

Council of Europe INGOs Conference
Agency for Legislative Initiatives
International Renaissance Foundation

Конференция международных НПО Совета Европы
Лаборатория законодательных инициатив
Международный фонд «Возрождение»

**CONSOLIDATION OF DEMOCRACY AND IMPLEMENTATION
OF DEMOCRATIC REFORMS: THE ROLE OF NGOs**

Ukraine — Russian Federation — Belarus

**КОНСОЛИДАЦИЯ ДЕМОКРАТИИ
И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕФОРМ:
РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Украина — Российская Федерация — Беларусь

CONSOLIDATION OF DEMOCRACY AND IMPLEMENTATION OF DEMOCRATIC REFORMS: THE ROLE OF NGOs

Ukraine — Russian Federation — Belarus

КОНСОЛИДАЦИЯ ДЕМОКРАТИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ РЕФОРМ: РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Украина — Российская Федерация — Беларусь

**Second Regional NGO Congress
Второй региональный конгресс НПО**

www.ngocongress.kiev.ua

Консолидация демократии и осуществления демократических реформ: роль неправительственных организаций. Украина — Российская Федерация — Беларусь / Под ред. Евгеньевой А.Н. — К.: Юстиниан, 2008. — 152 с.

ISBN 978-966-82-43-8

Тезисы: В.Ющенко, А.Лавринович, А.Веселовский, И.Когут, А.Ойшгер, Ж.-Л.Лоран, Е.Быстрицкий, Н.Петров, А.Ткачук, В.Силицкий, Е.Захаров, П.Казанецки, Т.Андрийчук, Р.Арквинт, В.Романов, Д.Мур, Е.Тонкачова, Д.Милославская, М.Лациба, А.Краевска, Дж.Макбрайд, И.Попов, М.Горный, Ю.Якименко, В.Чернов, И.Пидлуская, Зб.Писарски, В.Позняк

Авторы аналитических отчетов: В.Чернов, Н.Петров, М.Лациба

Над публикацией также работали: О.Гришук, Н.Колодяжная, А.Когут, С.Матвиенко, А.Синеокий, В.Шрамович, Е.Чебаненко

Фотографии: В.Марусенко

Целью данной публикации является освещение результатов Второго регионального конгресса НПО — встречи более 200 представителей НПО из разных стран, состоявшийся 25 — 27 ноября 2007 года в Киеве (Украина). В книге Вы сможете ознакомиться с: (1) тезисами докладчиков, выступавших во время пленарных заседаний, (2) текстами отчетов о состоянии НПО в Беларуси, России и Украине, подготовленными экспертами, а также (3) резолюцией участников Конгресса, принятой с целью определения перспектив, направлений и задач дальнейшего сотрудничества НПО Балто-Черноморского региона.

Искренне надеемся, что данная публикация станет нашим вкладом в процесс налаживания гармоничного и эволюционного развития гражданского общества в странах региона.

Consolidation of Democracy and Implementation of Democratic Reforms: the Role of NGOs. Ukraine — Russian Federation — Belarus / Edited by A. Yevgenyeva. — Kyiv: Justinian, 2008. — 152 p.

ISBN 978-966-82-43-8

Abstracts: V.Yuschenko, O.Lavrynovych, A.Veselovskyi, I.Kohut, A.Oeschger, J.-L.Laurens, Y.Bystrytskyi, N.Petrov, A.Tkachuk, V.Silitskiy, Y.Zakharov, P.Kazanecki, T.Andriychuk, R.Arquint, V.Romanov, D.Moore, E.Tonkachova, D.Miloslavskaya, M.Latsyba, A.Kraevska, J.Mcbride, I.Popov, M.Gornyi, Y.Yakymenko, V.Chernov, I.Pidluska, Zb.Pisarski, V.Poznyak

Authors of the analytical reports: V.Chernov, N.Petrov, M.Latsyba

This publication has been prepared by: O.Hryshuk, N.Kolodyazhna, A.Kohut, S.Matvienko, A.Syniookyj, V.Shrampvych, E.Chebanenko

Photo: V.Maruschenko

This publication describes the results of Kyiv Regional Congress which took place in Kyiv (Ukraine) on 25 — 27 November 2007 and attracted more than 200 NGOs from different countries. This book includes: (1) The points of the speakers; (2) National reports prepared by national experts on the conditions of NGOs in Belarus, Russia, and Ukraine; and (3) The Congress Resolution defining the prospects, priorities, and objectives of further NGO cooperation in the Baltic and Black Sea region.

We hope very much that this publication will become our contribution into the harmonious and evolutionary development of the civil society in the countries of our region.

**Публикация осуществлена благодаря поддержке
Международного фонда «Возрождение»**

Publication was supported by the International Renaissance Foundation



Проект реализован благодаря поддержке / Project was supported by:

**Совместной программы Совета Европы
и Европейской Комиссии «Поддержка демократических
процессов в Украине и Южном Кавказе»**

**CoE and EC Joint Programme
«Ukraine and South Caucasus States –
Promoting the Democratic Process»**

Правительства Нидерландов

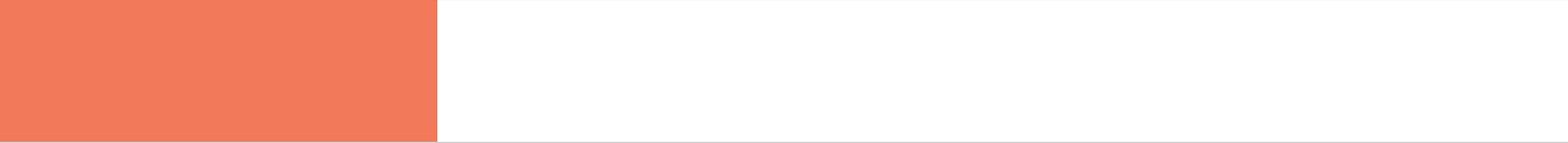
Dutch Government

© Лаборатория законодательных инициатив / Agency for Legislative Initiatives, 2008

© Авторы / Authors, 2008

Содержание / Content

Предисловие	6
Приветствия	8
Тезисы докладчиков	13
Национальные отчеты:	
Беларусь	28
Россия	46
Украина	58
Резолюция	73
Программа	75
Организаторы и партнеры	79
* * *	
Introduction	84
Welcomes	86
Speaking points	91
National reports:	
Belarus	104
Russia	121
Ukraine	132
Resolution	145
Programme	147
Organizers and partners	150

- 
- Предисловие
 - Приветствия
 - Тезисы докладчиков
 - Национальные отчеты
 - Резолюция
 - Программа
 - Организаторы и партнеры

ПРЕДИСЛОВИЕ

Инициирование проведения региональных конгрессов стало одним из итогов III-го Саммита глав государств и правительств стран-членов Совета Европы (Варшава, 16–17 мая 2005 года). Конференция международных неправительственных организаций Совета Европы представила новый пилотный проект для национальных неправительственных организаций из 47 стран-членов Совета, целью которого является собрание представителей ведущих национальных неправительственных организаций на региональных Конгрессах для обсуждения актуальных проблем в области участия гражданского общества в строительстве и консолидации демократии. Первый региональный конгресс неправительственных организаций состоялся в марте 2006 года в Варшаве, а второй — в Киеве.

Целью данной публикации является освещение результатов Второго регионального конгресса НПО — встречи более 200 представителей НПО из разных стран, состоявшийся 25 — 27 ноября 2007 года в Киеве (Украина). Конгресс выступил платформой для обсуждения лидерами ведущих национальных неправительственных организаций роли НПО в процессах развития и консолидации демократии, рассмотрение возможностей и перспектив регионального сотрудничества, выработки резолюции и рекомендаций, касающихся сферы деятельности НПО в регионе. Предметом обсуждения стали четыре главных тематических блока:

1. Роль НПО в построении и консолидации демократии. Проблемы взаимодействия НПО и власти в контексте осуществления демократических реформ в странах региона.

Характер взаимоотношений между правительствами и гражданским обществом является одним из определяющих индикаторов демократии. Становление эффективных механизмов связи общественности с органами государственной власти в контексте консолидации демократии и проведения реформ — это показатель последовательного перехода от авторитарного к демократическому режиму. В контексте первого тематического блока главной целью было обсуждение ситуации, сложившейся в странах региона, позитивного и негативного опыта сотрудничества с властью, анализ проблемы существования «проправительственных» и «оппозиционных» общественных организаций, потенциальной ниши НПО в контексте проведения государственных реформ, шагов, необходимых для налаживания успешного и плодотворного сотрудничества и т.д.

2. Демократические стандарты и национальное законодательство о НПО: ограничения и стимулы для формирования деятельного гражданского общества.

Отсутствие надлежащих законодательных условий для функционирования НПО является одним из главных барьеров, ограничивающих деятельность НПО в странах региона. Главной целью второго пленарного заседания был анализ правовых норм, регулирующих функционирование НПО, для определения ключевых проблем национальных законодательств в странах региона, рассмотрения европейских тенденций и координации ответной реакции НПО. Правовые условия для НПО в Беларуси, России и Украине характеризуются проблемами принципиально разного порядка: в Беларуси законодательство вытесняет НПО из сферы легитимного существования — в первую очередь речь идет о проблемах уголовной ответственности за деятельность от имени незарегистрированных общественных организаций; в России — о попытках установления тотального контроля власти над операционной деятельностью НПО с помощью дискриминационного (по сравнению с регулированием деятельности коммерческих организаций) законодательства; в Украине — это проблема отсутствия надлежащей правовой базы для эффективного взаимодействия организаций гражданского общества и власти, необходимость изменения налогового законодательства, формирования основ для возникновения национального финансирования деятельности НПО. Работу в сфере улучшения законодательства необходимо вести на национальном уровне, однако участники отметили как позитив принятие в октябре 2007 года Комитетом Министров Совета Европы Рекомендации о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, которая позволит улучшить условия функционирования НПО, и призвали национальные правительства к ее реализации.

3. НПО и выборы: общественный мониторинг и просвещение избирателей, как фактор обеспечения качества демократических трансформаций.

Акцентирование внимания на этой теме связано с тем, что в странах, которые находятся на пути к становлению демократического режима, НПО зачастую становятся активными актерами во время проведения выборов. Во время пленарного заседания докладчики и участники попытались очертить причины, которые обуславливают необходимость вовлечения НПО в избирательный процесс (становление избирательных процедур, низкий уровень доверия электората к власти, некомпетентность организаторов выборов, высокий уровень коррупции, отсутствие независимых СМИ и многие другие); а также основные формы деятельности НПО во время выборов. К последним отнесли мониторинговые инициативы (с целью избежания фальсификаций, защиты прав участников избирательного процесса), информационно-просветительские (обеспечение общества объективной информацией, создания условий для осознанного выбора граждан и содействие полноценной политической конкуренции), образовательные (в первую очередь, подготовка наблюдателей и членов избирательных комиссий) и мобилизационные кампании. Участники согласились, что в зависимости от условий внут-

ри страны во время выборов изменяются акценты в общественных кампаниях, и их эффективность в первую очередь зависит от возможности НПО отреагировать на проблемы, которые ставит общество, а также от их способности скоординировать свои действия.

4. Региональное сотрудничество НПО и европейский выбор.

В контексте этой темы прежде всего возникла необходимость определить понятие региона и главные линии, объединяющие НПО (процесс перехода от авторитарного режима к демократии, ориентация на европейскую модель и ценности, осознание необходимости налаживания коммуникации и создания единого общественного пространства). Вторым аспектом стало обсуждение содержания понятия «европейский выбор» в контексте его соотношения с позициями разных стран. Принимая во внимание эти особенности, участники согласились, что наиболее перспективным направлением сотрудничества общественности является утверждение европейских ценностей в регионе. Налаживание такого взаимодействия нуждается в существовании эффективной коммуникативной платформы и именно с этой целью при поддержке Совета Европы уже создан Интернет-портал «www.nop-gov.org».

В рамках вышеуказанных тематических блоков было также выделено шесть наиболее проблемных аспектов, которые обсуждались во время круглых столов:

- Обеспечение права на свободу ассоциаций и мирных собраний: опыт и проблемы стран региона
- Процесс принятия политических решений в странах региона: проблемы гражданского участия
- Осознанный выбор versus популизм: роль и возможности гражданского общества
- «Балто-Черноморское общественное пространство»: строим общие планы, решаем общие проблемы
- Взаимодействие НПО с европейскими институтами
- Гражданское общество в Беларуси в контексте регионального и общеевропейского сотрудничества

В этой книге Вы сможете ознакомиться с:

- (1) тезисами докладчиков, выступавших во время пленарных заседаний,
- (2) текстами отчетов о состоянии НПО в Беларуси, России и Украине, подготовленными экспертами, а также
- (3) резолюцией участников Конгресса, принятой с целью определения перспектив, направлений и задач дальнейшего сотрудничества НПО Балто-Черноморского региона.

Искренне надеемся, что эта публикация станет нашим вкладом в процесс налаживания гармоничного и эволюционного развития гражданского общества в странах региона.

Анжела ЕВГЕНЬЕВА,
Координатор Второго регионального конгресса НПО
Лаборатория законодательных инициатив

Главное о Втором региональном конгрессе НПО

25–27 ноября 2007 года, г. Киев, Украина

Киевский региональный конгресс неправительственных организаций — это трёхдневная конференция, участниками которой стало более 200 человек с 15 стран, в том числе:

- лидеры ведущих неправительственных организаций из Украины, Российской Федерации, Польши и Беларуси (около 200 представителей);
- лидеры влиятельных НПО из Азербайджана, Армении, Грузии, Молдовы, Венгрии, стран Балтийского региона и Словакии (около 15 представителей);
- представители Совета Европы и международные эксперты (около 15 представителей);
- СМИ (более 20 представителей).

Организаторы:

- Конференция международных неправительственных организаций Совета Европы
- Лаборатория законодательных инициатив
- Международный фонд «Возрождение»

Детально: www.ngocongress.kiev.ua

ПРИВЕТСТВИЯ

учасників Второго регіонального конгресса НПО:

*Текст обращения Президента Украины
к участникам Конгресса*



Президент України

**Учасникам Київського регіонального
конгресу неурядових організацій**

Щиро вітаю учасників і гостей Конгресу, який проходить у Києві з ініціативи Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи.

Радію, що саме Україну обрано місцем представленого форуму. Високо ціню сприяння та допомогу Ради Європи у його проведенні, а також внесок українських громадських об'єднань – лабораторії законодавчих ініціатив та міжнародного фонду «Відродження».

Громадянське суспільство – одна з основ сучасної європейської демократії. Його роль у політичному та соціальному житті надзвичайно важлива. Перекоаний, що результатом роботи учасників Конгресу – лідерів провідних національних неурядових організацій країн Центральної та Східної Європи – стануть нові можливості та перспективи регіонального співробітництва в Європі.

Бажаю учасникам форуму успішної та плідної роботи.

Віктор ЮЩЕНКО

«ОЧЕНЬ ПРИЯТНО, ЧТО ИМЕННО УКРАИНУ ВЫБРАЛИ МЕСТОМ ПРОВЕДЕНИЯ ДАННОГО ФОРУМА»*Неофициальный перевод***Участникам Киевского регионального конгресса неправительственных организаций**

Искренне поздравляю участников и гостей Конгресса, который проходит в Киеве по инициативе Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы.

Очень приятно, что именно Украину выбрали местом проведения данного форума. Высоко ценю содействие и помощь Совета Европы в его проведении, а также вклад украинских общественных организаций — Лаборатории законодательных инициатив и Международного фонда «Возрождение».

Гражданское общество — одна из основ современной европейской демократии. Его роль в политической и социальной жизни чрезвычайно важна. Уверен, что результатом работы участников Конгресса — лидеров ведущих национальных неправительственных организаций стран Центральной и Восточной Европы — станут новые возможности и перспективы регионального сотрудничества.

Желаю участникам форума успешной и плодотворной работы.

Виктор ЮЩЕНКО,
Президент Украины

**«СОЗДАНИЕ СОВМЕСТНЫМИ УСИЛИЯМИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СЕТИ НПО ПОМОЖЕТ НАМ ДОСТИЧЬ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ДЕМОКРАТИИ»**

Александр ЛАВРИНОВИЧ, *Министр юстиции Украины*

Начиная с момента возрождения украинской независимости, процесс создания демократии в Украине очень хорошо запечатлелся в моей памяти. Это — сложный и интенсивный процесс, поэтому я очень рад, что был непосредственно в нем задействован. Для меня очень важным фактом является нынешнее положение гражданского общества, поэтому необходимо знать и понимать механизмы усиления и повышения продуктивности гражданского общества в Украине.

1993 год стал стартом работы над законодательным обеспечением функционирования НПО в Украине. С тех пор появилось множество других законов, направленных на улучшение эффективности существующих структур гражданского общества. Если на ранних стадиях больше значения придавалось возможности участия граждан в политических процессах, то сейчас акцент делается на общем функционировании неправительственных организаций.

В Украине гражданское общество развивается по образцу других стран Европы. За последние годы возникло множество молодежных движений, ветеранских объединений, общественных организаций разных направлений, новых политических партий и т. д. Граждане стремятся быть задействованными в политических процессах. В этом году правительство приняло очень важный документ — Концепцию сотрудничества представителей местной власти и НПО.

Говоря о развитии НПО, хочу подчеркнуть чрезвычайно высокие темпы развития благотворительных фондов в Украине. В целом у нас зарегистрировано 2546 общественных организаций; в скором времени их число увеличится примерно на 200. В Украине зарегистрировано 929 благотворительных фондов, и с каждым годом их количество увеличивается. У нас также официально зарегистрирована 141 политическая партия. Однако мы осознаем, что вышеупомянутые цифры полностью не отображают все структуры, задействованные в развитии гражданского общества в Украине. Актуализировалась тенденция возрастания количества граждан, желающих создать организации, которые будут отличаться от других практикующих НПО. Постоянно растет количество неправительственных организаций местного и регионального характера.

Хочу еще раз акцентировать внимание на важности сотрудничества между НПО и местными органами власти. На сегодняшний день это сотрудничество осуществляется в разнообразных формах. Представители НПО являются экспертами в определенных сферах деятельности, поэтому они оказывают влияние на принятие решений правительственными учреждениями — следовательно, играют решающую роль при принятии решений исполнительными органами власти.

Я желаю всем участникам Конгресса плодотворной работы, обмена опытом, информацией, а также новых впечатлений и контактов. Я верю, что формирование совместными усилиями региональной сети НПО поможет нам достичь высокого уровня демократии.



«ДЛЯ ПОЛНОЦЕННОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ МАШИНЫ ПОМОЩЬ ИЗВНЕ ОЧЕНЬ ВАЖНА»

Андрей ВЕСЕЛОВСКИЙ, *Заместитель министра иностранных дел Украины*

Хочу начать с двух известных истин. Первая — демократия никогда не является законченным процессом. Как только усилия по ее поддержанию прекращаются, она ослабевает. Поэтому помощь гражданскому обществу также должна быть постоянным заданием, невыполнение которого может привести к ослаблению третьего сектора и его неспособности противостоять постоянно возникающим вызовам и проблемам. Вторая истина состоит в следующем: государственные машины обычно не поддерживают демократические процессы особо активно. Они не любят демократический процесс, однако осознают необходимость развития нации. Поэтому в определенной степени распространение демократии — это задача самого общества, которое вынуждено решать проблемы конкуренции общества и государства.

В Министерстве иностранных дел Украины как в бюрократическом органе знают эти две истины и поэтому стараются: во-первых, поддерживать демократические процессы в стране, а во-вторых, максимально оградить себя от попыток его остановить. При Министерстве уже два года существует общественный совет, который состоит из представителей общественных организаций, институций, научных кругов, политических течений (но не партий), которые каждые 2-3 месяца собираются и на экспертном уровне обсуждают актуальные вопросы. Дважды такие встречи происходили с целью обсуждения вопросов визовой и миграционной политики. Актуальность этого вопроса обусловлена особенностями украинской ситуации в данной сфере. В мае 2005 года Украина ввела безвизовый режим для стран Европейского Союза, после чего в обществе возникли вопросы: «А что мы получили взамен?» Миграционная политика определяет реальные границы государства. Количество иммигрантов, которые приезжают в Украину для дальнейшего транзита в Европу, каждый год возрастает на 20-30 %. Это — реальная проблема (и эмоциональная, и финансовая).

Еще одна институция при Министерстве — студенческий совет. Студенты — это группа, которая, невзирая на авторитеты, может рассматривать серьезные проблемы под специфическим ракурсом.

Министерство иностранных дел поддерживает инициативы, которые имеют общественное значение и внешнее измерение одновременно. Я приведу пример: в феврале следующего года в Киеве состоится встреча министров иностранных дел стран Европейского Союза и Черноморского региона (соответственно 27 и 12 стран). Одним из трех столпов, на которых базируется эта инициатива, является демократическое и качественное управление в регионе (good governance). Элементом этой министерской встречи будет встреча на уровне общественных структур стран-участниц. При этом важный вопрос — сколько представителей НПО приедет из этих стран и насколько они будут активны. Такая встреча НПО должна пройти за день до министерской с целью использования озвученных на ней идей на встрече министров.

Еще одно мероприятие, которое будет проводиться по инициативе Министерства иностранных дел — Пятая ассамблея международного движения за демократию. Она состоится в апреле 2008 года в Киеве. Ряд НПО, которые будут принимать в ней участие, часто конфликтуют с правительством.

Третья наша инициатива (пока не полностью оформленная) стартовала в декабре 2005 года и касается проведения Форума по сообществу демократического выбора. После киевского форума были проведены форумы в Румынии и Литве. Пока не известно, в какой стране пройдет следующий форум, однако известно, что на нем будут обсуждаться проблемы, актуальные для построения демократии в сложных условиях.

Для полноценного функционирования бюрократической машины помощь извне очень важна. Количество задач, которые перед бюрократами ставят жизнь и современное общество, вырастает в геометрической прогрессии.



«МЫ ПРИЗЫВАЕМ ВСЕ СТРАНЫ РЕГИОНА К СТИМУЛИРОВАНИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО ДИАЛОГА НЕ ТОЛЬКО НА ВНУТРЕННЕМ, НО И НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ»

Игорь КОГУТ, *от имени Организационного Комитета — Председатель Совета Лаборатории законодательных инициатив, Директор Украинской школы политических студий*

Мы искренне рады приветствовать всех участников и гостей Второго регионального конгресса НПО в Украине и надеемся, что он станет важным шагом для развития демократии в странах региона.

Спустя полтора года после Первого регионального конгресса НПО в Варшаве (март 2006 года), Конференция международных неправительственных организаций Совета Европы приняла решение снова собрать вместе представителей передовых национальных НПО для продолжения конструктивного диалога о на-

лаживании межрегиональных отношений, выработке общих подходов к консолидации демократии и строительству активного гражданского общества.

Мы твердо убеждены, что консолидированная демократия и эффективные правительственные решения являются залогом обеспечения стабильности, экономического и политического прогресса, предупреждения конфликтных ситуаций, улучшения уровня жизни населения. Все это может быть достигнуто только при условии интенсивного развития гражданского общества. Именно поэтому очень важным является построение и поддержка демократических институтов, способных своевременно реагировать на потребности людей. С целью успешной реализации политических, социальных, культурных и экономических реформ, мы призываем все страны региона к активному сотрудничеству, стимулированию общественного диалога не только на внутреннем, но и на международном уровне.

Мы также призываем правительства наших стран, Совет Европы и Европейский Союз содействовать региональному сотрудничеству в таких сферах, как защита прав человека, политическая активность населения, открытость и прозрачность принятия политических решений, политические, экономические и социальные реформы, обеспечение соответствия проводимых выборов демократическим стандартам и гармонизации законодательства.

Мы убеждены, что Второй региональный конгресс НПО поможет нам дать адекватную оценку процессам развития демократии в регионе, оценить наши достижения и определить препятствия на этом пути, обсудить уровень участия гражданского общества в этих процессах и укрепить платформу для регионального сотрудничества.

Искренне надеемся, что Второй региональный конгресс поможет нам активизировать участие национальных и международных НПО в имплементации Плана действий, принятого на Третьем Саммите Совета Европы (Варшава, 2005), а также поможет дальнейшему развитию и реализации рекомендаций, принятых на Первом региональном конгрессе НПО в Варшаве.

Воплощение этой инициативы было бы невозможным без поддержки и вовлечения целого ряда лиц и институций. Мы бы хотели высказать свою признательность Совету Европы, Европейской Комиссии, Правительству Нидерландов, Международному фонду «Возрождение» и Программе поддержки организационного развития (Проект «Пакт Украина») за финансовое и организационное содействие. Также хотели бы поблагодарить наших региональных партнеров — Московский Центр Карнеги, Гражданскую сеть «Мы граждане!», Московскую школу политических исследований (Российская Федерация), Белорусский институт стратегических исследований, Восточноевропейскую школу политических исследований (Беларусь), Фонд им. Казимежа Пулаского, Польский форум молодых дипломатов, Группу «Заграница» (Польша). Отдельная благодарность представителям Секретариата Совета Европы, Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы и офиса Организационного комитета в Украине — за их плодотворную работу в целях реализации этой инициативы.

«ПРОВЕДЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ КОНГРЕССОВ ПОЗВОЛЯЕТ ОПРЕДЕЛИТЬ ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ РЕШЕНЫ СОВМЕСТНЫМИ УСИЛИЯМИ»

Аннелизе ОЕШГЕР, Президент Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы



Взаимодействие Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы непосредственно с Советом Европы подразумевает сотрудничество при сохранении независимости, что исключает любое внешнее давление. Я убеждена, что НПО необходимо принимать активное участие в деятельности Совета Европы. К сожалению, часто за красивыми словами не следуют действия, однако Совет Европы позволяет Конференции разрабатывать очень чувствительные вопросы (например, такие как проблемы Беларуси), а также участвовать в принятии деклараций, заявлений, мандатов.

Изначально Конференция занималась вопросами, связанными с законодательством России, что свидетельствует об амбициозности нашей организации. Наша работа в этой области была еще и деликатна, поскольку мы не только слушали жалобы НПО России, которые действительно ограничены в своих правах, но и пытались содействовать налаживанию диалога между ними и представителями органов власти. К сожалению, российские чиновники часто утверждают, что их граждане еще не созрели для активного участия в функционировании третьего сектора. Однако мой опыт знакомства с регионами России свидетельствует об обратном. Поэтому важно помнить, что укрепление позиции НПО одновременно работает и на укрепление гражданской позиции населения. При этом государственные служащие — тоже граждане, поэтому их необходимо привлекать к работе НПО.

Любые заявления и оценки правительств относительно состояния НПО касаются гражданского общества их стран. Проведение региональных конгрессов позволяет определить общие проблемы, которые могут быть решены совместными усилиями. При этом следует отметить, что не только в Центральной и Восточной, но и в Западной Европе существует острая необходимость помощи гражданскому обществу. Поэтому объединения для контроля ситуации с НПО во всех регионах Европы просто необходимы.

Таким образом, не стоит создавать и культивировать новые разделительные линии в Европе. Я надеюсь, что масштабные мероприятия, такие как региональные конгрессы НПО, позволят поддержать единство европейского гражданского общества.



«КОММУНИКАЦИЯ В ФОРМЕ КОНГРЕСОВ ОЧЕНЬ ВАЖНА ДЛЯ СОВЕТА ЕВРОПЫ, ПОСКОЛЬКУ УЧИТЫВАЕТ РЕАЛИИ ЖИЗНИ РАЗНЫХ СТРАН»

Жан-Луи ЛОРАН, *Генеральный директор по вопросам демократии и политической деятельности Совета Европы*

Важно осознавать, что происходит, когда мы, участники масштабных мероприятий, посвященных налаживанию сотрудничества НПО, возвращаемся на места своей постоянной работы. Вспоминая результаты первого конгресса НПО, который состоялся в марте прошлого года в Варшаве, я хотел бы кратко отметить основные инициативы, реализованные за последние полтора года в сфере гражданской кооперации.

В первую очередь необходимо подчеркнуть важность создания Интернет-платформы по поддержке гражданского общества. Такая платформа стала постоянно функционирующим звеном, обеспечивающим дистанционную кооперацию неправительственного сектора региона с целью обмена опытом работы.

Еще одним результатом Варшавского конгресса стало учреждение экспертного комитета по законодательным инициативам — инициативы гражданского общества для гражданского общества. Известно, что одним из заданий Совета Европы является предоставление экспертной поддержки в сфере разработки законодательной базы, поэтому идея создания данного комитета принадлежала Совету Европы. Задачей комитета стало предоставление гражданскому обществу возможности самостоятельного проведения оценки на соответствие европейским нормам и стандартам предлагаемых законопроектов.

Отдельно следует отметить активность белорусской стороны в процессе организации неправительственного сотрудничества в регионе. На сегодня отлажена практика постоянных приездов делегаций из Минска на заседания Ассамблеи Совета Европы, а также участие в других важных встречах. На основе такого сотрудничества была разработана новая программа помощи гражданскому обществу Беларуси, которая активно обсуждается в Страсбурге. Кроме того, следует отметить создание Белорусской школы политических исследований, которая стала шестнадцатой для Совета Европы. Такой шаг дарит надежду на укрепление демократических начал в Беларуси.

В целом, активность гражданского общества как актера Совета Европы растет. Сейчас представители неправительственного сектора вместе с чиновниками предлагают множество совместных инициатив, которые составляют сферу совместной заинтересованности и ответственности. Следует отметить создание в прошлом году в Стокгольме Форума демократических обществ, ставшего результатом работы многих НПО. Таким образом, гражданское общество не только получает помощь, но и является активным участником работы Совета Европы.

Чего следует ожидать от Второго регионального конгресса? Во-первых, обогащения опыта от общения со старыми и новыми коллегами. Такая коммуникация очень важна для Совета Европы, поскольку учитывает реалии жизни разных стран. Во-вторых, продуктивного обсуждения конкретных идей по актуальным предложениям в разных сферах, а именно — роли НПО в избирательном процессе и создания Кодекса политических инициатив, активно обсуждаемого во время Варшавского конгресса и т. д.



«РЕГИОНАЛЬНЫЕ КОНГРЕССЫ НПО МОГУТ ПОМОЧЬ ФОРМИРОВАНИЮ НОВОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ НА ОСНОВЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ТРАДИЦИЙ И ЦЕННОСТЕЙ»

Евгений БЫСТРИЦКИЙ, *Исполнительный директор Международного Фонда «Возрождение»*

Международный фонд «Возрождение» является организацией, которая предоставляет донорскую помощь по всему миру и в Украине. Фонд входит в систему организаций «Открытое общество», однако является национальным органом, поэтому любые решения по поводу предоставления грантов принимаются независимыми украинскими специалистами, образующими национальный экспертный совет. Отдельного внимания заслуживает программа «Восток-Восток», которая позволяет создать горизонтальные связи между странами Балто-Черноморского региона.

Фонд «Возрождение» рассматривает НПО как базисный элемент создания сильного гражданского общества, поскольку они создают соответствующую инфраструктуру для последующих изменений и модификаций гражданского общества. Киевский региональный конгресс НПО — это признание роли Украины в формировании демократии, а также позитивной динамики развития третьего сектора, которая стала очевидной после событий «Оранжевой революции». При этом помощь Совета Европы и Европейской Комиссии этому процессу очень велика. Однако такие изменения не означают, что демократические преобразования можно считать завершенными — мы находимся в начале этого сложного пути. Третий сектор создает условия для дальнейших преобразований, поэтому региональные конгрессы НПО могут помочь формированию новой региональной идентичности на основе демократических традиций и ценностей.

ТЕЗИСЫ ДОКЛАДЧИКОВ

Роль НПО в построении и консолидации демократии. Проблемы взаимодействия НПО и власти в контексте осуществления демократических реформ в странах региона



«НРАВИТСЯ ЭТО ПРАВИТЕЛЬСТВУ, ИЛИ НЕТ, ЕМУ ПРИДЕТСЯ СЧИТАТЬСЯ С НПО»

Николай Петров, *Сопредседатель Программы «Общество и региональная политика» Московского центра Карнеги (Россия)*

Прежде всего, я хотел бы коснуться темы выборов в России. На сегодня у нас в стране существует множество партий, которые будут сражаться за место в парламенте. Поэтому это будут не просто выборы, это будет первый шаг Путина на пути к удержанию власти в своих руках. Выборы станут началом сложного шестимесячного периода поиска компромисса между представителями власти.

Во-вторых, в России были внесены поправки в законодательство о НПО, а именно — о мониторинге их деятельности. В результате, некоторые НПО будут ликвидированы за многочисленные нарушения. Такое регулирование станет инструментом влияния на деятельность НПО, способным принудить их изменить вектор деятельности и работать на благо правительства.

В-третьих, недавно прошла частичная ротация членов Общественной палаты. Как известно, этот орган был создан три года назад и состоит из трех частей: первую назначает президент, вторую — федеральные представители, а третью — регионы.

Период конца 80-х—начала 90-х стал этапом активного развития НПО в России. Эта была стремительная и недолгая волна, результатом которой стала активная деятельность некоторых НПО сейчас. Представители третьего сектора твердят, что процесс демократизации приостановился. В чем-то они правы, однако традиции демократии сохранились.

НПО продолжают развиваться. Сейчас в России активизировался процесс консолидации демократии. Хочу акцентировать внимание на том, что Россия — огромная страна, поэтому упомянутый процесс на федеральном уровне может отличаться от регионального уровня. На сегодня, чиновник в столице может контролировать все региональные процессы, не заметные, на первый взгляд, на уровне федерации. Путин решил назначать чиновников, а не избирать их, что стало реакцией на политическое противостояние регионов и столицы. Следовательно, некоторые чиновники, которым не удалось пробиться в федеральное правительство, могут быть назначены на правительственные должности в регионе. Такой аутсайдер, попадая в чужую среду, не имеет никакого отношения к сформированной региональной элите. Этот подход дисциплинирует и способствует распространению демократических ценностей среди жителей регионов.

Теперь пару слов о положительных моментах. Общественная палата имеет огромную поддержку со стороны местных и региональных органов власти. Как отдельный орган, у нее нет особого влияния на общество, но зато люди, которые в нее входят, могут помочь НПО, чьими представителями являются.

В целом, гражданское общество в России можно поделить на три блока. Во-первых, НПО, поддерживаемые правительством. Целью их существования является помощь правительству в тех сферах, которыми оно по каким-то причинам не может или не желает заниматься. Во-вторых, оппозиционные НПО, которые реагируют на любое нарушение правительством прав человека. В-третьих, НПО, не имеющие никакого отношения к правительству, так как они были сформированы самим обществом и для общества. К сожалению, третий сектор играет минимальную роль в публичной жизни общества. В России очень много проправительственных организаций, меньше оппозиционных, и совсем мало организаций третьего типа.

У нас есть причины надеяться на позитивное развитие НПО в дальнейшем. Общество перестало быть инертным и довольствоваться незначительными реформами. Оно понимает необходимость серьезной реконструкции многих сфер жизни страны. Нравится это правительству, или нет, ему придется считаться с НПО, которые, несомненно, отражают мнение общественности.



«НПО ДОЛЖНЫ ЗАПОЛНИТЬ ДЕЗИНТЕГРАЦИЮ И ВАКУУМ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ СТРАНЫ»

Анатолий ТКАЧУК, *Председатель Института гражданского общества, советник Президента Украины (Украина)*

Я хочу подчеркнуть роль НПО в развитии демократии, а также ее консолидации. Это очень важно для Украины, поскольку, если мы и продвинулись по пути развития демократии, то для ее консолидации понадобится еще много усилий.

Можно выделить два этапа демократического развития в Украине. Первый — с 1985-го по 1992 год, так называемая «перестройка». Это период формирования целой сети организаций, которые изначально не были зарегистрированы или признаны. Они пропагандировали демократические ценности и отстаивали идею независимости Украины. Тогда существовала только одна политическая партия, что порождала много трудностей функционирования третьего сектора.

Вторым этапом можно считать период с 1992-го по 1999 год, когда НПО начали активно развиваться, а также включаться в различные общественные и политические процессы. К тому же, появились иностранные доноры, которые финансировали инициативы украинских НПО. Тогда заметным стал раздел НПО на политические организации и аналитические центры. На сегодняшний день, в Украине много таких центров. В 1999 году, когда президент Л. Кучма был переизбран на второй срок, произошел переход украинских НПО на новый уровень развития, что связано с построением мультипартийной системы в Украине. Так как общественность считала, что только партии способны построить демократию в Украине, общественные организации были практически исключены из сферы законотворчества (в том числе, ограничивалась деятельность и организации, которые проводили мониторинги выборов).

В целом, роль НПО сложно переоценить. Они реагируют на вызовы общества. К примеру, многие киевляне испытывают недовольство по поводу работы местных органов власти, уровня индустриального развития Киева, проблемы загруженности дорог. Жители Киева не могут сами решить этот вопрос, так как существующие механизмы прямой демократии не используются. Каким образом вопрос с движением транспорта в Киеве можно будет решить, если местные представители НПО не обратятся к киевским органам власти? Как известно, жители Киева, Харькова и других городов недовольны своим мэром, но ничего не могут с этим сделать через механизмы местной инициативы, потому что закон про референдумы, принятый еще в 1991 году, неэффективен. Следовательно, сфера деятельности общественных организаций очень широка.

Важным вопросом является интеграция регионов Украины. После каждого парламентских выборов четко наблюдается их символическое разделение. Тех партий, которые сейчас у власти, не очень волнует вопрос сотрудничества с другими регионами, которые не выступили в их поддержку. Это должно стать предметом внимания НПО, так как их не волнует, где работать — на Донбассе или на Галичине. Их волнует, в первую очередь, миссия по защите прав людей. НПО должны заполнить дезинтеграцию и вакуум в политической жизни страны. Объединение регионов и разных социальных групп должно быть учтено при формировании новых программ сотрудничества НПО. Несмотря на то, что в последнее время иностранные доноры не так активно поддерживают третий сектор, НПО должны продолжать развиваться и укреплять свои позиции.



«ПРАВИТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО ПОЙТИ НА УСТУПКИ ГРАЖДАНСКОМУ ОБЩЕСТВУ, ОБЕИМ СТОРОНАМ НУЖНО ДОБИВАТЬСЯ СОТРУДНИЧЕСТВА»

Виталий СИЛИЦКИЙ, *Директор Белорусского института стратегических исследований (Беларусь)*

Говорить о сотрудничестве между НПО и правительством Беларуси в контексте проведения демократических реформ, это то же самое, что говорить о сотрудничестве между аборигенами и завоевателями в контексте сохранения культурного наследия цивилизации Майи.

К сожалению, в Беларуси не наблюдается процесс введения демократических реформ. Если вернуться к типологизации гражданского общества господина Петрова, то в Беларуси существуют неправительственные организации только второго типа — оппозиционные по отношению к правительству. Мы, как независимая страна, существуем совсем недолго, и сейчас у нас есть много организаций, которые пытаются бороться с авторитарным правительством. До 1996 года не было возможности для политического соперничества, гражданское общество было политизированным, что же касается политических партий, то у них не было институтов, инфраструктуры, необходимых для того, чтобы считаться частью третьего сектора. Поэтому нам очень сложно отличать политические партии от гражданского общества, которое мы в итоге стали называть «независимое общество». Под ним мы подразумеваем неправительственные организации и оппозиционные политические партии. На то время, когда НПО и политические партии были вперемешку, един-

ственным заданием для гражданского общества была ликвидация старого режима и формирование нового. Возвращаясь к 2006 году, хочу констатировать перемену в поведении правительства — масштаб политических репрессий достиг своего минимума. В то же время, революция, которая назревала в Беларуси на протяжении 10 лет, стала своего рода катастрофой. На тот момент мы поняли, что Беларуси не коснется волна цветных революций, а если такое и случится, то это будет совсем другое явление. 2006 год стал периодом формирования диссидентских движений в нашем обществе. Восстание в 2006 году стало своего рода героическим поступком. Но в то же время, осознавая, что реформация политического режима не будет мгновенной, возникал вопрос «А что будет дальше, в долгосрочной перспективе?» Противостояние между властью и оппозиционными силами происходило в контексте защиты и поддержки независимости Беларуси. Позиция Лукашенко была ясна — Беларусь как часть России; и поэтому мы должны были бороться за независимость, это было нашим посланием общественности. Но когда Лукашенко резко изменил курс и тоже начал отстаивать идею независимости, наше послание, которое должно было мобилизовать общество, потеряло всякий смысл. Наблюдался ощутимый застой в развитии гражданского общества.

Как известно, после долговременных плохих событий обязательно случается что-нибудь хорошее. Что же мы наблюдаем в Беларуси сейчас? Общество нашей страны стало более рациональным. Отношения между ним и правительством изменились. Если раньше Лукашенко воспринимался, как харизматический лидер, то сейчас люди стали более реалистичными. Они стали больше внимания обращать на его действия, которые, конечно, изменились под влиянием начала диалога между властью и общественностью.

