

КОМПАКТ

СОГЛАШЕНИЕ О ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И НЕКОММЕРЧЕСКИМ СЕКТОРОМ АНГЛИИ¹

Представлено Парламенту
Министерством внутренних дел
по указу Ее Величества
Ноябрь 1998

ПОСЛАНИЕ ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА

Данное Соглашение между Правительством и некоммерческим сектором создает правовые рамки, которые помогут направлять наши взаимоотношения на всех уровнях и руководить ими. Оно признает тот факт, что Правительство и некоммерческий сектор играют взаимодополняющие роли в развитии и осуществлении социальной политики и социальной функции и что Правительство исполняет определенную роль в распространении добровольной и общественной деятельности во всех сферах жизни страны.

Работа некоммерческих организаций является важнейшим фактором для исполнения миссии Правительства по превращению данного столетия в Век Благотворительности. Эти организации дают людям возможность содействовать в развитии местных сообществ. Тем самым они способствуют восстановлению чувства общности между людьми и внесению решающего вклада в осуществление нашей совместной задачи по созданию справедливого, терпимого и открытого общества. Это Соглашение несомненно укрепит связь между Правительством и некоммерческим сектором и является документом одновременно практической и символической, знаковой важности.

Достопочтенный премьер-министр Тони Блэр

¹ Перевод текста компакта выполнен Пагавой Ингой Шотаевной.

СОГЛАШЕНИЕ О ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И НЕКОММЕРЧЕСКИМ СЕКТОРОМ АНГЛИИ

Совместное предисловие Министра внутренних дел Дэжека Стро и сэра Кеннета Стоу, Председателя Рабочей группы по связям с правительством некоммерческого сектора Англии

Некоммерческий сектор играет важную роль в жизни общества в качестве национального «третьего сектора», работающего совместно с Правительством и рынком. Благодаря привлечению волонтеров услуги, им предоставляемые, помощь, оказываемая отдельным лицам и социальным группам, его вклад в общественную и гражданскую жизнь огромен, неоценим и незаменим.

Данное Соглашение имеет своей целью создание нового подхода к партнерству между Правительством и некоммерческим сектором. Оно создает правовые условия для того, чтобы отношения между сторонами осуществлялись иначе и лучше, чем ранее. Правительство и некоммерческие организации разделяют многие устремления друг друга – достижения открытости и прозрачности, признания важности общественной жизни и поддержка развития здоровых сообществ и социальных групп. Соглашение является точкой отсчета для развития нашего сотрудничества, основанного на общих ценностях и взаимном уважении.

Рабочая группа по связям с правительством осуществила основную консультационную работу для формулирования и определения взглядов Сектора по вопросам выработки Соглашения. Мы рады, что Соглашение включает самые основные из возникших соображений, и хотели бы поблагодарить многие тысячи некоммерческих и общественных организаций, участвующих в процессе обсуждения. Надеемся, что для них, а также для многих благотворителей и получателей социальных услуг данное соглашение приведет к установлению более эффективных и плодотворных связей с Правительством.

Теперь мы приступим к претворению Соглашения в жизнь, развивая Кодекс лучшей практики в ключевых сферах деятельности и работая в тесном взаимодействии с Ассоциацией местного самоуправления и другими структурами в направлении принятия и применения принципов Соглашения на местном уровне. Мы надеемся достичь значительного прогресса к моменту нашего первого годового отчета Парламенту в 1999 году.

Статус Соглашения

1. Соглашение было составлено совместно в результате широкого обсуждения некоммерческими организациями и государственными учреждениями. Соглашение преднамеренно не является всеобъемлющим, но, учитывая многообразие внутри самого некоммерческого сектора и разнообразия видов его деятельности, должно рассматриваться как общая основа и механизм, способствующий осуществлению связей между Правительством и некоммерческим сектором.

