и проведенные Вице-спикером Парламента. **И Стратегия, и План действий разрабатывались в ходе инклюзивного и открытого для участия всех процесса.** Разработкой руководил внешний независимый консультант, который координировал участие рабочих групп и использовал результаты обсуждений при подготовке проекта документа. От государственных органов в рабочих группах были задействованы представители Министерства труда, социальной защиты и семьи, Министерства здравоохранения, Министерства молодежи и спорта, Министерства образования, Министерства экономики, Министерства финансов, Министерства окружающей среды и Государственной канцелярии. Гражданское общество представляли координаторы рабочих групп – члены Национального совета НПО Молдовы. Кроме этого, было также организовано несколько заседаний рабочих групп с участием представителей ОГО.

Учитывая уроки первой Стратегии, с самой начальной стадии разработки проекта, пригласили представителей Правительства принять участие в деятельности рабочих групп и попросили их предоставлять консультации при разработке проектов документа. Вовлечение представителей Правительства в процесс с самого его начала и их вклад в разработку Стратегии способствует большей их приверженности в ее исполнении в дальнейшем. Однако представители Правительства, участвовавшие в процессе, были не ответственными должностными лицами из министерств, а госслужащими среднего звена. В результате чего, некоторые из обсуждавшихся мероприятий Плана реализации в итоге были отклонены министерствами.⁵⁷

2.5.3. Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе

Стратегия **выстроена вокруг трех задач:**

1. Совершенствование условий для участия гражданского общества в разработке и мониторинге исполнения государственной политики;
2. Развитие и укрепление финансовой устойчивости организаций гражданского общества;
3. Развитие активной гражданской позиции и духа волонтерства.

Выполнение задач подробно описывается в Плате действий в виде информации о комплексе мероприятий с указанием ответственных органов.

Помимо этого, Стратегия предусматривает **создание следующих институциональных механизмов взаимодействия:**

- подразделения, отвечающего за взаимодействие с гражданским обществом на уровне Правительства⁵⁸;

⁵⁶ ECNL: Стратегия развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы. Оценка задач и запланированных шагов по реализации. 2013. Доступно по ссылке: http://www.fhi360.md/docs/Anexa%20I_Assessment_of_the_objectives_and_planned_implementation_steps.pdf.

⁵⁷ Подробная информация о процессе доступна по ссылке: <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=3aKuRYRaGy8%3d&tabid=128&mid=506>

⁵⁸ После первой оценки в отделе координации политики и стратегического планирования Государственной канцелярии был назначен старший консультант, ответственный за координацию работы Правительства по исполнению Стратегии. Она также выступает в качестве контактного лица для ОГО – для обмена информацией и обращения к государственным органам.

- механизмов поддержки ОГО: специализированных фондов и/или Национального фонда поддержки гражданского общества.

2.5.4. Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации

Были выявлены следующие препятствия, которые мешали качественной реализации стратегий:

- а) **Политическая нестабильность в стране.** Большинство министерств, отвечающих за реализацию Стратегии, были заменены другими или упразднены, что привело к смене стратегических приоритетов этих ведомств. В случае с первой Стратегией из-за запоздалого принятия **Плана действий** не было точных сроков выполнения мероприятий и должностных лиц, назначенных ответственными за их выполнение. Более того, **поскольку ключевые лица, принимающие решения, не принимали непосредственного участия в деятельности рабочих групп**, некоторые мероприятия были впоследствии оспорены министерствами.⁵⁹
- б) **Трудности с мониторингом и оценкой.** Многие задачи первой Стратегии не были выполнены до конца по причине отсутствия инструментов мониторинга и оценки. Внедрив механизмы мониторинга, Правительство и гражданское общество могли бы оценивать успешность и определять направления для совершенствования исполнения Стратегии. **Усвоенные уроки были учтены в новой Стратегии в виде следующих мер:**
 - разработка **Плана действий** с четким разделением обязанностей, индикаторами и сроками;
 - назначение ответственного лица в **Отделе координации политики и стратегического планирования Государственной канцелярии**, занимающегося мониторингом реализации Стратегии и координацией деятельности Правительства;
 - создание **совместного парламентского общественного совета** с участием ОГО и представителей Парламента;
 - проведение исследований по положению гражданского общества в Молдове и проведение **ежегодной оценки исполнения**.
- в) **Отсутствие потенциала.** Развитие потенциала и участников со стороны государства и ОГО считается решающим для мониторинга реализации. По словам Андрея Бригидина, автора Стратегии, *«имеет смысл укрепить потенциал смешанной межправительственной рабочей группы, отвечающей за мониторинг Стратегии, в основных направлениях, которые она охватывает»*.⁶⁰
- г) **Отсутствие в бюджете средств, предназначенных для выполнения мероприятий.** Большинство мероприятий должны финансироваться не из государственного бюджета, в том числе – за счет самих ОГО. Это мешает обеспечить приверженность Правительства по поддержке ОГО, а также гарантировать его причастность к результатам.⁶¹

⁵⁹ В случае с механизмом 2-процентного назначения Министерство юстиции было вовлечено в процесс только на поздней стадии, после создания концепции механизма и наделения министерства обязанностями без его согласия и консультаций с ним.

⁶⁰ ECNL: Стратегические документы по взаимодействию с ОГО, планы реализации и уроки, усвоенные в Европе. 2015.

⁶¹ Там же.

2.5.5. Кто подписал или утвердил окончательный вариант?

28 сентября 2012 г. **Парламент Молдовы** принял Закон «О принятии Стратегии развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы (Стратегии) и Плана действий по реализации Стратегии развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы (Плана действий)» №205. Стратегия была опубликована в официальном печатном органе только в январе 2013 года.

2.5.6. Обзор исполнения

Исполнение Стратегии регулирует План действий, прикрепленный к ней. План действий выстроен вокруг трех основных задач, которые разбиты на несколько конкретных. Каждая задача дополняется мероприятиями, действиями, необходимыми для выполнения мероприятий, с указанием сроков выполнения, источников финансирования, органов и партнеров, ответственных за выполнение. Чтобы можно было отслеживать реализацию, у каждого действия есть свои индикаторы выполнения.