В Беларуси есть серьезные проблемы экономического характера, связанные с невыгодными условиями торговли с Россией, что заставляет правительство нашей страны менять стратегию и курс развития. Последствия этого хорошо заметны уже на протяжении 10-11 месяцев. Правительство Беларуси не может сделать точных прогнозов дальнейшего экономического и политического развития из-за нестабильности цен на нефть и газ. Еще несколько лет назад перемена внешнеполитического курса Беларуси была нереальной, сейчас же наблюдается попытка диалога нашей страны с ЕС и США. Внезапно правительство Беларуси стало прислушиваться к мнению Европейского Союза.

Не смотря на все положительные перемены, политические репрессии еще имеют место в нашей стране. В этом году был арестован автор статьи, выпущенной в Интернете, поэтому ситуация с политической либерализацией все еще ужасная. Думаю, события 2006 года дали понять правительству, что их попытки навязать обществу свою модель поведения будут иметь ответную реакцию. С другой стороны, невозможно полностью отсоединить страну от влияния России, нужно искать другие методы поддержки процессов либерализации в стране. Правительство должно пойти на уступки гражданскому обществу, обеим сторонам нужно добиваться сотрудничества. На этой неделе правительство пригласило несколько представителей рок-культуры, которым запрещалось выступать на протяжении последних 3 лет, так как их песни полностью отражали настроение оппозиции. В правительстве им предложили удалить их из «черного списка» с условием, что они не будут выступать на мероприятиях, организованных оппозицией. Это следует рассматривать, как попытку правительства найти диалог с обществом, что очень важно.

Несмотря на то, что политические репрессии не иссякли, их характер изменился. Это уже не те репрессии, которые наблюдались несколько лет назад. Нужно отметить, что со стороны оппозиции совершаются попытки сотрудничества, если и не прямого сотрудничества с правительством, то, во всяком случае, с другими представителями общественности.



«СЕГОДНЯ СУЩЕСТВУЮТ СИЛЬНЫЕ НПО, КОТОРЫМ ЕСТЬ, ЧТО СКАЗАТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВУ ТАК, ЧТОБ ОНО ПРИСЛУШАЛОСЬ»

Евгений ЗАХАРОВ, *Сопредседатель Харьковской правозащитной группы, Председатель правления Украинского Хельсинского союза по правам человека (Украина)*

Важным вопросом является роль организаций, занимающихся защитой прав человека и их взаимоотношения с органами власти. Чем отличаются правозащитные группы от обычных общественных организаций? Если последние защищают интересы определенного сектора общества, то первые имеют дело с защитой индивидуальных прав человека. Они оберегают идею справедливости для всего общества. Правозащитная группа является продуктом развитого «социального» общества, поэтому в советское время существования таких организаций было невозможным.

Важность защиты прав человека должна быть донесена до органов власти. Государство должно быть ответственным за ее обеспечение, а правозащитным группам следует поддерживать его действия. Этот диалог должен строиться по принципу справедливого сотрудничества. Мы готовы помогать государству в защите прав человека всегда и всеми возможными способами. Однако диалог возможен только при условии обратной связи, поэтому НПО должны получать доступ к информации. Хочу подчеркнуть, что сотрудничество не будет налажено, если НПО займут позицию прокуроров, постоянно обвиняя органы власти.

Если не удастся наладить сотрудничество с властью, НПО должны задуматься, что они делают не так. К сожалению, бывает, что государство предвзято относится к НПО и поддерживает только те из них, которые могут быть для него полезными. В любом случае, квалификация представителей НПО не должна быть ниже, чем у чиновников.

В Украине власть стала поддерживать НПО после 1994 года, когда начала воспринимать их как хороший ресурс специалистов. После Оранжевой революции идея диалога НПО и власти активно пропагандировалась. Однако оказалось, что немногие организации могут эффективно действовать. Тем не менее, сегодня существуют сильные НПО, которым есть, что сказать правительству так, чтоб оно прислушалось.

К сожалению, пока в Украине нет закона, который бы регулировал свободу объединений граждан, поэтому многие вопросы (например, вопрос роли милиции при проведении общественных демонстраций) остаются неурегулированными. Сейчас существует проект соответствующего закона, однако все попытки его принять пока безуспешны.

Для того, чтобы наладить диалог с властью, НПО нужно стать более эффективными и повысить свою квалификацию. Нам нужно расти для того, чтобы такое сотрудничество было успешным и плодотворным.



«В УСЛОВИЯХ ПОСТАВТОРИТАРИЗМА ПРАВИТЕЛЬСТВУ НУЖНЫ СЛАБЫЕ ПАРТНЕРЫ, КОТОРЫХ МОЖНО ЛЕГКО КОНТРОЛИРОВАТЬ»

Павел КАЗАНЕЦКИ, *Председатель Центра восточноевропейской демократии (Польша)*

Обсуждая роль НПО в построении и консолидации демократии в Балто-Черноморском регионе, важно определить характер взаимоотношений между правительствами и общественными организациями. Я бы назвал большинство правительств нашего региона поставторитарными. Противоположным этому типу является демократическое управление, которое подразумевает, что общество контролирует правительство через механизм выборов. Что касается типологизации НПО, то на протяжении последних двадцати лет мы наблюдаем развитие двух их типов: первый — абстрактные НПО (или грантоеды), которые очень слабо связаны с обществом; второй — это НПО, представляющие интересы общественности.

В определении взаимоотношения между НПО и правительством главным фактором выступает общество. Если общественные организации исчезнут, останется множество людей, не владеющих информацией. Поэтому гражданское общество нужно для того, чтобы четко сформировать общественные интересы, донести их до правительства и контролировать его деятельность. В условиях поставторитаризма правительство хочет, чтобы общественные организации были далеки от людей. Это главная причина, почему власти поддерживают общественные организации: с одной стороны, она хочет их скомпрометировать, представив в виде грантоедов; с другой стороны, она хочет показать, что НПО причиняют вред обществу. В условиях поставторитаризма правительству нужны слабые партнеры, которых можно легко контролировать.

Интересны примеры Польши, Украины и Беларуси в контексте сотрудничества НПО и правительства. На протяжении последних нескольких лет правительственные органы Польши стали тесно сотрудничать с общественными организациями. Органы местного самоуправления все чаще финансируют деятельность НПО. Однако многие польские НПО сейчас переживают кризис: организации, которые существовали на протяжении 20 лет, исчерпали свои возможности и не смогли приспособиться к условиям нового режима. При этом многие польские общественные организации еще не научились сотрудничать с бюрократическими структурами ЕС (особенно остро стоит вопрос распоряжения финансами). Следовательно, мы еще не готовы сделать свой третий сектор востребованным на европейском уровне.

Если говорить об Украине, то здесь демократические процессы пребывают на начальной стадии. Изменения, которые имеют место, часто связаны с ограничением финансирования со стороны мощных международных структур. С другой стороны, украинские НПО научились представлять проекты на гранты, а также четко формулировать свои интересы и стратегические планы. Сейчас появилось очень много маленьких НПО в регионах Украины, маленьких репрезентаций демократии на местном уровне. Появление множества общественных организаций на региональном уровне является лакмусом позитивной динамики развития гражданского общества в Украине.

Беларусь — очень яркий пример поставторитаризма. Правительство легализовало только те НПО, которые лояльны по отношению к нему. Не смотря на маргинализированность общества, новое поколение проявляет инициативу относительно развития третьего сектора, поэтому новые НПО менее опытные, но более инициативны.

Существует несколько условий дальнейшего развития общественных организаций в регионе. Во-первых, НПО будут влиять на правительство только в том случае, если они почувствуют реальность такого влияния. Речь идет не только о сотрудничестве, но и о контроле со стороны третьего сектора. Во-вторых, общественные организации должны понимать, что главным источником и целью их существования является общество. Наконец, демократия в нашем регионе зависит от уровня самоорганизации населения.



«ОЧЕНЬ ВАЖНА РАЗРАБОТКА И ВНЕДРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ПРОЦЕССА КОММУНИКАЦИИ МЕЖДУ ВЛАСТЬЮ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ»

Татьяна АНДРИЙЧУК, Департамент коммуникации власти и общественности Секретариата Кабинета Министров, Отдел содействия развитию гражданского общества (от имени Н. Днипренко)

Я бы хотела представить Вам документ, который является очень важным для развития гражданского общества в Украине. Речь идет о Распоряжении Кабинета Министров «Об одобрении концепции содействия органами исполнительной власти развитию гражданского общества». Как видим, эта концепция была принята только 21 ноября 2007 года, при этом разработка документа началась еще в 2004 году при участии множества общественных организаций. Тогда в Секретариате Кабинета Министров Украины была создана специальная рабочая группа.

Нужно отметить, что подобные документы уже разработаны и успешно действуют во многих странах, например, в Великобритании и Хорватии. Целью концепции является создание благоприятных условий для развития гражданского общества и укрепления демократии в Украине. Что касается задач концепции, то, прежде всего, речь идет об усовершенствовании правовой базы, которая регулирует развитие гражданского общества. Кроме того, очень важна разработка и внедрение эффективного процесса коммуникации между властью и гражданским обществом. Концепция будет содействовать формированию гражданской культуры общества Украины и будет развивать волонтерское движение, благотворительность и меценатство.

В Концепции определяются принципы и формы сотрудничества исполнительной власти и гражданского общества, а также основы трехсторонних отношений между властью, институтами гражданского общества и субъектами хозяйствования. Документ содержит перечень мероприятий по развитию законодательной базы об НПО и положение о международной деятельности гражданских институтов.

В целом, Концепция — это рамочный документ, который станет основой конкретных действий, а также мониторинга предусмотренных мероприятий, который смогут проводить как органы власти, так и институты гражданского общества. В рамках мониторинга будут проводиться опросы общественного мнения, мониторинг средств массовой информации и другие мероприятия. Очень важно, что органы исполнительной власти будут создавать условия для того, чтобы институты гражданского общества могли самостоятельно проводить мониторинг реализации концепции.

Распоряжением Кабинета Министров органам исполнительной власти поручено в месячный срок разработать план мероприятий по реализации концепции в 2008 году. Причем делать это они должны не самостоятельно, а при участии институтов гражданского общества.



«К СОЖАЛЕНИЮ, МНОГИЕ ОРГАНИЗАЦИИ СКЛОННЫ ВИДЕТЬ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ВРАГОВ, А НЕ ПАРТНЕРОВ»

Ромеди АРКВИНТ, Президент Федерального союза европейских национальностей (Швейцария)

Я начну с обзора моделей участия НПО в управлении государством и принятии политических решений. Конечно, есть вариант протестной деятельности (например, всем известен Green Peace, который никогда не пойдет на переговоры с властью). Однако конструктивная деятельность третьего сектора подразумевает диалог с властью и признание ее влияния.

Через модель «сверху — вниз» можно определить позицию Совета Европы, который является своеобразным зонтиком для всех европейских НПО, которые играют роль его представительных партнеров во многих политических вопросах. Такая модель на национальном уровне станет вызовом для НПО, так как они будут вынуждены сделать первый шаг в построении «организации-зонтика», которая станет участником диалога с государством. Эту модель удалось создать не во многих государствах.

Следующая модель подразумевает делегирование полномочий от государства к НПО. В западных государствах это касается сферы культуры, искусства, благотворительности и связано с передачей полномочий и денежных ресурсов. При этом выбор партнеров определяется способностью той ли иной организации понять задание лучше чиновника.

Еще один вариант — создание институционализированных органов НПО, ответственных за взаимодействие с властью и государством. Эти органы развивают определенный способ практики совместного принятия решений.

Далее — механизм круглых столов как неформальный вариант сотрудничества, практичный и эффективный способ ведения диалога, подразумевающий внедрение модели участия. При запуске такого механизма НПО сначала должны доказать, что способ-

ны вести диалог, быть активными и постоянными. К сожалению, многие организации склонны видеть в органах власти потенциальных врагов, а не партнеров, что приводит к постоянной смене установок власти относительно сотрудничества с третьим сектором. Модель круглых столов дает возможность создать определенный вид культуры и взглядов на процесс ведения диалога.

НПО должны осознавать, какую форму диалога они хотят избрать при коммуникации с властью. Если такой диалог не удается, можно использовать медиа для поддержки и продвижения своих идей. Однако надо помнить, что медиа могут показать оппозиционность того или иного НПО по отношению к государству и, таким образом, усложнить переговоры и диалог с государством.



«ВЛАСТЬ ДОЛЖНА ЧУВСТВОВАТЬ ПУБЛИЧНУЮ КОНКУРЕНЦИЮ»

Владислав РОМАНОВ, Ассоциация аналитиков политики (Украина)

Если мы говорим об участии НПО в процессе выработки и реализации политических решений, я позволю себе напомнить, что миссия государственного управления состоит в оказании услуг, а миссия НПО — в отображении интересов общества. НПО могут сделать многое для того, чтобы процесс оказания услуг населению органами государственной власти был максимально прозрачным и эффективным.

Цикл разработки государственной политики представляет собой своеобразный замкнутый круг, точкой отсчета в котором является идентификация проблемы. Если проблема политики (то есть явление, которое имеет широкий общественный резонанс) будет неверно идентифицирована, можно получить системную ошибку в процессе разработки политики. Далее следует формирование повестки дня, определяющее, как реагировать на проблему и реагировать ли вообще. Третьим этапом является разработка альтернатив: нужно понимать, что всегда есть несколько вариантов решения проблемы. Потом следует этап выбора альтернативы на основании критериев результативности, эффективности и социальной справедливости. Далее мы переходим к процедуре принятия решения, разработке рабочего плана, и, наконец, оценке.

Каково место здесь НПО в системе разработки политики? Я бы выделил здесь три точки: первая — на этапе идентификации проблемы: никто лучше, чем НПО, не владеет информацией об общественном запросе. Третий сектор делает много мониторинговой работы, проводит социологические исследования, контактирует с прессой, что дает колоссальные возможности для того, чтобы формулировать проблему до того, как она станет общественно понятной. Во-вторых, НПО могут играть существенную роль в разработке альтернатив политики. Последний этап — оценка. Важно, что механизмов влияния гражданского общества непосредственно на органы власти нет. Поэтому надо работать над тем, чтобы рекомендации брались во внимание политиками. Власть должна чувствовать публичную конкуренцию.

Демократические стандарты и национальное законодательство о НПО: ограничения и стимулы для формирования деятельного гражданского общества



«ЧАСТО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ИСПОЛЬЗУЕТСЯ КАК ИНСТРУМЕНТ ОГРАНИЧЕНИЯ ВОЗМОЖНОСТЕЙ НПО, А НЕ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИХ РАЗВИТИЯ»

Давид МУР, Программный директор Европейского центра некоммерческого права (Венгрия)

Миссия Европейского центра некоммерческого права — внедрять стандарты, способствующие развитию гражданского общества в разных странах. Многолетняя практика показала, что часто законодательство используется как инструмент ограничения возможностей НПО, а не стимулирования их развития. Для некоторых стран такая практика была привычной. Так, например, в Беларуси она фактически нивелировала роль НПО, а в Украине и Грузии катализировала известные всем события.

Решение существующих в этой сфере проблем предусматривает необходимость четкого установления того, какие законодательные препятствия существуют на пути построения эффективного гражданского общества. Во-первых, существуют законодательные барьеры для участия НПО в общем пространстве гражданского общества. Они включают запреты и ограничения относительно регистрации НПО, что заставляет граждан незаконно участвовать в работе таких организаций. Во-вторых, в рамках закона сложно четко определить и закрепить статус организаций, поскольку у властных органов слишком много полномочий по ограничению сферы деятельности НПО. В-третьих, практически невозможно зарегистрировать международные структуры в некоторых странах из-за усложненной процедуры.

Вторая категория законодательных препятствий объединяет ограничения операционной деятельности НПО. Часто это имеет форму прямого запрета заниматься политическими видами деятельности. Даже если это прямо не прописано в законе, правительство находит механизмы для давления и ограничения активности третьего сектора, например, путем внедрения практики периодических отчетов НПО о своей деятельности.

Третья категория — манипуляции вокруг процедуры ликвидации НПО. Часто находятся любые законодательные поводы для ограничения деятельности организации, не лояльной к власти.

Четвертая категория — ограничения прав членов НПО на свободное выражение своих взглядов (права на свободу слова). Это проявляется в необходимости получения дополнительных разрешений на публикации, существовании угрозы уголовного преследования за публикацию критичных по отношению к правительству материалов, невозможности разработки стратегий защиты гражданского общества и т. д. Кроме того, распространенной практикой является создание препятствий сотрудничеству между разными НПО и их активистами, что влечет за собой ограничение права на передвижение, доступ к информации, проведение публичных мероприятий.

Пятая категория — ограничение использования ресурсов, в частности — финансовых, путем введения системы разрешений и подотчетности. Такие шаги приводят к сокращению иностранного финансирования и существенно снижают активность гражданского общества.

Названные препятствия функционирования гражданского общества иллюстрируют глобальные мировые тенденции. Поэтому особенно важно определить и скоординировать ответную реакцию НПО.



«В БЕЛАРУСИ К УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОТ ИМЕНИ НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ЗА ПОЛТОРА ГОДА БЫЛИ ПРИВЛЕЧЕНЫ 14 ЧЕЛОВЕК»

Елена ТОНКАЧОВА, *Председатель Правления Фонда развития правовых технологий (Беларусь)*

Я хочу очертить некоторые тенденции, сложившиеся недавно в белорусском обществе, которые касаются законодательства о НПО. На Первом региональном конгрессе НПО мы обсуждали ситуацию с реализацией права на свободу объединений в Беларуси и прогнозировали, что ситуация будет ухудшаться. К сожалению, наш прогноз оказался верным: 14 человек за эти полтора года были привлечены к уголовной ответственности за деятельность от имени незарегистрированных общественных организаций. Упомянутая норма в законодательстве появилась как раз перед президентскими выборами 2006 года, и за эти полтора года мы уже получили ее практическое применение. Сам факт принадлежности к такого рода незарегистрированной организации является условием для привлечения к уголовной ответственности. В данной ситуации, угрозой безопасности Беларуси считается сам факт наличия такой организации и деятельность от ее имени.

Одной из причин приобретения статуса «незарегистрированных» является нежелание самих организаций проходить регистрацию. Однако такая риторика активно используется белорусским Министерством юстиции. Недавно несколько таких НПО попытались зарегистрироваться («Рух за свободу» Александра Меленкевича, «Народный фронт», который на протяжении последних 10 лет не может пройти регистрацию, а также Правозащитный центр «Весна», который был ликвидирован в марте 2003 года), однако их попытки оказались безуспешными.

За полтора года мы получили 4 замечания Комитета ООН, которые были приняты уже по фактам ликвидации организаций, однако ни одно из них не получило национальной сатисфакции, будучи проигнорированными правительством. Ряд масштабных и важных проектов не смогли быть реализованными потому, что Европейская Комиссия не смогла достаточно быстро реформировать свою работу для работы в привычных для белорусов условиях.



«В РОССИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ ОСНОВАНО НА ЗАВИСИМОСТИ ОТ ВЛАСТИ»

Дарья МИЛОСЛАВСКАЯ, *Директор программ в России Международного центра некоммерческого права (Россия)*

Важным вопросом при определении роли НПО в России является динамика законодательного регулирования функционирования третьего сектора за последние 10 лет. В 90-е годы в России укрепилось и появилось законодательство о некоммерческих организациях, что, в общем, способствовало развитию гражданского общества. Изменения в эти законы были внесены только в конце прошлого десятилетия, причем нововведения ухудшили, а не улучшили позиции НПО.

В 2002 году был принят Налоговый кодекс, который кардинально поменял налоговое законодательство для некоммерческих организаций. Государство усилило свою контролируемую функцию над некоммерческими организациями в двух направлениях: во-первых, были введены проверки на соответствие документов НПО их уставным целям; во-вторых, была введена не существующая ни в какой стране, кроме Узбекистана, норма о содержательной отчетности о деятельности НПО. Кроме того, был ограничен круг людей, которые могут быть членами общественных организаций, а также усложнена процедура внесения изменений в уставные и связанные с ними документы.

Россия как страна, подписавшая почти все европейские конвенции, должна следовать европейскому законодательству, касающемуся НПО. Все юридические лица, в том числе и некоммерческие организации, должны иметь равные права и возможности, однако в России это не так. Даже в самом третьем секторе есть исключения: через год после вступления в силу описанных поправок к закону религиозные организации получили поблажки в своей деятельности в виде других форм и сроков отчетности. В дальнейшем из зоны действия закона были выведены еще некоторые организации. Таким образом, под действие закона о НПО попадают только граждански активные некоммерческие организации.

Проведя исследование, мы выяснили, что российское законодательство о некоммерческих организациях является дискриминационным по сравнению с регулированием деятельности организаций коммерческих. Проверки деятельности некоммерческих организаций производятся намного чаще, чем коммерческих.

Сейчас в России существует очень много законов, которые регулируют взаимодействие между НПО и властью: в апреле 2006 года их было приблизительно 1400, а состоянием на октябрь 2007 года стало на 1000 больше! Хочу обратить внимание на то, что в законе об Общественной палате, который и послужил основным толчком для создания регионального законодательства, заложен принцип привлечения общественных организаций к реализации программ государства. Общество и власть должны сотрудничать для того, чтобы реализовывать общественные интересы и интересы граждан. В России же такое взаимодействие основано на зависимости от власти.

Российский законодатель разговаривает с народом на языке, на котором народу абсолютно ничего не понятно. Недавно Левада-центр проводил исследование о том, как народ понимает последние изменения к закону «О некоммерческих организациях». К сожалению, мы получили ответ, что большая часть организаций просто не понимают, что там написано! И это не случайно: государство специально запутывает некоторые нормы для того, чтобы потом иметь возможность их различного толкования. Так и происходит: в разных субъектах федерации разные нормы истолковываются по-разному, следовательно, за одно и то же нарушение может наступить разное наказание.

Российское законодательство не способствует развитию общественных инициатив, так как усложняет условия для реализации тех или иных функций. В 2004 году Левада-центр провел исследование об участии граждан в общественной жизни. Только 4% россиян принимают участие в общественной жизни, а 75% считают, что НПО не имеют влияния на власть; в 2007 году те же 4% в числе важных прав назвали право на свободу объединений. Такая картинка достаточно закономерна: право на свободу слова и информацию в России не считаются самыми важными правами.



«АМБИЦИЙ УКРАИНСКОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПРЕВЫШАЮТ ЕГО РЕАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ»

Максим ЛАЦИБА, Координатор программ Украинского независимого центра политических исследований (Украина)

Гражданское общество в Украине существует. Кроме того, оно способно брать на себя решающую роль в ответственные моменты общественной жизни. Прежде всего, я подразумеваю демократическую революцию 2004 года, главными идеологами которой были представители общественных организаций. Кроме того, в нашей стране существует реально функционирующая сеть общественных организаций на национальном и региональном уровнях. На сегодня в Украине зарегистрировано 52,5 тысячи гражданских, 10,5 тысяч благотворительных, 20 тысяч религиозных организаций и объединений жителей квартирных домов. Общественный сектор в Украине насчитывает 46,5 миллионов людей, что является достаточно большим активом. Гражданские организации достаточно консолидированы и способны к созданию объединений и коалиций. Например, в январе-феврале 2007 года состоялась общественная акция «Захарова в омбудсмены»: 360 общественных организаций подписали обращение к депутатам Верховного Совета Украины относительно назначения представителя общественного сектора омбудсменом.

Многие организации имеют достаточно сильное влияние на мониторинг прозрачности избирательного процесса. Существует три сети, Комитет избирателей Украины, Гражданская сеть ОПОРА и Фондация региональных инициатив, которые ведут долго- и краткосрочные системные мониторинги. Национальный exit-poll в этом году до доли процента показал результат, официально полученный на выборах.

Относительно мониторинга деятельности власти, существует постановление Кабинета Министров, который обязывает органы исполнительной власти вести Интернет-сайты с целью обнародования информации об их деятельности. Однако следуют этой норме только 60% областных органов. Представители НПО написали письмо Президенту Украины Виктору Ющенко — и он отреагировал: 19 губернаторов из 25 получили выговор. Сегодня обнародуется деятельность уже 70% областных органов.

В целом, амбиции украинского гражданского общества превышают его реальные возможности. Большинство НПО видят себя главными демократизаторами постсоветского пространства, а также пытаются формировать главные цели развития страны и общества (например, многие ставят цель вступления в ЕС или в НАТО).

На сегодняшний день в Украине действует приемлемое законодательство об НПО. Цели разные организации определяют самостоятельно, без вмешательства государства, однако с учетом требований рынка, т. е. проблема финансирования очень актуальна. Тем не менее, политики боятся выпустить из зоны собственного контроля общественные организации, поэтому не улучшается законодательство, регулирующее деятельность НПО. В Украине существует гражданский кодекс и Закон «Об объединениях граждан», однако закона о благотворительных фондах еще нет. В следующем году планируется принять Налоговый кодекс, который предусмотрит налоговые льготы для бизнеса за пожертвования в пользу общественных организаций.

На сегодня существует Концепция содействия развитию гражданского общества, которая ставит задачи повышения прозрачности деятельности НПО и уровня профессионализма при предоставлении социальных услуг, а также внедрении процедур влияния на власть. Главным партнером НПО должен стать бизнес. Кроме того, следует надеяться на европейские структуры и фонды.

Закончить свое выступление я хочу такой фразой: демократическая страна — не та страна, где премьер-министр демократ, а та, где каждый гражданин является демократом.



«БОЛЬШИНСТВО ПОСЛЕДНИХ НОВОВВЕДЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ НПО В ПОЛЬШЕ БЫЛИ НАПРАВЛЕННЫ НА УСИЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА»

Анна КРАЕВСКА, Эксперт по мониторингу Института общественных дел (Польша)

Сегодня в Польше существует более 63 тысяч зарегистрированных НПО. Среди них значительную часть составляют ассоциации и фонды. Их роль определяется законодательными возможностями и ограничениями, которые создают условия функционирования гражданского общества.

Институт общественных дел проводит мониторинг функционирования польского третьего сектора «Компас». Проект направлен на организацию сотрудничества между НПО путем предоставления объективной и целостной информации об их деятельности, а также разъяснения положений нормативно-правовой базы, так как многочисленные нормы, регулирующие функционирование третьего сектора, разбросаны по разным актам.

Центральное место в законодательном регулировании деятельности НПО занимают Закон об ассоциациях, принятый в 1999 году, Закон о фондах, принятый в 1994 году, и Закон о добровольной и общественной деятельности, принятый в 1993 году. Изначально последний закон рассматривался как конституция для НПО Польши. Однако на сегодня такую функцию он больше не выполняет, так как предусматривает множество ограничений финансовой деятельности, а также возможность государственного контроля организаций, особенно тех, которые предоставляют общественные блага.

На основе проведенного исследования стало известно, что органы местного самоуправления игнорируют требования национального законодательства. Больше 80% таких органов не разрабатывают законодательно предусмотренные программы их сотрудничества с НПО. Попытки внести соответствующие изменения в закон с учетом позиции третьего сектора впервые были предприняты в 2005 году. Однако официально эти изменения пока не приняты. Я надеюсь, что со стартом работы парламента нового созыва предложенные изменения будут рассмотрены.

Вес таких модификаций увеличивает тот факт, что большинство последних нововведений в законодательство об НПО в Польше были направлены на усиление государственного контроля деятельности гражданского общества. На сегодня более 75% НПО постоянно сталкиваются с финансовыми проблемами. Предложенные нововведения предусматривают обязанность НПО подтверждать свою финансовую состоятельность.

Подводя итоги, я хочу высказать надежду на то, что в Польше удастся создать эффективное законодательство об НПО, которое обеспечит их продуктивное сотрудничество с правительством.



«В ОКТЯБРЕ 2007 ГОДА КОМИТЕТОМ МИНИСТРОВ СОВЕТА ЕВРОПЫ ПРИНЯТА РЕКОМЕНДАЦИЯ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЕВРОПЕ»

Джереми МакБРАЙД, *Эксперт Совета Европы (Великобритания)*

В октябре 2007 года Комитетом Министров Совета Европы была принята Рекомендация о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, которая позволит неправительственным структурам лучше функционировать. В процессе разработки этой рекомендации исходной точкой были базовые принципы деятельности НПО.

Рекомендация является правовым документом, принятым Комитетом Министров единогласно, не смотря на то, что одна страна-член предложила изменения, которые бы ограничили деятельность НПО. В результате Рекомендация стала документом, обязательным для выполнения всеми странами-членами Совета Европы. Документ устанавливает минимальные стандарты, которые позволяют повысить уровень эффективности поддержки правительствами деятельности НПО. Регулирование взаимодействия гражданского общества и правительства для многих стран показалось нонсенсом, поскольку для их национальной практики эффективное сотрудничество власти и НПО стало очевидностью. Однако существует ряд стран, для которых данный вопрос является проблемным.

Рекомендация не является отдельным документом — к нему прилагается Меморандум о взаимопонимании, который расшифровывает его нормы путем привязки к судебным решениям, касающимся защиты деятельности НПО. Таким образом, эти решения стали равнозначным самим рекомендациям инструментом регулирования деятельности НПО.

НПО могут создаваться как добровольные объединения, так и как агенты достижения некоммерческих задач их учредителей или членов. По составу НПО могут быть межнациональными, их членам гарантируется право на самовыражение, они должны подчиняться руководству. Кроме того, Рекомендация предусматривает ограничения регистрации НПО: в уставе можно прописать любую преследуемую цель, если она не противоречит принципам демократии.

Не смотря на попытки универсального регулирования, в некоторых странах стандарты функционирования гражданского общества отличаются от европейских. Однако необходимо помнить, что международные стандарты должны иметь первоочередную силу, особенно в части утверждения принципов демократии. При этом главное — это практическая реализация предложенных Комитетом Министров стандартов функционирования НПО в Европе.

НПО и выборы: общественный мониторинг и просвещение избирателей, как фактор обеспечения качества демократических трансформаций



«УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ВЫБОРАХ ХАРАКТЕРНО ДЛЯ СТРАН, КОТОРЫЕ СОВЕРШАЮТ ТРАНЗИТ К ДЕМОКРАТИИ»

Игорь ПОПОВ, *Председатель Комитета избирателей Украины (Украина)*

Участие общественных организаций в выборах характерно для стран, которые совершают транзит к демократии. В условиях демократии, как правило, общественные организации на выборах практически не работают, активизируясь лишь при появлении специфических проблем или угрозы демократичности выборов.

Центрально-Восточная Европа является поясом перехода от тоталитарного режима к демократическому. Поэтому тут возникло множество организаций, деятельность которых связана с выборами. Однако я считаю это временным явлением: мы научимся проводить честные выборы и откажемся от многих НПО, обеспечивающих такое проведение.

Причины того, что именно в совершающих транзит странах возникают организации, работающие на выборах, таковы: избирательные процедуры в таких государствах лишь устанавливаются, а уровень доверия электората к администрации и профессионализм организаторов выборов довольно низок. При этом распространено такое явление как коррупция.

Гражданские организации активно реагируют на проблемы, которые ставит общество, — в первую очередь, на выборы. НПО занимаются подготовкой членов избирательных комиссий, мобилизацией электората (в первую очередь — молодежи), защитой прав избирателей, созданием и поддержкой независимых СМИ, просвещением общественности и т. д. Остановимся на вопросе просвещения. Прежде всего, речь идет о распространении информации о процедурах голосования,

что актуально на ранних этапах установления демократических выборов или при радикальных изменениях избирательной системы. Кроме того, важной работой является анализ избирательных программ: НПО стремятся способствовать тому, чтобы выборы стали не «битвой рейтингов», а «битвой идей».

Существует множество мониторинговых программ, которые используются по всему миру. Например, речь идет о мониторинге реформ избирательного законодательства, подготовки к выборам, работы организаторов выборов, составления и качества списков избирателей, роли органов власти в избирательном процессе и т.д. Кроме того, можно говорить о мониторингах агитационной кампании, избирательных споров, подсчета голосов и подведения итогов. Предмет мониторинга каждая общественная организация определяет самостоятельно для конкретных выборов. При этом важен общий стандарт отчетов: в них должны быть рекомендации, а не просто критика или констатация фактов.

Важным шагом при мониторинге выборов является создание коалиции НПО. Коалиционная работа, с одной стороны, вызывает больше доверия со стороны общества, а с другой — экономит время и другие ресурсы. Обязательным является сотрудничество со СМИ, так как без него сложно говорить о каком-либо влиянии на политические элиты.

Важным вопросом является финансирование работы общественных организаций на выборах. Если просветительские программы легко находят финансирование на национальном или международном уровне, то с мониторинговыми программами все гораздо сложнее. В основном, подобные программы поддерживают международные организации или благотворительные фонды, что часто становится поводом упрекать НПО в заангажированности. При этом бюджетное финансирование на мониторинговую программу получить очень сложно — это часто становится причиной конфликта интересов. Следовательно, с вопросом финансирования тесно связана политическая независимость. Независимой может быть та организация, которая имеет хорошее финансирование или признанный статус. Если в проведении просветительской кампании политическая независимость необязательная, то для мониторинга выборов она является ключевым моментом, так как отчеты должны быть нейтральными и объективными.



«В РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ, НПО ЯВЛЯЮТСЯ АЛЬТЕРНАТИВНЫМ И БОЛЕЕ-МЕНЕЕ НЕЗАВИСИМЫМ ИСТОЧНИКОМ ИНФОРМАЦИИ О ВЫБОРАХ»

Михаил ГОРНЫЙ, *Исполнительный директор Центра «Стратегия» (Россия)*

Прежде чем обсуждать избирательную кампанию по выборам в Государственную Думу России 2007 года, важно в целом очертить политическую ситуацию. Во-первых, на сегодняшний день в стране существует политическая монополия при отсутствии независимых СМИ. Во-вторых, законодательство о выборах существенно ограничивает возможности субъектов политического процесса конкурировать между собой. Пропорциональная избирательная система, необходимость собрать 200,000 подписей избирателей или внести 60,000,000 рублей для участия в выборах, 7% проходной барьер для партий, отсутствие кворума, отсутствие в избирательных бюллетенях графы «против всех» позволяют контролировать состав участников выборов. В результате, только 11 политических партий были допущены к участию в избирательной гонке. В-третьих, было изменено законодательство об НПО: ужесточились требования к регистрации, усилился контроль их деятельности, возросли ограничения на иностранную помощь и т.д.

В описанных условиях, НПО являются альтернативным и более-менее независимым источником информации о выборах. Основными формами их деятельности являются: мониторинг кампании (регистрация, работа избирательных комиссий, поведения различных акторов, нарушений), доведение до адресатов и обсуждение информации (проведение круглых столов, пресс-конференций, дискуссионных клубов), подготовка наблюдателей (обучение законодательству, правам, обязанностям, поведению), подведение итогов выборов.

На сегодняшний день, в России существует множество организаций, деятельность которых связана с выборами. Например, вопросами организации и проведения честных и прозрачных избирательных кампаний занимаются Центры Публичной Политики, Фабрики Мысли, ассоциации избирателей, правозащитные НПО. Сегодня существует Всероссийский Гражданский Конгресс, который призывает электорат участвовать в выборах и голосовать против партии власти, а политические партии — выдвинуть единого кандидата от оппозиции. Гражданский пул — незарегистрированная организация во главе с Эллой Панфиловой, которая занималась мониторингом нарушений избирательного законодательства, однако после объявления В. Путина об участии в выборах самораспустилась. Ассоциация «Голос» отвечает за мониторинг кампании в регионах до регистрации, во время агитации, в день выборов, а также при подведении итогов. Кроме того, были созданы Коалиция «Мы граждане», Объединение «За честные выборы», Межрегиональная ассоциация избирателей; действует организация Транспаренси Интернешнл–Россия (ТИ-Р), занимающаяся мониторингом СМИ на основе методики, опробованной в Аргентине, Латвии и Украине, а также контролирующая злоупотребления административным ресурсом на выборах.



«УКРАИНСКИЕ НПО УЖЕ ПРИОБРЕЛИ ОПЫТ ВЛИЯНИЯ НА ХАРАКТЕР ВЫБОРОВ, НО, К СОЖАЛЕНИЮ, — ПОКА НЕ НА ПОЛИТИКОВ ПОСЛЕ ОКОНЧАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ»

Юрий ЯКИМЕНКО, *Директор политико-правовых программ Центра Разумкова (Украина)*

Тремя главными направлениями деятельности НПО на выборах, на мой взгляд, являются: обеспечение условий для проведения честных и демократических выборов; создание условий для осознанного выбора граждан и способствование полноценной политической конкуренции; изучение предпочтений граждан путем различных социологических исследований и рейтингов доверия.

Говоря об опыте Украины, важно помнить, что деятельность отечественных НПО по всем трем направлениям привела к позитивному результату. В начале 90-х влияние общественных организаций не было ощутимым, однако в период с 2000 по 2004 гг. они стали сильным противодействием антидемократическим действиям органов власти. Тогда же стартовали публичные дискуссии вокруг избирательных программ политических партий. В тот период ответными действиями власти стала так называемая атака на грантоедов.

Говоря об Оранжевой революции, важно понимать, что различные усилия общественных организаций дали синергетический эффект — позволили предотвратить фальсификацию результатов голосования и защитить права граждан. С этого момента ситуация в стране стала более благоприятной для проведения демократических выборов. Выборы 2006 года вообще можно считать показательными. Так, например, Президент Украины за 3 месяца до проведения выборов создал совет из представителей общественных организаций по обеспечению избирательных прав граждан. Благодаря деятельности этого совета, была смоделирована ситуация голосования на конкретном избирательном участке, были выработаны и учтены предложения процедурного характера.

Недостатки работы общественных организаций связаны с тем, что в любой избирательной кампании наблюдаются дискредитация мониторинговых структур и неправительственных аналитических центров, а также попытки манипуляции результатами социологических исследований, предпринятые политическими силами. Некоторые социологические центры появляются только на период избирательной кампании и распространяют неправдивую информацию об общественном мнении и рейтингах кандидатов, что провоцирует обвинения социологов в необъективности. Кроме того, проводится политизация некоторых исследовательских структур таким способом: представитель организации называет себя независимым экспертом, а на самом деле занимается откровенной манипуляцией.

Украинские общественные организации уже приобрели опыт влияния на характер выборов. Они могут что-то сделать в этом направлении, но, к сожалению, у них пока нет опыта влияния на политиков после окончания избирательных кампаний. Поэтому необходимо формировать общие принципы подотчетности, открытости и гласности деятельности политиков в целом, а не только в период выборов.



«СЕГОДНЯ ОЧЕНЬ СЛОЖНО ПРОВЕСТИ ДЕМАРКАЦИОННУЮ ЛИНИЮ МЕЖДУ ГРАЖДАНСКИМ И ПОЛИТИЧЕСКИМ ОБЩЕСТВОМ БЕЛАРУСИ»

Виктор ЧЕРНОВ, *Исполнительный директор ОО «Открытое общество» (Беларусь)*

Общественные организации в Беларуси работают в трех направлениях: мобилизация населения в день выборов, борьба против фальсификации и просвещение избирателей. В последние годы, наиболее успешно решается ситуация с электоральной мобилизацией. Сегодня очень сложно провести демаркационную линию между гражданским и политическим обществом Беларуси. Наши партии были выброшены из политической системы и сейчас переняли функции общественных организаций. В то же время, часть НПО взяли на себя решение политических задач.

Именно общественный сектор возложил на себя бремя борьбы с политическим режимом.

Если анализировать опыт деятельности НПО Беларуси за последние годы, можно выделить два основных всплеска политической борьбы: первый — президентские выборы 2001 года, второй — президентские выборы 2006 года. Если говорить о 2001 годе, то тогда основная ставка была сделана на мобилизацию избирателей. Огромную роль сыграла в этом кампания «Выбирай», признанная одной из самых сильных и эффективных за всю историю Белорусского протестного движения. Однако она не была достаточно скоординирована с другими кампаниями и не основывалась на принципе децентрализации. Кроме того, проводилась кампании «Время выбирать» и «Время убирать». Это были очень агрессивные акции, которые скорее отпугивали избирателей, чем привлекли их на сторону оппозиции.

По сравнению с 2001 годом, политическая ситуация в 2006 году существенно ухудшилась, поскольку осложнились рамочные условия деятельности общественных организаций. В частности, была введена норма, согласно которой любая

деятельность от имени незарегистрированной организации преследуется уголовным законодательством. Однако были проведены конструктивные кампании («За свободу», «Дни солидарности»), а также ряд негативных кампаний (в частности, «Достал» и «Хватит»).