2. Соглашение представляет собой меморандум о взаимоотношениях между Правительством и некоммерческим сектором. Оно не имеет силы закона. Легитимность Соглашения основана на его принятии Правительством и некоммерческим сектором в ходе консультаций. Соглашение первоначально будет применяться в отношении центральных государственных учреждений, включая государственные региональные отделы и исполнительные агентства «Следующие шаги» (хотя, в принципе, Соглашение относится ко всем исполнительным агентствам «Следующие шаги», на практике оно будет иметь силу лишь в тех случаях, когда эти агентства имеют связи с некоммерческим сектором).

Соглашение также касается различных организаций некоммерческого сектора. Приложение А описывает процесс выработки Соглашения.

3. Аналогичные Соглашения были разработаны также и в других частях Объединенного Королевства. В качестве части процесса внедрения Соглашения будет подготовлено Руководство по вопросам, возникающим в отношении тех государственных учреждений и исполнительных агентств «Следующие шаги», которые функционируют более чем в одной части Объединенного Королевства.

Общее видение

4. Соглашение создано на основе Доклада Комиссии Дикина «О будущем некоммерческого Сектора» и политического документа «Совместное строительство будущего», подготовленного Правительством, находившимся в то время в оппозиции. Оба документа отмечают, что Правительство и некоммерческий сектор имеют ряд взаимодополняющих функций и общих ценностей, а также то обстоятельство, что достижение Соглашения было бы в высшей степени желательно в целях углубления взаимопонимания и развития связей. Соглашение выражает решимость Правительства и некоммерческого сектора совместно работать над совершенствованием общества, развивать и поддерживать волонтерскую и другие виды общественной деятельности. В качестве части этого процесса Соглашение устанавливает основные принципы и процедуры, создающие фундамент взаимоотношений между некоммерческим сектором и Правительством Англии.

5. Основным смыслом Соглашения состоит в том, что волонтерская и общественная деятельность является фундаментально важной для демократического, социально- открытого общества.

Волонтерские и общественные группы в качестве независимых и некоммерческих организаций приносят очевидную пользу обществу и играют роль, отличную как от роли Правительства, так и от рыночных отношений. Они позволяют отдельным людям вносить свой вклад в общественную жизнь и развитие местных сообществ, предоставляя возможность для волонтерской деятельности. В этих целях они используют способности, навыки, интересы, представления и идейные ценности, как отдельных лиц, так и целых групп населения. Правительство и некоммерческий сектор признают и высоко оценивают жизненно важный вклад волонтеров в развитие нашего общества и важнейшую роль волонтерских организаций, помогающих осуществлять такой вклад.

6. Некоммерческие организации вносят основной и фактически не поддающийся измерению вклад в развитие общества, социальную, экономическую и политическую жизнь нации. Они действуют как проводники-первопроходцы в отношении привлечения потребителей социальных услуг и часто выступают в качестве адвокатов для тех, кто без их помощи не был бы услышан. При этом они способствуют, как соблюдению равноправия, так и учету многообразия условий. Они помогают борьбе с бедностью, улучшению качества жизни и включению в общественную жизнь социально изолированных. Некоммерческий сектор также приносит прямую, ощутимую и значительную экономическую пользу обществу.

7. Соглашение признает, что эти качества представляют значительную ценность для общества и что Правительство может сыграть положительную роль, как в распространении волонтерской деятельности, так и в поддержке некоммерческих организаций. Объем и характер деятельности некоммерческих организаций таковы, что любые государственные действия по их регулированию и законодательному оформлению могут оказать позитивное или негативное влияние на их работу. Соглашение призвано способствовать тому, чтобы это влияние было позитивным.

Совместные принципы

8. Совместные принципы, на которых основано Соглашение, изложены ниже.

Волонтерская деятельность является важнейшей составляющей демократического общества.

Независимый и разнообразный некоммерческий сектор жизненно важен для благополучия общества.

В деле развития и осуществления общественной политики и оказания социальных услуг, Правительство и некоммерческий сектор исполняют различные, но взаимодополняющие роли.