В Государственной канцелярии был назначен ответственный за мониторинг реализации и координацию работы Правительства. Он также готовит ежегодные отчеты об исполнении Стратегии и представляет их в Парламент.

Согласно проекту резолюции Форума НПО состоявшегося в ноябре 2015 года, **«не выполнены многие задачи и не достигнуты многие результаты, предусмотренные в Стратегии, в значительной степени потому, что, как кажется, Правительство, Парламент и политики не до конца выполняют свои обязательства перед гражданским обществом»**.⁶² Для решения проблемы Форум НПО призвал власти Молдовы создать действенный механизм для консультаций с гражданским обществом: Парламент – принять пакет антикоррупционных законов после консультаций с гражданским обществом, а гражданское общество страны – активнее участвовать в процессе принятия решений в Правительстве, Парламенте и на местном уровне.⁶³

В то же время Форум НПО признал, что были разработаны некоторые документы, предусмотренные Стратегией, в том числе – правовые положения и проект нормативного правового акта о внедрении механизма 2%, а также нормативного правового акта об организациях, принимающих волонтеров.⁶⁴

Положительным примером практического исполнения Стратегии стало принятие нормативного правового акта о деятельности Комиссии по сертификации и контролю, направленной на обеспечение соблюдения минимальных стандартов качества учреждениями, принимающими волонтеров. Положение было принято Министерством молодежи и спорта, как было предусмотрено в Плане действий по реализации Стратегии. Его цель – обеспечить соблюдение минимальных стандартов качества волонтерской деятельности. Кроме этого, в августе 2014 года был разработан проект стратегического документа о продвижении волонтерской деятельности и укреплении партнерских связей между государственными

⁶² Полный текст резолюции доступен по ссылке: <http://www.consiliulong.md/resolution/>.

⁶³ Доступно по ссылке: <http://www.consiliulong.md/rezolutia-forumului-ong-editia-a-viii-a/>.

⁶⁴ Там же.

органами и гражданским обществом. Документ пока не принят из-за нехватки человеческих и финансовых ресурсов.⁶⁵

⁶⁵ Национальный совет НПО: отчет о мониторинге реализации Стратегии развития гражданского общества на 2012-2015 годы.

2.6. ФИЛИППИНЫ

2.6.1. Резюме

Название документа	Республиканский закон №9418 «Об институционализации Стратегии развития сельской местности, усиления волонтерской деятельности и достижения других целей», также известный как закон о волонтерской деятельности 2007 года
Инициаторы	Филиппинское национальное агентство по координации волонтерских услуг
Цель	«Создать правовые условия для волонтерства, чтобы подчеркнуть основополагающие принципы, необходимые для того, чтобы использовать и гармонизировать обширную и разнообразную работу добровольческого сектора в стране, нацелить его на объединяющее и эффективное партнерство для местного и национального развития, международного сотрудничества и взаимопонимания». Закон также направлен на то, чтобы «обеспечить благоприятную среду для волонтеров и волонтерских организаций путем создания механизмов по защите прав и привилегий волонтеров и выражению им признательности за их роль и вклад в жизни общества».
Принятие	Введен в действие Сенатом и Палатой представителей Конгресса Филиппин в апреле 2007 года.
Описание исполнения	Правила исполнения Республиканского закона №9418 «Об институционализации Стратегии развития сельской местности, усиления волонтерской деятельности и достижения других целей»

2.6.2. Процесс инициирования и разработки стратегического документа

Взаимодействие гражданского общества и государственных органов на Филиппинах регулирует **Республиканский закон №9418 «Об институционализации Стратегии развития сельской местности, усиления волонтерской деятельности и достижения других целей»**, также известный как **закон о волонтерской деятельности 2007 года**.⁶⁶ Инициатива принятия документа исходила от Филиппинского национального агентства по координации волонтерских услуг (PNVSCA), государственного органа, уполномоченного продвигать и координировать волонтерские программы и услуги на Филиппинах.⁶⁷ Документ дополняют **Правила исполнения Республиканского закона №9418 «Об институционализации Стратегии развития сельской местности, усиления волонтерской деятельности и достижения других целей»**.⁶⁸ Этот

⁶⁶ Республиканский закон №9418 «Об институционализации Стратегии развития сельской местности, усиления волонтерской деятельности и достижения других целей» доступен по ссылке: https://www.senate.gov.ph/republic_acts/ra%209418.pdf.

⁶⁷ Официальный веб-сайт Филиппинского национального агентства по координации волонтерских услуг: <http://www.pnvsc.gov.ph/>.

⁶⁸ Правила исполнения Республиканского закона №9418 «Об институционализации Стратегии развития сельской местности, усиления волонтерской деятельности и достижения других целей» доступны по ссылке: <https://www.ammado.com/nonprofit/linkingvolunteers/library/1630+&cd=3&hl=sk&ct=clnk&gl=sk>.

документ был утвержден в феврале 2009 года исполнительным директором PNVSCA по согласованию с Межсекторным консультативным органом.⁶⁹

Цель принятия закона о волонтерской деятельности 2007 года сформулирована следующим образом: «Создать правовые условия для волонтерства, чтобы подчеркнуть основополагающие принципы, необходимые для того, чтобы использовать и гармонизировать обширную и разнообразную работу добровольческого сектора в стране, нацелить его на объединяющее и эффективное партнерство для местного и национального развития, международного сотрудничества и взаимопонимания». Закон также направлен на то, чтобы «обеспечить благоприятную среду для волонтеров и волонтерских организаций путем создания механизмов по защите прав и привилегий волонтеров и выражению им признательности за их роль и вклад в жизни общества». PNVSCA уполномочено контролировать исполнение этого закона.⁷⁰

2.6.3. Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе

Документ уполномочивает **PNVSCA** реализовывать положения закона о волонтерской деятельности 2007 года. Согласно разделу 9 Закона, PNVSCA выполняет многие функции, в том числе:

- a) анализ и формулирование политики и руководств, касающихся национальной программы волонтерских услуг, в соответствии с приоритетами национального развития;
- b) координирование, мониторинг и оценка национальной программы волонтерских услуг, чтобы волонтерская помощь укладывалась в рамки целей национального развития;
- c) предоставление технических услуг и поддержки для развития потенциала волонтеров и волонтерских организаций.⁷¹

Кроме этого, документ предусматривает преобразование уже существующего **Межсекторного консультативного органа (МКО)** для оказания содействия PNVSCA. В состав этого органа входят следующие организации-члены:

- a) Национальный орган по экономике и развитию (NEDA);
- b) Министерство образования;
- c) Министерство иностранных дел;
- d) Министерство юстиции;
- e) Министерство внутренних дел и местного самоуправления;
- f) Министерство социального обеспечения и развития;
- g) Комиссия по высшему образованию;
- h) Управление делами Президента, Аппарат Президента;
- i) Представитель(и) корпоративного сектора;
- j) Представитель(и) сектора частных учебных организаций;
- k) Представитель(и) некоммерческого сектора.⁷²

⁶⁹ Дополнительная информация о Межсекторном консультативном органе – в 4-м подразделе данного обзора ключевых характеристик страны.

⁷⁰ Публикация Отдела по делам комитета, том III, №41 доступна по ссылке:
[http://www.congress.gov.ph/download/commdaily/CDB%20Vol%20III%20No.%2041%20%20\(10.29.2015\).pdf](http://www.congress.gov.ph/download/commdaily/CDB%20Vol%20III%20No.%2041%20%20(10.29.2015).pdf).

⁷¹ Раздел 9 закона о волонтерской деятельности 2007 года.

⁷² Раздел 10 закона о волонтерской деятельности 2007 года.

2.6.4. Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации

2.6.5. Кто подписал и утвердил окончательный вариант?

Окончательный вариант документа был принят как Республиканский закон №9418 «Об институционализации Стратегии развития сельской местности, усиления волонтерской деятельности и достижения других целей» и введен в действие **Сенатом и Палатой представителей Конгресса Филиппин**.

2.6.6. Обзор исполнения

Реализация закона о волонтерской деятельности 2007 года обеспечивается и Правилами исполнения. Этот документ подробнее раскрывает положения Закона и обеспечивает более углубленное регулирование запланированных мер по реализации.

Одной из задач закона о волонтерской деятельности 2007 года, а также Правил исполнения является создание Национальной волонтерской инфраструктуры и Форума с целью *«совершенствования координации волонтеров и волонтерских организаций, расширения горизонтов для обмена и пополнения информации, опыта и ресурсов волонтеров»*.⁷³ Первый Национальный форум по волонтерской деятельности как стратегии развития сельской местности провело PNVSCA совместно с комитетом по развитию сельской местности Палаты представителей Конгресса Филиппин 27 января 2010 года. На форуме были представлены предложения по формулированию «дорожной карты» или стратегического плана действий для добровольческого сектора. Эти рекомендации были подготовлены до проведения форума в ходе серии обсуждений в фокус-группах.⁷⁴

⁷³ Раздел 12 закона о волонтерской деятельности 2007 года и раздел 13 Правил исполнения.

⁷⁴ Доступно по ссылке: http://www.pnvsca.gov.ph/resources/reference_ra9418.php.

3. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ПО СТРАНАМ

В данном разделе обобщены основные полученные данные о странах и их опыте разработки и реализации стратегических документов.

3.1. Процесс инициирования и разработки стратегических документов

3.1.1. Процесс инициирования стратегического документа

Инициатива разработки стратегического документа о взаимодействии обычно исходит от гражданского общества, позже к ней присоединяются правительство и депутаты парламента. Во всех изученных странах, кроме Филиппин, **инициатива создания стратегического документа о взаимодействии выдвигалась гражданским обществом или совместно с ним.**

В **Болгарии, Эстонии, Грузии и Молдове** инициатива разработки стратегического документа о взаимодействии исходила от группы ОГО или зонтичных ассоциаций ОГО, затем подключались представители государства. В **Хорватии** решение о разработке второй стратегии взаимодействия было подтверждено во время Дней НПО 2011 года с участием ОГО, экспертов и представителей государственных органов. На **Филиппинах** идею принятия документа предложило Филиппинское национальное агентство по координации волонтерских услуг, государственный орган, уполномоченный продвигать и координировать волонтерские программы и услуги на Филиппинах.

Хотя, можно отметить, что всегда существуют причины для принятия документа о взаимодействии государства и гражданского общества, в том числе такие, как ключевая роль, которую играют ОГО в демократическом развитии страны, часто этот шаг не входит в число приоритетных вопросов государственных органов. Причины, по которым инициировали разработку и принятие документов о взаимодействии в изученных странах, были разными, в том числе – необходимость реагировать на возникшую в этом потребность в стране, соответствовать европейским или международным стандартам или обязательствам, создать надежную базу для уже установленного сотрудничества между государством и ОГО.

Например, **болгарская** стратегия была разработана как реакция на результаты анализа по государственному финансированию ОГО, который вскрыл серьезные недостатки процесса распределения государственных средств. В **Хорватии** вторая стратегия продолжает выполнять миссию первой, которую разработали в ходе процесса подготовки к вступлению в ЕС. Также в **Грузии** ожидается скорое принятие концепции, поскольку она была включена в числе приоритетных мер в План действий по Партнерству «Открытое правительство» на 2015-2016 годы, который Правительство обязалось реализовать. Причиной принятия закона о волонтерской деятельности 2007 года на **Филиппинах**, помимо развития добровольческого сектора, стала необходимость создания действенного институционального механизма для усиления роли PNVSCA, чтобы он мог реализовать свой мандат.