Кампании «За свободу» проводилась Ассамблеей белорусских продемократических организаций. Однако достаточно проблематичной оказалась сама формулировка — «за свободу». Идея свободы не считается фундаментальной ценностью значительной частью белорусского общества: 52% белорусов себя не считают советскими людьми и только 36% самоидентифицируются как европейцы. Следовательно, европейские ценности, в частности, свобода, пока не являются фундаментальными для большей части белорусского общества. В этой связи, кампания «За свободу», в большей степени, была обращена к тем людям, которые и так были приверженцами свободы: 22% белорусов всегда голосуют за демократических кандидатов, поэтому лозунг свободы им не нужен. Что касается остальной части электората, то к ним нужен совершенно иной подход. То есть основной проблемой этой кампании была ценностная ограниченность.

Вторая кампания — негативная кампания «Дни солидарности», которая, будучи бессрочной, стала символом белорусского морального сопротивления. 16 сентября 2004 года милиция разогнала пикет, посвященный памяти исчезнувших политиков. Тогда было решено: каждый месяц 16-го числа проводить акцию солидарности — зажигать в окнах свечи. Однако, по данным опросов общественного мнения, только 22% избирателей знают об этой кампании, 21% — ее поддерживают, а реально участвуют — только 2,4%.

Другие кампании были негативными и срочными, проводились только во время выборов и носили виртуальный характер. Речь шла о том, чтобы как можно шире рекламировать эти акции в Интернете и на основании этого создать массовое движение. Но на самом деле, возникли очень серьезные противоречия между виртуальной рекламой и реальной жизнью. В результате, печатная визуальная продукция (майки, значки и т. д.) осталась только у некоторых активистов.

Если подводить итоги, то можно сделать два важных вывода. Во-первых, акции протеста в Беларуси тогда будут успешными, когда станут носить характер широкой коалиции, децентрализованной и скоординированной. Во-вторых, для интеграции общества в борьбе с режимом необходимо преодолеть ценностную ограниченность.

Региональное сотрудничество НПО и европейский выбор



«ВЗАИМНАЯ ПОМОЩЬ — ЗАЛОГ ОБЩЕГО УСПЕХА»

Инна ПИДЛУСКАЯ, *Исполнительный директор международной неправительственной сети «Ялтинская Европейская Стратегия» (YES) (Украина)*

Важно определить, что такое европейский выбор и каким может быть сотрудничество для того, чтобы он стал ежедневной практикой не только для представителей НПО, но и для правительств.

Европейский выбор подразумевает выбор гражданами определенного типа ценностей: уважение к правам человека, поликультурность, толерантность и т. д. При этом необходимо создать условия для того, чтобы разные позиции реализовывались и были услышанными. Третий сектор сделал этот выбор. Теперь нашей задачей является помочь гражданам и правительствам наших стран тоже сделать этот шаг.

Украина декларировала европейский выбор на государственном уровне — это наша государственная, законодательно утвержденная стратегия, у которой нет альтернативы. Вклад НПО в то, что этот выбор стал неоспариваемым на государственном уровне, является достаточно существенным. Но от декларации до реальной реализации нам еще далеко. Европейский выбор — это совершенно другое качество «governance». Это слово нельзя перевести как «врядування» или «управление» — точного перевода нет. Речь идет о новом качестве власти, которая знает и выполняет свою функцию надлежащим образом. Это новое качество подразумевает создание условий для реализации потенциала граждан.

Региональное же сотрудничество можно рассмотреть в двух измерениях — как «capacity» и «commitment». «Capacity» — способность, подразумевающая поиск или доступность необходимых ресурсов. Что касается «commitment» — обязательств, то у каждой функционирующей общественной организации их очень много, поэтому сложно выделить время и другие ресурсы для того, чтобы внести свой вклад в региональное сотрудничество. Последнее — никогда не бывает односторонним процессом. Взаимная помощь — залог общего успеха.



«ПОПЫТКОЙ НАЛАЖИВАНИЯ КОММУНИКАЦИИ НПО В РЕГИОНЕ СТАЛО СОЗДАНИЕ ИНТЕРНЕТ-ПОРТАЛА «WWW.NON-GOV.ORG»

Збигнев ПИСАРСКИ, *Председатель Совета Фонда Казимира Пуласки (Польша)*

Эффективное региональное сотрудничество НПО нуждается в создании коммуникативной платформы для третьего сектора, которая обеспечит обмен информацией между представителями гражданского общества Балто-Черноморского региона. Достижение этой цели признано приоритетным Советом Европы. Поэтому попытки внести свой вклад в налаживание постоянной коммуникации между представителями НПО нашего региона должны предприниматься не только на уровне международных институций, но и на национальном уровне.

Попыткой налаживания такой коммуникации стало создание Интернет-портала «www.non-gov.org», главной целью которого является установление связи между общественными организациями из Западной и Восточной Европы. Идея создания платформы возникла во время Варшавского регионального конгресса для общественных организаций, состоявшегося в марте 2006 года при содействии Совета Европы. Инициатива реализует желание участников Конгресса решить вопрос коммуникации между общественными организациями из стран-членов Совета Европы и других стран. На указанном сайте можно найти базу данных НПО, информацию о мероприятиях, грантах и проектах, предложения трудоустройства, календарь событий, электронную библиотеку, форум и другие полезные сведения. Все это способствует не только повышению эффективности сотрудничества третьего сектора, но и объединяет гражданское общество региона в целостный организм.

Особенность портала определяют целый ряд специфических характеристик: наличие версий на двух языках (русском и английском), актуальность содержания (ежедневные обновления), авторитетные источники выбора партнеров, наличие места для промоушена новых проектов, поддержка небольших НПО. Эти и другие особенности делают портал «www.non-gov.org» эффективным инструментом коммуникации между представителями третьего сектора наших стран.



«ВОЗМОЖНО ЛИ ПРЕДСТАВИТЬ, ЧТО НПО ВОЗЬМУТ НА СЕБЯ ФУНКЦИЮ СОЦИАЛЬНОГО КОНСТРУИРОВАНИЯ РЕГИОНА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА ЕВРОПЕЙСКИЕ ЦЕННОСТИ?»

Вячеслав ПОЗНЯК, *Координатор Международного Интернет-портала «WIDER EUROPE» (Беларусь)*

В белорусском дискурсе часто употребляются такие слоганы, как «Беларусь в Европу!», «Дашь Европу!», «Шире, Европа!». Я бы хотел обозначить региональные проблемы с акцентом на белорусской проблематике, связанные с европейским выбором.

С точки зрения конструктивизма в теории международных отношений, новая Восточная Европа — это продукт нашей деятельности. Поэтому особо важным шагом является проблематизация регионального сотрудничества НПО в контексте европейского выбора. Во-первых, существует проблема региона: есть ли он и что из себя представляет? Во-вторых, существование или отсутствие региона обуславливает необходимость выяснения специфики сотрудничества НПО в его пределах. В-третьих, важно выяснить, что такое европейский выбор, как он соотносится с позициями разных стран и можно ли оценивать его исключительно в позитивных терминах.

Что касается региона, то мы имеем дело с мозаичным множеством различных формальных и неформальных организаций. Это указывает на то, что у некоторых государств региона существуют общие интересы и общее видение проблем. Очевидно, что регион необходимо локализовать: если речь идет о Восточной Европе, то мы имеем дело с тремя странами — Украиной, Беларусью и Молдовой, так как другие государства идентифицируют себя, как части Центральной Европы или Европейского Союза. Такие ограничения порождают проблему характеристики региона. Еще один подход основан на критерии членства в соглашениях, связанных с энергетическими поставками. В последнее время, относительная целостность региона проявляется в обеспечении энергоносителями и гарантированном транзите энергоресурсов. Такой инструмент является более эффективным, чем политические ценности или экономические интересы государств региона.

Описанные подходы доказывают, что содержательно о конкретном регионе говорить нельзя, поскольку он постоянно флуктуирует и меняется. В одной из теоретических работ говорилось, что лучше всего целостность и системность региона схватывается понятием климата. В случае с Беларусью и соседними государствами, очертания региона адекватно показывает снимок климатической карты со спутника.

Проблема номер два: если не существует региональной целостности, как может развиваться сотрудничество между НПО региона? По сравнению с ситуацией в соседних государствах, в Беларуси НПО находятся в состоянии упадка и маргинализации. Делегитимизация и отсутствия возможности обмена ресурсами (в том числе, финансовыми) чрезвычайно проблематизирует кооперацию. Наиболее актуальной проблемой, которая при этом возникает и влияет на общественную жизнь, являются демократические выборы. Социологические исследования показывают, что большинство белорусов со своим политическим выбором определяются медленно и с трудом. Большинство населения считает себя носителями советских ценностей; соответственно, меньше половины отождествляет себя с Европой. Частично это связано с отсутствием объективной информации и избытком дезинформации, которая распространяется в обществе.

Возможно ли представить, что в описанных условиях НПО региона возьмут на себя функцию социального конструирования региона, ориентированного на европейские ценности? Важно оценить, какие концепты уже работают. Один из них — идея и практика глобального гражданского общества, которая может внедряться на региональном уровне. Широкое общение представителей НПО разных стран с целью налаживания связей и обмена опытом является важным шагом на пути к достижению такой цели.

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ: БЕЛАРУСЬ

Автор: Виктор ЧЕРНОВ,

Исполнительный директор ОО «Открытое общество» (Беларусь)

По состоянию на 1 июля 2007 г. в Беларуси было зарегистрировано 2223 общественных объединения¹. Однако в это число входит масса довольно разнородных организаций, ряд которых имеет мало общего с ассоциированными группами интересов, составляющими третий сектор — неправительственными и неприбыльными организациями. Если в качестве критерия классификации неправительственных организаций (НПО) взять субъектов создания общественных объединений, их, что называется, background, то все белорусские формально неправительственные и некоммерческие организации можно разделить на пять групп.

В состав первой, довольно многочисленной, группы входят проправительственные НПО (governmental NGOs, или **GoNGOs**), созданные государством или его контрагентами в целях мобилизации поддержки официальному политическому курсу и установления государственного контроля над теми или иными сферами публичной жизни. Такие организации нередко имеют бюджетное финансирование и полностью подконтрольны государственным органам. Многим из них предоставляются эксклюзивные налоговые льготы, что позволяет успешно совмещать выполнение возложенных на них функций с занятием бизнесом. Наиболее яркий пример из этой категории — «Белорусский республиканский союз молодежи» (БРСМ).

Вторую, почти исчезнувшую, группу составляет часть бывших советских проправительственных общественных организаций, для которых характерна определенная трансформация в автономные ассоциации, заключающаяся в стремлении самостоятельно организовывать и представлять собственные интересы (**postGoNGOs**). До недавнего времени к числу таких организаций относились «Федерация профсоюзов Белорусская», «Белорусский союз молодежи» (бывший ЛКСМБ), «Союз белорусских скаутов» (переименованная часть бывшей советской пионерской организации), пока они не были вновь интегрированы в государственную систему. Из ныне действующих структур к этой категории можно с большой натяжкой причислить «Белорусское общество инвалидов».

К третьей группе, которая сегодня также на грани исчезновения, можно отнести НПО, созданные зарубежными неправительственными донорами в качестве их постоянных представителей в Беларуси (**DoNGOs**). Они призваны содействовать воплощению в жизнь принципов рыночной экономики, гражданского общества, плюралистической демократии, правового государства. К данной группе принадлежали (до их закрытия или ухода из Беларуси) Белорусский фонд Сороса, Бюро Counterpart-Belarus, представительство Фонда Евразия и др. Среди немногих оставшихся можно назвать представительство Фонда имени Ф.Эберта и представительство ISAR. Однако подобные структуры также трудно причислить к аутентичному третьему сектору, поскольку они создаются донорами и ими полностью управляются.

Четвертая группа — пропартийные НПО, созданные политическими партиями и движениями или их контрагентами в целях политического рекрутирования, политической мобилизации и социализации (**partNGOs**). Это очень политизированные и, как правило, незарегистрированные объединения, среди которых есть и такие, которые отличаются нетерпимостью и склонностью к насилию, что не позволяет их относить к гражданскому обществу². Однако для большинства белорусских partNGOs характерна про-демократическая и про-европейская ориентация. Они обладают разной степенью независимости (или зависимости) от своих политических учредителей, но почти всех их сближает относительно высокий гражданский потенциал. К данной категории принадлежат, например, «Молодежный христианско-социальный союз «Молодые демократы», «Молодежь БНФ», «Ленинский коммунистический союз молодежи», «Молодая грамада» и др.

Наконец, пятую, самую многочисленную, группу представляют неправительственные организации, созданные непосредственно самими гражданами, — добровольные самоуправляемые ассоциации (**grass roots NGOs**). Они возникают по инициативе снизу, когда люди самостоятельно объединяются для артикуляции своих интересов и разрешения волнующих их проблем публичной жизни, таких как права человека, политика, местное самоуправление, образование, наука, культура, экология, социальная реабилитация, здравоохранение.

¹ <http://www.minjust.by>

² См. подробнее: В. Чернов. Гражданское общество и третий сектор в Беларуси / Вклад молодежных организаций в становление гражданского общества в Беларуси. — М., 2006. — С. 18–22.

Аутентичный третий сектор составляют общественные объединения, принадлежащие к двум последним классификационным группам, и именно они будут рассматриваться ниже³.

Эволюция белорусского третьего сектора

Настоящее и будущее белорусских НПО, их взаимоотношения с властью и обществом, а также внутренние проблемы третьего сектора могут быть поняты только в контексте исторических процессов, которые происходили в среде общественных организаций в постсоветский период.

Первые в Беларуси современные НПО возникли еще во второй половине 1980-х гг. За истекшее время белорусский третий сектор проделал довольно сложную эволюцию, в которой можно выделить три основных этапа.

1. Кризис советской системы корпоративизма, появление «неформальных объединений» граждан и их политизация (вторая половина 1980-х — 1991 г.);

2. «Формализация» и деполитизация третьего сектора, становление плюралистической модели представительства интересов (1991 — 1996 гг.);

3. Реконструкция корпоративистской системы групп интересов, реполитизация и деконсолидация третьего сектора (с 1997 г. по настоящее время).

Первый этап начался в середине 80-х годов и был связан с процессом либерализации советского посттоталитарного общества («перестройка»), что, в частности, нашло выражение в объявлении «гласности» и «социалистического плюрализма мнений». Неизбежным следствием этой новой политики КПСС стал кризис советской корпоративистской модели представительства интересов. Последняя основывалась на тотальной монополизации функций политической системы жестко ограниченным составом акторов (партийно-государственный и хозяйственный аппарат) и на тотальном запрете несанкционированной властями публичной активности в сфере защиты особых интересов. Переход к плюрализму мнений закономерно привел к появлению множества неправительственных групп граждан, претендующих на участие не только в обсуждении, но и в принятии политических решений. В результате в системе советского корпоративизма образовались критические «трещины».

Включение гражданских групп интересов в процесс самостоятельной артикуляции и репрезентации своих особых интересов первоначально проходило в виде создания неформальных (юридически незарегистрированных и неинституционализованных) общественных объединений. Белорусские «неформалы» появлялись, как правило, в молодежной среде и в основном занимались культурно-просветительной деятельностью, возрождением белорусского языка, национально-культурных традиций, реставрацией исторических памятников, экологическими вопросами. На тот период приходится создание таких, можно сказать, легендарных организаций, как «Талака», «Паходня», «Узгорак», «Сьвитанак», «Тутэйшыя». По мере расширения процессов либерализации стали соответственно расширяться количество НПО и направления их деятельности.

Постепенно к белорусским национально ориентированным НПО стало приходить осознание того, что радикальное разрешение назревших проблем невозможно без политизации неформального движения, решения вопроса о власти, ликвидации коммунистического режима и глубокой демократизации всего общества. В 1986 г. появляется дискуссионный политический клуб «Современник». В 1987 г. представители ряда организаций со всех регионов Беларуси проводят съезд белорусских молодежных объединений. В итоге политизация национально ориентированных НПО привела к созданию в 1989 г. БНФ «Возрождение», сыгравшего в конце 80-х — начале 90-х гг. главную роль в консолидации национально-демократических сил в стране.

Второй этап в эволюции белорусского третьего сектора начался после крушения коммунистического режима и обретения государственной независимости. Эти события повлекли за собой переход правительства от открытой конфронтации с НПО к оборонительной и выжидательной тактике. В 1994 г. был принят относительно демократичный закон «Об общественных объединениях», стал действовать фактически заявительный (уведомительный) принцип регистрации. Все это благоприятно повлияло на развитие белорусского третьего сектора. В стране шел неуклонный рост числа ассоциированных групп. Резко активизировался процесс «формализации неформалов», открытой самоорганизации граждан. По данным Министерства юстиции Республики Беларусь количество зарегистрированных НПО выросло с 24 в 1990 г. до почти 1000 в конце 1995 г.

Произойшла определенная профессионализация и специализация НПО, что позволило эффективно решать конкретные практические вопросы в тех или иных сферах жизни общества. Именно в этот период возникло большинство ассоциаций, которые сегодня пользуются широкой известностью и авторитетом, являясь «визитной карточкой» белорусского третьего сектора (например, «Аналитический центр «Стратегия», «Независимый институт социально-экономических и политических исследований», «Фонд «Детям Чернобыля», «Фонд имени Л. Сапеги», «Центр «Супольнасць» и др.). Тогда же под влиянием зарубежного опыта были созданы такие организации, как «Объединенный путь», «Next Stop — New Life», «Союз белорусских скаутов», «Ассоциация клубов ЮНЕСКО» и многие другие.

³ Следует отметить, что среди них встречаются организации, которые ориентируются на проблемы, связанные исключительно с частной жизнью их участников. Такие структуры выпадают из пространства гражданского общества (см. там же).

Значительно расширился спектр студенческих организаций. В отличие от 1992–1993 гг., когда независимое студенческое движение было представлено только «Задзиночаннем [объединением] белорусских студентов», к 1997 г. также появились «Ассоциация студентов-политологов», «Свободный профсоюз студентов», «Ассоциация студентов-архитекторов», «Ассоциация студентов права», различные студенческие научные общества.

В этот период значительная часть белорусских НПО приобрела характер относительно устойчивых ассоциированных групп, четко ориентированных на выражение и защиту интересов своих особых или общественных интересов. Для них стали характерны определенный порядок принятия решений, ответственность за их реализацию, долгосрочные и ясно сформулированные цели. При этом решающее значение в укреплении неправительственных организаций сыграла финансовая и техническая помощь со стороны международных доноров. Это было время относительного расцвета третьего сектора Беларуси в условиях достаточно либерального отношения со стороны властей.

Начался процесс деполитизации третьего сектора. Белорусские НПО отказались от прямых политических действий и переключили внимание на реализацию своих уставных целей и задач. Они стали заниматься гражданским образованием и просвещением населения, экологической и научно-исследовательской деятельностью, оказывать помощь жертвам Чернобыля, стремились добиться реформирования местного самоуправления и т.д.

Постепенно стали устанавливаться партнерские отношения между НПО и властью, особенно на местном уровне. Принципы взаимного уважения и паритета приобретали основополагающее значение в отношениях между первым и третьим секторами. Вместо разрушенной корпоративистской системы представительства интересов стала складываться плюралистическая модель с элементами неокорпоративизма. Появились более-менее крупные и разнонаправленные по интересам группы, способные эффективно влиять на институты публичной власти и уравнивать требования друг друга (союзы предпринимателей, независимые профсоюзы, организации промышленного директората, аграриев, банковского капитала и т. д.). Растущая сеть соперничающих между собой групп интересов в перспективе должна была привести к созданию широкой системы «сдержек и противовесов», которая бы избавила общество от опасности диктата какого-либо моноинтереса.

Режимные изменения в ноябре 1996 г. оборвали развитие многих из отмеченных выше тенденций и обозначили начало **третьего этапа** в эволюции белорусского третьего сектора, который продолжается по настоящее время. На этом этапе независимые НПО столкнулись с многочисленными внешними вызовами, в результате чего им пришлось начать борьбу за элементарное выживание в условиях неблагоприятной внешней среды.

Законодательные условия деятельности НПО

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность белорусских НПО, является закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях». Как уже упоминалось, этот закон был принят в 1992 г. и с тех пор в него неоднократно вносились изменения. В то же время насчитывается еще около 150 актов законодательства, в которых общественные объединения упоминаются в качестве объекта государственного регулирования⁴.

Статья 36 Конституции Республики Беларусь гарантирует право каждого гражданина Республики Беларусь на свободу объединений. В то же время законодательные и другие нормативные акты, а также практика их применения значительно ограничивают реализацию этого права граждан. При расчете индекса устойчивости общественных организаций белорусская правовая среда для их деятельности оценивается максимально низким баллом (6,8 — 7 по семибальной шкале)⁵.

Согласно данным исследования, проведенного в 2003 г. Ассамблеей белорусских продемократических НПО совместно с ОО «Независимое общество правовых исследований» в рамках кампании «Коллективная защита неправительственных организаций», 61% опрошенных НПО оценили белорусское законодательство как препятствующее развитию общественных организаций, 33% — как делающее развитие невозможным. Таким образом, 94% респондентов отметили, что существующие правовые рамки неблагоприятны для их развития⁶.

Основная отличительная черта, характеризующая белорусское законодательство в области НПО, состоит в том, что в Беларуси действует **разрешительный** принцип государственной регистрации и перерегистрации общественных объединений, предусматривающий **уголовную** ответственность за деятельность от имени незарегистрированных или не прошедших перерегистрацию организаций.

В первоначальной редакции закона «Об общественных объединениях» был закреплен заявительный принцип регистрации общественных объединений. Однако в Декрете Президента Республики Беларусь от 26.01.1999 №2 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений» регистрационный принцип заменен разрешительным принципом. За правительственными органами (Министер-

⁴ См.: Некоммерческие организации в Республике Беларусь. Сборник актов законодательства. — Минск, 2006.

⁵ См.: Вклад молодежных организаций в становление гражданского общества в Беларуси. — М., 2006. — С.76.

⁶ См.: Право на объединение. — Минск: Независимое общество правовых исследований, Ассамблея НДА Беларуси, — 2004.

ство юстиции, исполкомы) закреплено право отказа в регистрации (перерегистрации). Этим правом они могут пользоваться совершенно произвольно, поскольку в качестве основания для отказа в регистрации допустимо, как показывает практика, предъявление чиновниками самых надуманных претензий. Шансы общественной организации обжаловать решение регистрирующего органа в судебных инстанциях близки к нулю. При этом окончательное решение о регистрации организации стал принимать не Минюст, а специальный межведомственный орган по вопросам регистрации общественных объединений, правда, упраздненный указом Президента Республики Беларусь в 2006 г.

Кроме того, Декрет №2 запретил деятельность незарегистрированных общественных объединений. Поначалу такие НПО подпадали под административную ответственность, но накануне президентских выборов 2006 г. их деятельность стала преследоваться в уголовном порядке. Палата представителей приняла поправки к Уголовному кодексу Республики Беларусь, в результате чего появилась статья 193-1, согласно которой за деятельность от имени незарегистрированной организации предусмотрено до двух лет тюремного заключения.

Конституция Республики Беларусь допускает ограничение прав и свобод личности в строго предусмотренных случаях: в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц (ст. 36). Однако анализ ст. 193 УК РБ показывает, что привлечение к уголовной ответственности возможно не только за деятельность объединения, причиняющего подобный вред (ст. 193-2), но и просто за организацию либо участие в деятельности **любого** незарегистрированного общественного объединения. Подобные нормы Уголовного кодекса не соответствуют конституционному принципу допустимости ограничения прав человека и неправомерно ограничивают гарантированную Конституцией свободу объединений.

В современном демократическом мире создание добровольных ассоциаций относится к числу неотъемлемых прав человека и не требует специального разрешения со стороны правительства. Поэтому общественные организации не обязаны регистрироваться в каком-либо правительственном учреждении. В итоге значительная часть неправительственных организаций действует **полулегально**, т.е. они официально не зарегистрированы, но и не запрещены (естественно, при **условии**, что их деятельность не является противозаконной). Необходимость в регистрации связана преимущественно с желанием ассоциации открыть в банке счет на юридическое лицо. Но в этом случае действует чисто заявительный, или уведомительный, принцип регистрации. Белорусский закон, напротив, предписывает разрешительный принцип регистрации и уголовное наказание за занятие «незарегистрированной» общественной деятельностью. Тем самым все белорусские незарегистрированные НПО поставлены законом в **нелегальное** положение, которое сродни с положением какой-либо экстремистской группировки, обычно подлежащей запрету. Аналогичное, правда, нередко еще более жесткое законодательство действует лишь в ряде авторитарных режимов Азии и Африки.

Понятно, что далеко не всем организациям, особенно создающимся для реализации временных задач, целесообразно регистрироваться. Например, родительским комитетам в школах или временным объединениям граждан по месту жительства. Получается, что члены подобных организаций должны привлекаться к уголовной ответственности, а это явилось бы полным абсурдом. По мнению независимых экспертов, ст. 193-1 была введена в Уголовный кодекс исключительно в целях укрепления безопасности действующего режима, зачистки политического поля, ликвидации неугодных НПО и гражданских инициатив, таких как «Партнерство» и «Молодой фронт». Однако нельзя исключать, что и другие, политически нейтральные организации, чем-либо не угодившие чиновникам, могут подпасть под уголовное преследование. Поэтому ст. 193-1 не только противоречит Конституции, но на практике может привести к тяжелым последствиям, к привлечению к уголовной ответственности многих ни в чем неповинных людей.

Что касается самой процедуры регистрации НПО, то она чрезмерно бюрократизирована, сложна и трудоемка. Для регистрации необходимо собрать внушительный перечень документов (более десяти наименований). Поданные документы многократно проверяются и перепроверяются, а иногда отправляются на экспертизу в различные государственные органы. Часто целью экспертизы является получение заключения экспертов о целесообразности создания той или иной организации, а не анализ соответствия документов требованиям законодательства. Регистрирующий орган должен в течение одного месяца принять решение либо о регистрации организации, либо об отказе в ее регистрации, либо об отсрочке регистрации по тем либо иным причинам, но на срок не более одного месяца. В действительности же процесс государственной регистрации часто занимает гораздо больше времени, чем один месяц с момента подачи документов на регистрацию. За регистрацию общественного объединения взимается государственная пошлина, от уплаты которой освобождены молодежные и детские общественные объединения. Зарегистрированная организация получает свидетельство о регистрации.

НПО в процессе государственной регистрации и/или постановки на учет своих региональных структур, как правило, сталкиваются с проблемой получения юридического адреса, т.е. помещения, где должен находиться офис организации или ее структуры. Например, чтобы поставить на учет региональную структуру в одном из областных городов, представители республиканского молодежного общественного объединения «Next Stop — New Life» потратили около двух лет для поиска юридического адреса, обошли около 15 учреждений, одним из которых было даже бюро ритуальных услуг. Обращались за помощью к местной администрации. Даже из тех учреждений, с которыми существовала предварительная до-

говоренность, через некоторое время приходил отказ. Лидеры организации считают, что на администрацию оказывалось давление с целью не дать возможность разместить у себя офис филиала активной молодежной организации⁷.

Кроме того, администрации большинства учреждений неохотно размещают у себя общественные организации и по той причине, что они имеют льготы (понижающий коэффициент) при уплате арендной платы, и администрация, сдавая в аренду офис для организации, теряет на этом немалые деньги.

Регистрирующие органы осуществляют контроль над деятельностью общественного объединения. Прежде всего, объектом контроля является соответствие деятельности общественного объединения уставу, а также закону «Об общественных объединениях». За выявленные нарушения — совершение действий, противоречащих либо уставу, либо закону — выносятся письменные предупреждения руководящему органу. Все нарушения должны быть устранены в месячный срок, о чем необходимо сообщить проверяющему органу.

Хотя основные аспекты деятельности общественных объединений регулируются законом «Об общественных объединениях», на них также распространяются другие законы и нормативные акты. Контроль над деятельностью общественного объединения могут осуществлять порядка 15 правительственных органов, а если у общественного объединения имеется лицензия на какой-либо вид деятельности, то контроль также осуществляет орган, выдавший лицензию.

На протяжении последних лет наблюдается усиление контроля регистрирующих органов над деятельностью общественных объединений, в результате были принудительно ликвидированы многие гражданские структуры⁸. Ликвидация большинства организаций в основном осуществлялась по формальным причинам: несоответствие печати, бланка, не уведомление о смене юридического адреса, неправильное ведение делопроизводства и др. Тем не менее, ликвидации подверглись в первую очередь авторитетные и активные в общественно-политическом плане организации. Один из последних примеров — «Независимый институт социально-экономических и политических исследований» (сегодня он продолжает свою деятельность, но уже в качестве организации, зарегистрированной в Литве). Правда, среди ликвидированных за последнее время организаций значится и политически нейтральное молодежное общественное объединение «Новая Группа», и это показывает, что политическая пассивность также не является индульгенцией.

Еще одно обстоятельство, которое в значительной степени осложняет деятельность общественных организаций, заключается в необходимости получения официального разрешения на использование зарубежной гуманитарной помощи. Зарубежную финансовую поддержку положено регистрировать в Департаменте гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь. Хотя процесс регистрации должен занимать не более одного месяца, однако на практике на регистрацию безвозмездной помощи требуется не менее трех месяцев. Все больше организаций получают отказ в регистрации гуманитарной помощи и тем самым лишаются возможности реализовывать проекты, получившие на конкурсной основе поддержку международных донорских структур.

Вместе с тем нельзя не отметить, что после встречи представителей третьего сектора с руководителем Министерства юстиции, состоявшейся около двух лет тому назад, когда от НПО поступило много вопросов и предложений, ряд из них были учтены и реализованы. Так, сейчас в случае выявления контролирующими органами нарушений в работе общественного объединения ее деятельность может быть лишь приостановлена, и организации дается время на устранение недостатков. На уровне закона закреплены конкретные основания для отказа регистрации НПО. Упрощена система получения разрешения на изготовление печати и символических атрибутов (гимн, значок, вымпел, галстук). Отменена постраничная ставка госпошлины за регистрацию устава организации.

Количественная динамика НПО

Как уже упоминалось, всего по состоянию на 1 июля 2007 г. в Беларуси было зарегистрировано **2223** общественных объединения, в том числе 230 международных, 715 республиканских и 1278 местных, 17 союзов (ассоциаций) общественных объединений, а также 63 фонда (4 международных, 4 республиканских и 55 местных)⁹.

При этом в Беларуси имеется немало незарегистрированных общественных организаций, но назвать их даже примерное число не представляется возможным без специального исследования. По нашим оценкам таких организаций примерно столько же, сколько зарегистрированных.

⁷ См.: И. Белая. Правовой контекст развития молодежного третьего сектора / Вклад молодежных организаций в становление гражданского общества в Беларуси. — М., 2006. — С.41.

⁸ Так, за вторую половину 2001—начало 2002 гг. регистрирующие органы обратились с иском о принудительной ликвидации нескольких молодежных НПО и ресурсных центров: «Задзиночанне беларусских студентов», «Молодежный информационный Центр», «Брестский Центр поддержки гражданских инициатив «Вежа», Кричевская районная организация «Вольны Город». В 2003 г. были проведены углубленные проверки 801 НПО (в 7 раз больше, чем в 2002 г.), вынесено 810 письменных предупреждений (в 6 раз больше, чем в 2002 г.), судами приняты решения о ликвидации 51 НПО. 78 НПО, в большинстве случаев в результате действий регистрирующих органов, были вынуждены самоликвидироваться. В первую очередь, как и в 2002 г., иски о ликвидации были поданы в отношении молодежных НПО и региональных ресурсных центров: «Молодежный христианско-социальный союз», «Ратуша» (Гродно), «Агентство регионального развития «Варута» (Барановичи), «Гражданские инициативы» (Гомель), «Центр молодежных инициатив «Контур» (Витебск). В 2004 г. было ликвидировано 15 республиканских и международных, а также 23 местных НПО. 69 НПО приняли решение о самоликвидации. В 2005 г. было ликвидировано 68 НПО. После 2005 г. официальной статистики по ликвидации НПО нет.

⁹ <http://www.minjust.by>

С 1991 г. в стране происходил более или менее стабильный рост числа неправительственных организаций, на который не смогла отрицательно повлиять даже всеобщая перерегистрация 1995 г. (см. Рис. 1). В результате к 1999 г., когда началась вторая всеобщая перерегистрация, численность официально зарегистрированных НПО составила **2502** организации. Однако в результате новой кампании перерегистрации общественных объединений их численность снизилась к концу 1999 г. до **1537** организаций.

В числе НПО, не прошедших перерегистрацию, оказались не только «мертворожденные» структуры, существовавшие только на бумаге, но и значительное количество действующих и достаточно влиятельных объединений. Например, «Белорусская ассоциация молодых политиков», «Белорусская Евро-Атлантическая ассоциация», «Всебелорусский клуб избирателей», «Демократический фонд», «Общественный научно-аналитический центр «Белорусская перспектива», «Объединение «Погоня».

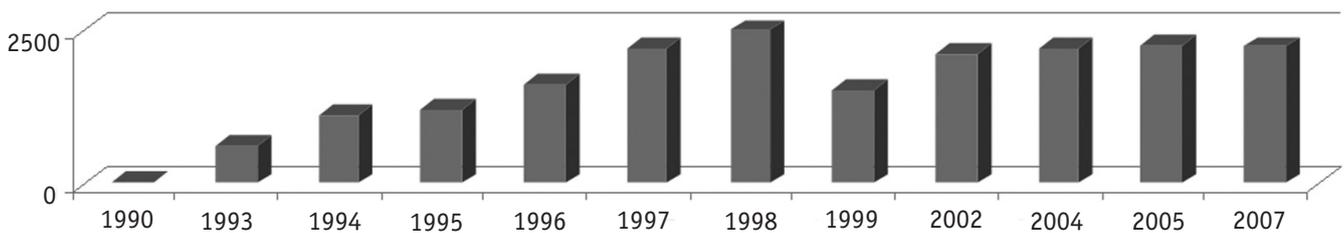


Рис. 1. Количественная динамика белорусских НПО в 1990-2007 гг.

С 2000 г. рост числа белорусских НПО возобновился, однако уровень начала 1999 г. пока не достигнут. Более того, период 2002–2005 г. отмечен значительным снижением положительной динамики этого процесса, а в 2007 г. стала наблюдаться даже отрицательная тенденция в количественной динамике НПО. Если, по данным Минюста, на 1 июня 2005 г. насчитывалось 2300 НПО, то на 1 июля 2007 г. — уже 2223 НПО.

Региональное распределение НПО

В Беларуси ведется несколько реестров общественных объединений. Реестр республиканских и международных общественных объединений ведет Министерство юстиции; реестры местных общественных объединений — управления юстиции Минского городского исполнительного комитета и региональных областных исполнительных комитетов. Единого реестра не существует, что создает юридические трудности при регистрации и осуществлении деятельности общественных объединений и неудобства при сборе необходимой для аналитической работы информации.

Наиболее высокий уровень концентрации общественных объединений достигнут в Минске (рис. 2). Офисы подавляющего большинства зарегистрированных международных и республиканских объединений расположены в столице Беларуси. Активность большинства из них не распространяется за пределами столицы либо она носит в регионах эпизодический характер. Тем не менее, общее число столичных НПО сегодня составляет около 45%, тогда как в середине 1990-х гг. в Минске было сосредоточено около 2/3 организаций.

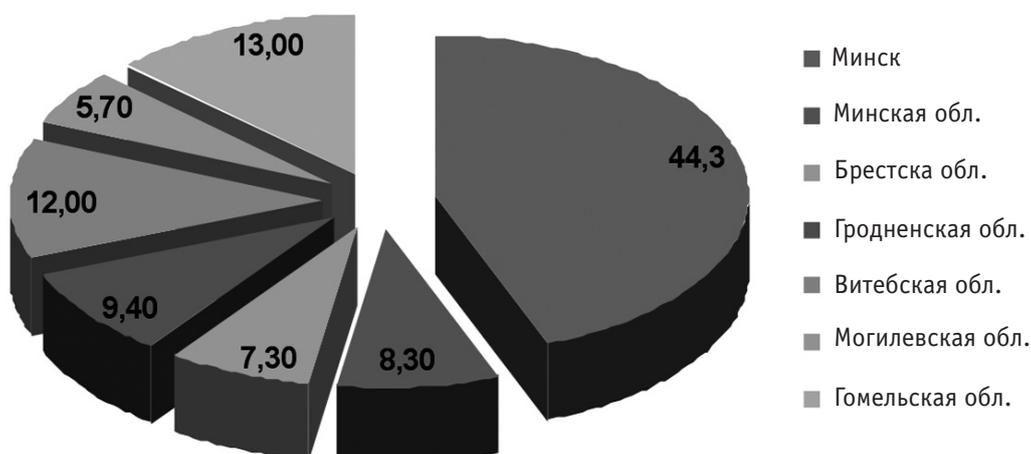


Рис. 2. Региональное распределение белорусских НПО

Таблица 1. Изменение численности НПО Беларуси в 1998-2004 гг. в региональном разрезе*

Год	Минск	Минская обл.	Брестская обл.	Гродненская обл.	Витебская обл.	Могилевская обл.	Гомельская обл.	Итого
1998	1442	100	196	189	244	187	282	2640
1999	1004	175	167	139	165	147	197	2433
2000	1317	189	227	236	286	189	330	2760
2002	1408	189	228	240	292	192	331	2880
2004	1971	359	319	408	525	249	562	4320

* Количество НПО дано с учетом организационных структур.

Источник: База данных общественных объединений БРОО «Объединенный путь»

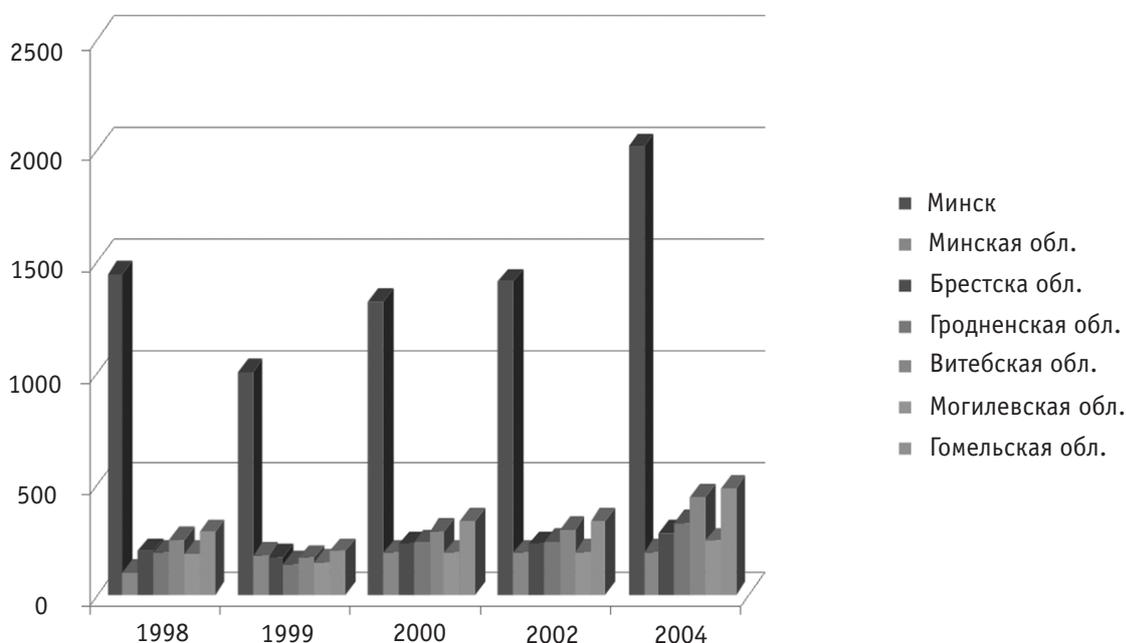


Рис. 3. Количественная динамика белорусских НПО в 1998–2004 гг. в региональном разрезе

Вместе с тем, как показывает анализ представленной информации, произошедшие изменения в распределении общественных объединений по регионам в 1997–1998 гг., не приобрели характер устойчивого тренда. Если сравнить процентное распределение общественных объединений по регионам Беларуси в 1998 и 2004 гг., то можно увидеть, что за более чем пятилетний период оно практически не изменилось (см. Рис. 3). И это свидетельствует об определенной статичности регионального состояния третьего сектора Беларуси.

Сегодня невозможно добиться расширения третьего сектора без привлечения новых ресурсов. Но для этого нужны новые идеи, новые методы и формы работы. Многие подходы, которые возникли в начале 1990-х гг. и продолжают воспроизводиться в деятельности белорусских НПО, в нынешних условиях исчерпали себя либо доказали свою неэффективность. Однако накатанная колея по-прежнему привлекательна для некоторых НПО, и они продолжают идти по ней, повторяя ошибки прошлого.