Особенно ценна партнерская деятельность для достижения целей и задач. Содержательное и осмысленное обсуждение приводит к созданию взаимосвязей, совершенствованию политики и обеспечивает организацию и осуществление программ и услуг.

Правительство и некоммерческий сектор пользуются различными видами и способами отчетности и ответственны перед разными кругами участников процесса. Однако общими требованиями к

обеим сторонам является требование проведения единой политики, объективности, отчетности, гласности, прозрачности, честности и способности компетентно руководить процессом.

Некоммерческие организации уполномочены в рамках закона проводить публичные кампании для достижения своих целей.

Правительство помимо прочего играет значительную роль как источник финансирования некоторых некоммерческих организаций. Финансирование может служить важным элементом взаимоотношений между Правительством и некоммерческим сектором.

Как Правительство, так и Сектор признают важность предоставления равенства возможностей для всего населения вне зависимости от расовой принадлежности, возраста, состояния здоровья, пола, сексуальной ориентации или вероисповедания.

Обязательства Правительства

9. Обязательства Правительства изложены ниже.

Независимость

Признавать и поддерживать независимость Сектора, включая его право на проведение публичных кампаний в рамках законодательства, на обсуждение государственной политики вне зависимости от существующих финансовых отношений, на самостоятельное определение и осуществление своей текущей деятельности.

Финансирование

Учитывать рекомендации, изложенные в разделе «Доступ к государственному финансированию для некоммерческих организаций» доклада «Задачи усовершенствования государственного регулирования» (в котором говорится о необходимости более пропорционального распределения средств и более целевого их использования, последовательности, прозрачности и открытости в сфере правительственного финансирования). Уделять особое внимание концепции долговременного стратегического финансирования, обеспечивающей постоянную способность некоммерческих организаций реагировать на правительственные инициативы.

Совместно с некоммерческим сектором развивать Кодекс лучшей практики, отвечающей принципам правильного финансирования для правительственных учреждений. Это включает:

- (а) Размещение и распределение финансовых средств, включая денежные средства, в соответствии с последовательными и ясными критериями,
- (б) Осуществление политики финансирования, учитывающей специфические задачи некоммерческих организаций и необходимость эффективности функционирования этих организаций.
- (в) Обеспечение совместных и прозрачных процедур для согласования и оценки задач, показателей исполнения этих задач и достижения связанных с ними целей авансирования, наблюдения за финансовой поддержкой, консультациях в случаях изменения финансирования и информирования некоммерческих организаций о будущем финансировании как можно более заблаговременно, обычно, до окончания срока текущего грантового периода.
- (г) Значение и ценность долговременного, многолетнего финансирования и, в тех случаях, когда это уместно, помощь в долговременном планировании и обеспечении стабильности.

Признавать важность инфраструктуры некоммерческого сектора и, в тех случаях, когда требуется, поддерживать ее развитие на общегосударственном, региональном и местном уровнях.

Выработка политики и ее обсуждение

Оценивать новые направления политики и новые процедуры, особенно на стадии их выработки, в целях определения их применимости в интересах некоммерческого сектора.

В соответствии с соображениями срочности, особой важности или секретности (например, при подготовке рекомендаций министрам) обсуждать с некоммерческим сектором те вопросы, которые могут повлиять на его деятельность и положение, особенно в тех случаях, когда Правительство предлагает Сектору новые функции и обязанности. Такие консультации должны быть своевременными и проводиться в разумные сроки, учитывающие необходимость в обсуждении этих вопросов некоммерческими организациями со своими подопечными, получателями социальных услуг, спонсорами и участниками процесса.

Благожелательно учитывать специфические нужды тех частей Сектора, которые представляют женщин, группы меньшинств и социально изолированных.

Уважать конфиденциальность предоставляемой Сектором информации в соответствии с рамками закона и правилами исполнения общественных обязанностей.