3.1.2. Назначение документа

В каждом стратегическом документе о взаимодействии объясняется **его назначение**. Когда государственные органы признают ценность активного гражданского общества для развития страны, одной из общих целей является **создание благоприятной среды для ОГО**. Например, целью принятия **грузинской** Концепции развития ОГО названо «создание единой политики, способствующей развитию ОГО».

Документы о взаимодействии также могут **поощрять гражданское участие**. Так, **молдавская** Стратегия развития гражданского общества на 2012-2015 годы нацелена на «создание благоприятной среды для развития активного гражданского общества, способного внести прогрессивный вклад в демократическое развитие Молдовы, стимулировать социальную сплоченность и развивать социальный капитал». Документ, принятый на **Филиппинах**, призван «обеспечить благоприятную среду для волонтеров и волонтерских организаций путем создания механизмов по защите прав и привилегий волонтеров и выражению им признательности за их роль и вклад в жизнь общества».

Другая цель принятия документов о взаимодействии заключается в **создании основы для эффективного партнерства между ОГО и государством**. К примеру, **эстонская ЕКАК** была разработана с целью «создать основу для партнерства между некоммерческими организациями и государственным сектором, а также условия для продвижения гражданских инициатив и укрепления демократии в Эстонии».

3.1.3. Процесс разработки документа

При разработке стратегического документа о взаимодействии важно **осознавать и выполнять несколько этапов инклюзивного процесса**, так как каждый шаг определяет следующий и оказывает влияние на успешность выполнения задач документа. К примеру, если власть желает принять документ о развитии сектора и при этом не планирует вовлекать в процесс ОГО разных масштабов, из разных регионов и сфер деятельности, у нее может не получиться определить некоторые важные проблемы и включить их в документ, чтобы с его помощью решить их.⁷⁵

Как подтвердило наше исследование, еще одной проблемой может стать избегание детального **планирования реализации и достаточных человеческих и финансовых ресурсов** в самом начале процесса. Если будущие исполнители стратегического документа не вовлечены в процесс на начальном этапе, у них может не быть стремления выполнять задачи или необходимых для этого навыков. Более того, они не могут предоставить ценную информацию для разработки инструментария исполнения и мониторинга. К примеру, в **Хорватии** при разработке документа были расплывчато определены индикаторы мониторинга реализации первой Стратегии, что в итоге привело к неполноценному выполнению задач документа на практике. Плюс ко всему, если в наличии нет необходимых для реализации ресурсов, исполнение, вероятнее всего, провалится. Так, в **Эстонии** первый План действий по реализации ЕКАК был выполнен не до конца из-за отсутствия финансовых средств, запланированных при разработке документа.

Открытый для участия всех процесс, предполагающий элементы обсуждения и партнерства, когда все задействованные стороны представлены в равной степени, имеет большое значение для создания документа, нацеленного на решение текущих вопросов и обеспечивающего приверженность его исполнению. Кроме этого, открытый процесс разработки документа укрепляет сотрудничество между секторами и создает общее чувство причастности к его реализации. Во всех странах, которые проанализированы в данной работе, за исключением Филиппин, документы о взаимодействии **разрабатывались в ходе процесса, открытого для всех сторон**, с участием **представителей ОГО и государственных органов**. Почти во всех случаях **представители гражданского общества играли ключевую роль в создании всех**

⁷⁵ Катерина Хаджи-Мицева Эванс. *Европейский опыт внедрения стратегических документов и общественных приемных, способствующих развитию гражданского общества*. 2009. <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/paperpol.pdf>, ICNL/ECNL

стратегических документов. Это было особенно важно, поскольку гарантировало, что в документе о взаимодействии будут учтены потребности ОГО и сообществ.

Напомним о некоторых положительных примерах всеобщего участия в **разработке документа.**

- В **Хорватии** принять участие в создании документа приглашали всех желающих. ОГО, обладающие большим потенциалом и специальными знаниями в той или иной области, предоставляли своих экспертов в качестве волонтеров для участия в рабочих группах. Государственные органы также были вовлечены в процесс на всех его этапах. Они участвовали в Днях НПО, когда была запущена инициатива создания Стратегии, кто-то давал комментарии в ходе разработки документа, а также на последующих этапах, когда уже был готов первый вариант проекта.
- В **Болгарии** ведущую роль в создании документа играли группа ОГО и Министр по распоряжению средствами ЕС. Кроме этого, в деятельности рабочих групп принимали участие представители Министерства финансов, Министерства юстиции, Министерства труда и социальной политики, Совета министров. Четыре представителя ОГО были выдвинуты участниками круглого стола ОГО в дополнение к участникам от национальных организаций, представляющих интересы людей с ограниченными возможностями здоровья.
- В **Молдове** процесс разработки координировал парламент в тесном сотрудничестве с Советом НПО и Национальным советом по участию. Были сформированы три рабочие группы – по основным направлениям документа. Деятельность рабочих групп координировали представительные органы ОГО, а именно – Национальный совет по участию, Национальный совет НПО Молдовы и Коалиция за продвижение волонтерской деятельности и закона о ней. В каждую рабочую группу также вошли депутаты Парламента, государственные служащие, представители правительства из Министерства труда, социальной защиты и семьи, Министерства здравоохранения, Министерства молодежи и спорта, Министерства образования, Министерства экономики, Министерства финансов, Министерства окружающей среды и Государственной канцелярии.

Чтобы обеспечить участие всего сектора, после подготовки первого варианта проводились **общественные обсуждения.** Эти дискуссии имеют особое значение, так как дают возможность получить отзывы от ОГО, гражданских активистов и органов власти со всей страны, в том числе из самых отдаленных районов. Помимо этого, общественное обсуждение гарантирует, что документ станет по-настоящему легитимным рупором всего сектора. Один из положительных примеров можно было увидеть в **Эстонии**, где масштабное общественное обсуждение проводилось по всей стране, благодаря чему сотни ОГО смогли высказать свои предложения и комментарии, а также принять участие в разработке Концепции.