Приоритетные направления деятельности НПО

По данным Министерства юстиции на 1 июля 2007 г. в Республике Беларусь зарегистрировано:

- 522 (23,49%) физкультурно-спортивных объединения;
- 345 (15,5%) благотворительных;

- 306 (13,76%) просветительских, культурно-досуговых и воспитательных;
- 152 (6,84%) молодёжных объединения, в том числе 21 детское;
- 141 (6,34%) объединение инвалидов войны и труда, ветеранов;
- 108 (4,86%) научно-технических;
- 99 (4,45%) организаций, объединяющих национальные меньшинства;
- 69 (3,1%) объединяющих сторонников природы, памятников истории и культуры;
- 39 (1,75%) творческих;
- 36 (1,61%) женских;
- 406 (18,26%) прочих общественных объединений.

Значительно более дифференцированную картину с распределением белорусских НПО по направлениям деятельности дает БРОО «Объединенный путь». В Табл. 2 это распределение представлено во временном разрезе, охватывающем период с 1998 по 2004 гг., что позволяет провести сравнительный анализ изменений в приоритетных направлениях деятельности НПО.

Таблица 2. Распределение общественных объединений Беларуси по направлениям деятельности (%)

Год	1998	2000	2004
Защита прав и свобод человека	6,9	3	5,7
Защита прав потребителей	2,8	2,7	2,1
Образование, просвещение, воспитание	9,7	6	17,4
Благотворительные		11	17,2
Молодежные, детские	9,5	5,1	7,8
Социальная защита, реабилитация	5,8	14,7	22,9
Искусство, культура	10,8	15,1	12
Спорт, отдых, туризм	15,4	13,8	19,4
Наука	5,8	5,4	8,4
Охрана здоровья и медицина	11,4	5	6,4
Профессиональные	5,4	9,4	13,1
Экология, защита окружающей среды	4,3	2,8	4,3
Организации инвалидов	6,6	3,3	7
Государство, самоуправление и право	8,4	3,8	5,7
Чернобыльские организации	20,8	3,7	4,5
Хобби, организации по интересам	5,5	5,8	7,1
Женские организации	2,4	1,4	3,4
Национальных меньшинств	15,4	3,4	4,4
Экономика, предпринимательство	4,1	2,7	3,2
Организации военнослужащих, ветеранов вооруженных сил и правоохранительных органов	9,6	3	4,4
Ресурсный центр	0,4	0,6	0,5
Средства массовой информации	1,1		
Другое		8,9	9,5

Наиболее приоритетным в направлении деятельности белорусских НПО остаются, согласно данным БРОО «Объединенный путь» на 2004 г., социальная защита и реабилитация населения (22,9%). По тем же данным, такое направление деятельности как «спорт, отдых, туризм» переместилось на второе место (19,4%), а по более свежей информации Минюста (2007 г.) — даже на первое место (23,49%)¹⁰. Очевидно, что столь высокий удельный вес ассоциаций спортивной направленности объясняется, с одной стороны, массивной пропагандой физкультуры и спорта в государственных СМИ, а с другой — установлением де-факто режима наибольшего благоприятствования для регистрации и деятельности подобных организаций¹¹.

В свою очередь, согласно оценке Минюста, второе место по приоритетности видов деятельности принадлежит благотворительным организациям (15,5%). Для сравнения отметим, что по сведениям БРОО «Объединенный путь», организации, развивающие благотворительную деятельность, так же занимают одну из лидирующих позиций — в 2004 г. их доля составила 17,2%, что соответствует четвертому месту.

Важно отметить положительную динамику в таком направлении деятельности, как «образование, просвещение, воспитание». Если в 2000 г. в этом направлении работали, по данным БРОО «Объединенный путь», только 6,0% всех зарегистрированных общественных объединений, то в 2004 г. — 17,4%, т.е. произошло увеличение почти втрое, что позволило им выйти на третье место. Как видно из представленной выше информации Минюста, по его сведениям «просветительские, культурно-досуговые и воспитательные» организации так же находятся на третьем месте, располагая, правда, 13,76%.

Согласно БРОО «Объединенный путь», несколько снизилась за последние годы доля общественных объединений, действующих в сфере культуры и искусства, однако она по-прежнему превышает удельный вес этой группы НПО в общей численности по состоянию на 1998 г (12% против 10,8%).

Следует отметить хотя и незначительное, но четко прослеживающееся увеличение приоритетности такого направления деятельности общественных объединений как наука. По состоянию на 1998 г. доля общественных объединений, действующих в сфере науки, составляла 5,8%, а на 2004 г. — 8,4%.

Отрицательная динамика за последние годы отмечается по таким направлениям деятельности как «охрана здоровья и медицина», «экономика, предпринимательство», что связано, скорее всего, с их спецификой, несовместимой в ряде случаев с некоммерческой деятельностью. Уменьшается также доля общественных объединений, занимающихся проблемами таких социально незащищенных слоев населения, как дети, молодежь, ветераны и др.

Наметившееся к 2000 г. незначительное увеличение доли ресурсных центров нивелировалось уже к 2003 г. Согласно данным БРОО «Объединенный путь» в 2004 г. только 10 общественных объединений Беларуси являлись ресурсными центрами для общественных объединений. Учитывая, что в 2006 г. был ликвидирован фонд «Наша вежа», то сегодня белорусский третий сектор располагает девятью ресурсными центрами.

Власть и НПО

Структуры гражданского общества, по определению, не учреждаются сверху, государством, а возникают преимущественно снизу, спонтанно, как результат взаимодействия свободных и равноправных граждан.

Определенным парадоксом возрождения гражданского общества в посткоммунистических странах является то, что решающую роль в этом процессе играет государство. Тоталитаризм, ликвидировав естественно сложившиеся классы и социальные группы, оставил после себя слабо структурированное общество, левоконсервативные социальные установки и ожидания, которые затрудняют развитие гражданских ценностей и форм организации на пути к демократическому обществу. Поэтому сформировать социальные группы с четко выраженными и политически оформленными интересами можно только с помощью государственной целенаправленной политики. Именно государство проводит необходимые социально-экономические и политические реформы, ведущие к структуризации общества и образованию организованных групп интересов, которые, в свою очередь, укрепляют государственную политику модернизации и углубляют проводимые реформы.

Опыт демократического развития стран Восточной Европы показывает, что партнерство государства и гражданского общества оказывается необходимым условием для достижения реальных реформ. Поэтому взаимоотношения государственных и гражданских организаций строятся на основе взаимного уважения и равноправного сотрудничества. Правительства стараются уважать права граждан на создание добровольных ассоциаций, а граждане стремятся содействовать повышению эффективности государственного управления. НПО привлекают внимание правящей элиты и населения к важным общественным проблемам, анализируют государственную политику, предлагают альтернативные варианты разви-

¹⁰ При этом Минюст ничего не сообщает о количестве НПО, занимающихся социальной защитой и реабилитацией, — этот индикатор отсутствует в официальной классификации видов деятельности общественных объединений.

¹¹ Об этом, в частности, говорит тот факт, в последние годы регистрировались, в основном, спортивные объединения, тогда как всем НПО общественно-политической направленности, подавших на регистрацию, было отказано. В ближайшее время регистрационное свидетельство получит, скорее всего, общественное объединение политической направленности «Белая Русь», учредительный съезд которой состоялся 17 ноября 2007 г., но эта организация является проправительственной.

тия, мобилизуют избирателей на поддержку реформ, оценивают результаты работы правительственных учреждений, выступают в роли гарантов их подотчетности. Наконец, НПО берут на себя значительную часть функций по обслуживанию населения, эффективная реализация которых не по силам ни государству, ни частному бизнесу.

На этом фоне Беларусь представляет собой уникальное явление в восточно-европейском регионе. Правящий класс не только не сменился, но даже не претерпел сколько-нибудь существенной трансформации, как это произошло в соседних странах. Попытки реставрации некоторых узловых элементов прежнего советского порядка определяются не только персоналистским характером политического режима, но и стремлением государственной бюрократии сохранить контроль над собственностью, приспособить процессы модернизации, прежде всего, к своему собственному положению и интересам. Поэтому белорусское правительство выступает сегодня не столько агентом преобразований и партнером рождающегося гражданского общества, сколько силой, ему противостоящей.

В 1996–1997 гг. правительство отказалось от оборонительно-выжидательной тактики и перешло к политике целенаправленной экспансии в среду аутентичного третьего сектора с целью установить над ними наиболее полный контроль и тем самым максимально расширить сферу своего присутствия в обществе.

Природа действующего политического режима такова, что он усматривает в любой неправительственной структуре, будь-то частная коммерческая фирма, негосударственный вуз, политическая партия или гражданская ассоциация, не самостоятельного и равноправного партнера, а потенциально опасного конкурента, способного предложить дестабилизирующую общественную или политическую альтернативу. Поэтому отношение правительства к НПО зависит от того, в какой степени они находятся под контролем со стороны разного рода правительственных органов и насколько их деятельность укладывается в рамки решения тех задач, которые, по мнению властей, отвечают государственным интересам.

Любая попытка НПО выйти из-под государственного контроля, действовать самостоятельно, автономно, а тем более оказать влияние на государственную политику, рассматривается как враждебное действие, чреватое дестабилизацией существующего порядка. В укреплении такого рода организаций, в увеличении их численности власть справедливо видит угрозу ослабления своего влияния в обществе, особенно, если эти организации работают на укрепление гражданского общества или находятся в политической оппозиции.

Другое дело, если НПО подконтрольно правительству, не представляет очевидной угрозы для политического режима или, более того, активно артикулирует лояльное к нему отношение. В этом случае правительство стремится поставить НПО на службу собственным интересам и целенаправленно использовать ее ресурсные возможности, особенно когда речь заходит о решении важных социальных проблем.

В целом политический курс правительства по отношению к НПО осуществляется, на наш взгляд, в двух основных направлениях:

- нейтрализация или ограничение возможностей для публичной деятельности независимых НПО, вытеснение с общественного поля наиболее продвинутых и авторитетных независимых организаций;
- создание GoNGOs, де-юре или де-факто государственно-общественных организаций, призванных заменить аутентичные НПО и продвигать в жизнь государственный политический курс в соответствующих сегментах и группах общества.

С одной стороны, наблюдается тенденция к блокированию или сужению каналов политического доступа и публичной артикуляции интересов автономных ассоциаций граждан, ужесточаются законодательные и административно-бюрократические рамки их деятельности.

С другой стороны, создаются квазиобщественные корпоративные организации, которым в обмен на политическую поддержку предоставляются государственные ресурсы и монопольное право на представительство интересов тех или иных слоев населения. Причем корпоративные группы становятся в такое положение, что они не столько представляют соответствующие сегментные интересы общества в их отношениях с правительством, сколько служат проведению определенной государственной политики в данных общественных сегментах. Наиболее удачным воплощением этой стратегической линии явилось создание БРСМ. Сегодня он действует под патронажем правительства и стремится подчинить себе все молодежные инициативы в стране. Подобные организации жестко централизованы, и их рядовым членам крайне редко удается артикулировать свои интересы. Каналы политического доступа открыты лишь для лидеров GoNGOs. Они обладают наилучшими возможностями для обращения к властям и могут использовать свое положение для выражения соответствующих групповых требований.

Таким образом, в Беларуси вновь складывается корпоративистская система групп интересов, но с тем существенным отличием от советской модели, что это уже не тоталитарный (посттоталитарный), а классический авторитарный корпоративизм. Правящая элита заинтересована в создании целой сети GoNGOs и государственно-корпоративистских механизмов, которые должны позволить удержать контроль над обществом и его отдельными группами. В этом смысле одним из последних нововведений стал закон «О республиканских государственно-общественных объединениях», принятый в июле 2006 г. Он предусматривает легализацию псевдообщественного характера GoNGOs и непосредственно нацеливает их на выполнение «государственно значимых задач»¹².

¹² См.: Некоммерческие организации в Республике Беларусь. Сборник актов законодательства. — Минск, 2006. — С.130.

Наступление правительства на независимый третий сектор сделало проблематичным полноценное сотрудничество между властью и НПО. Правда, если одни организации, которые дорожат своей независимостью и самостоятельностью, вынуждены отказаться от попыток установления партнерства с властями, то другие организации, напротив, всё более склоняются к такому сотрудничеству. Их лидеры полагают, что сотрудничество — единственный способ улучшить условия для деятельности НПО и хоть как-то сохранить свое присутствие в обществе и влияние на публичную политику.

Однако, как показали результаты опроса лидеров и активистов 130 региональных НПО, проведенного автором еще в конце 90-х годов, из 33,6% НПО, которые пытались сотрудничать с местными органами власти, существенно повлиять на принятие их решений удалось чуть более 3% организаций. С тех пор ситуация вряд ли могла измениться в лучшую сторону. Что же касается сотрудничества НПО с центральной властью, то положительные примеры также единичны. Сегодня, пожалуй, наиболее масштабным и интересным примером такого сотрудничества является немецкая «Программа поддержки Беларуси», которая действует в стране с 2002 г.

Напряженные отношения между властью и третьим сектором объективно ведут к политизации многих НПО. Сегодня эта тенденция проявляется в отказе ряда организаций от попыток государственной регистрации, активном сотрудничестве НПО с демократическими партиями и профсоюзами, участии в организации политической мобилизации, принятии политических заявлений и обращений и т.д.

Значительное влияние на политизацию третьего сектора оказал и тот факт, что после ноябрьских событий 1996 г. белорусская оппозиция перестала быть системной, от чего сегодня практически невозможно провести демаркационную линию между политическим и гражданским обществами. Многие политические партии де-факто трансформировались в политические клубы и НПО, а неправительственные организации (особенно молодежные) часто берут на себя выполнение политических функций.

Уровень общественной поддержки НПО

Устойчивость третьего сектора зависит от силы существующих в этом секторе организаций и того, насколько прочно утвердились в нем соответствующие процедуры внутри- и межгруппового сотрудничества. Эта сила и эта прочность зависят, в свою очередь, от того, насколько широкую общественную поддержку имеют НПО и от уровня их институционализации.

Масштабы поддержки определяются тем, в какой мере организациями и процедурами охвачена проявляющаяся в обществе активность. Если, например, лишь небольшое число граждан состоит в НПО, то их поддержка ограничена. Если же значительная часть населения артикулирует свои интересы посредством ассоциированных групп интересов, то поддержка широка.

Белорусское общество можно назвать чем угодно, но только не жизнеспособным гражданским обществом. Как и во многих других странах бывшего СССР, оно демонстрирует низкий уровень организованного гражданского участия, не обладает либеральными традициями и отличается низким уровнем социального доверия и социальной кооперации. Основная масса населения ориентируется на индивидуальные формы артикуляции своих частных интересов, государственный и корпоративный патронаж и не проявляет отчетливого стремления к гражданской самоорганизации. Очень медленно распространяется представление, что, объединившись, люди сами могут изменить условия своей жизни.

Как уже было показано, количество белорусских официально зарегистрированных НПО в самые лучшие времена едва превышало 2500. Если сравнить эти данные со средневропейскими показателями, то мы увидим, что Беларуси предстоит преодолеть довольно большое расстояние на пути к формированию **массового** гражданского общества. Так, в Европе на 1000 жителей приходится в среднем четыре неправительственные организации, тогда как в Беларуси — чуть более 0,2 официально зарегистрированных НПО. По данным Всемирного банка, на начало 2004 г. в Беларуси насчитывалась 1 НПО на 4500 чел., тогда как в Украине — 1/1500, в Польше — 1/900, в США — 1/240 и во Франции — 1/80 чел.¹³ Столь большая диспропорция между числом НПО и размером населения говорит о низком уровне их общественной поддержки (см. Приложение «Отрицательные факторы устойчивости третьего сектора в Беларуси»)

Обращает на себя внимание и относительно низкая степень вовлеченности людей в деятельность гражданских ассоциаций. Формально максимальная списочная численность отдельных НПО может достигать более десятка тысяч человек, но реальная численность большинства организаций чаще всего не превышает 7–10 активных участников¹⁴. Следует отметить, что руководство многих групп не всегда заинтересовано в расширении своих организаций и привлечении новых членов. Рост числа членов, как правило, не сопровождается соответствующим увеличением количества ресурсов организации. Напротив, в результате расширения состава организации только увеличивается спектр стоящих перед органи-

¹³ См.: В. Пазняк. Куда ведет «Лента Мебиуса» белорусской политики? // Беларусь: молодежь, политика, европейская перспектива. Сборник аналитических материалов. — Мн., 2005. С. 67.

¹⁴ Минимальный членский состав общественных объединений дифференцирован действующим законодательством. Для регистрации белорусской НПО необходимо от 10 учредителей (членов) для создания местного общественного объединения, от 50 учредителей (членов) для республиканского общественного объединения, от 10 учредителей (членов) и не менее 3 зарубежных учредителей (членов) для международного общественного объединения.

защитой проблем, обостряются внутригрупповые конфликты, и в первую очередь по поводу распределения внутри организации селективных благ.

На начало 2004 г. число занятых в штате общественных объединениях составляло, согласно БРОО «Объединенный путь», менее 0,2% от общего числа работников, или 5645 человек¹⁵. С одной стороны, эта цифра вполне сравнима по численности с некоторыми другими отраслями экономики, в рамках которых населению предоставляются различного вида услуги. Но, с другой стороны, следует учитывать специфическую природу третьего сектора, которая связана с ярко выраженной публичностью его деятельности. Общественные организации обеспечивают значительно большее разнообразие оказываемых услуг, нежели любая другая отрасль экономики, и эти услуги содействуют реализации интересов самых различных социальных групп. В этом смысле приходится констатировать наличие в Беларуси серьезной диспропорции между потенциально широкими функциональными возможностями третьего сектора и небольшим числом НПО и их штатных сотрудников.

Штат НПО состоит, по данным БРОО «Объединенный путь», в пределах от 1 до 34 человек. Исходя из общего количества НПО, можно предположить, что среднее число штатных сотрудников белорусских НПО составляет примерно 2–3 человека. Однако очень много организаций (особенно это касается региональных и незарегистрированных объединений) вообще не имеют штатного персонала.

Вместе с тем следует отметить, что активисты третьего сектора Беларуси — это своего рода опережающая группа, с высоким уровнем образования и достаточно высокой личностной мотивацией к работе в НПО. Согласно данным социологического исследования, проведенного Центром гражданского образования Европейского гуманитарного университета¹⁶, в белорусских общественных организациях работают люди с достаточно высоким уровнем образования: 78,7% опрошенных имеют высшее образование, 7,6% — среднее специальное. До прихода в третий сектор 32,2% работали в сфере образования или науки, 15% учились, 13% работали в государственных органах, 11,1% — на предприятиях или в сфере обслуживания.

Эксперты отмечают, что в нынешних условиях именно третий сектор становится пространством концентрации людей, мотивированных на изменения и имеющих при этом необходимые качества для их реализации: высокий уровень образования, амбиции, коммуникативные навыки, знания, невостребованные в государственных структурах.

Уровень институционализации

Институционализация — это процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость. Организации и процедуры могут обладать различным уровнем институционализации. Уровень институционализации организаций и процедур измеряется, согласно С.Хантингтону, следующими показателями: «адаптивность — ригидность», «сложность — простота», «автономия — подчинение» и «сплоченность — ригидность». Если есть возможность выделить и измерить эти критерии, то можно оценить третий сектор по уровню его институционализации. Можно также оценить возрастание и снижение уровня институционализации отдельных организаций третьего сектора (см. Приложение).

Адаптивность — это приобретаемая характеристика организации, которая возникает вследствие давления со стороны окружающей среды и возраста организации. Чем больше требований предъявляет окружающая среда, и чем организация старше, тем более она адаптивна. Многие белорусские НПО отличаются высокой степенью адаптации, поскольку они существуют в достаточно динамичном, нестабильном и неблагоприятном окружении. Однако большинство наиболее жизнеспособных общественных объединений являются относительно старыми организациями, зарегистрированными еще в 90-х годах.

Хуже всего приспособляются к изменяющимся условиям молодые организации. Многие из них находятся еще в процессе становления и переживают характерные болезни роста, не имея в составе организации ни одного штатного работника. В своем большинстве — это крайне неустойчивые образования. Как правило, у них шаткое финансовое положение и не ясно из каких источников будет формироваться бюджет организации в ближайшей перспективе. Другие организации, несмотря на короткий период существования, уже успели широко заявить о себе.

Важной мерой адаптивности является не только хронологический, но и поколенческий возраст. Пока во главе организации остается первое поколение ее лидеров, пока процедура исполняется ее инициаторами, адаптивность организации остается под сомнением. Чем чаще организации пришлось решать проблему легитимной смены власти, чем чаще сменялись ее руководители, тем выше уровень ее институционализации. Причем институциональная адаптивность организации значительно усиливается, если замена одной группы руководителей на другую носит не внутри-, а межпоколенческий характер. Однако у подавляющего большинства даже наиболее старых белорусских НПО еще не произошло смены поколений в руководстве, а во главе некоторых из них по-прежнему остаются лидеры, создавшие эти организации.

¹⁵ <http://www.ngo.by/ru/>

¹⁶ С. Наумова Гражданское общество в Беларуси: навстречу Европе? / Европейское будущее Беларуси. — Мн., 2004.

Следует отметить, что одним из основных факторов, отрицательно влияющих на степень адаптивности белорусского третьего сектора и сдерживающих процесс его институционального развития в целом, является финансовая нестабильность НПО. Абсолютное большинство организаций не имеют постоянных источников финансирования. Чем дальше НПО отдалена от Минска или областного центра, тем тяжелее у нее финансовое положение. Огромное количество объединений лишено даже минимальных финансовых ресурсов. Подобная ситуация объясняется отсутствием нормальных партнерских отношений между НПО и властью, общей неразвитостью частного бизнеса, отсутствием традиций благотворительности, а также действующим налоговым законодательством, которое не стимулирует спонсорскую поддержку и не предусматривает инклюзивных налоговых льгот для НПО, занимающихся производственно-хозяйственной деятельностью.

Еще одним критерием уровня институционализации является сложность организации. Чем сложнее организация, тем выше уровень ее институционализации. Сложность организации выражается, прежде всего, в умножении и дифференциации организационных структур. Кроме того, организация, преследующая много целей, в большей мере способна адаптироваться к утрате какой-то одной из целей, чем организация, у которой только одна цель. Диверсифицированная НПО очевидным образом менее уязвима, чем та, которая производит единственную услугу для единственной целевой группы.

Все белорусские общественные объединения подразделяются, согласно классификации Минюста, на «структурированные» и «цельные» организации. В Беларуси значительное число НПО являются структурированными, т.е. они осуществляют свою деятельность через свои филиалы либо региональные отделения. По данным БРОО «Объединенный путь», доля организационных структур на начало 2004 г. составляла 23,5%¹⁷. Причем важно отметить, что фактическое число организационных структур общественных объединений гораздо большее, но они не всегда указываются руководителями НПО. Чаще всего это происходит из-за того, что некоторые организационные структуры не имеют статус юридического лица.

Понятно, что у НПО с несколькими различными оргструктурами много больше возможностей для адаптации, чем у «цельных» общественных объединений, не располагающих оргструктурами. Среди «цельных» объединений (особенно, молодежных) чаще всего встречаются организации с аморфной организационной структурой, когда, например, обязанности между активистами НПО распределяются не совсем четко или от случая к случаю. В этой связи следует заметить, что именно нечеткое распределение ответственности является одним из основных источников конфликтов в организации, чреватых угрозой ее раскола или распада. Простейшими организациями являются те, которые зависят от одного человека. Они же и наименее устойчивы. По разным оценкам от трети до половины белорусских НПО организует свою работу с ярко выраженной ориентацией на лидера. Жизнь большей части таких организаций является кратковременной, поскольку она чаще всего заканчивается вместе с уходом лидера из организации. Нередко столь персонализированные общественные объединения изначально оказываются «организациями-фантомами», поскольку кроме самого лидера и, возможно, его узкого окружения, в них больше никто не состоит.

Третий критерий институционализации состоит в степени автономии организаций и процедур. Насколько они не зависят от других общественных образований и способов поведения? В высокоразвитой общественной системе организации и процедуры обладают самостоятельностью, которой у них нет в менее развитых системах. В менее же развитых системах они в высокой степени подвержены внешним и внутренним влияниям.

НПО независима в той мере, в какой ее уставные цели и поведение независимы от интересов и поведения других организаций и групп и в какой мере она придерживается своих внутренних процедур. Если НПО является инструментом отдельных лиц, некоторой группы или организации, то она не автономна и находится на невысоком уровне институционализации.

Многие белорусские НПО находятся в разной степени зависимости от воздействия, прежде всего, внешних факторов. Это факторы троякого рода: (1) зависимость от правительства; (2) зависимость от донорских организаций; (3) зависимость от оппозиционных политических сил.

В наибольшей мере НПО подвержены непосредственному государственному регулированию. Белорусские НПО отличаются и тем, что у них, как правило, отсутствуют диверсифицированные источники финансирования. Подавляющее большинство организаций, располагающих некоторой финансовой поддержкой, получают ее из одного, в лучшем случае, двух источников. Такое положение ставит НПО в сильную зависимость от интересов и поведения донора, что также делает их институционально несостоятельными. Политическая зависимость свойственна в основном тем белорусским НПО, которые созданы политическими партиями и работают с ними в тесном сотрудничестве. Это, как правило, молодежные и некоторые образовательно-просветительские организации. Такие общественные объединения обслуживают интересы какой-либо одной политической партии — будь то ОГП, БНФ или БСДП (Г). Поэтому они менее автономны, чем, например, некоторые образовательные НПО, действующие на основе принципа равноудаленности и предоставляющие свои услуги нескольким демократическим партиям. То же самое относится к независимым СМИ, профсоюзам и другим структурам гражданского общества.

Процедуры принятия решений во многих белорусских НПО также не всегда отличаются высокой степенью автономии. В третьем секторе Беларуси конкуренция за лидерство или ресурсы иногда сопровождается нарушением демократических процедур, и это в особенности касается молодежных и региональных организаций. Если лидер или член руководящего ор-

¹⁷ См.: <http://www.ngo.by/ru/>

гана может быть смещен противозаконным способом, то данная организация и процедуры не обладают автономией. С другой стороны, сами процедуры не всегда в полной мере соответствуют демократическим принципам. Так, исследование молодежных НПО, проведенное в 2002 г. Белорусским союзом молодежных и детских общественных организаций «Рада», показало, что у 50% организаций не разделены функции исполнительного и законодательного органов. В 62% организаций глава руководящего органа является одновременно главой исполнительного органа. В 82% организаций уставами не предусмотрено ограничение сроков руководства организацией одним лицом¹⁸. Такие правила создают предпосылки узурпации власти лидером и исключения из процесса принятия решений остальных членов организации.

Наконец, **сплоченность**. Чем более консолидирована организация, тем выше уровень ее институционализации; чем больше она раздроблена, тем ниже уровень институционализации. Эффективная организация требует, как минимум, значительной меры согласия относительно процедур разрешения конфликтов, возникающих внутри этой организации.

Уровень сплоченности НПО есть производная от всех других показателей институционализации и, прежде всего, от уровня автономии. Чем ниже автономия, тем больше шансов, что организация станет объектом разрушительных внешних сил. Поэтому расколы и распады — нередкое явление в белорусских НПО. Раскол в организации обычно вызывается личными амбициями или групповыми требованиями. Но еще чаще НПО распадается — участники оказываются перед лицом, казалось бы, неразрешимых трудностей, и потому предпочитают покинуть организацию, чем оставаться ей преданными до конца.

Низкая степень адаптивности, сложности, автономии и сплоченности значительной части белорусских НПО ведет к **организационной нестабильности**, скоротечности их существования (см. Приложение). Сегодня, по нашей оценке, продолжает существовать лишь примерно половина НПО, зарегистрированных в 90-х годах. Если такая тенденция сохранится и в обозримом будущем, это приведет к тому, что каждое второе официально регистрируемое общественное объединение будет существовать только на бумаге или прекращать свою деятельность, так и не успев стать на ноги.

Вместе с тем низкий уровень институционализации большинства белорусских НПО порождает ряд проблем качественно иного порядка, которые не только сдерживают их развитие, но и способствуют сохранению институциональной неустойчивости всего третьего сектора Беларуси (см. Приложение).

Это, во-первых, растущая конкуренция за ограниченные ресурсы. Проблема в данном случае не в самой конкуренции, а в том, что она нередко приобретает нездоровый характер, ведет к острым конфликтам между НПО (особенно на региональном уровне), возникновению атмосферы взаимного недоверия и, как следствие, к деконсолидации третьего сектора.

Во-вторых, авторитарный стиль лидерства во многих организациях, когда во имя реализации интересов ассоциации происходит ограничение уставных прав членов данной ассоциации. Это выхолащивает гражданскую природу НПО, поскольку внутри группы начинают воспроизводиться отношения господства и подчинения.

В-третьих, стремление лидеров некоторых крупных и влиятельных в том или ином регионе организаций монополизировать функции представительства более малых НПО (особенно, молодых) в их отношениях с другими организациями и зарубежными донорами.

В-четвертых, превращение ряда организаций третьего сектора в патрон-клиентельные структуры с вертикальными отношениями зависимости, равно как и образование клиентельных сетей в межгрупповых отношениях, что находится в глубоком противоречии с принципами организации гражданского общества.

В-пятых, тенденция к «вертикализации» межгрупповых отношений в третьем секторе. Она проявляется в создании жестко-пирамидальных зонтичных структур, разделяющих НПО по принципу «свой — чужой», патронирующих «свои» организации и блокирующих каналы доступа для «чужих» организаций.

В-шестых, деконсолидация третьего сектора, отсутствие единства по вопросам стратегии и тактики его развития, а также раскол организаций по отношению к политическому режиму — реполитизация и переплетение с политическими партиями одних НПО и демонстративно аполитичная позиция других.

Начавшееся во второй половине 90-х годов давление правительства на третий сектор подтолкнуло многие НПО к консолидации и общей защите своих прав и интересов. Так, в 1997 г. была создана Ассамблея белорусских демократических неправительственных организаций — неформальная сетевая структура, которая объединила на принципах автономии и равноправия более 700 НПО, в том числе незарегистрированных. Они составляли наиболее активный и перспективный в социально-политическом отношении сегмент белорусского третьего сектора. Однако в 2000 г. Ассамблея вступила в полосу глубокого кризиса вследствие принципиальных разногласий, возникших между ее членами по вопросу организационной модели развития этой коалиции. В споре о том, какая модель организации оптимальна — горизонтальная или вертикальная — победили сторонники «вертикализации» Ассамблеи. В результате количество организаций — участниц Ассамблеи в 2001 г. уменьшилось до 500, а ныне в ее состав входит не более 200 НПО.

Поляризация третьего сектора произошла между теми НПО, которые не желают терять свою независимость и изменять своим идеалам в обмен за сотрудничество с властью, и теми НПО, которые готовы «временно» поступиться своими принципами, полагая, что им удастся положительно влиять на режим как бы изнутри, сотрудничая с ним. Этот раскол серьезно ослабляет потенциал третьего сектора как конъюнктурной политической силы.

¹⁸ См.: Вклад молодежных организаций в становление гражданского общества в Беларуси. — С.68.

Таким образом, неблагоприятная политико-правовая среда, узкая социальная поддержка и необходимость вести борьбу за выживание на фоне невысокого уровня институционального развития привели значительную часть организаций третьего сектора не к усилению сплоченности, а, наоборот, к ослаблению координации их деятельности, интенсивности взаимных коммуникаций и даже к изоляции друг от друга (см. Приложение). К тому же коммуникационные сети в структурах белорусского гражданского общества нередко вытраиваются по существующим линиям субкультурных расколов (лингвистических, идеологических, религиозных), что только усиливает конфликтные дифференциации и ведет к возрастающей отчужденности субкультур и организаций друг от друга.

Уровень публичности

Деятельность большинства существующих в Беларуси НПО носит публичный и открытый характер, если речь не идет о каких-то ассоциациях закрытого типа или нелегальных организациях. Вместе с тем возможности для эффективного публичного влияния общественных объединений довольно ограничены. Более того, наблюдается тревожная тенденция изоляции многих организаций третьего сектора от общества и проблем, волнующих рядовых граждан.

Многие НПО (социальные, экологические, образовательные, правозащитные), которые особенно стремятся к публичности, не имеют для этого достаточного количества ресурсов и каналов доступа к целевым группам. Поэтому им не удается в полной мере рекламировать свою деятельность и привлекать новых людей в свои проекты, что, в свою очередь, значительно уменьшает возможности независимого влияния белорусских граждан на развитие публичной сферы общества.

Одним из самых главных каналов доступа является официальная регистрация проектов НПО на государственном уровне, поскольку это открывает относительно широкий простор для легальной публичной активности. Однако большинство проектов не получают государственной регистрации вследствие либо отказа уполномоченных государственных учреждений, либо сознательного нежелания НПО следовать этой сложной и длительной бюрократической процедуре с почти заведомо нулевым для них результатом. Поэтому очень многим ассоциациям приходится, вопреки своей публичной природе, отказываться от широкой рекламы своих проектов, миссии организации и, в конечном счете, сворачивать свое публичное присутствие и уходить, что называется, в тень.

В этой ситуации значительная часть НПО свела свои функции к *самообслуживанию* своих интересов (см. Приложение), которое можно свести к двум направлениям:

- реализация своих частных или узкогрупповых интересов (группы самопомощи, организации клубного типа, профессиональные организации);
- обслуживание клиентов из других общественных объединений, что становится характерным не только для специально предназначенных «инфраструктурных» НПО (ресурсные центры и т.п.), но и для ряда образовательно-просветительских объединений и других групп общественных интересов.

В результате основная масса населения ничего не знает о возможностях, предоставляемых общественными объединениями, а их услугами постоянно или изредка пользуются, по нашей оценке, порядка лишь 5–7% граждан. При этом активность НПО чаще всего смещена в сторону запросов представителей средних элит общества, которые сами нередко являются членами каких-либо общественных объединений. В своей основной массе они вызывают незначительный интерес у населения, к тому же их отличает явно городская интеллектуальная представительность и финансовая зависимость от внешних доноров.

Все это, безусловно, ведет к значительному снижению влияния третьего сектора на массовое общество. Однако самым опасным следствием такого «ухода в себя» может стать утрата НПО общественного, гражданского смысла своей деятельности, забвение главного предназначения третьего сектора — артикуляция интересов самых широких и неассоциированных групп населения и содействие формированию в Беларуси массового гражданского общества.

Роль НПО в политическом пространстве

В авторитарных режимах НПО, как правило, отказываются от любых форм сотрудничества с правительством или, по крайней мере, по тем вопросам политического устройства (*polity*) и публичной политики (*policy*), по которым невозможно прийти к нормативно-ценностному консенсусу. Более того, именно НПО часто оказываются не только активной частью протестного движения, но и представляют собой зачастую наиболее организованную его форму. В этой ситуации НПО демократической ориентации становятся средством политической мобилизации общества и, в конечном счете, способствуют либерализации и демократизации политической системы.

Мы уже отмечали, что в Беларуси многие неправительственные организации, особенно в регионах, переплетены с политическими партиями. Это происходит в результате двух процессов: политизации НПО и вытеснения политических партий в «третий сектор». Основными направлениями политической активности белорусских НПО являются организация проведения (1) мобилизационных кампаний и (2) независимого наблюдения на выборах. Мобилизаций занимаются, в основном, молодежные организации, наблюдением — более «старшие» НПО.

Первая широкомасштабная мобилизационная кампания была проведена в 2001 г. во время президентских выборов. Отсутствие единства в политизированной части демократического третьего сектора привело к тому, что в стране было проведено несколько разрозненных кампаний, которые имели даже разные названия. Среди наиболее известных инициатив того времени следует назвать кампанию «Выбирай!», организованную Ассамблеей демократических НПО, а также негативные кампании «Время выбирать!» и «Время убирать!» незарегистрированной молодежной организации «Зубр».

Несмотря на ряд своих несомненных достоинств (стремление донести объективную информацию основным целевым группам, преодолеть пессимизм и апатию избирателей, повысить уровень их участия в голосовании с помощью позитивных посланий), эти кампании имели и немало слабых сторон. Главный недостаток заключался в отсутствии координации между политическими кампаниями и, прежде всего, между избирательной кампанией единого кандидата и различными мобилизационными кампаниями. Кроме того, вся деятельность НПО по мобилизации населения и, в первую очередь, кампания «Выбирай!» была в высшей степени централизованной, а не децентрализованной, что не позволило ей стать более гибкой и установить отношения доверия между участниками.

В то же время НПО организовали и провели наблюдение за ходом президентских выборов, для чего была специально создана общественная инициатива «Независимое наблюдение». Кроме того, свой мониторинг вели Белорусский Хельсинкский Комитет и правозащитный центр «Весна-96». В общей сложности, по данным Т.Протыко, удалось подготовить 16 тыс. наблюдателей, однако аккредитовано было только 12 тыс., поскольку в результате давления многие из наблюдателей отказались от участия в наблюдении. За два дня до начала голосования власти отказали в праве вести наблюдение Фонду им. Л.Сапеги и «Весна-96». Стройная система сплошного наблюдения оказалась разрушенной — в наблюдении участвовало только порядка 9 тыс. человек¹⁹. Поэтому основные цели этой кампании были достигнуты лишь частично.

Участие в президентских выборах 2006 г. явилось второй попыткой активного включения НПО Беларуси в политическую борьбу на стороне демократических сил. Помимо независимого наблюдения, которое было практически сорвано в результате нейтрализации общественной инициативы «Партнерство», были инициированы пять кампаний.

Особенностью первых трех кампаний НПО («Достал!», «Мы хотим нового!», «Хватит!») стала их ориентация на мобилизацию людей на участие в массовых акциях протеста против ожидавшейся фальсификации результатов выборов. Визуальный эффект от этих негативных кампаний оказался минимальным, но благодаря именно их активистам родилась «площадка Каліноўскага».

Остальные две кампании продолжают по настоящее время — «За свободу!» и «Дни солидарности». Кампания «За свободу!» инициирована Ассамблеей демократических неправительственных организаций. В отличие от кампании «Выбирай!», представлявшей собой классическую мобилизацию населения на избирательные участки, эта кампания рассчитана на длительный поствыборный период. Однако она носит преимущественно виртуальный и эпизодический характер. Ее разрекламированная на сайтах визуальная продукция практически не видна в реальной жизни.

Кампания «Дни солидарности» также является бессрочной. Она более известна и симпатична людям — по данным социологической службы «Новак» ее знают и поддерживают более 20% граждан. Однако, по данным НИСЭПИ, в «Днях солидарности» принимает личное участие порядка 2,5%, что свидетельствует о пассивности и равнодушии, низкой степени солидарности даже тех граждан, которые разделяют основные идеи организаторов кампании²⁰.

Участие белорусских демократических НПО в политической борьбе в целом носит характер морального сопротивления. Поэтому они вряд ли могут быть активно поддержаны даже протестным электоратом, для которого первостепенное значение имеют ценности не свободы, а благосостояния. Борьба за свободу должна быть дополнена борьбой за интересы простых граждан, а для этого НПО и партиям надо повернуться, прежде всего, к социально-экономическим проблемам, которые действительно волнуют большинство общества.

Перспективы третьего сектора в Беларуси

В 90-ые годы в структуре белорусского общества произошел целый ряд существенных изменений. Лучшим показателем этих изменений является создание и укрепление разнообразных неправительственных организаций. Однако ассоциированные группы не стали в Беларуси доминирующим механизмом представительства особых интересов. Широкий спектр интересов добывается представительства через институциональные группы и патрон-клиентельные сети.

В настоящее время в Беларуси формируется «малое» (элитарное) гражданское общество, ядро которого составляют неправительственные организации и некоторые другие группы интересов. Создание массового и сбалансированного гражданского общества возможно лишь в отдаленной перспективе. Незрелость социокультурных предпосылок гражданского общества усугубляется субъективным фактором — политикой правительства, противодействующего его формированию. НПО приходится действовать в крайне неблагоприятном политическом и правовом окружении, что отнюдь не стимулирует их развитие.

¹⁹ <http://www.belhelcom.org/>

²⁰ См.: Монитор НИСЭПИ. — 2006. — № 6.

Вместе с тем белорусские НПО сталкиваются не только с внешними, но и с не менее серьезными внутренними вызовами. Они являются, с одной стороны, отражением сложных рамочных условий деятельности ассоциированных групп, а с другой — следствием недостаточной зрелости самого третьего сектора и, прежде всего, низким уровнем его институционального развития. Внутренние проблемы значительно ослабляют гражданский потенциал белорусского третьего сектора, но они могут быть постепенно преодолены самими разнообразными способами. Главным из них является укрепление доверия и солидарности между НПО посредством создания различных зонтичных союзов горизонтального (сетевое) типа, основанных на принципах децентрализации.

Значительным достижением белорусского демократического «третьего сектора» является незарегистрированная Ассамблея демократических НПО. Хотя сегодня она переживает не лучшие времена, потенциал этой структуры еще далеко не исчерпан. Перспективной моделью построения национальной коалиции НПО может служить сетевая структура. Именно в таком режиме функционируют организации гражданского общества. Они не приемлют централизацию и диктат, господство и подчинение, иерархию и опеку, но взаимодействуют между собой на принципах равноправия и партнерства. Горизонтальная модель коалиции позволяет, с одной стороны, сохранить автономию организаций, а с другой, с максимальным эффектом сконцентрировать и использовать их ресурсы и тем самым повысить институциональную устойчивость третьего сектора.