Разрабатывать совместно с Сектором Кодек лучшей практики, включающей обсуждения, утверждения и воплощения политики. Это будет опираться на главное руководство по оценке воздействия и стремлению к совершенствованию в проведении консультаций, разработанных Кабинетом.

Совершенствование управления

Обеспечивать последовательность в подходе к проблемам и эффективность деловых связей между Правительством и Сектором, особенно в тех случаях, которые касаются взаимоотношений между различными государственными учреждениями.

Придерживаться принципов открытости управления (что подразумевает обеспечение гласности всех принимаемых решений, финансирования и правильного регулирования).

Ежегодно контролировать исполнение Соглашения совместно с Сектором.

Стремиться к принятию Соглашения другими общественными организациями.

Обязательства некоммерческого сектора

10. Обязательства некоммерческого сектора изложены ниже.

Финансирование и отчетность

Поддерживать высокие стандарты управления и осуществления своей деятельности, исполнять обязательства по отчетности перед спонсорами и получателями социальных услуг. В тех случаях, когда это уместно, соблюдать рамки отчетности в отношении благотворительности.

Уважать требования закона и соблюдать правила отчетности, а в отношении благотворительной деятельности подчиняться руководству со стороны Комиссии по благотворительности, включая политическую и общественную деятельность.

Стремиться к стандартам качества, соответствующим уровню организации.

Разработка политики и консультации

Обеспечивать информирование и консультирование получателей социальных услуг, волонтеров, участников организаций и поддерживающих лиц в отношении своей деятельности и политики при представлении вопросов Правительству или при обсуждении с Правительством и точно отражать в процессе таких обсуждений представленные участниками взгляды.

Соблюдать требование секретности или конфиденциальности в случае предоставления доступа к правительственной информации соответствующего характера.

Лучшая практика (успешный опыт)

Развивать эффективные рабочие взаимоотношения с Правительством, иными организациями, а также внутри некоммерческого сектора.

При возможности привлекать получателей к развитию сферы социальных услуг и деятельности по управлению ими.

Уделять должное внимание распространению лучшего опыта и обеспечения равенства возможностей в осуществлении деятельности, получении рабочих мест и привлечению волонтеров.

Ежегодно контролировать исполнение Соглашения совместно с Правительством.

Вопросы, касающиеся общественных групп и организаций национальных меньшинств

11. Хотя принципы и мероприятия, изложенные в Соглашении, приложимы ко всему некоммерческому сектору, особое внимание необходимо уделить специфическим потребностям и интересам отдельных общественных групп и некоммерческим организациям чернокожего населения и национальных меньшинств.

12. Общественные группы, будучи ассоциациями лиц, объединившихся ради достижения общих целей и преследования общих интересов, обычно полностью управляются волонтерами из числа тех, кто входит в эти группы. Если они и связаны как-либо с Правительством, то чаще всего с местными администрациями, а не с центральными органами. Тем не менее, на их деятельность прямо или косвенно может влиять государственное законодательство, регулирование и изменения в социальной политике. Важно, чтобы принимались во внимание специфические потребности и интересы общественных групп, так как их проблемы и перспективы могут отличаться от проблем других некоммерческих организаций. Для отражения данных обстоятельств и работы с ними будет разработан Кодекс лучшей практики.

13. Несмотря на участие в волонтерской работе широкого спектра групп, сообществ и организаций многие некоммерческие организации чернокожего населения и национальных меньшинств ощущают себя вне традиционных рамок некоммерческого сектора.