Общественные обсуждения можно организовать в **электронной форме**, чтобы обеспечить больший охват. В **Грузии** первый проект Концепции обсуждали с ОГО из восьми городов, а на собраниях присутствовали представители местных властей, ОГО, гражданские активисты. В свете итогов обсуждения был доработан первый вариант проекта и разработан второй, который был **опубликован онлайн** для следующего раунда сбора предложений и комментариев – теперь уже в электронной форме.

3.2. Механизмы взаимодействия, предусмотренные в стратегическом документе

Стратегические документы о взаимодействии государства и гражданского общества могут предусматривать **создание институционального механизма взаимодействия**, который бы предусматривал координацию процесса, регулярный мониторинг исполнения и отчеты об исполнении. Помимо обеспечения сотрудничества государства и ОГО, он может играть ключевую роль в организации участия ОГО в процессах принятия решений, предусматривать стратегические направления для развития гражданского общества и вовлекать в повышение взаимного потенциала обе стороны - как государственные органы, так и представителей ОГО.

Механизмы взаимодействия отличаются своей организацией, основными функциями и масштабом работы. В некоторых странах этот механизм создается при правительстве, который может быть сильнее в выполнении функций по реализации и координации. Или же это может быть совместный межсекторный механизм с привлечением ОГО, который часто выполняет функцию мониторинга исполнения стратегического документа. Вспомним, какие механизмы были созданы в изученных нами странах.

- **Правительственное подразделение или отдел.** Такой механизм предусматривает создание новой структуры при правительстве, для чего требуются человеческие и финансовые ресурсы. Функции этого механизма обычно связаны с координацией общего развития сектора и реализацией документа о взаимодействии. Такой механизм существует, к примеру, на **Филиппинах**. PNVSCA является государственным агентством, уполномоченным исполнять положения закона о волонтерской деятельности 2007 года. До принятия стратегического документа главной функцией PNVSCA было продвижение развития добровольческого сектора. Также и в **Хорватии**, координацией и мониторингом реализации Национальной стратегии занимается Управление по сотрудничеству с НПО. Изначально это Управление было создано для оказания экспертной поддержки Правительству в вопросах, связанных с ОГО.
- **Уполномоченные должностные лица в правительстве.** В этом случае должностные лица наделяются дополнительными обязанностями, или же создаются новые должности в существующих структурах. Хотя такой механизм может не требовать значительных ресурсов, реализация может быть затруднена в случае смены политической власти. Такой механизм существует, к примеру, в **Молдове**, где должностному лицу в отделе политики Государственной канцелярии поручили вести надзор за исполнением Стратегии. Аналогичная ситуация – в **Эстонии**, где двум должностным лицам в Министерстве внутренних дел поручили координировать реализацию и вести мониторинг результатов исполнения стратегического документа ЕКАК.
- **Совместный комитет или совет.** Комитеты и советы – это межсекторные консультативные экспертные органы, создаваемые при участии различных заинтересованных сторон. Их членов, обычно включая представителей ОГО, выдвигают и избирают для представления интересов сектора. Они регулярно собираются и рассказывают о своем видении исполнения стратегического документа правительству и парламенту. Такие органы могут создаваться даже тогда, когда при правительстве уже существует соответствующее подразделение, как это было, к примеру, на **Филиппинах**. Закон о волонтерской деятельности 2007 года предусматривает преобразование существующего Межсекторного консультативного органа для оказания содействия PNVSCA в выполнении его миссии. Среди членов органа – несколько министерств, представители частного сектора, академических кругов и ОГО. В **Грузии** проект

Концепции предусматривает создание Общественного совета при Бюро Парламента страны.⁷⁶

3.3. Правовой характер документа

Официальное принятие документа правительством или парламентом может играть важную роль в реализации и исполнении документа, так как в этом случае он **становится обязательным по своему характеру**. Согласно данным нашего исследования, документы в равной степени принимают и парламент (в Молдове и на Филиппинах, также ожидается принятие в Грузии), и правительство (в Болгарии, Хорватии, Эстонии). Оценка реализации показала, что даже более решающее значение для успеха реализации по сравнению с правовым характером документа имеет политическая воля и участие сектора и исполняющих государственных органов.

3.4. Планы действий

Исполнение стратегического документа о взаимодействии может быть усилено **принятием отдельного плана действий**. Планы состоят из набора задач с указанием мероприятий, которые необходимо реализовать для их успешного выполнения. В планах действий также могут быть указаны финансовые средства, выделенные на каждое мероприятие, органы, ответственные за выполнение, их партнеры по реализации, а также индикаторы для оценки качества исполнения. Например, такие детали содержатся в плане действий, принятом в **Молдове**. В **Хорватии** и **Эстонии** исполнение стратегических документов о взаимодействии также обеспечивается качественно составленными планами действий.

3.5. Механизмы мониторинга и отчетности о реализации

Чтобы задачи стратегического документа о взаимодействии выполнялись так, как запланировано, очень важно регулярно отслеживать и оценивать ход реализации. Обычно функции мониторинга и отчетности о продвижении реализации закрепляют в институциональных механизмах взаимодействия или за ключевыми исполняющими министерствами. Существуют различные инструменты мониторинга и отчетности. Рассмотрим некоторые из них.

- **Регулярные внутренние отчеты.** Подведение итогов конкретного периода реализации или мероприятия, чем обычно занимаются ключевые исполняющие министерства, представляющие отчет в институциональный механизм, который отвечает за координацию реализации. К примеру, в **Хорватии** Управление по сотрудничеству с НПО собирает отчеты министерств, отделов правительства, государственных органов по проведению общественных обсуждений в законотворческом процессе. Затем этот отдел обрабатывает полученную информацию и представляет годовой отчет о проведении консультаций.
- **Годовые и полугодовые обобщенные отчеты.** Такие отчеты обычно готовят ответственные подразделения правительства, в них дается оценка ходу реализации. В **Молдове** ответственное должностное лицо было назначено в Государственной канцелярии. Ему поручили вести мониторинг исполнения и координировать работу Правительства, в том числе готовить годовой отчет о реализации, который затем вносится в Парламент.