В качестве современного примера успешной деятельности горизонтальной коалиции в Беларуси может служить опыт сотрудничества ряда образовательных НПО, образовавших неформальную сеть «Арганізацыі грамадзянскай адукацыі» (АГА). Сегодня в коалицию АГА входят 16 образовательных НПО, реализующих совместные проекты в области гражданского образования на принципах децентрализации, развития сетевых связей, распределенного лидерства и взаимной ответственности.

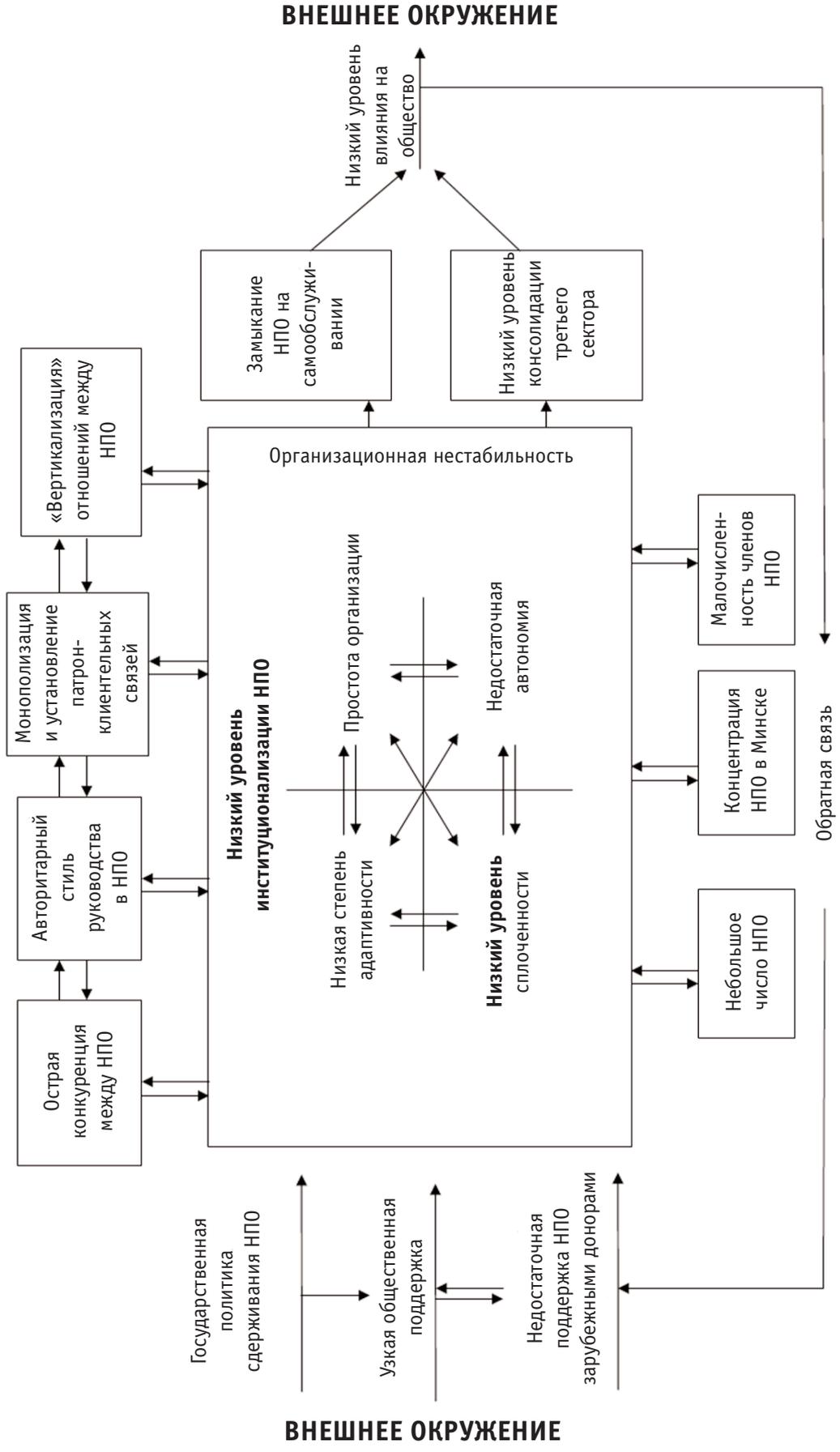
На наш взгляд, дальнейшее развитие третьего сектора в нашей стране будет тесно связано с осуществлением коалициями НПО долгосрочных национальных и региональных программ в различных сферах их деятельности. Вместо конкуренции за ограниченный финансовый ресурс НПО получают широкое распространение горизонтальных связей и координацию совместных действий. Это приведет к повышению уровня институционализации третьего сектора и степени его влияния на решение проблем белорусского общества.

Перспективы развития третьего сектора во многом зависят и от позиции правительства. Объективная заинтересованность государства в социально-экономической модернизации страны вынудит правительство признать до определенных пределов существование более открытых ассоциаций и право на более свободное выражение публичных интересов. Процессы модернизации приведут к расширению общественно-политической активности и породят потребность в устойчивых ассоциированных группах, способных обеспечить организованное представительство и защиту интересов граждан. Наибольшую в этом плане эффективность сегодня демонстрируют некоторые группы как корпоративных, так и общественных интересов и, в первую очередь, независимые предпринимательские и молодежные объединения.

Учитывая общую ситуацию, в которой оказалась Беларусь, можно выделить следующие приоритетные направления деятельности отечественных НПО:

1. Решающую роль в выживании и укреплении третьего сектора должно сыграть создание прочной национальной системной коалиции НПО, которая могла бы не только защищать общие интересы организаций, но и выражать нужды самых разнообразных категорий неассоциированного населения.
2. Содействие решению разнообразных социальных проблем, с которыми сталкиваются граждане Беларуси, чтобы через НПО помочь людям, оказавшимся в трудной ситуации, поддержать одних и научить других.
3. Формирование усилиями образовательных НПО системы неформального образования взрослых, в том числе, системы гражданского образования.
4. Развитие мощного правозащитного движения, способного не только реагировать на факты ущемления гражданских свобод на общенациональном уровне, но и защищать права и свободы граждан на местном уровне.
5. Создание на базе неправительственных исследовательских центров типа BISS или НИСЭПИ коалиционных «мозговых центров», которые были бы способны разрабатывать стратегию развития третьего сектора и обслуживать текущие потребности НПО.

Отрицательные факторы устойчивости третьего сектора Беларуси



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ: РОССИЯ

*Автор: Николай ПЕТРОВ,
Член научного совета Московского центра Карнеги*

Задача анализа современного состояния и перспектив развития НГО в России чрезвычайно сложна в силу как колоссального масштаба и разнообразия страны, так и динамичности развития гражданского общества в последние годы. Впрочем, ее существенно облегчает недавний выход весьма подробного и содержательного Ежегодного доклада Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации²¹, подготовленного с участием ведущих экспертов и руководителей НКО, а также ряда подборок материалов, охватывающих отдельные сегменты НГО²².

Законодательное регулирование и условия деятельности НГО

Разные аспекты деятельности НГО в России регулируются целым рядом законодательных актов, в числе которых федеральные законы (ФЗ): «О политических партиях», «Об общественных объединениях», «О некоммерческих организациях», «Об Общественной палате», «О создании целевых фондов НКО (эндаумент-фондов)», комплекс избирательного законодательства и др.

Базовый закон «О некоммерческих организациях» действует с января 1996 года, однако в последние годы в него постоянно вносятся поправки. Наиболее существенные из них были приняты в январе 2006 года, прежде всего, относительно функционирования на территории страны иностранных НКО. Были значительно расширены функции Федеральной регистрационной службой (Росрегистрации) и ее территориальных органов. В частности, теперь они принимают решение о регистрации некоммерческих организаций. Кроме того, НКО обязаны ежегодно предоставлять им отчетность, содержащую сведения о расходах денежных средств и использовании имущества, в том числе полученных от иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также отчетность о деятельности и персональном составе руководящих органов НКО.

Утвержден административный регламент исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе общественных и религиозных, а также отделений международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий, торгово-промышленных палат и иных юридических лиц.

На состоявшемся 31.10.2007 заседании Совета при президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека были обсуждены результаты мониторинга применения закона о НКО. Поручение провести мониторинг применения закона, вызвавшего резкую критику со стороны некоммерческих организаций, было дано правительству президентом еще в январе. В июне профильные ведомства должны были представить свои предложения по его совершенствованию. На форуме «Петербургский диалог», прошедшем в октябре в Висбадене, председатель совета Элла Памфилова выразила президенту обеспокоенность ситуацией, сложившейся вокруг НКО. В частности, она отметила, что его поручения не были выполнены ни законодательными, ни исполнительными органами власти. По ее словам, действующее законодательство препятствует реализации политики государства, ориентированной на развитие гражданского общества.

Наиболее ощутимо закон ударил по небольшим и небогатым региональным организациям. Президент Центра развития демократии и прав человека Ю. Джибладзе отмечает усложнение процедуры регистрации, которая требует для оформления всего пакета документов участия юриста, специализирующегося на законодательстве о НКО. При этом, по его словам, из-за таких формулировок в законе, как «неточности в оформлении документов» и «документы оформлены ненадлежащим образом» Росрегистрация может отказать НКО в рассмотрении документов. Согласно Джибладзе, органы регистрации не ведут консультаций для организаций. Кроме того, по официальным данным, в 2006 году было закрыто 2 тыс. 600 организаций, а в 2007 — еще 2 тыс. 300, при этом многие из них были реально действующими. В случае неоднократного непредставления НКО в установленный срок отчетности новое законодательство наделяет ФРС правом обратиться в суд с за-

²¹ <http://www.oprf.ru/rus/documents/report/>

²² Здесь можно упомянуть тематический номер «Отечественных записок», посвященный проблемам гражданского общества (2005, №6); материалы, подготовленные рабочей группой по гражданскому обществу Московского Центра Карнеги и др.

явлением об исключении НКО из единого государственного реестра юридических лиц. «В последнее время некоторые НКО, зная, что не смогут представить отчет в той форме, которая от них требуется, — говорит Джибладзе, — принимают решение прекратить свою деятельность, переходят в статус инициативных групп или коммерческих организаций». Особую тревогу у НКО вызывают проверки. Их результатом практически всегда является заключение о том, что НКО нарушила ту или иную статью закона, что ставит организацию перед угрозой закрытия, делает возможным оказывать на нее давление.

В ноябре 2007 г. Госдума приняла сразу во втором и третьем чтении поправки в закон «О некоммерческих организациях», касающиеся упрощения порядка государственной регистрации товариществ собственников жилья, а также садоводческих, огороднических, дачных и гаражных некоммерческих объединений граждан. Законопроект выводит эти организации из-под действия базового закона, позволяя им проходить регистрацию и вести отчетность по более простой и соответствующей их деятельности схеме.

Другим внесенным в Думу законопроектом предлагается уточнить порядок регистрации общественных объединений и некоммерческих организаций. В частности, предлагается дополнить перечни документов, необходимых для регистрации общественных и иных некоммерческих организаций, указанием на то, что эти перечни являются исчерпывающими и не допускается требовать предоставления документов, не включенных в эти перечни. Вводится уведомительный порядок регистрации изменений сведений, не связанных с внесением изменений в учредительные документы. Запрещается также обуславливать отказ в регистрации фактом предоставления НКО юридического адреса гражданином по месту его жительства. В случаях неполноты представленных документов, необходимых для государственной регистрации, либо их ненадлежащего оформления или адресата, ФРС получает право вместо вынесения решения об отказе в регистрации направить заявителю письменное предложение об устранении конкретно обозначенных недостатков.

Действующие редакции федеральных законов «Об общественных объединениях» и «О некоммерческих организациях» предусматривают возможность (но не обязанность) ФРС обратиться в суд с заявлением о ликвидации НКО в случае неоднократного непредставления ею в установленный срок предусмотренных законом обязательных сведений. При этом законодательно не определены последствия первого непредставления таких сведений, как совершаемого неумышленно, так и преднамеренно. А возможность ФРС по-разному реагировать на одинаковые нарушения такого рода со стороны различных организаций, требуя их ликвидации или не делая этого, подрывает доверие к беспристрастности этого органа государственной власти. Поэтому законопроектом предлагается вменить в обязанность ФРС реагирование уже на первый случай непредставления НКО обязательных сведений в установленный срок, однако само это реагирование предлагается осуществлять в три этапа. Сначала ФРС вносит в руководящий орган организации-нарушителя представление о допущенных нарушениях и устанавливает срок их устранения. Если нарушение не устраняется в установленный срок, ФРС вправе приостановить деятельность такой организации на срок до шести месяцев. Если же и за это время нарушение не устраняется, ФРС обращается в суд с заявлением о ликвидации данной организации.

В 2007 г. вступило в силу законодательство, регулирующее вопросы создания целевых фондов НКО (эндаумент-фондов). К их созданию уже приступили ряд университетов (МГИМО, Финансовая академия при Правительстве РФ, Российская экономическая школа и др.), начинается создание фондов целевого капитала в регионах. В подготовленном МЭРТ совместно с другими профилирующими ведомствами сборнике методических рекомендаций по созданию фондов целевого капитала, содержится положение о том, что «фонд обеспечивает регулярную уплату процентов на инвестируемые средства, что дает возможность НКО планировать долгосрочные программы». МЭРТом в настоящее время разработан законопроект о внесении изменений в некоторые законодательные акты — в части налогообложения НКО, регулирования благотворительной деятельности и осуществления общественного контроля, концепция которого согласована с Минюстом и Минфином РФ. Новая редакция закона содержит три основных направления: подоходный налог, налог на добавленную стоимость и единый социальный налог (ЕСН). До последнего времени, когда НКО получали средства в рамках социального заказа, приобретенные для реализации проекта покупкой облагались налогом на добавленную стоимость. Это ставило их в неконкурентное положение по сравнению с бюджетными организациями. Предложены изменения и в отношении добровольческой деятельности, осуществляемую НКО. В соответствии с новым законопроектом, расходы НКО, связанные с оплатой проживания волонтеров и транспорта в процессе реализации добровольческих проектов, также будут освобождаться от подоходного налога и ЕСН.

Влияет на положение НКО и постоянно ужесточавшееся в последние годы избирательное законодательство. Самым «антидемократическим» его элементом стали принятые в 2006 г. поправки в закон «О противодействии экстремистской деятельности». Ими был существенно расширен перечень деяний, подпадающих под определение экстремистских. В их числе: воспрепятствование деятельности органов госвласти и должностных лиц, «соединенное с насилием или угрозой его применения»; публичная клевета в отношении должностного лица (читай: критика власти); совершение действий, направленных на нарушение прав и свобод граждан, а также вреда их здоровью и имуществу в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, а также вероисповеданием и социальной принадлежностью; создание аудиовизуальных, печатных и иных материалов, содержащих признаки экстремистской деятельности, и др.

Заметим, что проблем у НКО, вызванных поправками 2006 г., много и они разноплановы. Так, например, согласно выкладкам команды экономистов во главе с А. Аузаном, президентом Института национального проекта «Общественный до-

говор», приведенным им на встрече с президентом В. Путиным, дополнительное финансовое бремя, накладываемое законом в его новой редакции на третий сектор, существенно превышает объемы государственной помощи НКО, распределяемой в 2006 и 2007 гг. в виде грантов. Согласно А. Аузану, налоговые органы располагают необходимой информацией, которая требуется при отчетности НКО. Необходимо изменить и сам подход к контролю за НКО, и процедуры их отчетности. Нужно, в частности, проверять не столько содержание отчета, сколько его достоверность, проводить мониторинг НКО должно общество, а не государственные структуры. Согласно оценке А. Аузана, Федеральная регистрационная служба в последнее время стала более тщательно рассматривать отчетные документы. В настоящее время в территориальных отделениях Росрегистрации работают 2 тыс. 700 человек. По нормативам ФРС на проверку одной НКО уходит в среднем 374 часа. «Чтобы повысить эффективность работы ведомства и ускорить процесс проверки организаций, — полагает А. Аузан, — из федерального бюджета необходимо выделить дополнительно 7 млрд рублей для расширения штата и около 12 млрд рублей на переподготовку кадров. В этом случае проверка НКО будет осуществляться в течение девяти часов». К этому следует добавить, что при регистрации некоммерческой организации сейчас требуется больше документов, чем при создании коммерческой структуры. Регистрация НКО осуществляется в срок от 19 до 35 дней (в зависимости от организационно-правовой формы), а создание коммерческой организации занимает пять дней. Согласно законодательству, проверка НКО проводится не реже одного раза в год, бизнес-структура проходит аналогичную процедуру раз в два года.

В настоящее время в России зарегистрировано порядка 670 тысяч НКО²³. До настоящего времени с подачи Росрегистрации по разным причинам было ликвидировано лишь порядка одного процента из них. Одновременно шло создание новых НКО, причем темпами, превышающими убыль. В следующем году, однако, ситуация может резко перемениться, поскольку в настоящее время ежегодную информацию о продолжении своей деятельности представили сейчас лишь порядка одной четвертой — одной пятой НКО²⁴, а двукратное непредставление такой информации может влечь за собой лишение НКО регистрации. Под нож могут попасть десятки и сотни тысяч НКО, причем как «мертвых душ», так и живых.

Регулирование условий деятельности НГО осуществляется и на региональном уровне. В качестве примеров можно привести региональные общественные палаты и гражданские ассамблеи. На сегодняшний день общественные палаты созданы в 26 субъектах Федерации. «Институт общественных палат в России формируется недостаточно активно», — заявил секретарь ОП Евгений Велихов на общественных слушаниях, прошедших в ноябре. Отсутствие во многих регионах подобных структур он отнес, с одной стороны, на счет недостаточной активности граждан, с другой — на определенное сопротивление власти на местах.

Представление о подходе регионального законодателя к проблеме дает законопроект «Об основах взаимодействия органов государственной власти Алтайского края и общественных объединений, реализующих на территории Алтайского края социально значимые проекты», рассматривавшийся в первом чтении на октябрьской сессии краевого Совета народных депутатов. Проект закона подготовлен в целях правового закрепления основ взаимодействия органов госвласти региона, органов местного самоуправления и общественных объединений. Он состоит из 12-ти статей, в которых дано понятие социально значимых проектов, определены субъекты отношений, принципы и формы их взаимодействия. В соответствии с первой статьей проекта закона субъектами отношений, подлежащих регулированию, выступают государственные органы местного самоуправления, общественные объединения, осуществляющие свою деятельность на территории края и участвующие в реализации социально значимых проектов. Из числа субъектов исключены коммерческие организации, политические партии, религиозные объединения и профсоюзы. Также в законопроекте указаны формы взаимодействия власти и НКО: поддержка деятельности общественных объединений, размещение социального заказа, участие общественных объединений в разработке и реализации краевых и муниципальных целевых программ, совместные консультативные мероприятия, экспертная и аналитическая деятельность, информационный обмен, участие общественных объединений в процессе разработки нормативных актов Алтайского края, органов местного самоуправления.

Приоритетные области деятельности НГО

В недавнем докладе Общественной палаты о состоянии гражданского общества в России говорится о 26 основных видах деятельности НКО, выявленных по базе данных некоммерческих организаций Общественной палаты. К наиболее широко представленным видам деятельности НКО Общественной палатой отнесены следующие:

²³ Согласно выпущенному в 2007 г. Докладу Общественной палаты РФ о состоянии гражданского общества в Российской Федерации, на 1 октября 2006 г. в стране было зарегистрировано 665 623 некоммерческие организации, из которых 305 603 представляли собой учреждения, включая органы государственной и муниципальной власти, а оставшиеся 359 020 — структуры гражданского общества.

²⁴ Сводной статистики ФРС такого рода обнаружить не удалось, приведем поэтому статистику выборочную. Так, например, по данным управления ФРС по Пермскому краю в реестре зарегистрированных НКО там состоит 4335 организаций, из них 2995 общественных объединений, 428 религиозных организаций, 85 фондов, 136 НП, 55 учреждений, 286 ТСЖ и др. За девять месяцев 2007 г. принято 1497 отчетов НКО, что составляет 21% от числа зарегистрированных. Ежегодную информацию о продолжении своей деятельности представили 716 общественных объединений (меньше четверти от общего их числа), 298 религиозных организаций (почти три четверти), 67 фондов (больше четырех пятых), 373 некоммерческие организации, 30 учреждений и 13 ассоциаций (союзов).

- образовательная и научно-исследовательская деятельность (ею занимаются 46% объединений);
- деятельность, связанная с детьми и молодежью (30%), а также учебными заведениями, учащимися, научными работниками (22%);
- содействие развитию гражданского общества, демократии и местного самоуправления (20%);
- отстаивание прав людей в сфере труда.

Любопытно, что в списке ОП, где приведена классификация видов деятельности НКО как по предметным, так и по объектным основаниям, не указана правозащитная деятельность.

Опрос НКО, проведенный по заказу Общественной палаты социологической службой «ROMIR Monitoring» дал следующую картину распределения НКО по типу их деятельности:

- Профессиональные ассоциации, профсоюзы — 14,8%;
- Благотворительные ассоциации и фонды — 12,9%;
- Объединения родителей, этнические религиозные и др. — 8,7%;
- Спортивные, туристические, охотничьи и др. организации — 8,3%;
- Общества инвалидов — 8,1%;
- Культурные, краеведческие и др. движения — 7,7%;
- Ветеранские объединения — 5,5%;
- Органы школьного самоуправления, молодежные организации — 5,5%;
- Правозащитные организации, общества защиты прав потребителей — 4,2%;
- Движения по обустройству жилых территорий, инициативы по защите прав местных жителей — 3,8%;
- Другие организации — 20,8%.

Федеральная регистрационная служба, попечению которой вверены НКО, выделяет такие их типы, как общественные объединения (порядка 70%), религиозные организации (10-12%), ТСЖ (5-7%), фонды (2%), некоммерческие партнерства (НП) (3%).

Нами была предпринята попытка систематизации массива российских НКО по таким основаниям, как предмет деятельности, объект и субъект деятельности, а также характер деятельности. К каждому из представленных ниже типов НКО подобран ряд примеров, показывающих скорее разнообразие НКО внутри каждого из типов, чем наиболее ярких представителей.

Российские НКО: схема структуризации

Профессиональные союзы и объединения (всего в профсоюзах состоит свыше 40 млн. человек)

- Федерация независимых профсоюзов России (Шмаков)
- Профсоюз завода Форд во Всеволожске (Ленобласть)
- Союз семей военнослужащих России (*)
- Национальная ассоциация телерадиовещателей (Сагалаев*)
- Ассоциация юристов России (Кутафин, Степашин)
- Международная Академия информатизации (Харитон)

В том числе:

- Творческие союзы (70 тыс. человек)
 - Союз театральных деятелей РФ (Калягин*)
 - Союз журналистов Москвы (Гусев*)
 - Союз журналистов России (Яковенко)
 - Академия Российского телевидения (Познер)
- Бизнес-ассоциации (320 тыс. чел. — 4,7 тыс. юрлиц)
 - Российский Союз Промышленников и Предпринимателей (Шохин)
 - Опора России (Борисов)
 - Деловая Россия
 - Координационный совет предпринимательских союзов России

НКО по адресным группам

- Ветеранские организации
 - *Общероссийская общественная организация ветеранов войны и военной службы*
 - Национальная ассоциация объединений офицеров запаса Вооруженных Сил
 - Ассоциация сотрудников и ветеранов органов внутренних дел - участников локальных войн и военных конфликтов
- Организации инвалидов
 - Всероссийское общество инвалидов (Ломакин-Румянцев, 2 млн чел.)
 - *Всероссийское общество глухих* (Рухледев)
 - *Всероссийское общество слепых* (Неумывакин)
- Женские организации:
 - Союз женщин России (Лахова)
 - Международный общественно-экономический союз (женщин) (Блохина)
 - Общероссийская ассоциация женских общественных организаций «Консорциум женских неправительственных объединений»
 - Байкальский региональный союз женщин «Ангара»
- Молодежные организации (30%)
 - «Наши»
 - «Местные»
 - Движение «Да»
 - Евразийский союз молодёжи
 - Авангард Красной Молодежи (Удальцов)
 - Революционный Коммунистический Союз Молодежи
 - Национал-большевистская партия (Лимонов)
- Детские организации
 - Международный благотворительный общественный фонд помощи детям при катастрофах и войнах
 - Национальная Организация Российских Скаутов-разведчиков
- Организации, работающие с социально уязвимыми группами
 - *«Нет алкоголизму и наркомании»*
 - «Ковчег-АнтиСПИД» (Ростов-на-Дону)
 - Волгоградский региональный Общественный благотворительный фонд содействия созданию городского хосписа и помощи детям-сиротам (Манаенков)
 - «Гражданское содействие» (Ганнушкина)
- «Реактивные» НКО, борющиеся за права представленных в них групп граждан
 - «Свобода выбора»
 - «Комитет пострадавших дольщиков: Жилье, Земля, Люди»
 - Объединенный Координационный Совет пострадавших инвесторов
 - Союз обманутых дольщиков Татарстана «СОдействие»
 - Совет инициативных групп Москвы

НКО по тематическим направлениям

- Этнокультурные объединения, национально-культурные автономии
 - Славянский фонд России
 - Поморское возрождение (Архангельская область)
 - Черкесский конгресс (Адыгея)
 - Союз славян Адыгеи
 - Казачьи организации

- Культурно-просветительные, краеведческие организации
 - *Русское географическое общество* (Комарицын)
 - Фонд научного краеведения Липецкой области
- Религиозные объединения (22,5 тысяч)
 - *Буддийская традиционная сангха России* (*)
 - *Духовное управление мусульман Европейской части России* (*)
 - Консультативный совет глав протестантских церквей России (*)
- Экологические организации
 - Центр экологической политики России
 - WWF — Фонд дикой природы
 - Международный социально-экологический союз (Забелин)
 - Зеленая Россия (Яблоков)
- Спортивные организации
 - Российский спортивный союз молодежи
 - Спортивная Россия
 - *Всероссийская федерация волейбола* (Патрушев)
 - Союз федераций футбола Южного федерального округа
- Досуговые организации
 - «Лига здоровья нации» (Бокерия*)
 - *Общество филателистов Санкт-Петербурга*
 - *Союз филателистов России* (20 тысяч, Горбатко)
 - Тамбовское региональное общество охотников и собаководов
- Правозащитные организации
 - Союз комитетов солдатских матерей России (Мельникова)
 - Ассоциация в защиту прав избирателей «Голос» (Шибанова)
 - Мемориал (Рогинский)
 - Московская Хельсинкская группа (Алексеева)
 - Московское бюро по правам человека (Брод*)
 - Фонд «Холокост» (Гербер*)
- Благотворительные организации
 - Союз благотворительных организаций России (Ищенко)
 - Международный женский центр «Будущее женщины»
 - Фонд «Подари жизнь» (Хаматова*)
 - Фонд имени Д. Лихачева
 - Благотворительный фонд В. Потанина
- Исследовательские организации (Think-tanks)
 - Институт общественного проектирования (Фадеев)
 - Институт общественного договора (Аузан)
 - «Левада-Центр» (Гудков)
 - Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия»
- Образовательные организации
 - Школа Публичной Политики
 - Московская Школа Политических Исследований (Немировская)
 - Московская школа социальных и экономических наук (Шанин)
 - Европейский университет (Санкт-Петербург)

Сетевые организации по поддержке НКО

Благотворительный центр развития города Тюмени (Барова)
Сибирский Центр поддержки общественных инициатив
Петербургский Центр развития некоммерческих организаций

В том числе:

- Отделения западных фондов и отечественные фонды
 - Фонд Макартуров
 - Фонд Форда
 - Наследие
 - Новая Евразия

- «Мостики» между государством и ГО
 - Общероссийское общественное движение «Гражданское общество» (Кучерена*)
 - Общественный центр анализа правительственной политики (Норкин)
 - Институт проблем гражданского общества (Слободская*)
 - Институт общественного проектирования (Фадеев*)
 - Федерация мира и согласия (Федосов)
 - Российский фонд свободных выборов (Пржездомский*)
 - Общественные палаты регионов

Местное самоуправление

- Единое общероссийское объединение муниципальных образований

- ТСЖ (около 5,5 тысяч, в т. ч. в Москве 1600)
 - ТСЖ «1802 — Наш Дом» (Зеленоград)
 - ЖТ «На Большом Козловском» (Москва)
 - ТСП «Товарищество на Сретенке»

Курсивом отмечены НКО, существовавшие в советское время

* Звездочкой отмечены члены Общественной Палаты РФ

Если к списку добавить политические партии и социально-политические организации картина российских НКО будет довольно полной.

Для понимания картины в целом и отдельных ее фрагментов большое значение имеет генезис НКО (экзогенность и эндогенность, отношение к власти, историко-культурная укорененность и др.), а также их динамика. Многие массовые организации сохранились с советского времени или перешли оттуда, несколько видоизменившись. Это касается, прежде всего, такой массовой сферы как профсоюзы, которые подразделяются на официальные, унаследовавшие советскому ВЦСПС, и альтернативные; творческие союзы; ветеранские организации; организации инвалидов; спортивные федерации. Имеют глубокие корни, уходящие в досоветское еще время многие конфессиональные организации, профессиональные ассоциации — те же научные общества.

В России с ее территориальными размерами и региональной разобщенностью, как нигде важно соответствие тематической структуры НКО в регионе характеру проблем, с которыми там сталкивается общество. Ведь не секрет, что с образованием НКО часто наблюдалась картина, когда искали под фонарем, а не там, где потеряли. Иными словами, если, скажем, на Дальнем Востоке, где весьма серьезно стоят экологические проблемы или проблемы, связанные с демографией и миграцией, находились деньги на гендерные проекты, то возникали НКО, осваивающие эти деньги и берущие соответствующие проекты, а не решающие наиболее острые именно для данного региона проблемы. Ситуация описывается моделью «спрос-предложение», где спрос диктуется не местным сообществом, а общероссийскими и зарубежными фондами или государственными структурами, исходящими из высоких и менее высоких соображений.

Надо заметить, также, что жесткая структура НКО, отлитая в долгоиграющих официально зарегистрированных организациях, не полностью отражает картину гражданского общества. Это, скорее, некий организационный каркас, вокруг которого образуется «ткань» в виде конкретных реализуемых проектов, когда граждане объединяются для решения каких-то задач, не создавая при этом постоянно действующих структур, и «плазма» в виде разовых акций, будь то митинги протеста, флэшмобы, пикеты или что-то другое.

Взаимодействие НГО с властью

2004 год — первый год второго путинского срока — стал поворотным в выработке властью новой модели взаимоотношений с НГО. На выбор модели повлияла и слабость взятых Кремлем под свой практически полный контроль политических партий, и достигнутая консолидация административных элит, и финансовое укрепление государства. Существенное влияние оказали и т. н. «цветные революции», которые некоторые кремлевские идеологи даже прозвали «революциями НГО».

Гражданское общество — это, вообще говоря, не то, что может (и тем более хочет!) вырастить государство. Хотя роль государства в формировании и развитии гражданского общества может быть очень и очень велика. Гражданское общество — это скорее то, что есть само и что возникает в обществе независимо от государства, а то и в результате противодействия государству. Вернее сказать, это и одно, и другое, и третье: и то, что хочет видеть государство как приводные ремни во взаимодействии с обществом (обозначим его ГО-1); и то, что возникает в обществе, как такой же механизм взаимодействия с государством, но уже с собственных позиций общества (ГО-2); и то, что не связано с государством непосредственно, что появляется в обществе для общества же (ГО-3).

Процесс развития гражданского общества — сложносоставной и очень варьирующий во времени и в пространстве. На него оказывает влияние целый ряд факторов, связанных как с развитием самого общества (оно сталкивается с самыми разными проблемами и реагирует на них), так и с действиями государства, встречающими поддержку или, наоборот, противодействие со стороны граждан. В силу неоднородности общества и наличия в нем социальных групп с резко различными интересами все это может происходить одновременно. Наконец, в глобализирующемся мире не может обойтись без влияния извне — прямого и косвенного. Влияние может быть индуцированным — скажем, как просто пример для подражания, а может быть и прямым участием со стороны, как других государств, так и их ГО. Взять, к примеру, деятельность нетрадиционных для России конфессий, «Greenpeace» или «Amnesty International». Участие со стороны может заключаться в непосредственной деятельности на нашей территории иностранных или международных фондов; помощи существующим структурам или создании новых.

Как решается проблема ресурсов для развития гражданского общества? Ресурс государства и ресурс общества несопоставимы: первое консолидировано и контролирует колоссальный материальный ресурс, в распоряжении второго — ресурс человеческий²⁵. Один не может работать без другого. Подобно тому, как Русская православная церковь выступает против прозелитизма на своей канонической территории, Российское государство, выступая против «бесконтрольной» деятельности иностранных фондов и спонсоров, стремится просто обеспечить свои монопольные позиции. Делая это, оно может выступать с позиции общегосударственных, корпоративно-бюрократических или даже узко клановых интересов.

Напомним, кстати, что первым, кто обратился к российским властям с идеей совместного финансирования проектов был знаменитый финансист и благотворитель, страстный поклонник идеи «открытого общества» Джордж Сорос. Сделавший очень много для выживания российских ученых в пору, когда государство не имело ни желания, ни возможностей о них заботиться, для развития в регионах Интернета, для расширения библиотек и обновления школьных учебников, он в какой-то момент поставил условие: в дальнейшем он будет вкладывать средства в перспективные проекты только если на каждый его рубль свой рубль будет давать российское правительство. Не увидев со стороны властей готовности на деле участвовать в проектах, которые они всячески поддерживали на словах, Сорос свои программы в России свернул.

ГО-1 — это и созданная не так давно Общественная палата и большинство представленных в ней организаций, включая двойников вроде «правильных» «Солдатских матерей», ветеранские организации, огромное количество фондов помощи правоохранительным структурам, официальные конфессиональные структуры, контролируемые властью профсоюзы, молодежные, спортивные организации. Сюда же относится большая часть политических партий. Нетрудно заметить, что многие из перечисленных структур унаследованы еще с советских времен и благополучно перейдя оттуда, претерпели чисто лишь косметические изменения, и что все это — площадки, если не прямо созданные, то, как минимум, в значительной степени контролируемые государством

ГО-2 — это правозащитные, экологические организации, альтернативные профсоюзы, независимые аналитические центры (think tanks); широкий спектр протестных движений: против монетизации льгот, точечной застройки, сноса домов, сооружения памятников, повышения тарифов в ЖКХ, введения ограничений на праворульные автомобили и др.; реально оппозиционные политические партии вроде Национал-большевиков Э. Лимонова и т. д. Это и разного рода профессиональные ассоциации типа РСПП, осуществляющие взаимодействие корпораций с госструктурами. Это и инициативы по несанкционированным властями референдумам или, скажем, отзыву избранных представителей.

ГО-3 — это прежде всего благотворительность, осуществляемая без подсказки государственных чиновников, будь то помощь больным детям или детским домам²⁶, помощь жертвам стихийных бедствий и терактов и др.; хосписы; деятель-

²⁵ Теоретически в распоряжении общества есть тоже большие средства, но они очень дисперсны и трудно консолидируемы. У бизнеса они весьма консолидированы, но сам бизнес выступает не как независимый актер, а как подконтрольный государству.

²⁶ Это, например, инициированный Чулпан Хаматовой и Диной Корзун сбор средств для помощи детям больным лейкемией, многолетний проект «Мурзилки» помощи детским домам и др.

ность церковных общин в миру, например в больницах, и помощь им со стороны; приведение в порядок собственного дома и окружающей его территории, др. формы реальной самоорганизации и самоуправления на низовом уровне. Это и дискуссионные клубы и целые клубные сети кафе наподобие московских ОГИ, Апшу, Жан-Жака или Билингвы. Сюда же можно отнести и деятельность ряда фондов, например Фонда Прохорова, и ряд журнально-издательских²⁷ и культуртрегерских проектов.

Между ГО-1, ГО-2 и ГО-3 обычно нет резких границ. Возьмем, скажем, правозащитников, защищающих общество главным образом от «правоохранителей». На определенном этапе государство стало активно вовлекать их в свою орбиту, «одомашнивать». Появились общественные советы при МВД, при ГУИНе, причем не только на федеральном уровне²⁸. В августе 2006 г. и вовсе процесс создания общественных советов при федеральных министерствах, службах и агентствах, подотчетных президенту, был введен в организованное русло. Согласно указу от 5 августа 2006 г. эти общественные советы создаются по предложению совета Общественной палаты и входить в них могут только те, кто по закону может быть членом самой Общественной палаты²⁹. Или политические партии: генетически они относятся к первой и второй категориям, затем все больше сдвигаются в сторону первой, а дальше и вовсе могут стать имитацией, перестав быть элементом гражданского общества. В принципе возможно и обратное направление эволюции политических партий: от имитации и ГО-1 к ГО-2, как например, в случае с «Родиной» и Российской партией пенсионеров в 2005-2006 гг.; впрочем, в силу быстрого вмешательства Кремля процесс тогда не зашел слишком далеко.

Следует различать ГО-1 и *имитацию гражданского общества*. Элементы имитации присутствовали при формировании Общественной палаты. Это когда власть не просто полностью определяет правила, по которым идет игра, но сама их все время нарушает и во все вмешивается, организуя, скажем, собрания по выдвижению кандидатов в Общественную палату в знакомой советской стилистике.

И помощники для государства (ГО-1) и помощники от государства (ГО-2) в равной степени от государства зависят. Между тем жизнь общества далеко не исчерпывается оказанием помощи государству или обороной от него. Во всяком случае, не должна исчерпываться. У нас же именно с ГО-3, пожалуй, хуже всего. Причин тому много: культурно-исторических, морально-психологических, финансовых и др. В качестве главной можно назвать стойкую традицию присутствия государства почти во всех сферах жизни общества.

Общественная палата

Новым элементом в отношениях власти и ГО является Общественная палата, приступившая к работе в январе 2006 г. В настоящее время происходит ротация состава ОП, которая должна быть завершена к январю 2008 г. Назначаемая президентом треть ОП уже приступила к работе, отбор второй трети из представителей федеральных НКО близится к концу, в настоящее время проходят собрания по выдвижению кандидатов в третью, региональную третью ОП, на уровне регионов РФ и федеральных округов.

ОП это и новый механизм прямой и обратной связи между властью и обществом; и некий демократический декорум, призванный, отчасти, компенсировать ряд демонтированных или ослабленных демократических институтов; и попытка строительства очередной вертикали, на сей раз организующей гражданское общество, и многое другое, включая заявляющийся В. Путиным вид гражданского контроля над силовыми и правоохранительными ведомствами, получивший развитие в президентском указе августа 2006 г. об общественных советах при этих ведомствах, формируемых с подачи Общественной палаты.

Проект Общественной палаты, будучи запущен Кремлем, зажил собственной жизнью. Уже сейчас можно сказать, что и по своему собственному масштабу, и по масштабу своего воздействия на общество он оказался существенно больше, чем это виделось поначалу. Дело прежде всего в его эшелонированности — резкой активизации уровней федеральных округов, регионов, а в ряде случаев и городов. Кроме того, не исключено, что демонстративная активность Общественной палаты призвана сыграть важную имиджевую роль в ситуации ужесточающейся критики режима со стороны Запада за антидемократичность.

В своем нынешнем виде Общественная палата представляет собой некий гибрид колонны «общественных организаций» на Съезде народных депутатов СССР и ельцинского Президентского совета. Функции ее не очень ясны, а механизм формирования демократичен настолько, насколько демократичен сам нынешний режим: первую треть назначает президент по собственному усмотрению, а уж потом эта «президентская» составляющая устанавливает механизм отбора второй (федеральной) и третьей (региональной) компонент.

²⁷ В качестве примера можно привести журнал «Свободная мысль», берущий начало от прежнего «Коммуниста», издаваемый и финансируемый частным образом В. Иноземцевым.

²⁸ Так, непосредственной реакцией республиканских властей в Башкортостане на скандал по поводу Благовещенска, стало создание общественного совета при МВД республики, который возглавил заместитель министра.

²⁹ Закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ не позволяет входить в Общественную палату государственным и муниципальным чиновникам, выборным мэрам и депутатам всех уровней.