Соглашение создает основы для того, чтобы поддержка этих организаций и их привлечение к общей деятельности стали важнейшими вопросами, как для Правительства, так и для некоммерческого сектора. Особо необходимо направление средств тем инфраструктурным организациям чернокожего населения и национальных меньшинств, чьей целью является повышение эффективности работы данного сектора на общегосударственном, региональном и местном уровнях. В равной степени важно, чтобы, как Правительством, так и Сектором были предприняты шаги по обеспечению возможности участия в партнерской деятельности, обсуждению и принятию решений для организаций чернокожего населения и национальных меньшинств. Это поможет развитию данных организаций и более полной реализации их потенциала. Данные проблемы будут рассмотрены в специальном Кодексе лучшей практики, который отразит специфические потребности и обстоятельства деятельности и существования некоммерческих организаций чернокожего населения и национальных меньшинств.

Разрешение противоречий

14. Соглашение устанавливает общие рамки взаимоотношений между Правительством и некоммерческим сектором. Разногласие по поводу его конкретного применения должны быть по возможности разрешены самими сторонами. Для содействия данному процессу может быть полезно посредничество, включая запрашивание точки зрения посредника. В тех случаях, когда действия, противоречащие Соглашению, чреватые нарушениями в управлении, может быть внесена жалоба Парламентскому управлению по делам администрации. Руководствуясь практическим опытом, Правительство должно рассмотреть вопрос о необходимости удовлетворения жалобы и реорганизации процесса.

Дальнейшее развитие Соглашения

15. Соглашение, будучи документом, устанавливающим общие рамки, является начальным пунктом процесса, а не его окончательным заключением. Правительство и некоммерческий сектор настроены на совместную работу по внедрению Соглашения в жизнь и повышению эффективности его действия. В качестве части этого процесса будут подготовлены Кодекс лучшей практики в отношении финансирования, обсуждения и согласования политики, волонтерской деятельности и групп сообществ, включая сообщества, основанные на религии, а также некоммерческие организаций чернокожего населения и национальных меньшинств.

16. В качестве части процесса осуществления Соглашения ежегодно будет проводиться встреча по надзору над действием Соглашения и его развитием между Правительством и представителями Сектора. Отчеты о таких встречах будут публиковаться и храниться в Библиотеке Парламента.

17. Как отмечено в параграфе 2, Соглашение первоначально будет распространяться на центральные органы Правительства, включая региональные отделы и исполнительные агентства «Следующие шаги». Правительство намеревается активно способствовать его распространению на другие общественные органы, например, неминистерские органы и органы местного самоуправления, которым будет предложено принять и внедрить Соглашение в целях содействия связям с некоммерческим сектором.

Разработка Соглашения

1. Толчком к созданию Соглашения послужили рекомендации доклада Комиссии Дикина «Будущее некоммерческого сектора» и политический документ «Совместное строительство будущего», опубликованного Правительством, находившимся в то время в оппозиции.

Комиссия Дикина пришла к выводу, что Правительство должно признать законность роли некоммерческого сектора и его собственную ответственность за нормальное положение дел внутри Сектора. Она предложила своего рода договор, закладывающий базовые принципы будущих взаимоотношений, который должен быть совместно выработан представителями Правительства и Сектора. Документ «Совместное строительство будущего» заключает, что Соглашение, подкрепленное определенным набором принципов, необходимо в качестве основы партнерства между Правительством и Сектором.

2. Со стороны Правительства наблюдать за соблюдением и воплощением Соглашения будет министерская группа, возглавляемая министром внутренних дел.

В группе будут представлены следующие министерства: внутренних дел, культуры, средств массовой информации и спорта, образования и занятости, окружающей среды, транспорта и регионов, здравоохранения, общественной безопасности, Шотландский офис, Уэльский офис и министерство Северной Ирландии. Комиссии по благотворительности будет предоставлен статус наблюдателя со следующими задачами: наблюдение за воплощением Соглашения; способствование его принятию другими общественными органами; осуществление последовательной политики государственных учреждений в отношении вопросов некоммерческого сектора; обеспечение надежных взаимосвязей между Правительством и некоммерческим сектором.