⁷⁶ Данный раздел был подготовлен на основе предыдущего исследования ECNL: *Институциональные механизмы взаимодействия. Сравнение примеров из Хорватии, Эстонии, Латвии и Македонии*. 2015.

- **Онлайн инструменты для мониторинга реализации.** Мониторинг в этом случае ведется путем постоянного обновления информации о статусе реализации на специальном веб-сайте, посвященном исполнению документа. Онлайн инструмент для мониторинга был разработан, к примеру, в **Хорватии**. Веб-сайт там выстроен вокруг того же направления, что и сам стратегический документ. Там размещают подробную информацию о проведенных мероприятиях, предусмотренных в Плате реализации.

Кроме этого, большое значение для мониторинга имеет обратная связь от ОГО как ключевых получателей выгоды от стратегического документа. Например, в **Эстонии** ОГО участвуют в процессе мониторинга посредством: (1) **общественного обсуждения** отчетов о реализации, подготовленных государственными органами; (2) **подготовки альтернативных отчетов** со стороны ОГО; (3) **непрерывного процесса подачи жалоб** на задержки в реализации в ответственные государственные органы.

3.6. Основные препятствия при разработке стратегического документа и его реализации

Разработку документов о взаимодействии и их реализацию могут затруднять различные факторы. Перечислим наиболее распространенные препятствия, выявленные в странах, которые были рассмотрены в данной работе.

- **Неблагоприятная политическая ситуация в стране и отсутствие политической поддержки.** Частые смены политической власти в стране могут сказываться на принятии и исполнении документов о взаимодействии, особенно если за такими изменениями следует смена государственных служащих, отвечающих за исполнение таких документов.

В ряде стран, в том числе в Болгарии, Грузии и Молдове, главной проблемой, мешающей разработке документа о взаимодействии, была названа нестабильная внутренняя политическая обстановка. В **Молдове** произошла смена большинства министров в министерствах, которые отвечали за реализацию Стратегии, что привело к смене стратегических приоритетов в этих министерствах. В **Болгарии** Правительство ушло в отставку через три месяца после принятия Плате по реализации Стратегии, что сказалось на ее исполнении. На фоне продолжительного затишья в политической жизни в **Грузии** Парламент этой страны до сих пор не принял проект Концепции.

- **Отсутствие чувства причастности.** Как было сказано в разделе о разработке стратегического документа, отсутствие чувства причастности может создавать серьезные трудности при реализации стратегических задач документа. В частности, исполняющие стороны могут не испытывать стремления к достижению целей и выполнению задач стратегического документа и в итоге они не всегда реализуют их на практике.

Отсутствие чувства причастности и приверженности выполнению стратегического документа было выявлено, к примеру, в Эстонии и Хорватии. **Эстонская ЕКАК** создавалась в ходе открытого для всех процесса, с участием всех заинтересованных сторон, но без представителей Правительства. Это создало проблемы, поскольку у Правительства не было приверженности достижению целей документа. В **Хорватии** Управление законодательного обеспечения Правительства сопротивлялось внесению изменений в правила проведения консультаций по законопроектам, потому что с ним не советовались в процессе разработки Стратегии.

- **Нехватка или отсутствие ресурсов для реализации.** Ресурсы имеют большое значение, когда дело доходит до реализации комплексного документа о взаимодействии, предполагающего широкий круг задач и мероприятий. Качественно разработанный план действий может быть выполнен не до конца, если нет или не хватает человеческих и финансовых ресурсов. Чтобы обеспечить надлежащее и своевременное осуществление запланированных мероприятий, важно устанавливать выполнимые бюджетные обязательства и ставить ясные задачи перед институтами, отвечающими за исполнение.

Это затрудняет процесс реализации Стратегии в **Молдове** и **Болгарии**. В последней исполнение Стратегии не было обеспечено финансированием, и некоторые учреждения-исполнители назвали это причиной невыполнения порученных им мероприятий. Кроме этого, в **Эстонии** финансовых средств, выделенных на реализацию первого Плана действий ЕКАК, оказалось недостаточно, что стало одной из причин, по которым документ не был исполнен в полной мере. В следующем Плане действий эта проблема была решена путем выделения достаточного финансирования на каждое мероприятие по реализации.

- **Недостаточный потенциал главных исполнителей.** Эффективное осуществление мероприятий, которые предусматривает документ о взаимодействии, в значительной степени зависит от навыков и потенциала исполнителей. Следовательно, при планировании реализации документа очень важно учитывать организацию тренингов по развитию потенциала для ключевых исполнителей и других заинтересованных сторон, вовлеченных в реализацию.

Такая проблема была выявлена, к примеру, в ходе реализации первой Стратегии в **Хорватии**. Многие задачи документа были выполнены не до конца из-за неясно установленных индикаторов мониторинга и отсутствия потенциала у главных исполнителей. По словам автора Стратегии в **Молдове**, в этой стране необходимо повышать потенциал межведомственной рабочей группы, отвечающей за мониторинг реализации.

- **Отсутствие эффективного механизма мониторинга.** Как уже пояснялось, слаженно действующие механизмы мониторинга и исполнения – это ключ к успешному выполнению задач, предусмотренных в стратегическом документе. Описанные выше примеры показывают, что некоторые страны испытывали или до сих пор испытывают трудности с разработкой эффективного механизма мониторинга реализации документа.

3.7. Усвоенные уроки и обмен опытом

Необходимо отметить, что в трех странах, описанных в данном анализе, а именно – в **Хорватии**, **Эстонии** и **Молдове** был разработан уже не один стратегический документ о взаимодействии. С течением времени они обращались к урокам, усвоенным в ходе разработки и реализации, и успешно решали некоторые выявленные проблемы при разработке новых стратегических документов. В некоторых странах было решено проконсультироваться у европейских и международных экспертов, посоветоваться с соседями по региону, чтобы узнать об **их опыте и уроках**, вынесенных из процесса разработки и исполнения документов о взаимодействии.