Проблема в том, что Общественная палата — орган абсолютно неконституционный, созданный президентом и для президента. Его главная задача — служить своего рода демпфером между обществом и властью, обращая внимание главы государства на то, с чем общество не согласно, задавая тон и определяя повестку в диалоге власти и общества, оттесняя при этом неудобных для власти представителей общества. Эту функцию палата так или иначе выполняет. Другое дело, что Общественная палата не может заменить собой — хотя бы частично — парламент, как это поначалу декларировалось. По той простой причине, что она имеет исключительно совещательные функции. На ее рекомендации и советы власть не обязана реагировать, что было уже продемонстрировано. И это, безусловно, плохо, поскольку действенными оказываются только те политические инструменты, которые обладают какой-то самостоятельностью. А если самостоятельности нет, то получается еще один дополнительный — к десятку уже существующих — президентских советов.

Можно указать на то, что возможности Общественной палаты в рамках существующей политической системы очень ограничены. Да, как, впрочем, и возможности любого другого института. Может ли она сыграть позитивную роль в рамках этих ограничений? Безусловно. Только а) не надо ждать от нее слишком многого; она не должна быть главным и тем более единственным механизмом взаимодействия власти и общества; б) обществу следует активнее работать с Общественной палатой, доводить через нее до сведения власти свои интересы, поставить ее себе на службу. В конечном счете, активность палаты как представителя общественных интересов зависит от активности самого общества.

НГО в социально-политическом пространстве

В последние 2-3 года роль НГО в социально-политическом пространстве страны резко усилилась. Тому способствовал целый ряд факторов, как объективных, так и субъективных. В их числе в первую очередь надо упомянуть ослабление государства и как системы четко функционирующих институтов, и как способности вырабатывать и проводить в жизнь нужные для страны решения, учитывая при этом интересы различных социальных, политических, территориальных и пр. групп. В условиях падающей эффективности всей управленческой системы и отсутствия действенной обратной связи с обществом, власть сначала сделала несколько серьезных ошибок, повлекших массовые социальные протесты по поводу проводимых ею преобразований, и тем самым уже способствовала развитию ГО, а потом, пытаясь наладить и более эффективное управление, и связь с обществом, с одной стороны, и избежать цветных революций, с другой, стала активно строить отношения с обществом и обзаводиться рычагами воздействия на него. Так появились проекты общественных плат на разных уровнях, нашлись деньги на оказание финансовой помощи организациям ГО, началась реализация целого ряда проектов, ориентированных на молодежь и др.

В мониторинге влияния различных институтов в жизни страны, проводимом Левада-Центром, фигурируют Церковь (11-е место), Политические партии (14) и Профсоюзы (15). При этом два последних института можно назвать не только наименее влиятельными, но и все менее влиятельными. Если, скажем, влияние правоохранительных органов за время президентства В. Путина существенно возросло, то влияние профсоюзов упало до 1,7 по пятибалльной шкале, а партий — до 2,5³⁰. Что касается церкви, то не будучи особо влиятельной, хотя и опережая по влиянию все остальные негосударственные институты, она пользуется максимальным доверием со стороны общества.

Оценку активистов НКО в 10-12 млн чел, данную в докладе Общественной палаты можно считать, по-видимому, завышенной на порядок. По разным оценкам участвуют в общественных организациях 1-1,5% опрошиваемых, доля верующих и участвующих в жизни церковных общин составляет порядка 4% населения. Согласно опросу Левада-Центра (октябрь 2006), в случае возникновения тяжелых жизненных проблем подавляющее большинство людей рассчитывает, в первую очередь, на родственников (83%) и друзей (64%); во вторую — на соседей (30%) и сослуживцев (27%); в третью, на начальство (12%) и госучреждения (6%); и лишь в последнюю очередь на церковь (5%), общественные организации (4%), национальные общины (3%).

Перспективы развития третьего сектора

Для понимания перспектив развития третьего сектора в России важно учитывать, как минимум, четыре группы факторов. Это 1) состояние самих НКО; 2) состояние российского общества; 3) отношения с властью и 4) влияние внешнего мира — международных НКО, правительств, социально-экономической и социально-политической ситуации.

Что касается первого, то представляется, что третий сектор в России находится сейчас на переломе. Это, прежде всего, переход от состояния «расцветания ста цветов» к состоянию жесткой селекции — позитивной и негативной, связанной как с резким расширением государства во все сферы, в том числе общественную и бизнес-сферу, так и с сокращением присутствия внешних по отношению к российской бюрократии игроков, будь то международные НКО или правительства других стран, сыгравшие большую роль на начальном этапе развития ГО в России. В ситуации, когда поддержки со стороны

³⁰ Для сравнения: президент — 3,9; «олигархи» — 3,7, ФСБ — 3,5; прокуратура — 3,2. «Левада-Центр», Общественное мнение — 2006. Ежегодник. Москва, 2006.

собственно российского общества для выживания и, тем более, развития многих НКО явно недостаточно, внешний фактор поддержки играет чрезвычайно важную роль. Происходит столкновение различных проектов строительства ГО: западного государственного и фондового с российским государственным, замещение последним первых. Параллельно идет и развертывание эшелонированного проекта ОП — выстраивание третьего сектора как помощника государства. Впрочем, развитие ГО часто бывает и побочным эффектом предпринимаемых властями усилий, — достаточно вспомнить массовые протесты против монетизации начала 2005 г. или посмотреть на поднимающуюся волну забастовочного движения. В ближайшие год-два российской власти предстоит проведение целого ряда откладывавшихся долгое время реформ, и это может дать мощный толчок развитию ГО.

Любопытную картину нынешних и перспективных проблем существующих НКО рисует уже упоминавшийся опрос НКО службой «ROMIR Monitoring» в самом конце 2006 г. (См. Приложение 2). Начнем с того, что половина НКО вообще не видели серьезных проблем в момент регистрации и четверть — в момент проведения опроса. В будущем руководители НКО смотрят с очень сдержанным оптимизмом (или надеждой), по крайней мере доля НКО «без проблем» в будущем чуть больше, чем в настоящем. Что касается нынешних проблем НКО, то главная из них — недостаток денег, на который жалуется половина руководителей (47,9%) и связанное с этим отсутствие интереса со стороны возможных спонсоров (23,6%). Далее идет ряд проблем, связанных с властями: отсутствие интереса со стороны городских властей (22,8%) и даже противодействие представителей власти (7,8%); проблемы с помещением (20,2%), бюрократическая волокита (21,0%). Отсутствие интереса со стороны населения отмечает 6% опрошенных НКО, а недостаток энтузиазма 3,7%; 5,4% указывают на острую конкуренцию с другими НКО.

Развитие НКО, вообще говоря, соответствует состоянию общества. Развитие третьего сектора в России скорее опережает развитие собственно российского общества, чем отстает от него. Нынешнее российское общество откровенно слабо, что проявляется и в отсутствии контроля над функционированием государственных институтов, и в немощи в плане выдвижения и проведения обществом собственных идей и интересов, и в создании устойчивых форм консолидации.

Обобщая результаты социологических исследований последних лет, Борис Дубин из Левады-Центра сделал вывод о господствующей в нынешнем российском обществе установке на неизменность происходящего и стремления к покою. На этом фоне усиливаются чувства тревоги и незащищенности, а перспективные ориентации — позитивные образы будущего, ожидания повышения статуса — представлены крайне слабо. Свыше двух третей россиян живут с комплексом утраты (63% в 1993 г., 68% — в 2004 г. высказывали сожаление о распаде СССР), три четверти — с комплексом угрозы и врага, свыше четырех пятых — с комплексом собственной уязвимости и окружающей опасности («бесланский синдром»). Две трети россиян не чувствуют уверенности в завтрашнем дне. От трех пятых до трех четвертей опрошенных считают, что в России за последние годы стало меньше радости и уверенности, меньше порядка, но больше страха.

Для коллективных представлений российских граждан о себе характерны следующие три тенденции, отчетливо проявившиеся в последние годы:

- 1) нарастающие в массе изоляционизм и ксенофобия («у России свой путь», «у России всегда были враги, нам и сегодня никто не желает добра»);
- 2) отказ от изменений, примирение с собою такими, какие есть, и с советским прошлым как своим собственным («за годы советской власти наши люди стали другими, и это уже не изменить»);
- 3) принятие роли дистанцированных зрителей с сохранением позиции невключенности, самоустранения от ответственности за происходящее и будущее.

Роль «не полностью принадлежащих», как бы отсутствующих, согласно Л. Дубину является едва ли не преобладающей формой социальности в нынешней России. Она характерна для поведения массы, но она же задает стереотипы поведения представителей власти.

В России последнего десятилетия происходит массовизация социума без модернизации его базовых, модельных институтов. Массовые феномены, в основном связанные с потреблением, включая потребление ТВ-картинок, в подобной ситуации не завершают модернизацию ведущих институтов, а замещают ее. Именно процессы такого типа, которые уже не раз случались в истории, включая историю России, ведут к резкому повышению значимости демонстративно-символических элементов социальной и политической жизни, их дефункционализацию и ритуализацию или церемониализацию. Одновременно имеет место медиатизация, которая отводит центральное место телевещанию двух первых каналов по принципу повторяемости зрелища для дистанцированного наблюдателя.

Диагноз российскому обществу, поставленный социологом, не вселяет особого оптимизма по поводу перспектив третьего сектора, но с ним трудно не согласиться.

Есть проблемы и другого рода, связанные с разрывом между желаемым и действительным. Согласно социологическому опросу, проведенному при подготовке доклада ОП, почти 80% населения в той или иной степени ощущают ответственность за происходящее у них во дворе или микрорайоне, включая 40%, ощущающих ее «в полной или значительной мере». В отношении происходящего на работе соответствующие цифры составляют 66% и 45%, а происходящего в городе, районе — 52% и 15%. Ответственность за происходящее в стране ощущают 33% (в полной или значительной мере — 10%).

В то же время чувствуют себя способными в полной или значительной мере влиять на происходящее во дворе — 32% опрошенных, на работе 36%, в городе, районе — 8,4%, а в стране — 3,4%. Очевиден разрыв между довольно абстрактной ответственностью и способностью повлиять на ситуацию, не говоря уже о желании и возможности его реализовать.

В отношении власти к обществу очевидна ставка на социальную пассивность, подавление инициативы и самостоятельности, поощрение патернализма. В такой ситуации, да еще когда власть сильна и консолидирована, трудно ждать расцвета третьего сектора. Представляется, однако, что экстраполяция этого на продолжительный срок вперед была бы абсолютно неправомерна. Дело в том, что пассивные граждане хороши для стагнации, характерной для последних лет. А для движения вперед, для модернизации власть должна опираться на активную поддержку со стороны общества. Именно от власти, поэтому, можно в ближайшие год-два ожидать мощного толчка для развития гражданского общества в России. И если власть не захочет или не сможет сделать этот толчок в своих интересах, модернизировав всю политическую систему и обеспечив общественное участие в ней, то она неминуемо вызовет политический кризис или серию кризисов с нарастающей волной массовых протестных движений и неизбежным вслед за этим обновлением — и власти, и общества.

Наиболее заметные российские НКО в медиа-пространстве (по упоминаемости в Интернете, на 20.11.2007)

Название НКО	Среднее число упоминаний, тыс. страниц*
Общественная палата	2865
Деловая Россия	2446
Движение НАШИ	2140,5
«Опора»	1706
Движение «Да»	1582
«Свобода выбора»	1536
Институт проблем гражданского общества	1415
Европейский Университет	1333
Движение «Местные»	1302,5
Союз журналистов России	1272,5
Центр экологической политики России	1263,5
Ассоциация юристов России	1229
Академия Российского телевидения	1104,5
Союз журналистов Москвы	1066
Московская Школа Политических Исследований	1031
Московская школа социальных и экономических наук	1018
Ассоциация «Голос»	1007,5
«Гражданское содействие»	992,5
Нет алкоголизму и наркомании	962
Международный женский центр «Будущее женщины»	955

* — Данные: Среднее арифметическое от Yandex.ru и Google.com

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ОТЧЕТ: УКРАИНА

*Автор: Максим ЛАЦИБА,
Координатор программ*

Украинского независимого центра политических исследований (Украина)

Резюме

Цель работы большинства активных организаций гражданского общества (ОГО) — создание развитого гражданского общества, построение демократического социального правового государства. Эти организации осознают себя авангардом общества и стараются стать главными участниками процесса реформирования государства и общественных отношений.

Ныне уровень развития гражданского общества в Украине значительно более низок, чем это необходимо для оказания ощутимого влияния на жизнь людей и появления изменений в государственной политике.

Общество не воспринимает организации гражданского общества как инструмент представительства и защиты своих прав. Однако гражданское общество демонстрирует последовательность и настойчивость в своих действиях, направленных на развитие демократии. Об этом свидетельствует, среди прочего, расширение гражданских свобод, формирование более прозрачной и ответственной политической системы, внедрение в жизнь практики надлежащего управления.

ОГО приступили к лоббированию вопроса о либерализации рынка предоставления социальных услуг населению и начинают на равных конкурировать с государственными учреждениями, предоставляющими эти услуги.

Власть в Украине на самом деле никогда не ставила перед собой цель создавать благоприятные условия для развития гражданского общества. Украинское государство не видит в ОГО реальных партнеров в процессе формирования политики, а также в предоставлении социальных услуг.

Современное государственное регулирование деятельности организаций гражданского общества является дискриминационным по отношению к бизнес-организациям. В Украине гарантировано право на свободу объединений, однако реализация этого права слишком зарегулирована и усложнена государством. Это приводит к отказу граждан создавать ОГО и реализовывать социально значимые инициативы, стимулируя формирование круга неформальных общественных групп, имеющих ограниченные возможности для защиты своих прав.

Финансирование украинских ОГО ведется по восточно-азиатской модели, т.е. главным его источником являются частные субсидии при минимальном государственном финансировании и ограниченных возможностях государства предоставлять услуги.

Имеющееся государственное регулирование не создает необходимых стимулов для граждан и бизнеса оказывать финансовую поддержку общественным социальным проектам и деятельности общественных и благотворительных организаций.

Главнейший риск для ОГО — неразвитость местной базы финансирования и критическая зависимость определенных видов ОГО от международных доноров.

Ни органы государственной власти, ни ОГО не имеют достаточного опыта и навыков использования процедур публичной политики и консультирования, что ведет к неэффективным решениям и непонятной политике.

Далеко не все группы интересов оформлены в виде профессиональных ОГО, что затрудняет проведение публичных консультаций и препятствует учету интересов общественности.

Ныне «третий сектор» Украины пребывает на стадии консолидации и «укоренения». Таким образом, можно утверждать, что сектор начинает осознавать себя как некая целостность с общими интересами и общим видением. Начинают формироваться общие осознанные и консолидированные требования к власти относительно желательной государственной политики — политики содействия развитию гражданского общества.

Термины

Гражданское общество (ГО) — это общественное пространство, лежащее вне властных, коммерческих и семейных взаимосвязей и действий, в котором индивиды объединяются на добровольных началах для продвижения общих интересов.

В широком понимании к организациям гражданского общества можно отнести общественные организации, благотворительные фонды, бизнес-ассоциации, органы самоорганизации населения, медиа, профсоюзы, организации работодателей, религиозные организации, инициативные группы граждан.

Роль и место гражданского общества в политической и общественной жизни Украины

Достижения гражданского общества Украины

Главным достижением гражданского общества в Украине на сегодня является то, что оно существует, и что ныне стало ясно, что его влияние может быть решающим. Об этом свидетельствует опыт Оранжевой революции 2004 года, главными идеологами, вдохновителями и организаторами которой выступили именно представители гражданского общества. Во время выборов 2004 года, когда вся сила государственной машины была направлена на нарушение избирательных прав граждан и фальсификацию избирательного процесса, именно активная позиция гражданского общества позволила защитить избирательные права граждан и установить действительные результаты избирательной кампании. Сила гражданского общества и оппозиционных партий оказалась весомее, чем сила государства. Организации гражданского общества были главными организаторами акций гражданского сопротивления, инициаторами мобилизации граждан и источниками распространения правдивой информации.

Сеть ОГО

Можно утверждать, что на сегодня по всей территории Украины, в которой проживает 46,5 млн. граждан, сформирована действенная сеть организаций гражданского общества. На 1 июля 2007 года в Украине зарегистрировано 52693 общественные организации и их филиалов, 15867 политических партий и их филиалов, 10705 благотворительных организаций, 20186 религиозных организаций, 18960 профсоюзов и их объединений, 982 кредитных союза, 5480 потребительских обществ, 473 союза потребительских обществ, 6003 объединения совладельцев многоквартирного дома. При этом, по экспертным оценкам, количество общественно активных и независимых общественных организаций насчитывает до 2,5 тысяч³¹.

В большинстве областей Украины, по официальным данным, насчитывается несколько сотен организаций гражданского общества — преимущественно количество их колеблется от 200 до 500 единиц. На этом фоне выделяются Львовская область и город Киев, являющиеся абсолютными лидерами по количеству зарегистрированных общественных организаций (более 4000) и отличающиеся бурной общественно-политической жизнью, в которую включены многие местные организации. Среди лидеров по количеству организаций можно также назвать Запорожскую (около 1500 организаций), Днепропетровскую (почти 1000), Одесскую (около 1000) и Луганскую (более 750) области.

Организации гражданского общества Украины являются достаточно консолидированными и способными к объединению в коалиции и проведению общих акций.

Например, в январе-феврале 2007 года общественными организациями была инициирована и проведена акция «Захарова в омбудсмены!». Суть ее заключалась в организации широкой общественной поддержки кандидатуре известного правозащитника, главы Харьковской правозащитной группы Евгения Захарова, выдвинутого на должность Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека. Петицию в поддержку Е. Захарова, направленную в парламент, подписали 360 организаций, было проведено около 20 «круглых столов» и пресс-конференций в 18 городах Украины. Как результат, две оппозиционные фракции (БЮТ и «Наша Украина») поддержали кандидатуру Е. Захарова, однако по политическим мотивам властная коалиция поддержала другую, политически заангажированную кандидатуру — Нины Карпачовой. В организации и проведении акции приняло участие более 100 организаций из разных городов Украины.

Мониторинг избирательных процессов

ОГО осуществляют ощутимое давление на субъектов избирательного процесса с целью обеспечения свободных, честных и прозрачных выборов.

Три всеукраинские сетевые организации, а именно Комитет избирателей Украины, Гражданская сеть «Опора», Фондация региональных инициатив, осуществляют постоянное долгосрочное и краткосрочное наблюдение за выборами.

Коалиция общественных аналитических центров постоянно проводит в день выборов экзит-полы согласно международным стандартам. Например, в 2007 году такую акцию осуществлял консорциум «Национальный экзит-пол 2007», в который входили Фонд «Демократические инициативы», Киевский международный институт социологии и Украинский центр экономических и политических исследований имени Александра Разумкова. Результаты этого экзит-пола практически совпали с официальными результатами выборов.

Большинство общественных организаций и аналитических центров проводят кампании просвещения граждан в области избирательного права, осуществляют анализ предвыборных программ. Например, накануне выборов 2007 года Украинский независимый центр политических исследований выпустил в свет 9 вестников «Твой выбор», где содержались резуль-

³¹ Быстрицкий Е. Предчувствие гражданского общества // Зеркало недели. 11-18 ноября 2007 г. № 42.

таты анализа программ партий и оценка их реальной деятельности по различным направлениям: социальная политика, борьба с коррупцией, охрана окружающей среды, развитие гражданского общества, внешняя политика; а Институт экономических исследований и политических консультаций подсчитал, сколько будет стоить государственному бюджету выполнение предвыборных обещаний политиков.

Мониторинг деятельности органов власти

ОГО ведут постоянный мониторинг деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, результаты которых иногда помогают улучшить деятельность государства. Например, в 2006 году Украинский независимый центр политических исследований осуществил мониторинг наполнения необходимой информацией официальных сайтов областных государственных администраций и определил, что средний уровень открытости сайтов составляет 60%. Результаты этого мониторинга и соответствующее обращение были направлены Президенту Украины, который вынес выговор 19 главам областных администраций. Повторный мониторинг, проведенный в 2007 году, показал, что уровень открытости сайтов возрос до 70%.

В течение трех лет Украинский Хельсинский союз по правам человека проводит системный мониторинг соблюдения в Украине прав человека и основных свобод. Результаты этого мониторинга излагаются в ежегодных докладах «Права человека в Украине», публиковавшихся с 2004 по 2006 год. Такой продолжительный срок изучения ситуации позволил выявить системные недостатки в действиях государства, а также определить необходимые меры для улучшения ситуации. Доклад правозащитных организаций «Права человека в Украине — 2006» содержит обзор фактов нарушений 25 прав и свобод, анализ соответствующего законодательства, государственной политики и действий ОГО, а также рекомендации органам власти относительно исправления ситуации.

Защита гражданских прав

На сегодня украинцы имеют наивысший за всю историю Украины уровень гарантирования и защиты гражданских и политических прав и свобод. ОГО Украины являются главными публичными защитниками нарушенных прав граждан. Ни органы прокуратуры, ни суды фактически не дают возможности защитить нарушенные права.

Например, коррумпированная муниципальная власть города Киева решила уничтожить культурное пространство Андреевского спуска, а расположенные тут художественные мастерские продать бизнесменам под офисы. На защиту прав художников и киевлян стали общественные организации, а именно Гражданская сеть «Опора» и ассоциации художников. Процесс выселения художников из мастерских удалось остановить, однако вопрос не решен по сути. Аналогичный факт имел место во Львове, когда коррумпированная власть города решила уничтожить площадь Рынок, признанную ЮНЕСКО объектом мирового культурного наследия, и провести реконструкцию, изменяющую целевое назначение этой исторической и культурной памяти. Остановить преступные действия власти удалось Общественному форуму Львова и Гражданской сети «Опора». В арсенале общественных организаций есть как иски в суд и обращения к органам власти и прокуратуры, так и митинги, акции протеста, блокирование действия техники, голодание, наконец, бессрочные публичные акции (палаточные городки). Украинские правозащитные организации постоянно проводят работу по защите людей, находящихся в местах лишения свободы. На сегодня в Украине политических заключенных нет.

Влияние на формирование политики

Все главные положительные демократические изменения в государственной политике Украины происходят при активном участии и лоббировании ОГО. Практически ни одно прогрессивное решение власти не обходится без активного содействия аналитических центров и общественных организаций в разработке текста решения и его продвижении. К положительным примерам такого участия можно отнести:

1) *традиционную практику привлечения неправительственных экспертов к подготовке ежегодных посланий Президента Украины к Верховной Раде Украины «О внутреннем и внешнем положении Украины».* Эта практика, начало которой было положено во времена президентства Л. Кучмы, значительно расширилась после избрания Президентом Украины В. Ющенко;

2) *участие экспертов неправительственных аналитических центров в рабочих группах по подготовке проектов законодательных актов, программных документов концептуального и стратегического характера.* Так, в частности, при активном участии Центра политико-правовых реформ был подготовлен проект Криминального процессуального кодекса Украины, Концепция преодоления коррупции в Украине «На пути к добропорядочности», утвержденная Указом Президента Украины в 2006 году, Указ Президента Украины «О Плана мероприятий на 2006 год относительно усовершенствования судебного устройства и обеспечения справедливого судопроизводства в Украине согласно европейским стандартам». Эксперты Центра мира, конверсии и внешней политики Украины, Центра Разумкова и других организаций принимали участие

в разработке Государственной программы информирования общественности по вопросам европейской интеграции на период 2004-2007 гг., специалисты Лаборатории законодательных инициатив — в разработке Плана действий по реализации Концепции реформы социальных услуг в Украине (2007 г.);

3) *самостоятельную подготовку аналитическими центрами проектов государственных документов для последующего их предложения органам власти.* Так, Центр политико-правовых реформ разработал проект закона «О доступе к судебным решениям» (принят в декабре 2005 г.), проект Концепции усовершенствования судопроизводства и утверждения справедливого суда в Украине согласно европейским стандартам, на основе которого была разработана одноименная концепция, утвержденная Указом Президента в мае 2006 г., проект Концепции реформирования публичной администрации в Украине, взятый за основу Национальным советом по вопросам государственного управления и местного самоуправления. В рамках постоянно действующего «круглого стола» «Религия и власть: проблема взаимоотношений», деятельность которого обеспечивает Центр Разумкова, был разработан проект Концепции конфессионально-государственных отношений, принятый к рассмотрению профильным комитетом Верховной Рады Украины.

4) *подготовку типичных процедурных решений.* Так, Украинский независимый центр политических исследований разработал типовые положения для органов местного самоуправления о порядке проведения общественных слушаний, общих собраний граждан и рассмотрения местных инициатив граждан. В 2007 году Черниговское представительство Гражданской сети «Опора» и другие организации, используя положения указанного документа, пролоббировали принятие устава города Чернигова.

Предоставление социальных услуг

ОГО приступили к лоббированию вопроса о либерализации рынка предоставления социальных услуг населению и начинают на равных конкурировать с государственными учреждениями, предоставляющими эти услуги.

Спектр социальных услуг ОГО охватывает такие социальные сферы, как решение проблем инвалидов, работа с детьми и молодежью, помощь семьям детей-инвалидов, профилактика отрицательных явлений среди молодежи, противодействие распространению ВИЧ/СПИД, работа с бездомными и беспризорными, защита психического здоровья и т.д.

Ныне в базе данных Министерства труда и социальной политики относительно реабилитационных учреждений и учреждений насчитывается 84 негосударственных учреждения, работающих в этой сфере. Всеукраинская общественная организация «Коалиция защиты прав лиц с интеллектуальной недостаточностью» объединяет 84 региональных субъекта, которые предоставляют услуги лицам с интеллектуальной недостаточностью и их семьям. 60 из их числа являются негосударственными. Всеукраинская организация «Коалиция» предоставляет около 30 видов социальных услуг для 21176 клиентов. К предоставлению услуг этой организации привлечены 900 специалистов и 345 волонтеров³².

По данным Благотворительного фонда «Народная помощь» (г. Черновцы), на 2007 год в Украине работает больше 30 негосударственных организаций и учреждений, которые предоставляют социальные услуги бездомным гражданам³³. Всеукраинская коалиция ВИЧ-сервисных организаций объединяет 77 местных ОГО из всех регионов Украины.

Составленный Киевской городской организацией «Благотворительное общество помощи инвалидам и лицам с интеллектуальной недостаточностью «Источники» справочник организаций и учреждений, которые предоставляют социальные услуги в г. Киеве, содержит информацию о 100 организациях и учреждениях, 30 из которых — негосударственные³⁴.

Однако государственные субсидии предоставляются лишь отдельным ОГО в соответствии с критериями, которые определяет государство. Так, финансирование из национального бюджета получают всеукраинские общественные организации инвалидов, ветеранов, всеукраинские молодежные и детские общественные организации. В 2006 году объем финансирования, направленного на поддержку этих организаций, составлял 42 млн. грн., в 2007 году — 59,8 млн. грн. Кроме того, государственное финансирование получают физкультурно-спортивные негосударственные организации, разные творческие союзы.

К сожалению, организации гражданского общества пока что не стали главными партнерами государства в предоставлении социальных услуг, поэтому большинство граждан и не воспринимают их как нечто полезное и нужное в социальной сфере.

Амбиции гражданского общества Украины

Гражданское общество Украины имеет значительные амбиции, которые пока что превышают его потенциал. Большинство общественно активных ОГО считают своей целью создание развитого гражданского общества, построение демократического социального правового государства.

³² См.: Звіт про діяльність ВГО «Коаліція захисту прав осіб з інтелектуальною недостатністю» у 2006 році.

³³ Досвід соціальної роботи з бездомними громадянами в Україні. Збірник матеріалів україно-австрійського проекту «Розвиток системи професійної інтеграції людей з обмеженими можливостями та соціального захисту бездомних на Україні». Чернівці, 2007.

³⁴ Гуртом проти біди. Корисні поради, адреси, довідкові та інформаційні матеріали для фахівців та бітків м. Києва, які опікують дітей та молодь з особливими потребами. К.: Джерела, 2006.

Определенная часть организаций считают, что Украина и украинские ОГО должны *распространять демократические ценности и практики в странах СНГ*, а Украина должна выступить в роли главного демократизатора постсоветского пространства.

Гражданское общество заявляет претензии на *формулирование главных целей общественного развития страны*. Так, большинство ОГО определяют своей целью содействие вступлению Украины в Европейский Союз, а значительная часть ОГО прикладывают усилия к продвижению идеи вступления Украины в НАТО.

Гражданское общество не доверяет политикам и власти и старается активно *влиять на ход политических событий и процесс принятия решений*. К примеру, в июле 2007 года впервые состоялось заседание Общественной ассамблеи Украины, целью которого было дать общественную оценку текущему политическому кризису и сформулировать требования общества к политикам. В рамках подготовки Общественной ассамблеи состоялись 25 форумов в каждой области. Участие в них приняли до 1,5 тыс. организаций. В заседании же Общественной ассамблеи участвовали около 400 организаций.

Организации гражданского общества определили ключевым политическим направлением для себя *реформирование Конституции Украины*. Было поставлена амбициозная цель — отстранить действующих политиков от процесса подготовки текста новой Конституции, созвав Конституционную ассамблею. Именно она должна будет подготовить текст конституции, которая будет принята на всенародном референдуме. Коалиция аналитических центров (Центр политико-правовых реформ, Школа политической аналитики при Национальном университете «Киево-Могилянская академия», Украинский независимый центр политических исследований, Комитет избирателей Украины) уже подготовила *документ для консультации с общественностью относительно проблем реализации Конституции Украины и механизмов проведения конституционной реформы* (Зеленую книгу).

ГО активно конкурируют с политическими партиями, преследуя цель заслужить большее доверие, авторитет и поддержку граждан, нежели партии, стремятся *формировать государственную политику в актуальных сферах, планируют стать реальным конкурентом государственных учреждений в предоставлении социальных услуг населению*.

Успешность и системность действий ОГО

Гражданскому обществу необходимо наращивать свои силы, чтобы обеспечить быстрые и необратимые положительные изменения в общественной жизни Украины. Ныне политические партии и крупный бизнес имеют намного большие ресурсы и влияние на ситуацию в стране. Однако, к сожалению, ни партии, ни крупный бизнес не являются носителями демократических ценностей и апологетами гражданских свобод.

Гражданское общество демонстрирует последовательность и настойчивость в своих действиях, направленных на развитие демократии. Об этом свидетельствует, среди прочего, расширение гражданских свобод, формирование более прозрачной и ответственной политической системы, внедрение в жизнь практики надлежащего управления.

Однако организации гражданского общества не в состоянии удерживать на себе весь «фронт» борьбы за права граждан. Волна нарушений прав граждан со стороны органов власти или бизнеса намного превышает возможности ОГО. После Оранжевой революции значительно возросло количество и успешность кампаний общественного лоббирования. Появилось много новых организаций, целью деятельности которых является активная защита прав граждан, особенно на местном уровне.

Наиболее часто ОГО осуществляют кампании общественного лоббирования в таких направлениях: обеспечение доступа к публичной информации, противодействие коррупции, противодействие ухудшению законодательства для ОГО, противодействие незаконной застройке парков и скверов, противодействие экологическим преступлениям.

Главными препятствиями, мешающими ОГО проводить успешные кампании общественного лоббирования, являются:

- 1) малая численность членов организации и неумение мобилизовать широкую общественность;
- 2) игнорирование властью правовых механизмов защиты прав граждан и процедур обеспечения участия общественности в процессе принятия решений;
- 3) неготовность местных общин и местного бизнеса финансировать в достаточной мере кампании общественного лоббирования;
- 4) отсутствие гарантий относительно доступа к правосудию в силу нереформированности судебной системы Украины (решение суда является товаром, который продается и покупается).

Сотрудничество общественных организаций и бизнеса

Бизнес-ассоциации являются наиболее активными, организованными и успешными субъектами гражданского общества Украины. Однако бизнес только начинает воспринимать ОГО как партнеров в решении социальных проблем.

По данным Творческого центра «Каунтерпарт», почти треть ОГО никак не сотрудничает с бизнес-сектором. 22% организаций сотрудничают с одной-двумя бизнес-структурами, 20% организаций — с 3–5 и только 23% — с более чем пятью. Весомой причиной для сотрудничества с представителями бизнеса половина опрошенных руководителей неправитель-

ственных организаций склонны считать получение денежной или материальной помощи, тогда как партнерство — лишь треть, а возможность получить новый опыт — только 18%³⁵.

Сотрудничество общественных организаций и политических партий

Политические партии Украины осуществляют «нечестную конкуренцию» по отношению к организациям гражданского общества. Они видят в общественных организациях соперников в борьбе за влияние на общественность и конкурентов в публичном представительстве общественных интересов. При этом политические партии используют авторитет и коммуникационную сеть ОГО в избирательных кампаниях, однако, придя к власти, улучшать законодательство для ОГО не желают.

Приоритетные сферы деятельности украинских ОГО

По данным исследования Творческого центра «Каунтерпарт», в 2006 году главным сектором деятельности ОГО была *работа с детьми и молодежью* (45%). Решали *социальные вопросы* 35% ОГО, защищали *права человека* 31%, *гражданским образованием* занимались 28%. Вариант ответа *развитие сектора ОГО* избрали 19% респондентов. Подавляющее большинство организаций работало одновременно в нескольких секторах³⁶.

По состоянию на 1 января 2007 года Министерством юстиции Украины была зарегистрирована 1791 всеукраинская общественная организация, в их числе: 114 профессиональных союзов и их объединений, 9 объединений организаций работодателей, 137 организаций национальных и дружеских связей, 153 молодежных организации, 13 детских организаций, 45 женских организаций, 77 объединений ветеранов и инвалидов, 412 организаций профессиональной направленности, 56 объединений по охране природы, 3 объединения по охране памятников истории и культуры, 332 оздоровительных и физкультурно-спортивных объединения, 36 организаций по защите населения от последствий аварии на ЧАЭС, 153 научно-технических общества, творческих объединения, 168 образовательных, культурно-воспитательных объединений.

Наиболее распространенным видом деятельности ОГО в 2006 году была *защита интересов граждан и их лоббирование* (42%). Вариант *тренинги и консультирование* избрали 41% респондентов. Большое количество ОГО также *распространяло информацию* (35%) и занималось *просветительской деятельностью* (34%).

В Украине активно развивается такая форма ОГО, как аналитические центры (think tanks, мозговые центры, фабрики мысли). По состоянию на начало 2007 г. база данных Института внешнеполитических исследований (Филадельфия, США) содержала 5080 *think tanks* в 196 странах мира, в т. ч. Украина была представлена 43 неправительственными аналитическими центрами.

Неправительственные аналитические центры осуществляют заметное влияние на общественную мысль, оказывают содействие демократизации разных сфер общественной жизни страны, выступают генераторами новых идей и подходов. В украинском обществе существуют спрос на интеллектуальный продукт неправительственных исследовательских структур и доверие к нему.

Вместе с тем, концентрируясь преимущественно на внутренних проблемах, украинские think tanks довольно медленно интегрируются в мировой контекст, уделяя меньше внимание, чем их коллеги в развитых странах, мировой и региональной тематике, в частности проблеме безопасности во всех ее измерениях.

Показательна динамика деятельности ОГО в сфере защиты интересов граждан и их лоббирования на протяжении последних трех лет. В 2002 году лишь 16% респондентов указали, что защита интересов и их лоббирование является одной из основных сфер деятельности ОГО. Заметно возрос этот показатель в 2003 году (до 44%). Данные за 2006 год подтверждают стабильное стремление организаций защищать интересы клиентов и лоббировать их. Заметим, что при этом процент организаций, которые занимаются *предоставлением социальных услуг*, остается стабильным на протяжении четырех последних лет (в 2006 году этот показатель составлял 31%). Таким образом, происходит не замещение одного вида деятельности другим, а расширение поля деятельности ОГО.

Чаще всего клиентами ОГО становятся *молодежь* (48%), *члены организации* (28%), *дети и студенты* (по 23%), *все население* (22%).

Большинство ОГО, работающих с детьми и молодежью, как и те ОГО, что работают в сфере общественного просвещения, сосредоточиваются на просветительской деятельности, а также на проведении тренингов и консультаций. Подавляющее большинство ОГО, работающих над содействием развитию третьего сектора, проводят тренинги и консультации, защищают и лоббируют интересы, а также распространяют информацию. ОГО, действующих в секторе «права человека», обычно защищают права, предоставляют правовую помощь и проводят тренинги и консультации. Множество ОГО, функционирующих в секторе «политика, законодательство, государство», занимаются защитой интересов и их лоббированием, а также проводят исследования и занимаются аналитикой. Большая часть ОГО, работающих над «решением социальных вопросов» предоставляют социальные услуги, занимаются защитой интересов и их лоббированием, а также проводят тренинги и консультации.

³⁵ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2005 роки. / Творчий центр «Каунтерпарт». К.: Макрос, 2006.

³⁶ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки. / Творчий центр «Каунтерпарт». К.: Макрос, 2006.

Условия деятельности ОГО в Украине

Условия деятельности ОГО в Украине сегодня можно оценить как приемлемые, но не благоприятные. Сегодня граждане, преодолев определенные сложности и препятствия, все-таки могут создать разные формы ассоциаций. Существует достаточный уровень свободы в определении целей деятельности ОГО и видов их деятельности. Уровень государственного контроля за ОГО и давления на них сегодня незначителен. На законодательном уровне существуют закрепленные налоговые льготы для непредпринимательских организаций (освобождение от уплаты налога на добавленную стоимость и подоходного налога).

Но вместе с тем следует отметить, что условия для создания и деятельности ОГО в Украине значительно хуже, чем для бизнес-организаций. Государство фактически отказалось поддерживать деятельность подавляющей массы ОГО, сосредоточившись на прямом финансировании лишь некоторых общественных организаций, приближенных к власти. Бизнес только начинает поддерживать инициативы ОГО, причем пока что исключительно в социальной сфере.

Граждане и «третий сектор»

Подавляющее большинство граждан Украины никогда не создавали ОГО и выказывают потребительское отношение к ним. Граждане не хотят осознавать, что ОГО создаются именно ими для решения насущных собственных проблем, но, тем не менее, ожидают, что существующие организации должны решить их проблемы. Общественная жизнь не является элементом повседневной жизни граждан.

Историческое наследие украинского «третьего сектора»

Формирование гражданского общества в Украине происходило под влиянием двух исторических эпох, а именно эпохи Советского Союза и эпохи независимой Украины.

В Советском Союзе сформировались три главные группы общественных организаций, которые продолжали действовать и поныне. Первая из них — это массовые организации социально незащищенных групп, которые должны были оказывать помощь в предоставлении социальных услуг, как, например, ветеранские и женские организации, объединения пострадавших во время Чернобыльской катастрофы, Союз ветеранов Великой Отечественной войны. Эти организации, которые нередко создавались по инициативе власти, лояльны по отношению к ней и занимаются исключительно социальными проектами.

Ко второй группе можно отнести правозащитные организации, созданные по инициативе граждан, как, например, Украинская Хельсинкская правозащитная группа. Главными целями их является защита прав человека и борьба с тоталитарными режимами. Это организации менее массовые, но они всегда находились в оппозиции ко всем правительствам.

К третьей группе следует отнести экологические общественные организации, которые начали массово возникать в 1986 году после Чернобыльской катастрофы, как, например, «Мама — 86». Эти достаточно массовые организации, созданные по инициативе граждан, обычно являются оппонентами местной власти при решении экологических проблем общин.

Во времена независимой Украины и при поддержке международных доноров была возвращена новая генерация общественных организаций, которую условно можно назвать «грантовым сектором». Грантовые организации, созданные по инициативе граждан, обычно являются небольшими (от 5 до 20 членов). Основным источником финансирования их — международные гранты. Главными целями этих организаций являются мониторинг деятельности власти, участие в процессе принятия решений, анализ государственной политики, лоббирование общественных интересов. Грантовые организации не слишком ориентируются на результат и клиента своих услуг, поэтому их деятельность иногда является неэффективной, а в крайних случаях даже становится имитацией деятельности.

После Оранжевой революции начался процесс формирования современных общественных организаций и благотворительных фондов, которые создаются по инициативе граждан, ориентируются исключительно на интересы своих членов и клиентов и финансируются преимущественно из местных частных источников, как, например, «Голос общины Киева».

Можно также отметить, что профсоюзы и религиозные организации Украины не идентифицируют себя как члены гражданского общества. Сотрудничество общественных организаций с профсоюзами и религиозными организациями не имеет постоянного характера.

К сожалению, указанные группы ОГО функционируют в автономном режиме и по обыкновению не объединяются в коалиции.

Государственная политика относительно развития гражданского общества в Украине

К сожалению, в Украине до сих пор не существует комплексной государственной политики содействия развитию гражданского общества, направленной на обеспечение благоприятных условий для создания организаций гражданского общества и облегчения их деятельности и гарантирование основных гражданских прав и свобод. Это обуславливает нежелание граждан создавать такие организации и препятствует существующим ОГО в достижении поставленных ими целей.

Непонимание политическими партиями необходимости развития гражданского общества подтверждается не только отсутствием упоминаний об этом в их предвыборных программах, но и действиями тех их представителей, которые получают высокие должности в правительстве.