3. Рабочая группа некоммерческого сектора по связям и взаимоотношениям с Правительством была создана для поиска путей усиления связей между Правительством и Сектором. Она состоит из представителей ведущих организаций некоммерческого сектора, включая представителей местных групп и организаций, волонтерских организаций, советов по волонтерской работе, Национального Совета волонтерских организаций и организаций черных и национальных меньшинств. Ее Председатель – сэр Кеннет Стоу, попечитель британского фонда Карнеги.

4. Задачи Рабочей группы некоммерческого сектора состояли в том, чтобы детально изучить суть Соглашения, обсудить с другими некоммерческими организациями его предполагаемое содержание и поддерживать связи с Правительством. Была создана Референтная группа, включавшая представителей 65 некоммерческих организаций, чтобы служить органом,

ответственным за деятельность Рабочей группы до и во время обсуждений вопросов с Правительством. Материалы Референтной группы использованы при подготовке проекта консультативного документа, с которым впоследствии в целях обсуждения были широко ознакомлены некоммерческие организации. Это подкреплялось серией семинаров и консультативных мероприятий по всей Англии. Рабочая группа рассматривала процесс обсуждения в качестве важнейшего условия приемлемости и важности Соглашения.

5. С документом по итогам обсуждения были широко ознакомлены организации некоммерческого сектора с целью получения комментариев и рекомендаций с их стороны. В качестве части двустороннего процесса выработки Соглашения Правительство также осуществило собственные консультации по министерствам.

Структура и содержание консультативного документа послужили основой Соглашения, заключенного между Правительством и некоммерческим сектором.

Специфические консультации

6. Согласно подсчетам, количество общественных групп достигает сотни тысяч. В это число входят организации, в которых одни члены сообщества предоставляют услуги другим, группы по проведению публичных кампаний и акций, группы взаимопомощи, досуга и искусств. Коалиция общественного сектора осуществила специальные консультации с представителями общественных групп и их общенациональных органов, которые показали, что эти группы, несмотря на все их многообразие, придают особое значение независимому, демократичному и свободному обществу.

Отметив совпадение интересов с интересами традиционного некоммерческого сектора, обсуждение в то же время вскрыло многие пункты расхождений, вызванных различием приоритетов, организационных и этических особенностей общественных групп.

7. Обсуждение показало, что хотя большая часть работы общественных групп осуществляется на местном уровне, решения, принимаемые на национальном уровне, зачастую могут иметь значительное влияние на те условия, в которых работают общественные группы. В частности, было понято, что соответствующие процедуры и процессы обсуждения, вопросы пропорционального представительства и использования ресурсов и свободная управленческая структура общественных организаций требуют особого понимания и признания в рамках Соглашения, а также создания специфического кодекса лучшей практики. В процессе обсуждения вскрылось, что многие группы считают, что их особая природа и обстоятельства требуют их признания в качестве отдельного сектора.

8. Специфический процесс обсуждения также осуществлялся Сиа (Sia), агентством национального развития некоммерческих организаций чернокожего населения. Эти консультации показали, что некоммерческий сектор чернокожего населения состоит из широкого и разнообразного спектра организаций и групп, предоставляющих разные услуги и поддерживающих сети и объединения. В то же время ощущается, что эти организации столкнулись с рядом препятствий в своем развитии и их деятельности препятствует недостаток признания их роли и потенциала. В центре внимания было недостаточное финансирование и понимание того, что другие некоммерческие организации исключили некоммерческие организации чернокожего населения из партнерских связей. Некоторые из этих организаций высказали мнение, что их стремления были бы наилучшим образом удовлетворены путем заключения отдельного Соглашения между Правительством и некоммерческим сектором чернокожего населения. Они старались быть полностью вовлечены в процесс обсуждений с Правительством Соглашения с тем, чтобы оно учло их специфические потребности и обстоятельства. Выводы данных консультаций были использованы при разработке Соглашения, как на общенациональном, так и на местном уровне. Отчет о консультациях можно получить в Sia (Winchester House 9, Cranmer road, London, SW9 6EJ)