К примеру, Институт гражданского общества в **Грузии** совместно с подгруппой «Эффективность развития ОГО» Грузинской национальной платформы восточного партнерства провел национальную конференцию, чтобы обсудить проект Концепции. В конференции приняли участие многочисленные заинтересованные стороны, в том числе – грузинские ОГО, депутаты

парламента и донорские организации, а также международные эксперты. Они делились своими замечаниями и мнениями о проекте документа. В **Молдове** ECNL предоставил сравнительную информацию в ходе непосредственного общения и в виде письменных комментариев по проекту, рассказав о положительном европейском и региональном опыте.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ

Опираясь на представленные в анализе примеры Болгарии, Хорватии, Эстонии, Грузии, Молдовы и Филиппин, можно дать следующие рекомендации в качестве поддержки в разработке стратегического документа о взаимодействии в Кыргызской Республике.

- **Обеспечить политическую поддержку, приверженность и чувство причастности к документу со стороны участников от государства.**

Политическая поддержка и чувство причастности к разработке документа со стороны участников от государства очень важны для их стремления исполнять документ на практике. Привлечение представителей политических партий, правительства, депутатов парламента к разработке стратегического документа с начальной стадии помогает добиться их приверженности выполнению задач, которые будут предусмотрены в окончательном варианте документа. Кроме этого, участие представителей политических партий, в том числе тех, которые не представлены в правительстве, может обеспечить непрерывность процесса вне зависимости от того, какая партия будет находиться у власти в тот или иной момент.

- **Обеспечить открытый для всех, инклюзивный процесс разработки документов.**

Чтобы разработать стратегический документ, создающий чувство причастности, доверие и приверженность его исполнению, очень важно обеспечить открытый для всех процесс разработки стратегии и привлечь к нему все значимые заинтересованные стороны – ОГО, государственные органы и др. Стратегии, разработанные в ходе открытого процесса, признаются законным руководством по совершенствованию взаимодействия государства и гражданского общества всеми сторонами, участвующими в реализации документа. Более того, открытый процесс может служить хорошим примером того, как можно формировать сотрудничество и поддерживать его устойчивость на протяжении всего периода исполнения документа.

- **Назначить ответственное ведомство или создать отдельную структуру по реализации.**

Учитывая тот факт, что стратегические документы и планы действий направлены на решение самых разных вопросов и затрагивают не один государственный орган, очень важно обеспечить необходимую координацию, а также мониторинг реализации. Во многих странах создаются специальные органы, за которыми закрепляют обязанности по координации исполнения, поддержанию связей с различными государственными органами и ОГО, представлению отчетов о результатах, мониторингу и предоставлению рекомендаций по улучшению. При этом у такого органа должны быть необходимые человеческие и финансовые ресурсы для выполнения своих функций. В некоторых странах не стали создавать отдельный орган, а поручили указанные задачи должностным лицам в существующих ведомствах.

- **Разработать функционирующие планы действий, предусмотрев ресурсы для их выполнения.**

Качественно разработанный план действий – это полезный инструмент, обеспечивающий реализацию стратегического документа о взаимодействии. В нем глубже раскрываются задачи стратегического документа и описываются мероприятия, которые необходимо осуществить для успешного достижения поставленных целей. При этом ни один план действий не будет выполнен до конца, если не предусмотрено достаточно человеческих и финансовых ресурсов на

каждое из его мероприятий. Кроме этого, по всем мероприятиям необходимо четко указывать ответственные органы и сроки исполнения, чтобы избежать путаниц, которые могут сорвать работу по тем или иным мероприятиям.

- **Развивать потенциал сторон-исполнителей.**

При разработке стратегического документа о взаимодействии и плана действий очень важно планировать и развивать потенциал исполняющих сторон. В конце концов, качественное выполнение задач и мер, предусмотренных в документе, в значительной степени зависит от их способности и стремления осуществлять мероприятия. Государственные органы, как и представители ОГО, задействованные в реализации документа, должны быть знакомы с его содержанием и пройти обучение эффективному осуществлению предусмотренных мер.

- **Разработать качественно функционирующий механизм мониторинга и оценки реализации.**

Чтобы задачи стратегического документа в полной мере выполнялись на практике, как запланировано в стратегическом документе и сопровождающем его плане действий, необходимо создать качественно функционирующий механизм мониторинга хода реализации документа. Также необходимо назначить лицо или орган, ответственный за мониторинг, и поручить ему конкретное задание по отслеживанию выполнения запланированных мероприятий. Кроме этого, не реже одного раза в год следует проводить оценку реализации документа, представляя результаты мониторинга и открыто обсуждая их со всеми заинтересованными сторонами. Как минимум, важно собирать отчеты других учреждений, для которых предусмотрена роль исполнителей, а также представлять в правительство и публиковать годовой отчет об исполнении документа.

- **Поощрять обмен опытом на региональном и международном уровнях.**

Как предполагается в ряде историй успеха из реальной жизни, обмен передовым опытом на региональном, а также на международном уровне может помочь в создании действенных стратегических документов о взаимодействии и планов действий по их реализации. Анализ уроков, вынесенных из опыта других стран, позволит избежать трудностей при разработке стратегических документов и препятствий, которые могут помешать их реализации.