На протяжении 2005 года 34% неправительственных организаций вообще не выполняли общих с государством проектов, в прошлом году только четверть ОГО работали в партнерстве с государственными структурами над тремя и более проектами. Согласно ответам респондентов, главными препятствиями для сотрудничества ОГО с властью являются *непонимание властными структурами полезности такого сотрудничества и отсутствие у них информации о деятельности ОГО*. Полученные данные свидетельствуют, что на региональном или местном уровне сотрудничество между ОГО и государственными структурами плодотворней, чем на национальном³⁷.

Оценка правового регулирования деятельности ОГО³⁸

В Украине гарантировано право на свободу объединений, однако реализация этого права слишком зарегулирована и усложнена государством. Это приводит к отказу граждан создавать ОГО и реализовывать социально значимые инициативы, стимулируя формирование круга неформальных общественных групп, имеющих ограниченные возможности для защиты своих прав.

Политики боятся выпустить из-под своего контроля общественные инициативы и деятельность организаций гражданского общества. Это предопределяет их нежелание реформировать длительные, сложные и дорогие процедуры регистрации ОГО.

Закон «Об объединении граждан» более детально регулирует создание объединений граждан, которые могут создаваться как с регистрацией, так и без регистрации юридического лица. Этот закон также предусматривает возможность создания объединений юридических лиц путем создания союзов объединений граждан.

Однако в ходе практической реализации своего права на объединение украинцы сталкиваются со множеством законодательных преград. Дошло даже до Европейского суда по правам человека, который ныне рассматривает дело «Корецкий и другие против Украины». Украинские граждане, которые обратились к европейцам с иском против своего государства, с 2000 года так и не смогли зарегистрировать свою общественную организацию «Общественный комитет за сохранение дикой (коренной) природы Березняков». Дело в том, что закон «Об объединении граждан» содержит много ограничений, а в частности запрещает общественным организациям защищать интересы других, кроме своих членов, лиц. Эта норма фактически запрещает правозащитную деятельность и деятельность по защите окружающей среды.

Гражданский кодекс Украины предусматривает возможность создания неприбыльного юридического лица в двух организационно-правовых формах: непредпринимательское общество (членская организация) и учреждение (нечленская организация).

Закон «О благотворительности и благотворительных организациях» определяет такую отдельную организационно-правовую форму, как благотворительная организация: это негосударственная организация, главной целью деятельности которой является осуществление благотворительной деятельности в интересах общества или отдельных категорий лиц. Основателями (основателем) благотворительной организации могут быть граждане Украины, иностранные граждане, лица без гражданства, а также юридические лица независимо от форм собственности.

Статьи 34, 36 и 37 Конституции, а также статья 4 закона «Об объединении граждан», предусматривают исчерпывающий перечень случаев, когда запрещается создание и деятельность общественных организаций (ОО) и политических партий, а также когда могут быть ограничены другие свободы граждан.

Согласно закону ограничения деятельности объединений граждан может устанавливаться только Конституцией и законами Украины. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов объединений граждан, легализованных путем, предусмотренным данным законом. Вмешательство государственных органов и должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность государственных органов, должностных лиц и в деятельность других общественных объединений не допускается, кроме случаев, предусмотренных законом.

Закон «Об объединении граждан» запрещает деятельность таких объединений, которые не легализованы или принудительно распущены по решению суда.

Вместе с тем закон «Об объединении граждан» определяет правовое положение общественных объединений без регистрации юридического лица. Такие объединения, не наделенные правами юридического лица, подлежат легализации путем уведомления органов регистрации. Они имеют собственное наименование, могут иметь собственную символику, однако не могут иметь выделенного имущества, от своего имени приобретать имущественные и личные неимущественные права и выполнять обязанности, выступать в роли истца или ответчика в суде.

³⁷ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2005 роки. / Творчий центр «Каунтерпарт». К.: Макрос, 2006.

³⁸ При подготовке этого раздела использовались материалы отчета Анатолия Ткачука «Аналіз сучасного українського законодавства в контексті його відповідності кращим світовим практикам і критеріям, що розроблені Міжнародним центром некомерційного права», 2005 г. // <http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=5267>

Украинское законодательство создало неплохую правовую базу для осуществления прав на свободу слова и свободу объединений через создание объединений граждан, а также союзов объединений граждан и союзов юридических лиц. Ограничение свободы объединения, хотя и может подлежать широкому истолкованию, но отвечает нормам международного права.

Хотелось бы отметить в качестве положительного примера, что Украина является единственным государством в СНГ, которое на законодательном уровне регулирует статус общественных объединений, не являющихся юридическими лицами. Однако во многих странах Западной Европы ассоциации, не имеющие статуса юридического лица, наделены гораздо более широкими правами.

В то же время Украина является единственным государством в СНГ, где отсутствуют законодательство, которое предусматривает возможности создания фондов. Законодательство практически всех государств и Центральной и Западной Европы, и СНГ предусматривает возможность создания организаций, основанных как на членстве (ассоциаций), так и на выделенном имуществе без установленного членства (фондов). Различение, как минимум, ассоциаций (членских организаций) и фондов (организаций, не имеющих членства) — это международно-признанная практика. Норма Гражданского кодекса о такой организационно-правовой форме, как «учреждение», должна получить развитие в специальном законодательстве.

Значительным законодательным препятствием является также *несогласованность норм законов «Об объединении граждан» и «О благотворительности и благотворительных организаций» с положениями закона «О налогообложении прибыли предприятий».*

В Украине существует плохая практика невключения или исключения из реестра неприбыльных общественных организаций — на основании якобы несоответствия их устава требованиям закона «О налогообложении прибыли предприятий» относительно статуса имущества организации, которая ликвидируется.

В позитивной международной практике для непредпринимательских организаций (НПО), которые ликвидируются, установлено общее правило: имущество организации, которая имела льготы по налогообложению, не может распределяться между основателями или участниками этой организации, но должно быть использовано на цели, аналогичные целям этой организации. В исключительных случаях, когда ликвидация НПО происходит по решению суда, суд может установить порядок использования такого имущества. Норма же налогового закона просто запутывает ситуацию, поскольку ограничивает возможности передачи активов НПО кругом организаций «того же вида». При этом ни один украинский закон не определяет видов НПО, а вот бюджетов, куда может передаваться имущество ликвидируемых организаций, есть несколько: государственный, областной, районный, городской.

Главные проблемы законодательного регулирования ОГО

1. Запрет на создание объединений совместно физическими и юридическими лицами. Отсутствие в украинском законодательстве возможности у физических и юридических лиц становиться основателями совместных объединений не отвечает положительной международной практике. В большинстве государств Центральной и Западной Европы ассоциации (членские организации) могут создаваться совместно физическими и юридическими лицами.

2. Территориальный статус. Наличие территориального статуса запрещает деятельность общественных объединений в регионах, где они не были зарегистрированы, что также не отвечает лучшей практике и демократическим нормам законодательства для НПО. Практика установления статуса общественной организации на основании территориального признака, очевидно, идет от традиций бывшего СССР. Создание и деятельность ОО в пределах территории регистрации ограничивает развитие этих организаций, поскольку расширение территории деятельности организации связано с перерегистрацией в государственных органах.

3. Украинским ОО запрещено защищать права не членов своих организаций. Законодательство разрешает ОО представлять и защищать права только своих членов, что фактически парализует легальное правозащитное движение в Украине.

4. Двойная регистрация общественных организаций. Существует двойная регистрация общественных и благотворительных организаций в отличие от бизнес-организаций. Закон требует отдельно регистрировать в органах юстиции устав организации и отдельно регистрировать юридическое лицо в местных органах государственной регистрации. Это тяжело для организаций как в материальном, так и во временном измерении и может рассматриваться как дискриминационная норма по сравнению с предпринимательскими юридическими лицами, для которых существует единое регистрационное окно. Однако есть надежда, что в ближайшее время этот вопрос будет решен.

5. Дискриминационно длительный период регистрации общественных организаций. Для регистрации национальных и международных организаций закон отводит один месяц, благотворительных организаций — два месяца, тогда как для регистрации бизнеса — 5 дней. Сроки регистрации явным образом ухудшают условия для регистрации ОО по сравнению с коммерческими организациями, что идет вразрез с положительной международной практикой. В Западной Европе порядок регистрации ассоциаций намного проще, нежели коммерческих юридических лиц. В Дании и Швеции, например, ассоциации приобретают права юридического лица с момента подписания устава, в Нидерландах и Португалии — с момента нотариального засвидетельствования подписей основателей устава.

6. Двойная плата за регистрацию общественных организаций. Для регистрации международной общественной организации больных на лейкемию необходимо уплатить регистрационный сбор в сумме 85 грн. + 170 грн. + 250 долл. США (итого — 300 долл. США). Для регистрации большой бизнес-корпорации достаточно 170 грн. (34 долл. США). Правительство Украины до сих пор продолжает рассматривать плату за регистрацию ОГО как источник наполнения государственного бюджета, хотя действующая организация уплатит гораздо больше налогов, чем сумма платы за регистрацию.

7. Закрытость государственных реестров общественных и благотворительных организаций. Реестры НПО являются непрозрачными, малоинформативными, определение видов деятельности НПО по требованию органов статистики является чересчур узким и не дает возможности вести учет НПО по реальным видам деятельности, сравнимым с видами деятельности НПО европейских стран. Закрытость реестров делает невозможным эффективный общественный контроль за коррупционными благотворительными фондами, создаваемыми чиновниками. Ситуация усложняется тем, что разные государственные реестры и органы власти дают разные данные относительно количества общественных организаций.

8. Запрет ОГО заниматься коммерческой деятельностью. Закон запретил ОО заниматься коммерческой деятельностью непосредственно и предоставил право создавать дополнительное юридическое лицо. Это приводит к ограничению источников финансирования общественных организаций и снижает их финансовую стабильность. В развитых странах общественные организации имеют право осуществлять коммерческую деятельность, но полученную от нее прибыль должны направлять на выполнение уставной деятельности.

Перспективы

После Оранжевой революции существенного улучшения правового регулирования деятельности ОГО фактически не произошло. Украинское государство согласно Плану действий Украина--ЕС на 2005 — 2007 годы взяло на себя обязательство принять новый закон «Об общественных организациях» до конца 2005 года. Однако это обязательство так и не было выполнено, хотя общественные организации и предложили свои проекты такого документа.

Для завершения формирования законодательства для ОГО необходимо принять новый закон «Об общественных организациях», в котором следует упростить и удешевить процедуру регистрации общественных организаций, разрешить создавать организации юридическим лицам, отменить действующие территориальные ограничения на деятельность таких организаций, разрешить им защищать права всех лиц, которые в этом нуждаются. Также нужно принять закон «О фондах», который определит процедуры создания и регистрации некоммерческих учреждений, созданных на основе выделения имущества, и управления ими, привести в соответствие с нормами двух указанных законов действующий закон «О благотворительности и благотворительных организациях».

Структура финансирования ОГО³⁹

Официальные статистические данные позволяют утверждать, что структура финансирования ОГО в Украине значительно отличается от европейских стран, в том числе и посткоммунистических. Главным источником их финансирования являются частные субсидии 72%⁴⁰, плата за услуги составляет 25%, а публичные субсидии — 2%.

Как показывают международные исследования, ближайшими соседями Украины по структуре финансирования ОГО являются Россия, страны Южной Азии и Восточной Африки.

Именно недостаток финансирования представители ОГО считают основной причиной, которая препятствует эффективному достижению их уставных целей. Так, 77% опрошенных в 2006 году руководителей ОГО считали, что объемы финансирования являются недостаточными и потребность в финансировании является первоочередной для их организаций. В 2005 году 61% опрошенных представителей ОГО указали, что их годовой бюджет составляет меньше 10 тыс. долларов США, и лишь в 9% ОГО размер бюджета превышал 50 тыс. долларов США⁴¹.

³⁹ При подготовке этого раздела использовались материалы аналитического отчета Александра Винникова «Фінансування організацій громадянського суспільства в Україні», 2007 г. // <http://www.ucipr.kiev.ua/>

⁴⁰ Фінансування НПО в Україні. Аналітичне дослідження. / Інститут громадянського суспільства. К., 2005. — С. 32.

⁴¹ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2005 роки. / Творчий центр «Каунтерпарт». К.: Макрос, 2006.

Таблица 1. Сравнительная структура доходов ОГО в 2003 году⁴²

Страны	Источники финансирования ОГО, %		
	Публичные субсидии	Плата за услуги ОГО	Частные субсидии (без учета стоимости рабочего времени волонтеров)
Развитые страны (всего 16)	48%	45%	7%
Великобритания	45%	43%	11%
Германия	64%	32%	3%
Франция	58%	35%	8%
Италия	37%	61%	3%
США	31%	57%	13%
Япония	45%	52%	3%
Страны с переходной экономикой (всего 19)	22%	62%	16%
Польша	24%	60%	15%
Мексика	9%	85%	6%
Бразилия	15%	74%	11%
Румыния	45%	29%	26%
Венгрия	27%	55%	18%
Словакия	21%	54%	25%
Чехия	39%	47%	14%
Филиппины	5%	92%	3%
Пакистан	5%	53%	42%
Кения	5%	81%	14%
Россия ⁴³	1%	36%	63%
Украина⁴⁴	2%	25%	72%

Государственное финансирование

Прямое государственное финансирование ОГО в Украине до сих пор ограничено бюджетным законодательством и почти повсеместным недостатком инструментов средне- и долгосрочного финансирования (свыше одного года). Указанная выше доля государственного финансирования в 2% выглядит крайне малой сравнительно с 30 — 40% в соседних странах Центральной Европы, не говоря уже о большинстве «старых» стран Европейского Союза, где государственное финансирование является основным источником доходов ОГО.

Европейская модель финансирования ОГО преимущественно из бюджета возможна в том случае, если ОГО обеспечивают услуги на конкурсных (конкурентных) основах или предлагают альтернативные подходы к решению социальных проблем, на что, собственно, бюджетные учреждения способны редко. Услуги ОГО, как правило, стоят дешевле и легче поддаются независимому и объективному контролю, чем аналогичные услуги бюджетных учреждений, репродуцировать или ликвидировать которые всегда проблематично. Но в Украине государственные органы и, в меньшей мере, ОГО еще недостаточно настроены на эффективное сотрудничество, и это тоже задача государственной политики.

Не удивительно, что недостаточное понимание государственными органами преимуществ сотрудничества с ОГО считается вторым по влиянию (21,4%) препятствием для эффективного выполнения уставных целей ОГО⁴⁵.

⁴² По материалам исследования: Lester M. Salomon et al. Global Civil Society. An Overview. The Jones Hopkins University (USA), 2003 // <http://www.jhu.edu/~ccss/publications/pdf/globalciv.pdf>

⁴³ Сравнительные данные по России, не охваченной указанным выше исследованием, приводятся по: Роль некоммерческого сектора в экономическом развитии России. / Фонд «Институт экономики города». М., 2003.

⁴⁴ Сравнительные данные по Украине, не охваченной указанными выше исследованиями, приводятся по: Фінансування НПО в Україні. Аналітичне дослідження. / Інститут громадянського суспільства. К., 2005.

⁴⁵ Фінансування НПО в Україні. Аналітичне дослідження. / Ін-т громадянського суспільства. К., 2005. — С. 32.

В актах о государственном или местных бюджетах Украины, помимо финансирования на конкурсных началах, до сих пор предусматривается финансирование отдельных общественных организаций (инвалидов, ветеранов, по развитию связей с иностранными государствами, национальных спортивных и молодежных организаций) на внеконкурсной основе. Например, по состоянию на сентябрь 2005 г. на конкурсной основе было профинансировано 85 программ 46 всеукраинских молодежных организаций на сумму 6313 тыс. грн. из 11500 тыс. грн., запланированных в государственном бюджете на 2005 год по этой статье⁴⁶. Эти данные свидетельствуют, что доступ к прямому государственному финансированию имеет весьма узкая группа украинских ОГО (менее 1%).

Абсолютные показатели финансирования ОГО в 2003 году тоже подтверждают тот вывод, что структура финансирования ОГО в Украине далека даже от латиноамериканских государств: официальный доход ОГО в перерасчете на одного жителя Украины составлял 15 долларов США в год, или 1,5% ВВП (при номинальной годовой зарплате в 1045 долларов США), тогда как в Пакистане — 20 (4,2% ВВП), России и Бразилии — 40 (1,5% ВВП), Перу — 45 (2,0% ВВП). При этом соответственные показатели Аргентины равнялись 185 долларам США (5,1% ВВП), Венгрии — 180 (2,8% ВВП), а показатели Германии (1000, или 4,0% ВВП) и Японии (1700, или 5,0% ВВП) и вовсе принадлежали к другому порядку величин.

Еще более разительны абсолютные показатели прямого государственного финансирования: расходы сведенного бюджета Украины в 2003 году составляли 75,8 млрд. грн., а помощь ОГО — около 55 млн. грн., т.е. только 0,07% всех бюджетных расходов.

Сведения о дальнейшей сравнительной динамике финансирования ОГО в Украине, являющиеся более выборочными, все же позволяют прийти к выводу, что его структура не испытала важных изменений. Более того, в январе-сентябре 2005 года общие задекларированные доходы украинских ОГО составили 455 млн. долларов США сравнительно. Это происходило на фоне значительного номинального повышения средних значений годовой заработной платы (с 1045 долларов США в 2003 г. до 2640 в 2006 г.) и прибыли предприятий (с 5,3 млрд. долларов США в 2003 г. до 18,2 млрд. в 2006 г.).

Вопреки стереотипным оценкам, доля иностранного финансирования не является критической для финансирования украинских ОГО. Так, в 2006 году общая сумма гуманитарной помощи составляла 89,8 млн. долларов США, а в первом полугодии 2007 г. — 36,2 млн. долларов⁴⁷. Сумма международной технической помощи ОГО также постепенно сокращается.

Частные доноры имеют разные установки относительно финансирования разных видов ОГО. 67% бизнес-компаний готовы поддерживать в Украине конкретные социальные проекты и услуги общественных организаций, а 59% — бюджетные учреждения (школы, больницы, дома для содержания определенных категорий лиц и т.п.). Впрочем, финансировать благотворительные организации склонны лишь 36%⁴⁸.

Подобное отношение связано с малоэффективным и нецелевым использованием средств на «благотворительность вообще», а также компрометацией «бренда» благотворительных фондов, что обусловлено распространенной практикой использования административного давления относительно внесения взносов в такие фонды — преимущественно на нужды местных органов власти и отдельных политических группировок. Представители ОГО и эксперты постоянно указывают на недостаточность и нестабильность налоговых стимулов для местных частных доноров, в частности, юридических лиц, как на основное препятствие для фандрейзинга ОГО.

В Украине не существует механизмов процентной филантропии, а потому граждане не имеют возможности направлять часть своего налога на доход определенным общественно полезным организациям.

Перспективы

Итак, для обеспечения финансовой стабильности украинских ОГО необходимо радикальное изменение структуры их доходов. Альтернативой неэффективным налоговым льготам для доноров могут быть:

- 1) рост доли дохода от предоставления услуг (латиноамериканская или восточно-азиатская модель)
- 2) рост доли публичного финансирования (западноевропейская модель).

По мнению эксперта, основным фактором, обуславливающим приоритетность для Украины (по крайней мере, в среднесрочной перспективе) роста доли доходов ОГО от предоставления услуг, является тот простой факт, что государственное финансирование также фокусируется на закупке услуг, эффективность которых невозможно определить в рамках сугубо государственных процедур, т.е. без проверки рынком.

Прозрачность деятельности ОГО и присутствие в информационном пространстве

Деятельность ОГО в значительной мере открыта и прозрачна. ОГО стараются распространять информацию о своей деятельности через СМИ. Однако ОГО еще не умеют создавать интересные информационные поводы, а медиа почти не интересуются деятельностью ОГО.

⁴⁶ Інформаційні матеріали про роботу Кабінету Міністрів України за дев'ять місяців 2005 року. К., 2005. — С. 71.

⁴⁷ Анонси Державного комітету статистики України // <http://www.ukrstat.gov.ua>

⁴⁸ Дослідження Українського жіночого клубу. К., 2004.

Согласно результатам исследования, проведенного Творческим центром «Каунтерпарт», большинство (71%) членских организаций отчитываются перед своими членами, больше половины ОГО — перед государственными учреждениями (55%) и донорами (60%), а 23% — своими клиентами. В 75% членских организаций их члены могут, по желанию, получить доступ к финансовым документам организации.

В 2006 году подавляющее большинство представителей опрошенных ОГО (91%) отметило необходимость ознакомления общественности с программной деятельностью своих организаций. Количество респондентов, высказавшихся в пользу открытости организаций в сфере финансовой деятельности, держалось на уровне 64%⁴⁹.

Этика деятельности ОГО

Доля ОГО, которые считают, что сектору общественных организаций нужен этический кодекс и профессиональные стандарты, составила в 2006 году 83%. Неписанные и написанные этические нормы, согласно данным за 2006 год, имели 42% организаций.

В сентябре 2004 года общественными организациями была принята Декларация этических основ деятельности ОГО Украины. В этом документе были определены такие принципы деятельности ОГО: (1) демократическое управление и участие в процессе принятия и внедрения решений; (2) открытость и прозрачность; (3) ответственность; (4) сотрудничество и равноправное партнерство.

На ноябрь 2007 года декларацию подписали 50 организаций. Следует напомнить, что, согласно данным Минюста, в Украине зарегистрировано 52,5 тыс. общественных организаций. Однако, по оценкам Творческого центра «Каунтерпарт», активно действующими можно считать только 4–5 тыс. из них⁵⁰.

Сотрудничество общественных организаций и медиа

Большинство СМИ пребывают в поиске своей позиции среди следующих полюсов: (1) бизнес с целью получения прибыли; (2) субъект политической агитации и пропаганды в интересах органов власти или партий; (3) субъект гражданского общества, занимающий общественную позицию и осуществляющий стратегическую коммуникацию. Это определяет степень и формы их сотрудничества с ОГО.

Деятельность общественных организаций сама по себе не является интересной для медиа, а общественные организации еще не научились создавать информационные поводы и быть интересными для журналистов.

После завоевания реальной свободы слова сотрудничество между ОГО и медиа улучшилось, и ныне особенно сильно ощущается потребность в комментировании текущих политических и общественных событий экспертами независимых аналитических центров.

Присутствие некоторых общественных организаций и аналитических центров в информационном пространстве довольно ощутимо. Например, в период с 1 по 13 сентября 2007 года количество упоминаний о Комитете избирателей Украины в медиа составило 419, а о Центре Разумкова — 353⁵¹.

Использование ресурсов сети Интернет

В целом общественные организации активно используют возможности, предоставляемые сетью Интернет. Значительное количество организаций создает свои сайты. По данным исследования 2006 года, из 583 опрошенных представителей ОГО адрес своего веб-сайта указали 147, или 25% (правда, работающим из них оказался только 81 сайт...). Сайты ОГО являются довольно популярными. ОГО активно распространяют продукты своей деятельности через электронные рассылки. Например, ежемесячно таким образом распространяется электронный бюллетень «Законодательство для общественных организаций» (Украинский независимый центр политических исследований), ежедневно — рассылка портала «Общественное пространство» (Международный фонд «Возрождение») и прочие. Создан портал «Общественное пространство» (<http://www.civica.org>), который является главным депозитарием всех продуктов ОГО и информации об их деятельности.

Взаимодействие власти и ОГО

Учет предложений ОГО

Органы государственной власти и политические партии не изъявляют желания проводить консультации с ОГО и учитывать их предложения. Однако уже существуют законодательные процедуры, заставляющие органы власти делать достоянием гласности проекты решений и выносить их на общественное обсуждение.

⁴⁹ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2005 роки. / Творчий центр «Каунтерпарт». К.: Макрос, 2006.

⁵⁰ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2005 роки. / Творчий центр «Каунтерпарт». К.: Макрос, 2006.

⁵¹ По материалам аналитического отчета Центра Разумкова: Неурядові аналітичні центри в Україні: можливості, виклики, перспективи // Національна безпека і оборона. 2007. № 6. С. 22.

По оценкам представителей общественных организаций, в Украине, к сожалению, пока что не состоялось установления партнерских отношений между властью и общественными организациями, не произошло институционализации структур общественного участия и внедрения четких процедур консультаций с общественностью. Граждане в значительной мере отчуждены от власти и не влияют на ее действия. Согласно результатам социологического исследования Центра Разумкова, проведенного в апреле 2007 года, 80% граждан не ощущают себя хозяевами собственного государства (погрешность составляет 2,3%). Имеют такое ощущение лишь 11% граждан.

Следует отметить, что в последнее время органы власти чаще стали размещать на своих сайтах проекты решений и создавать рабочие группы с привлечением общественности. Например, Секретариат Кабинета Министров Украины активно привлекал представителей ОГО к разработке Концепции содействия органов государственной власти развитию институтов гражданского общества.

Ныне неправительственные аналитические центры начинают выполнять работы по заказу органов власти. Так, Институтом экономических исследований и политических консультаций на заказ Министерства экономики Украины уже выполнены два таких проекта: «Анализ экономического влияния вступления Украины в СОТ» (в составе консорциума); «Дотации и квазифискальные мероприятия в сфере сельского хозяйства»: разработка проекта концепции оптимизации институционального механизма привлечения иностранных инвестиций в экономику Украины».

Однако на уровне местного самоуправления наблюдаются лишь одиночные изменения. Только 11% территориальных общин в Украине имеют утвержденные уставы, где урегулированы такие формы взаимодействия с гражданским обществом, как проведение общественных слушаний, общих собраний граждан и процедуры выдвижения местных инициатив.

На сегодня государство сформировало целый ряд механизмов привлечения граждан к процессу принятия решений, однако большинство из них не работают надлежащим образом. Главными причинами этого является нежелание и неумение представителей власти переходить к принципам и процедурам публичной политики, признавать организации гражданского общества равными партнерами и проводить с ними консультации. С другой стороны, мы видим пассивность и профессиональную неготовность самой организованной общественности вести профессиональный диалог относительно разработки государственной политики.

Повсеместно распространяется практика создания общественных советов при органах власти. Почти при всех центральных и местных органах власти, а также при парламентских комитетах созданы общественные советы. К сожалению, не всегда деятельность таких советов оказывается эффективной, но все же эта структура является прогрессивным механизмом участия.

Влияние власти на ОГО

Можно констатировать, что сегодня власть не осуществляет особого давления на ОГО. Напротив, она старается не замечать деятельности ОГО. В последнее время не было зафиксировано случаев административного давления органов власти на ОГО или преследования активистов. Общественные объединения свободно формулируют свои цели и повестку дня.

Определенное давление на свою деятельность ощущают сервисные организации, которые предоставляют социальные услуги за счет государственного и местных бюджетов. Отсутствие прозрачных и конкурсных механизмов финансирования создает коррупционное давление со стороны государства, иногда и с политическими требованиями. Однако доля государственного финансирования «третьего сектора» весьма незначительна (до 2%), а потому и влияние является не слишком ощутимым.

Перспектива сотрудничества

Уровень сотрудничества ОГО и власти демонстрирует положительную тенденцию. Политики, сформировавшие правительство, все больше пекутся о своей легитимности в глазах граждан, а потому нуждаются в их поддержке. А ОГО становятся все более профессиональными и ориентированными на клиента и результат. Это предопределяет более последовательное и результативное сотрудничество власти и ОГО.

Для улучшения ситуации должны развиваться два параллельных процесса: (1) ОГО должны стать необходимыми для власти, т.е. разрабатывать те продукты и предоставлять те услуги, которые власть без них качественно обеспечить не имеет возможности; (2) власть должна эффективно использовать потенциал ОГО в сфере разработки и внедрения государственной политики и законов.

Перспективы развития гражданского общества в Украине

Ныне «третий сектор» Украины находится на стадии консолидации и «укоренения». Таким образом, можно утверждать, что сектор начинает осознавать себя некой целостностью, объединенной общими интересами и общим видением. Начинают формироваться общие осознанные и консолидированные требования к власти относительно желательной государственной политики — политики содействия развитию гражданского общества.

Так, в 2005 — 2006 годах ряд организаций разработали Доктрину гражданского общества, в которой впервые были сформулированы требования ОГО к органам власти. Значительная часть этих предложений была имплементирована в Концепцию содействия органов государственной власти развитию институтов гражданского общества. В ноябре 2007 года была проведена всеукраинская конференция «Государственная политика содействия развитию гражданского общества: новые приоритеты», где были выдвинуты четкие требования к новому правительству и новому составу парламента.

За последние два года появился ряд новых общественных организаций, представляющих реальные интересы территориальных общин и финансирующихся из местных частных (неполитических) источников. Это способствует «укоренению» и повышению жизнеспособности сектора в целом.

Риски для постоянного развития гражданского общества в Украине:

- 1) углубление и достаточная временная продолжительность политических кризисов;
- 2) незначительный процент поступлений в бюджет организаций от продажи услуг;
- 3) прекращение финансовой поддержки общественных инициатив в Украине со стороны международных доноров (в первую очередь, это риск для аналитических центров) и отсутствие у украинских ОГО непосредственного доступа к структурным фондам ЕС;
- 4) небольшая прослойка среднего класса в украинском обществе (около 10%), что значительно ограничивает социальную базу для развития гражданского общества;
- 5) консервация имеющегося дискриминационного законодательства для ОГО.

Для уменьшения этих рисков и обеспечения постоянного развития «третьего сектора» необходимо осуществить значительное реформирование законодательства для ОГО и прилагать значительные усилия к популяризации участия людей в общественной деятельности, созданию новых организаций и развитию их потенциала.

Главными целями единой и скоординированной государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине должны стать:

1. Реформирование законодательства для неправительственных организаций и приведение его в соответствие с Фундаментальными принципами статуса неправительственных организаций в Европе, упрощение и удешевление государственного регулирования процедур создания и регистрации организаций гражданского общества.
2. Расширение прозрачного государственного финансирования деятельности организаций гражданского общества и создание налоговых стимулов для филантропической и благотворительной деятельности бизнеса.
3. Привлечение неправительственных организаций к предоставлению социальных услуг населению за счет государственного и местных бюджетов.
4. Внедрение процедур привлечения общественности к процессу принятия решений и механизмов обеспечения информационной прозрачности деятельности органов государственной власти.

РЕЗОЛЮЦИЯ

Мы, представители из Беларуси, Польши, России и Украины, вместе с участниками из соседних стран, собрались в Киеве для участия во Втором региональном конгрессе НПО с целью обсуждения проблем и обмена мнениями о роли и участии гражданских обществ наших стран в процессах построения и консолидации демократии. Мы подтверждаем необходимость укрепления диалога и сотрудничества между НПО региона. Мы призываем европейские институции, национальные правительства, бизнес и средства массовой информации к активному участию в процессе планирования нашего общего будущего — будущего демократии и процветания наших стран.

Мы приветствуем принятие Комитетом Министров Совета Европы Рекомендации (2007)14 о правовом статусе НПО в Европе от 10 октября 2007 года, и мы призываем все страны-члены Совета Европы к применению ее принципов в их соответствующих законодательствах. Мы побуждаем Конференцию международных НПО сыграть свою роль в продвижении эффективного выполнения этой Рекомендации.

Мы приветствуем вклад Конференции международных НПО в создание Совета Экспертов по вопросам законодательства об НПО, к чему призывал Первый региональный конгресс НПО в Варшаве.

Мы поддерживаем развитие активного «четырёхстороннего диалога» в рамках Совета Европы для обеспечения взаимодействия между правительствами, национальными парламентами, местными органами самоуправления и гражданским обществом.

Мы сожалеем, что за полтора года, прошедших с момента проведения Первого регионального конгресса в Варшаве, ситуация в сфере усиления демократических стандартов и применения законодательства о НПО мало улучшилась или совсем не улучшилась. Также не поправилось положение дел в сфере участия общественности в принятии государственных решений в странах региона.

Перед нашими странами все также стоят политические и гражданские вызовы в отношении проведения свободных и честных выборов в соответствии с европейскими демократическими стандартами, в частности, что касается реализации свободы слова, ассоциации и мирных собраний, а также свободы и равного доступа к СМИ.

В ходе двухдневных обсуждений мы разработали нижеследующие предложения и рекомендации по каждой поднятой теме.

Мы обязуемся:

- развивать диалог и сотрудничество в рамках «Балто-Черноморского общественного пространства» и совершенствовать, среди прочего, национальные законодательства, регулирующие деятельность и финансирование НПО;
- поддерживать Совет Экспертов по вопросам законодательства о НПО и его мониторинговую деятельность в отношении реализации соответствующих законодательных рамок в регионе;
- усилить участие организаций гражданского общества в разработке публичной политики и работать над созданием механизмов для обеспечения обмена положительным опытом и тренинговыми программами;
- сделать свой вклад в разработку Кодекса лучших практик гражданского участия в соответствии с рекомендациями Форума за будущее демократии в Швеции с перспективой подготовки документа к моменту проведения в 2009 году Форума в Украине;
- развивать общественные мониторинговые инициативы во время выборов и в процессе реализации избирательных обещаний, а также содействовать осознанному и рациональному выбору граждан — в частности на приближающихся выборах в России, Грузии, Армении, Азербайджане, Молдове, Беларуси;
- укреплять усилия гражданского общества в сфере соблюдения прав человека, в частности — реализации права на свободу слова, ассоциаций и мирных собраний, права на информацию;
- сотрудничать с европейскими институциями, отвечая на евроинтеграционные стремления Украины и Молдовы, а также выполнять цели Европейской политики соседства в отношении стран Южного Кавказа;
- содействовать кампаниям Совета Европы в защиту прав человека;

- продвигать и усиливать наше региональное сотрудничество как предусловие успешной реализации этих предложений и рекомендаций. В этом отношении мы призываем Европейский Союз минимизировать отрицательное влияние своей визовой политики в отношении стран нашего региона — одно из главных препятствий для трансграничного сотрудничества и создания единого общественного пространства в регионе.

Выражая нашу глубокую озабоченность состоянием демократии, прав человека и гражданского общества в Беларуси, мы поддерживаем усилия Совета Европы и Конференции международных НПО, направленные на содействие развитию и функционированию демократии, а также становление верховенства права и гражданского общества в Беларуси.

Мы поддерживаем План помощи Совета Европы для Беларуси в тесном сотрудничестве с Парламентской Ассамблей Совета Европы и другими международными организациями. Мы предлагаем Конференции МНПО поддержать посредством своей европейской и мировой сети защитников прав человека из Беларуси и их правозащитную деятельность.

Мы приветствуем создание платформ общения организаций гражданского общества для Беларуси, а также практику Конференции МНПО регулярно приглашать представителей гражданского общества из Беларуси на свои сессии. Мы призываем Совет Европы и другие международные организации рассмотреть инициативы вовлечения и информирования о европейских ценностях более широкие круги гражданского сообщества Беларуси.

Мы призываем государственные органы Российской Федерации обеспечить накануне и во время решающих парламентских и президентских выборов соблюдение и реализацию фундаментальных прав человека, таких как свобода собраний и слова, а также свободный и равный доступ к СМИ, которые являются такими жизненно важным для плюралистической демократии и верховенства права.

Мы выражаем нашу озабоченность, что в первые полтора года своего действия закон об НПО в Российской Федерации создал серьезные проблемы для функционирования значительного количества НПО. В этих условиях, мы приветствуем усилия по налаживанию диалога между государственными органами и гражданским обществом для улучшения существующей нормативно-правовой базы в Российской Федерации, включая в рамках платформ, предложенных Советом Европы и его Конференцией МНПО.

Мы побуждаем Совет Европы и Конференцию МНПО продолжать свои усилия, направленные на обеспечение соблюдения европейских стандартов в законодательстве об НПО, а также их реализацию в Российской Федерации, включая предложение экспертного опыта и обучения стандартам Совета Европы официальным и неправительственным партнерам.

Мы призываем представителей НПО активно принимать участие в процессе регионального сотрудничества, а также максимально возможно использовать ресурсы нашего партнерства для гармоничного и последовательного развития гражданского общества на национальном уровне. В этом отношении мы приветствуем создание платформы для общения между НПО по Интернету (www.non-gov.org).

Понимая важность усиления диалога между молодыми лидерами наших стран, мы хотели бы отметить особую роль и важность европейской сети политических школ Совета Европы и приветствуем создание такой школы в Беларуси. С целью обеспечения активного вовлечения молодой генерации лидеров гражданского общества и активистов с наших стран, мы поддерживаем инициативу проведения в рамках следующего регионального конгресса форума молодежи.

Мы призываем Конференцию МНПО, правительства наших стран, Совет Европы и Европейский Союз оказывать активную поддержку усилиям гражданского общества региона для расширения деятельности, направленной на укрепление демократии, а также обеспечения как прав человека, так и реализации конституционных, политических, социальных и экономических реформ.