5. ССЫЛКИ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ И СОПРОВОДИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

Болгария

- Стратегия поддержки развития гражданских организаций в Республике Болгария на 2012-2015 годы
<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=775>.
- План действий по реализации Стратегии поддержки развития гражданских организаций в Республике Болгария на 2012-2015 годы.
http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/news_docs/2012/action_plan_strategie_ngo_oktober_2012_final.pdf

Хорватия

- Кодекс о консультациях с заинтересованной общественностью о порядке принятия законов и других нормативных правовых актов.
https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia_final.pdf
- Национальная стратегия по созданию благоприятной среды для развития гражданского общества на 2012-2016 годы.
<https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/National%20Strategy-Civil%20Society-Croatia-2012-2016-eng.pdf>
- Закон «Об оценке регулятивного воздействия», опубликован в официальном вестнике №90 за 2011 г.
https://zakonodavstvo.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/2.%20RIA%20Regulation_NN%206612_EN.pdf

Эстония

- План мероприятий по реализации ЕКАК на 2004-2006 годы.
<http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Activity%20Plan%202004-06.pdf>
- План развития гражданского общества на 2011-2014 годы (KODAR).
<http://ngo.ee/sites/default/files/files/Civil%20Society%20Development%20Plan%202011-14.pdf>
- План развития по поддержке гражданской инициативы на 2007-2010 годы (KATA).
<http://ngo.ee/sites/default/files/files/Activity%20Plan%202007-10.pdf>
- Эстонский План развития гражданского общества на 2015-2020 годы (KODAR) и план реализации на 2015-2018 годы.
<https://www.siseministeerium.ee/et/tegevusvaldkonnad/kodanikuuhiskond>
- Эстонская концепция развития гражданского общества.
<http://www.ngo.ee/node/1090>

Грузия

- Проект решения парламента Грузии об утверждении Государственной концепции развития ОГО. http://csogeorgia.org/uploads/News_pdf/Concept_%20Revised_%20Draft%20Final%20-%20ENG.pdf

- Меморандум о сотрудничестве между парламентом и организациями гражданского общества Грузии. Неофициальный перевод на английский язык.
http://csogeorgia.org/uploads/News_pdf/5655/Memorandum-eng.pdf
- План действий открытого парламента Грузии на 2014-2015 годы.
<https://ogpblog.wordpress.com/2015/07/17/the-bureau-of-the-parliament-of-georgia-adopted-the-open-parliament-georgia-action-plan/>

Молдова

- Стратегия развития гражданского общества на 2009-2011 годы (на русском языке)
<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=330319&lang=2>
- Стратегия развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы и План действий по ее реализации, неофициальный перевод на английский язык.
http://www.fhi360.md/docs/MD_Strategy_2012-2015_unofficial_translation_ENG.pdf

Филиппины

- Публикация Отдела по делам комитета, том III, №41.
[http://www.congress.gov.ph/download/commdaily/CDB%20Vol%20III%20No.%2041%20%20\(10.29.2015\).pdf](http://www.congress.gov.ph/download/commdaily/CDB%20Vol%20III%20No.%2041%20%20(10.29.2015).pdf)
- Правила исполнения закона о волонтерской деятельности 2007 года.
http://www.pnvsca.gov.ph/resources/references/RA9418_IRR.pdf
- Закон о волонтерской деятельности 2007 года.
<http://www.pnvsca.gov.ph/resources/references/RA9418.pdf>

6. ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА И ПОЛЕЗНЫЕ РЕСУРСЫ

- Оценка реализации стратегии, выполненная BCNL и Фондом PACEL в октябре 2015 года.
http://www.bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/pregled_ngo_strategy_2012_2015_final_draft.pdf
- ECNL: *Стратегические документы по взаимодействию с ОГО, планы реализации и уроки, усвоенные в Европе.* 2015.
- ECNL: *Стратегия развития гражданского общества в Республике Молдова на 2012-2015 годы. Оценка задач и запланированных шагов по реализации.* 2013.
http://www.fhi360.md/docs/Anexa%201_Assessment_of_the_objectives_and_planned_implementation_steps.pdf
- ECNL: *Институциональные механизмы взаимодействия. Сравнение примеров из Хорватии, Эстонии, Латвии и Македонии.* 2015.
- Оценочный отчет о Днях НПО 2011 года. Гражданское общество в Хорватии-2016: видение, стратегия и действия.
<https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Evaluation%20report%20NGO%20Days%202011%20fin.pdf>
- Итоговый отчет о реализации Плана развития гражданского общества на 2011-2014 годы.
https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Arengukavad/kodar_lopparuanne.pdf

- Катерина Хаджи-Мицева Эванс. *Европейский опыт внедрения стратегических документов и общественных приемных, способствующих развитию гражданского общества*. ECNL/ ICNL, 2009. <http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/paperpol.pdf>
- Основные идеи I-го Национального форума по волонтерской деятельности как стратегии развития.
http://www.pnvsca.gov.ph/resources/reference_ra9418.php
- У. Кубар. *Эстонская концепция развития гражданского общества (ЕКАК): план взаимодействия третьего и государственного секторов. Краткий обзор и некоторые выводы*. Европейская конференция «Как развивать диалог в Европе», Брюссель, 15 мая 2008 г. [http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/EKAK_brussels%20\(1\).pdf](http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/EKAK_brussels%20(1).pdf)
- Национальный совет НПО. *Отчет о мониторинге реализации Стратегии развития гражданского общества на 2012-2015 годы*.
- Официальный веб-сайт Филиппинского национального агентства по координации волонтерских услуг: <http://www.pnvsca.gov.ph/>.
- Публикация Отдела по делам комитета, том III, №41.
[http://www.congress.gov.ph/download/commdaily/CDB%20Vol%20III%20No.%2041%20%20\(10.29.2015\).pdf](http://www.congress.gov.ph/download/commdaily/CDB%20Vol%20III%20No.%2041%20%20(10.29.2015).pdf)
- Резолюция Форума НПО, проведенного в ноябре 2015 года (проект).
<http://www.consiliulong.md/resolution/>
- Коалиция за продвижение волонтерской деятельности и закона о ней (Молдова)
<https://tdvmoldova.wordpress.com/2009/07/09/pozitia-coalitiei-pentru-promovarea-legii-si-activitatilor-de-voluntariat-referitor-la-declararea-de-catre-comisia-europeana-a-anului-2011-%E2%80%93anul-european-al-voluntariatului/>
- Национальный совет по участию (Молдова)
<http://www.cnp.md/>
- Национальный совет НПО Молдовы
<http://www.consiliulong.md/councils-regulation/>
- О процессе разработки и принятия Эстонской концепции развития гражданского общества (ЕКАК)
https://ukrainepublicdialogue.files.wordpress.com/2007/09/21-ekak_process.pdf