ПРОГРАММА

Рабочие языки: русский и английский

25 ноября 2007 года, воскресенье

17.00 Приветствие участников

- **Игорь КОГУТ**, Председатель Совета Лаборатории законодательных инициатив, Директор Украинской школы политических студий (Украина)
- **Аннелизе ОЕШГЕР**, Президент Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы (Совет Европы, Страсбург)
- **Иен БОУГ**, Посол, Председатель Делегации Европейской Комиссии в Украине
- Приветствие от организаторов Первого регионального конгресса НПО в Варшаве — **Катажина ПИСАРСКА**, Президент Польского Форума молодых дипломатов (Польша)

17.30 Коктейль

26 ноября 2007 года, понедельник

09.00 Регистрация

09.30 Открытие Конгресса

- **Игорь КОГУТ**, Председатель Совета Лаборатории законодательных инициатив, Директор Украинской школы политических студий (Украина)
- **Жан-Луи ЛОРАН**, Генеральный директор по вопросам демократии и политической деятельности Совета Европы (Совет Европы, Страсбург)
- **Александр ЛАВРИНОВИЧ**, Министр юстиции Украины (Украина)
- **Аннелизе ОЕШГЕР**, Президент Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы (Совет Европы, Страсбург)
- **Евгений БЫСТРИЦКИЙ**, Исполнительный директор Международного Фонда «Возрождение» (Украина)

10.00 Первое пленарное заседание

«Роль НПО в построении и консолидации демократии. Проблемы взаимодействия НПО и власти в контексте осуществления демократических реформ в странах региона»

Модератор:

- **Жан-Луи ЛОРАН**, Генеральный директор по вопросам демократии и политической деятельности Совета Европы (Совет Европы, Страсбург)
- **Николай ПЕТРОВ**, Сопредседатель Программы «Общество и региональная политика» Московского центра Карнеги (Россия)
- **Анатолий ТКАЧУК**, Председатель Института гражданского общества, советник Президента Украины (Украина)
- **Виталий СИЛИЦКИЙ**, Директор Белорусского института стратегических исследований (Беларусь)

- **Евгений ЗАХАРОВ**, Сопредседатель Харьковской правозащитной группы, Председатель правления Украинского Хельсинского союза по правам человека (Украина)
- **Павел КАЗАНЕЦКИ**, Председатель Центра восточноевропейской демократии (Польша)
- **Наталья ДНИПРЕНКО**, Заместитель директора Департамента коммуникации власти и общественности Секретариата Кабинета Министров Украины (Украина)

Вопросы и ответы. Дискуссия

11.45 Кофе пауза

12.15 **Второе пленарное заседание**

«Демократические стандарты и национальное законодательство о НПО: ограничения и стимулы для формирования деятельного гражданского общества»

Модератор:

- **Кирил РИТЧИ**, Президент Группы гражданского общества и демократии, Конференция международных неправительственных организаций Совета Европы (Совет Европы, Страсбург)
- **Давид МУР**, Программный директор Европейского центра некоммерческого права (Венгрия)
- **Елена ТОНКАЧОВА**, Председатель Правления Фонда развития правовых технологий (Беларусь)
- **Дарья МИЛОСЛАВСКАЯ**, Директор программ в России Международного центра некоммерческого права (Россия)
- **Максим ЛАЦИБА**, Координатор программ Украинского национального центра политических исследований (Украина)
- **Анна КРАЕВСКА**, Эксперт по мониторингу Института общественных дел (Польша)
- **Джереме МакБРАЙД**, Эксперт Совета Европы (Великобритания)

Вопросы и ответы. Дискуссия

14.00 **Пресс-брифинг организаторов**

Обед

15.30 **Приветствие участников Конгресса от имени Министерства иностранных дел Украины**

- **Андрей ВЕСЕЛОВСКИЙ**, Заместитель министра иностранных дел Украины (Украина)

15.40 **Третье пленарное заседание**

«НПО и выборы: общественный мониторинг и просвещение избирателей как фактор обеспечения качества демократических трансформаций»

Модератор:

- **Игорь ПОПОВ**, Председатель Комитета избирателей Украины (Украина)
- **Михаил ГОРНЫЙ**, Исполнительный директор Центра «Стратегия» (Россия)
- **Юрий ЯКИМЕНКО**, Директор политико-правовых программ Центра Разумкова (Украина)
- **Виктор ЧЕРНОВ**, Исполнительный директор ОО «Открытое общество» (Беларусь)

Вопросы и ответы. Дискуссия

16.30 Кофе пауза

17.00 **Работа в секциях**

I. Обеспечение права на свободу ассоциаций и мирных собраний: опыт и проблемы стран региона

Эксперты — модераторы:

- **Сергей АЛЬФЕР**, Директор Белорусского центра конституционализма и сравнительно-правовых исследований (Беларусь)

- **Нина БЕЛЯЕВА**, Гражданская сеть «Мы граждане!», Президент Международного Общественного Фонда «Интерлигал» (Россия)

II. Процесс принятия политических решений в странах региона: проблемы гражданского участия

Эксперты — модераторы:

- **Ромеди АРКВИНТ**, Президент Федерального союза европейских национальностей (Швейцария)
- **Владислав РОМАНОВ**, Председатель Ассоциации аналитиков политики (Украина)

III. Осознанный выбор versus популизм: роль и возможности гражданского общества

Эксперты — модераторы:

- **Виорел ЧЕБОТАРУ**, Директор Европейского института политических исследований (Молдова)
- **Евгений БЫСТРИЦКИЙ**, Исполнительный директор Международного Фонда «Возрождение» (Украина)

19.00 Ужин

27 ноября 2007 года, вторник

09.30 Четвертое пленарное заседание «Региональное сотрудничество НПО и европейский выбор»

Модераторы:

- **Инна ПИДЛУСКАЯ**, Исполнительный директор международной неправительственной сети «Ялтинская Европейская Стратегия» (YES) (Украина)
- **Аннелизе ОЕШГЕР**, Президент Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы (Совет Европы, Страсбург)
- **Карин НОРДМЭЕР**, Вице-президент Группы по гендерному равенству, Конференция международных неправительственных организаций Совета Европы (Совет Европы, Страсбург)
- **Збигнев ПИСАРСКИ**, Председатель Совета Фонда Казимира Пуласки (Польша)
- **Вячеслав ПОЗНЯК**, Координатор Международного Интернет-портала «WIDER EUROPE» (Беларусь)

Вопросы и ответы. Дискуссия

10.30 Кофе пауза

11.00 Работа в секциях

IV. «Балто — Черноморское общественное пространство»: строим общие планы, решаем общие проблемы

Эксперт — модератор:

- **Теван ПОГОСЯН**, Исполнительный директор Международного центра человеческого развития (Армения)
- **Игорь КОГУТ**, Председатель Совета Лаборатории законодательных инициатив, Директор Украинской школы политических студий (Украина)

V. Взаимодействие НПО с европейскими институтами

Эксперты — модераторы:

- **Катажина ПИСАРСКА**, Президент Польского Форума молодых дипломатов (Польша)
- **Юрий ДЖИБЛАДЗЕ**, Президент Центра развития демократии и прав человека (Россия)

VI. Гражданское общество в Беларуси в контексте регионального и общеевропейского сотрудничества

Эксперты — модераторы:

- **Аке ПЕТЕРСОН**, Представитель Генерального Секретаря Совета Европы в Украине по вопросам координации программ сотрудничества с Украиной (Швеция / Украина)
- **Балаш ЯРАБИК**, Председатель Консорциума Программы поддержки организационного развития (Проект «Пакт Украина») (Словакия / Украина)

13.00 Заключительное пленарное заседание

Докладчики:

- **Филипп БЛЭР**, Директор демократических институций Совета Европы (Совет Европы, Страсбург)
 - **Аннелизе ОЕШГЕР**, Президент Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы (Совет Европы, Страсбург)
 - **Игорь КОГУТ**, Председатель Совета Лаборатории законодательных инициатив, Директор Украинской школы политических студий (Украина)
-
- Презентация результатов работы в секциях
 - Принятие Резолюции Конгресса
 - Краткие выступления от представителей белорусских, польских, российских и украинских НПО

Закрытие Конгресса

ОРГАНИЗАТОРЫ И ПАРТНЕРЫ



Конференция международных неправительственных организаций Совета Европы



Лаборатория законодательных инициатив



Международный Фонд «Возрождение»

Конференция международных неправительственных организаций Совета Европы

Независимые общественные организации являются неотъемлемым компонентом европейского общества. Они гарантируют свободу выражения и ассоциации — важнейших основ демократии. Принимая во внимание их влияние, Совет Европы дает возможность международным НПО получить статус участия (participatory status). Более детальная информация о Конференции международных неправительственных организаций Совета Европы доступна на веб-странице: <http://www.coe.int/T/E/NGO/public/>

Лаборатория законодательных инициатив

Лаборатория законодательных инициатив — независимый аналитический центр, основанный в апреле 2000 года. Целью деятельности является содействие развитию законодательства, изучение основ парламентаризма и деятельности Верховного Совета Украины, обеспечение вовлечения общественности в законодательный процесс, содействие осуществлению демократических преобразований в Украине. Основные области деятельности: (1) подготовка аналитических материалов и проведение экспертных исследований государственной политики, законодательства и парламентаризма; (2) мониторинг деятельности парламента; (3) разработка предложений и проектов законодательных и других нормативно-правовых актов с целью усовершенствования правовой базы Украины; (4) организация дискуссий (круглых столов, конференций) для обсуждения актуальных проблем законотворчества и государственной политики. С 2001 года организация публикует собственное информационно-аналитическое издание — журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ». Кроме аналитической деятельности, Лаборатория законодательных инициатив также реализует образовательные проекты. Украинская школа политических студий — совместная программа Лаборатории законодательных инициатив и Совета Европы, целью которого является обучение и поддержка новой генерации политиков, государственных служащих, лидеров гражданского общества, предпринимателей, журналистов, юристов, способных сформировать и реализовать украинскую европейскую идею. Более детальная информация доступна на веб-странице: www.parlament.org.ua.

Международный Фонд «Возрождение»

Международный фонд «Возрождение» (МФВ) основан в апреле 1990 года. Он относится к сети фондов Джорджа Сороса, что состоит из национальных и региональных фондов более чем в тридцати странах мира, в основном в Центральной и Восточной Европе и на территории бывшего Советского Союза. Эти фонды объединяет общая цель — они поддерживают правовые, медийные, образовательные, медицинские, социальные инициативы, что содействуют развитию и утверждению открытого общества. МФВ является самой большой национальной благотворительной общественной организацией в Украине. Задание Фонда — финансово и организационно содействовать становлению демократического, открытого общества в Украине путем поддержки важных для его развития гражданских инициатив. Детально: www.irf.kiev.ua.

Региональные партнеры



Группа Заграница



Фонд им. Казимежа Пулаского



Польский форум
молодых дипломатов

Польша



Московский Центр Карнеги



Гражданская сеть
«Мы граждане!»



Московская школа
политических
исследований

Российская Федерация



Белорусский институт
стратегических исследований



Проект «Пакт Украина»



Восточноевропейская
школа политических
исследований

Беларусь

Офис Организационного комитета

- Анжела ЕВГЕНЬЕВА, Координатор
- Олеся КИРИЧЕНКО, Финансовый менеджер
- Светлана МАТВИЕНКО, Региональный координатор (Российская Федерация, Беларусь)
- Наталья КОЛОДЯЖНАЯ, Региональный координатор (Украина)
- Андрей КОГУТ, Региональный координатор (Польша)
- Оксана ГРИЦУК, Региональный координатор (Азербайджан, Армения, Грузия, Молдова, страны Балтийского региона и Словакия)
- Александр СИНЕОКИЙ, Аналитическая поддержка
- Елена ЧЕБАНЕНКО, Аналитическая поддержка
- Вячеслав ШРАМОВИЧ, Информационная поддержка, связи со СМИ
- Наталья СИНЕОКАЯ, Информационная поддержка

Благодаря поддержке



Совместной программы Совета Европы и Европейской Комиссии
«Поддержка демократических процессов в Украине и Южном Кавказе»

Правительства Нидерландов

Организационный комитет

- **Евгений БЫСТРИЦКИЙ**, Исполнительный директор Международного Фонда «Возрождение»
- **Игорь КОГУТ**, Председатель Совета Лаборатории законодательных инициатив, Директор Украинской школы политических студий
- **Евгений ЗАХАРОВ**, Сопредседатель Харьковской правозащитной группы, Председатель правления Украинского Хельсинского союза по правам человека
- **Максим ЛАЦИБА**, Координатор программ Украинского национального центра политических исследований
- **Аке ПЕТЕРСОН**, Представитель Генерального Секретаря Совета Европы в Украине по вопросам координации программ сотрудничества с Украиной
- **Инна ПИДЛУСКАЯ**, Исполнительный директор международной неправительственной сети «Ялтинская Европейская Стратегия» (YES)
- **Игорь ПОПОВ**, Председатель Комитета избирателей Украины
- **Анатолий ТКАЧУК**, Председатель Института гражданского общества, советник Президента Украины

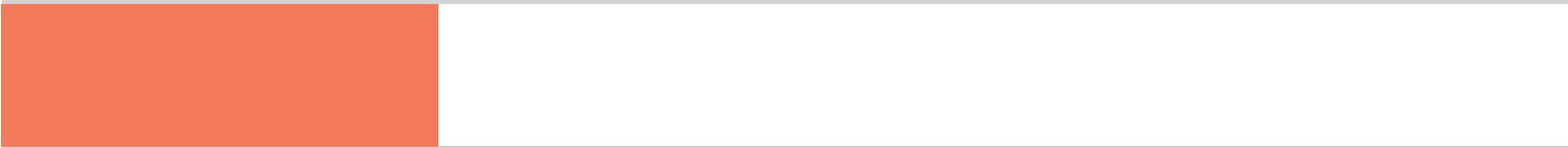
Контакты Офиса Организационного комитета

Ул. Нижний Вал 33, офис 8
г. Киев, 04071 Украина

тел.: +38 (044) 531 37 68
факс: +38 (044) 425 25 33

Более подробную информацию Вы можете найти на веб-странице Конгресса:

www.ngocongress.kiev.ua

- 
- Introduction
 - Welcomes
 - Speaking points
 - National reports
 - Resolution
 - Programme
 - Organizers and partners

INTRODUCTION

Regional NGO congresses have been initiated on the results of the Third Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe (Warsaw, 16-17 May 2005). The Council of Europe conference of international non-governmental organisations presented a new pilot project for national non-governmental organisations from 47 Council of Europe member states with the idea to gather representatives of the leading national NGOs at regional congresses in order to discuss their current problems concerning participation of the civil society in the construction and consolidation of democracy. The First Regional NGO Congress took place in March 2006 in Warsaw, Poland, and the second one — on 25-27 November 2007 in Kyiv, Ukraine.

This publication describes the results of Kyiv Regional Congress which attracted more than 200 NGOs from different countries. The Congress became a platform where leaders of front-rank national NGOs received an opportunity to discuss the role of NGOs in the development and consolidation of democracy, to consider the possibilities and prospects of regional cooperation, and to develop a resolution and recommendations on the activities of NGOs in the region. The discussion focused on four main topics:

1. The Role of NGOs in the Development and Consolidation of Democracy. Problems of NGO-Authorities Cooperation in the Context of Democratic Reforms Implementation in the Countries of the Region

The nature of relations between governments and the civil society is one of the determinative indicators of democracy. Establishment of efficient mechanisms of cooperation between the public and authorities in the context of consolidation of democracy and conduct of reforms is an indicator of the progressive transition from the authoritarian to the democratic regime. In this context, the discussion concentrated on the situation in the countries of the region, positive and negative experience of cooperation with authorities, analysis of the problem of «pro-governmental» and «oppositional» NGOs, the potential niche that NGOs can occupy in relation to the implementation of the reform process, the steps that need to be done for successful and fruitful cooperation etc.

2. Democratic Standards and National NGO Legislation: Restrictions and Motivations for Civil Society Development

Lack of proper legislative conditions for the functioning of NGOs is one of the main barriers that limit the activities of NGOs in the countries concerned. In this light, participants analysed the legal norms that regulate the NGO operation in order to define the main problems of the national legislation in different countries, consider European trends and coordinate the response of NGOs. The legal conditions under which NGOs function in Belarus, Russia, and Ukraine are characterised by essentially different problems: Belarusian legislation forces NGOs out of the legitimate area of existence, in particular as concerns in the context of criminal liability for the activities on the behalf of unregistered NGOs; in Russia, there have been attempts to establish total control on behalf of authorities over the activities of NGOs through discriminatory (in comparison with the regulation of commercial organisations) legislation; in Ukraine, there is a problem of lack of proper legal basis for the efficient cooperation between the civil society organisations and authorities, the necessity to amend the taxation legislation and form the basics for the national funding of NGOs. The work aiming at the improvement of the legislation shall be conducted at the national level; the participants, however, noted as a positive development in this sense that in October 2007 the Committee of Ministers of the Council of Europe passed its Recommendations on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe which will make it possible to improve the conditions of NGO activities, and called on the national governments to implement them.

3. NGOs and Elections: Public Monitoring and Voter Education as a Factor of the Quality of Democratic Transformations

Attention to this topic was prompted by the fact that in the countries moving towards the establishment of the democratic regime NGOs often become very active during elections. Discussing this issue, the speakers and participants have tried to define the reasons that cause the necessity to involve NGOs into the election process (establishment of election procedures, low trust of the voters to authorities, incompetence of election organisers, high level of corruption, lack of independent media etc); as well as the main forms of NGOs activities in the course of elections. The latter included monitoring initiatives (in order to prevent falsifications, protect the rights of election participants), raising public awareness (provision of objective information, establishment of conditions for the conscious choice, and promotion of the full-fledged political competition), education (training of observers and members of election commissions), and mobilisation campaigns. Participants agreed that, depending on the

conditions inside the country during elections, the focus of the public campaigns change and their efficiency primarily depends on whether NGOs are able to respond to the problems set up by the society, as well as their capability to coordinate their actions.

4. NGO Regional Cooperation and European Choice

This context provoked the necessity to define the notion of the region and the main lines that unite NGOs (the transition from the authoritarian regime to democracy, guidance by the European model and values, understanding of the necessity to establish communication and create a single public space). Then the participants discussed the notion of the European choice in the context of its correlation with the positions of different countries. Taking such peculiarities into account, the participants agreed that the most promising area of cooperation for the public is the establishment of the European values in the region. Development of such cooperation needs an efficient communication platform, and for this reason an Internet website www.non-gov.org was set up with the support of the Council of Europe.

In addition, six problematic aspects were defined within the above topics and discussed at round tables:

- Ensuring the freedom of association and peaceful gathering: the experience and problems of the countries of the region;
- Political decision-making in the countries of the region: problems of public participation;
- Conscious choice versus populism: the role and possibilities of the civil society;
- The Baltic and Black Sea civic space: building common plans and solving common problems;
- NGO cooperation with European institutions; and
- Civil society in Belarus in the context of regional and wide European cooperation.

This book includes:

- (1) The points of the speakers;
- (2) National reports prepared by national experts on the conditions of NGOs in Belarus, Russia, and Ukraine; and
- (3) The Congress Resolution defining the prospects, priorities, and objectives of further NGO cooperation in the Baltic and Black Sea region.

We hope very much that this publication will become our contribution into the harmonious and evolutionary development of the civil society in the countries of our region.

Angela YEVGENYEVA,
*Coordinator of the Second Regional NGO Congress,
Agency for Legislative Initiatives*

Second Regional NGO Congress *November 25–27, 2007, Kyiv, Ukraine*

Kyiv Regional NGO Congress is a three-day conference, attended by more than 200 participants from 15 European countries:

- NGO leaders from Ukraine, Russia, Poland, and Belarus (around 200 participants);
- NGO leaders from Azerbaijan, Armenia, Georgia, Moldova, Hungary, Baltic States, and Slovakia (around 15);
- Council of Europe representatives and international experts (around 15);
- Media (more than 20 representatives).

Organizers:

- Council of Europe INGO Conference
- Agency for Legislative Initiatives
- International Renaissance Foundation

See: www.ngocongress.kiev.ua

WELCOMES

*Greetings from the President of Ukraine
to the participants of the Congress
(in Ukrainian)*



Президент України

Учасникам Київського регіонального конгресу неурядових організацій

Щиро вітаю учасників і гостей Конгресу, який проходить у Києві з ініціативи Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи.

Радію, що саме Україну обрано місцем представленого форуму. Високо ціную сприяння та допомогу Ради Європи у його проведенні, а також внесок українських громадських об'єднань – лабораторії законодавчих ініціатив та міжнародного фонду «Відродження».

Громадянське суспільство – одна з основ сучасної європейської демократії. Його роль у політичному та соціальному житті надзвичайно важлива. Перекоаний, що результатом роботи учасників Конгресу – лідерів провідних національних неурядових організацій країн Центральної та Східної Європи – стануть нові можливості та перспективи регіонального співробітництва в Європі.

Бажаю учасникам форуму успішної та плідної роботи.

Віктор ЮЩЕНКО

«I AM GLAD THAT IT IS UKRAINE THAT HAS BEEN SELECTED AS THE VENUE FOR THIS FORUM»*Unofficial Translation***To Participants of Kyiv Regional NGO Congress**

I sincerely welcome the participants and guests of the Congress taking place in Kyiv on the initiative of the INGO Conference of the Council of Europe.

I am glad that it is Ukraine that has been selected as the venue for this forum. I highly appreciate the help and assistance provided by the Council of Europe in its organisation, as well as the contribution made by Ukrainian civil associations — the Agency for Legislative Initiatives and the International Renaissance Foundation.

Civil society is one of the bases of the modern European democracy. Its role in the political and social life is extremely important. I am convinced that the work of the Congress participants — leaders of the front-rank national NGOs of Central and Eastern Europe — will result in new possibilities and prospects of regional cooperation.

I wish the forum participants fruitful and successful work.

Victor YUSCHENKO,
President of Ukraine

**«I WOULD LIKE TO STRESS THE IMPORTANCE OF COOPERATION BETWEEN NGOS AND STATE AUTHORITIES»**

Oleksandr LAVRYNOVYCH, *Minister of Justice of Ukraine*

Starting with the very first moments of revival of Ukraine's independence, the process whereby democracy has been built in Ukraine has got well engraved in my memory. This is a difficult and intensive process, but I am really glad that I have been involved in it. The current condition of the civil society is a very important thing, and that is why one should know and understand the mechanisms that can be employed to strengthen and improve productivity of the civil society in Ukraine.

The starting point for the legislative support to NGOs in Ukraine is the year of 1993. Many laws have been passed since that time to improve the efficiency of the existing civil society structures. However, if at the early stages more attention was given to the public participation in political processes, now the stress is made on the general functioning of non-governmental organizations.

In Ukraine, the civil society is following the model of other European countries. Over the recent years, many youth movements have appeared, just like veteran unions, civic organisations of various orientations, new political parties etc. Citizens seek to be involved in political processes. This year the government has passed a very important document — the Concept for Cooperation Between Local Authorities and NGOs.

As to the NGO development, I would like to emphasise the very high speed at which charity funds are developing in Ukraine. Altogether, we 2,546 civil society organisations registered in Ukraine; soon their number will grow by another 200. There are 929 charity funds registered in Ukraine, and their number is growing from year to year. We also have 141 officially registered political parties. But we understand that the above figures do not fully reflect all the structures involved in the development of the civil society in Ukraine. There are more and more citizens who want to set up organisations that will be different from other practicing NGOs. There are also more and more regional and local NGOs.

I would like to stress the importance of cooperation between NGOs and local authorities. Currently, this cooperation exists in different forms. NGOs often have experts in different areas of life, therefore they exercise their influence on the decisions passed by governmental institutions — thus they play the decisive role in the decision-making by executive authorities.

I wish all participants of the Congress fruitful work, exchange of practices, information, as well as new impressions and contacts. I believe that establishment of the regional NGO network by our joint efforts will help us achieve a high level of democracy.



«FOR THE FULL-FLEDGED FUNCTIONING OF THE PUBLIC ADMINISTRATION MACHINE, EXTERNAL HELP IS VERY IMPORTANT»

Andriy VESELOVSKYI, *Deputy Minister for Foreign Affairs of Ukraine*

I would like to start with two well-known truths. First, democracy is the process that is never complete. As soon as no efforts are done to maintain it, it grows weaker. Therefore, support to the civil society should also become a permanent task, the failure of which may result in the weakening of the third sector and its inability to resist the constantly emerging challenges and problems. The second truth is that governmental machines are generally not very enthusiastic about supporting democratic processes. They do not like the democratic process, but they realise the necessity to

develop the nation. Thus, to some extent, the spread of democracy is the task of the society itself which shall solve the problems of competition between the society and the government.

At the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, as a bureaucratic body, these two truths are as well known, therefore the Ministry is trying, first of all, to support the democratic processes in the country, and secondly, to guard itself to the maximum extent possible for the attempts to stop it. There is a public council at the Ministry, which has been functioning for the recent two years already. It is composed of representatives of non-governmental organisations, institutions, research circles, political movements (but not parties) which every 2-3 months come together and discuss the most pressing issues at the expert level. Two of their meetings were dedicated to visa and migration policies. The urgency of these issues has been conditioned by Ukraine peculiar situation in this area. In May 2005, Ukraine introduced visa-free regime for the EU member states which provoked a question: «And what have we go in exchange?» The migration policy defines the real borders of the state. The number of migrants that come to Ukraine for further transit to Europe is rising by 20-30% every year. This is a real problem (both emotional, and financial).

The Ministry also has another, student council. Students are the lot that, without regard for rank, can look at serious problems from a specific perspective.

The Ministry of Foreign Affairs supports initiatives that have both public significance and external dimension at the same time. I will give you just one example: next February Kyiv will host the meeting of foreign ministers of EU and Black Sea countries (27 and 12 countries respectively). One of three pillars, which this initiative is based on, is democratic and good governance in the region. This ministerial event will also encompass a meeting at the level of non-governmental structures of the participating countries. An important question here is how many representatives of NGOs will come from these countries and how active they will be. Such NGO gathering is supposed to take place on the eve of the ministerial meeting for ministers to be able to discuss the ideas expressed by NGOs on the next day.

Another event that will be held on the initiative of the Ministry is the Fifth Assembly of the International Movement for Democracy which is scheduled to take place in Kyiv next April. Some of the NGOs that have been invited for participation are often in conflict with their governments.

Our third initiative, which has not yet been fully shaped, was launched in December 2005. It is the Forum for the Community of Democratic Choice. After Kyiv, such fora were held in Romania and Lithuania. The country where the next forum is going to take place has not yet been defined, but it is already known that the forum will focus on the problems important for building democracy under difficult circumstances.

For the full-fledged functioning of the public administration machine, external help is very important. The number of tasks that life puts forward for public administrators and modern society is growing in the geometrical progression.



«WE CALL ALL COUNTRIES OF THE REGION TO ACTIVE COOPERATION AND ENCOURAGEMENT OF A PUBLIC DIALOGUE NOT ONLY AT THE NATIONAL, BUT ALSO INTERNATIONAL LEVEL»

Ihor KOHUT, *On Behalf of the Organisation Committee Chairman of the Board of the Agency for Legislative Initiatives, Director of the Ukrainian School of Political Studies*

We are sincerely glad to welcome all participants and guests of the Second Regional NGO Congress in Ukraine, and we hope that it will become an important step for the development of democracy in the countries of the region.

A year after the First Regional NGO Congress in Warsaw (March 2006), the INGO Conference of the Council of Europe has again decided to gather the leading national NGOs to continue the constructive dialogue on the establishment of interregional relations, development of the common approaches for the consolidation of democracy and construction of the active civil society.

We are firmly convinced that a consolidated democracy and efficient governmental decisions are a guarantee of stability, economic and political progress, prevention of conflicts, and improvement of the living standards. All these can be achieved only with active participation of the civil society, therefore it is very important to build and support democratic institutions able to react in time for the needs of the people. For successful implementation of political, social, cultural, and economic reforms, we call all countries of the region to active cooperation and encouragement of a public dialogue not only at the national, but also international level.

We also urge governments of our countries, the Council of Europe, and the European Union to support activation of the regional cooperation in such areas as protection of human rights, political activity of the public, openness and transparency of political decision-making, efficient reforms in the political, economic, and social domains, compliance of elections with democratic standards, and harmonisation of legislation.

We are convinced that the Second Regional NGO Congress will help us to make an adequate assessment of democratic processes in the region, achievements and barriers on this way, discuss the level of the civil society participation, and strengthen the platform for regional cooperation.

We do hope that the Second Regional Congress will help us to spur involvement of the national and international NGOs in the implementation of the Action Plan adopted at the Third Summit of the Council of Europe (Warsaw 2005), as well as to advance and fulfil the recommendations made at the First Regional NGO Congress in Warsaw.

Accomplishment of this initiative would have been impossible without the support and involvement of many people and institutions. We would like to express our gratitude to the Council of Europe, the European Commission, the Dutch Government, the International Renaissance Foundation, and the Organizational Development Program (Pact Ukraine Project) for their financial and organisational support. In addition, we would like to thank our regional partners, such as the Carnegie Moscow Centre, We Citizens! Civic Network, Moscow School of Political Studies (Russia), the Belarus Institute of Strategic Studies, the Eastern European School of Political Studies (Belarus), Kazimierz Pułaski Foundation, the Polish Forum of Young Diplomats, and the Zagranica Group (Poland). We are also very thankful to the representatives of the Council of Europe Secretariat, the INGO Conference of the Council of Europe, and the Organisational Committee Office in Ukraine for their fruitful efforts on the implementation of this initiative.



«REGIONAL CONGRESSES MAKE IT POSSIBLE TO DEFINE COMMON PROBLEMS THAT CAN BE SOLVED BY JOINT EFFORTS»

Annelise OESCHGER, *President of the Council of Europe INGO Conference*

Cooperation of the Council of Europe INGO Conference with the Council of Europe itself means cooperation for preservation of independence which excludes any external pressure. I am convinced that NGOs should actively participate in the activities of the Council of Europe. Unfortunately, often nice words are not followed by actions, but the Council of Europe allows the Conference dealing with very sensitive issues (such as the problems of Belarus, for example), as well as participate in the adoption of declarations, statements, and mandates.

From the very beginning, the Conference has been dealing with the issues related to the Russian legislation which evidences how ambitious our organization is. Our work in this area has also been rather delicate, as we not only listened to the complaints of Russian NGOs, which are really limited in their rights, but also tried to promote a dialogue between them and the authorities. Unfortunately, Russian officials often say that their citizens are not yet mature enough for the active participation in the functioning of the third sector. My acquaintance with the Russian regions, however, proves a different thing. Therefore, it is important to remember that strengthening of the NGO positions also works for the strengthening of the public positions of the citizens. Officials are also citizens, and thus they should also be involved in the NGO activities.

Any statements and assessments made by the governments in relation to the NGO condition concern the civil society of their countries. Regional congresses make it possible to define common problems that can be solved by joint efforts. It should be noted that not only in Central and Eastern Europe, but also in Western Europe there is sharp need of help to the civil society. That is why it is really necessary to get united in order to supervise situation with NGOs in all regions of Europe.

One should not establish and cultivate new division lines in Europe. I hope that large-scale events like regional NGO congresses will make it possible to support the unity of the European civil society.



«COMMUNICATION IN THE FORM OF THE CONGRESS IS VERY IMPORTANT FOR THE COUNCIL OF EUROPE, SINCE IT TAKES INTO ACCOUNT THE REALITIES OF LIFE IN DIFFERENT COUNTRIES»

Jean-Louis LAURENS, *Council of Europe Director General of Political Affairs*

It is important to realise what happens when we, participants of large-scale events dedicated to the establishment of cooperation between NGOs, come back to our offices. Recalling the results of the first NGO congress that took place last March in Warsaw, I would like to briefly mention the key initiatives implemented in the recent eighteen months in the area of public cooperation.

It is important to underline the importance of the external support to the NGOs and establishment of Internet-platforms to support the civil society. Such a platform has become a permanently functioning link that ensures a distance cooperation of the non-governmental sector of the region for the exchange of experience.

Another result of the Warsaw Congress is the establishment of the expert committee for legislative initiatives — initiatives of the civil society for the civil society. It is well-known that one of the tasks of the Council of Europe is to provide expert support in the area of legislative-drafting; therefore the Council of Europe has come up with the idea to set up such a Committee. The committee aims at providing the civil society with a possibility to assess the compliance of the proposed laws with the European norms and standards.

One should separately mention activity of the Belarusian side in the process of organising non-governmental cooperation in the region. Currently, there is a practice of constant arrivals of delegations from Minsk to the meetings of Council of Europe Assembly, as well as participation in other important events. This cooperation was used as a basis for a new programme of assistance to the Belarusian civil society which is now actively discussed in Strasbourg. One should also note the establishment of the Belarusian School of Political Studies, which has become the sixteenth for the Council of Europe. This step gives us hope for strengthening of democratic principles in Belarus.

Generally, activity of the civil society as an actor of the Council of Europe is growing. Now representatives of the non-governmental sector together with officials propose many joint initiatives which form the area of mutual interest and responsibility. One should also note the establishment of the Forum of Democratic Societies in Stockholm last year, which has become a result of work of many NGOs. Thus, civil society not only gets assistance, but is also an active participant of the work done by the Council of Europe.

What should one expect from the Second Regional Congress? Firstly, enriched experience from communication with the old and new colleagues. This communication is very important for the Council of Europe, since it takes into account the realities of life in different countries. Secondly, productive discussion of specific ideas on urgent proposals in various areas, in particular the role of NGOs in the election process and development of the Political Initiatives Code that was actively discussed at Warsaw Congress etc.



«REGIONAL NGO CONGRESSES MAY HELP TO FORM NEW REGIONAL IDENTITY ON THE BASIS OF DEMOCRATIC TRADITIONS AND VALUES»

Yevhen BYSTRYTSKYI, *Executive Director of the International Renaissance Foundation*

The International Renaissance Foundation is an organisation which provides donor assistance all over the world, including in Ukraine. The Foundation is part of the Open Society system, but is a national organisation at the same time, meaning that any decisions on the provision of grants are taken by independent Ukrainian experts which make up a national expert council. A special attention should be given to the East-East Programme facilitating horizontal links between the countries of the Baltic and Black Sea Region.

The Renaissance Foundation regards NGOs as a basic element for the establishment of strong civil society, since they form the relevant infrastructure for further changes and modification of the civil society. Kyiv Regional NGO Congress is the acknowledgment of the role that Ukraine plays in shaping democracy, and the positive development dynamics demonstrated by the third sector development ever since the Orange Revolution. The support that is given by the Council of Europe and the European Commission here is really important here. Such changes, however, do not mean that democratic transformations have been completed — we are just at the beginning of this difficult journey. The third sector creates conditions for further transformations, while regional NGO congresses may help to form new regional identity on the basis of democratic traditions and values.

SPEAKING POINTS

The Role of NGOs in the Development and Consolidation of Democracy. Problems of NGO-Authorities Cooperation in the Context of Democratic Reforms Implementation in the Countries of the Region



«WHETHER THE GOVERNMENT LIKES IT OR NOT, IT WILL HAVE TO RECKON WITH NGOs»

Nikolay PETROV, *Chair of the Society and Regions Programme of the Carnegie Moscow Centre (Russia)*

First of all, I would like to touch upon the topic of elections in Russia. Today, we have many political parties in our country, which will be struggling for their place in the parliament. Therefore, we will have not just simple elections — this will be the first step that Putin will make to keep power in his hands. The elections will mark the beginning of a complicated six-month period when authorities will be trying to find a compromise.

Secondly, Russia has amended the NGO act, in particular as concerns the monitoring of their operation. As a result, some NGOs will be liquidated for multiple violations. Such regulation will become an instrument to influence NGOs, capable of forcing them to change their priorities and work for the benefit of the government.

Thirdly, part of the Public Chamber members has recently rotated. This body was set up three years ago, and it consists of three parts: one third is appointed by the president, another one third — by federal representatives, and the last part — by the regions.

The period between the end of the 80s and beginning of the 90s has seen active development of NGOs in Russia. This was a swift and short wave, which resulted in some very active NGOs today. Representatives of the third sector say that the process of democratisation has held up. They are to some extent right, but the traditions of democracy have been preserved.

NGOs continue developing. Today, the process of democratic consolidation has become activated in Russia. I would like to emphasise that Russia is a huge country, and therefore such processes at the federal level may be different from what is happening in the regions. Today, an official in the capital may control all regional processes which are not obvious at first glance at the level of the federation. Putin has decided to appoint officials, and not elect them, in response to the regions-capital face-off. Consequently, some officials, who have not been able to get into the federal government, can be appointed to the governmental offices in the regions. When such outsiders get into an alien environment, they have nothing to do with the formed regional elite. This approach disciplines and helps to disseminate democratic values among the citizens of the regions.

Now, a few words about positive aspects. The Public Chamber has a huge support from the local and regional authorities. As an individual body, it has no particular influence on the public, but the people that make part of it can support the NGOs that they represent.

In general terms, civil society in Russia can be divided into three blocks. Firstly, the NGOs that are supported by the government. They exist in order to help the government in those areas, which the government, for some reasons, cannot or does not want to deal with. Secondly, the opposition NGOs, which react to any violation of human rights by the government. Thirdly, the NGOs that have nothing to do with the government, as they have been formed by the society and for the society. Unfortunately, the third sector plays a minimal role in the public life of the society. In Russia, there are a lot of pro-governmental organisations, there are less opposition organisations, and really few third type organisations.

We have reasons to hope for the positive development of NGOs in the future. The society has stopped to be inert. It understands the necessity of serious reconstruction of many spheres of life in the country. Whether the government likes it or not, it will have to reckon with NGOs which, no doubt, reflect the public opinion.



«NGOs SHALL FILL IN THE VACUUM CAUSED BY DISINTEGRATION IN THE POLITICAL LIFE OF THE COUNTRY»

Anatoliy TKACHUK, *Director of the Civil Society Institute, Adviser to the President of Ukraine*

I want to stress the role of NGOs in the development of democracy, as well as its consolidation. It is very important for Ukraine, since, even if we have advanced in development of democracy, there are still a lot of efforts ahead of us for its consolidation.

Ukraine's democratic development can be divided into two stages. The first one covered the period between 1985 and 1992, the so called «perestroika». This was the time that generated an entire network of organisations, which initially have not been registered or recognised. They promoted democratic values and stood up for the idea of Ukraine's independence. This was also the time of one political party, which created many difficulties for the functioning of the third sector.

The second stage can be regarded as have taken place between 1992 and 1999 when NGOs started actively developing, as well as getting involved in civic and political processes. In addition, as soon as foreign donors made their appearance, they began funding initiatives of Ukrainian NGOs. It is then that the division of NGOs into political organisations and think tanks became obvious. Today, there are many such centres in Ukraine. In 1999, when President Kuchma was re-elected for the second term, Ukrainian NGOs raised to a new level of their development due to the construction of a multi-party system in Ukraine. Since the public considered that only political parties were able to build democracy in Ukraine, civic organisations were practically excluded from the lawmaking area (also activities of the organisations that were monitoring elections were rather restricted).

Generally, it is difficult to overestimate the role of NGOs. It is they that respond to the challenges of the society. For example, many citizens of Kyiv are discontented about the activities of the local self-governance authorities, the level of industrial development of the city, congestion on the roads, but they cannot solve these issues themselves, as the existing mechanisms of direct democracy are not working. How can traffic issues be solved in Kyiv if local NGOs do not address city authorities? It is also well-known that citizens of Kyiv, Kharkiv, and certain other cities are dissatisfied with their mayors, but they cannot do anything about them through the local initiative mechanisms, as the referendum act which was passed back in 1991 is not efficient. Thus the civic organisations have a very broad field for their activity.

An important question is integration of the Ukrainian regions. Every parliamentary elections in Ukraine result in their symbolic split-up. Those parties that are in power now are not really worried about cooperation with the regions that have not supported them. This should come into the focus of NGOs, as they are not concerned about where to work — in Donbass or Galicia. They are first of all interested in protecting human rights. NGOs shall fill in the vacuum caused by disintegration in the political life of the country. Unification of the regions and various social groups should be taken into account when new NGO cooperation programmes are being developed. Even though recently foreign donors are not very active in supporting the third sector, NGOs should continue developing and strengthening their positions.



«THE GOVERNMENT SHOULD MAKE CONCESSION TO THE CIVIL SOCIETY, BOTH PARTIES SHOULD TRY TO ESTABLISH COOPERATION»

Vitaliy SILITSKIY, *Director of Belarus Strategic Studies Institute (Belarus)*

Talking about cooperation between NGOs and the government in Belarus in the context of democratic reforms is the same as talking about cooperation between native people and the conqueror in the context of preserving cultural heritage of Maya civilisation.

Unfortunately, no process of democratic reforms is observed in Belarus. Referring to the classification of the civil society offered by Mr Petrov, one can say that Belarus has only the second type NGOs, those that are in the opposition to the government. As an independent country, we have a rather short history, and now we have many organisations that try to fight the authoritarian government. Before 1996, there was no possibility for political competition, the civil society used to be politicised, and as to the political parties, they did not seem to have institutions or infrastructure necessary to be part of the third sector. Therefore, it is very difficult for us to distinguish political parties from the civil society, which we have started calling «the independent society». Thereby we mean NGOs and opposition political parties. At the time, when NGOs and political parties were mixed together, the only task of the civil society was to get rid of the old regime and form a new one. Coming to 2006, I would like to point out to the change in the behaviour of the government — the scale of political repressions has come down to their minimum. At the same time, the revolution that had been brewing in Belarus for ten years, turned out to be a sort of a disaster. At that time, we understood

that the wave of colour revolutions will not touch Belarus, and even if it happens, it will be an entirely different phenomenon. The year of 2006 became the time when dissident movements started being formed in our society. The uprising of 2006 became a kind of a heroic act. But at the same time, realising that no instantaneous reform of the political regime is possible, we were thinking: «And what next, in the long run?» The confrontation between the authorities and the opposition forces was happening in the context of protection and support of independence of Belarus. Lukashenko's position was clear — Belarus is part of Russia; and therefore we had to fight for our independence, and it was our message to the public. But when Lukashenko sharply changed his course and also started defending the idea of independence, our message, which was supposed to mobilise the public, lost all its sense. This resulted in the palpable stagnation of the civil society development.

As is known, after long-lasting bad events, something good should happen. What do we see in Belarus today? The society has become more rational. Relations between the society and the government have changed. If previously Lukashenko was seen as a charismatic leader, now people have become more realistic. They have started paying more attention to what he is doing, and his actions have, of course, changed under the influence of the beginning of the government-society dialogue.

There are serious economic problems in Belarus related to the unbeneficial trade relations with Russia, which forces the government to change the development strategy and policy. The consequences of this are well noticeable over ten-eleven months. The government cannot make any precise forecasts of economic and political development due to the instable oil and gas prices. Just a few years ago, the change of the foreign political course of Belarus would have been impossible, while now we already see an attempt of a dialogue with the EU and the USA. All of a sudden, the government of Belarus started listening to the opinion of the European Union.

Despite of all positive changes, political repressions still persist. This year, an author of an article published on the Internet has been arrested; therefore, the situation with political liberalisation is still terrible. I think that the 2006 events made the government understand that their attempts to impose their model of behaviour will have a relevant response. On the other hand it is impossible to separate the country from the influence of Russia, there is a need to look for other methods to support the processes of liberalisation in the country. The government should make concession to the civil society; both parties should try to establish cooperation. This week, the government has invited a few rockers who have been prohibited from performing for the recent three years, as their songs fully reflected the mood of the opposition. They have been offered to be taken off the black list under the condition that they stop performing at the events arranged by the opposition. This should be seen as an attempt to start a dialogue with the society, which is very important.

Despite of the fact that political repressions have not run out, their character has changed. These are no longer repressions that had place a few years ago. The opposition has also been trying to make attempts to establish cooperation, if not directly with the government, than, at least, with other representatives of the public.

«THERE ARE STRONG NGOs TODAY WHICH HAVE WHAT SAY TO THE GOVERNMENT FOR IT TO LISTEN»

Yevhen ZAKHAROV, *Co-Chairman of Kharkiv Human Rights Group, Chairman of the Board of Helsinki Human Rights Union (Ukraine)*



An important question is the role of human rights organisations and their relations with public authorities. How are they different from ordinary civic organizations? If the latter protect the interests of a certain social sector, the former deal with protection of individual human rights. They guard the idea of justice for all the society. An advocacy group is a product of the developed “social” society that is why such organisations could not exist in the Soviet times.

The possibility to protect human rights should be brought to the attention of public authorities. The state shall be in charge of its support, and advocacy groups should support the state in action. This dialogue should be developed in accordance with the principle of fair cooperation. We are ready to help the state to protect human rights always and by all possible means. The dialogue, however, is possible only if there is feedback, thus NGOs shall get access to information. There can be no cooperation if NGOs take the position of public prosecutors permanently accusing authorities. If no cooperation with the government can be established, NGOs should think what they are doing wrong. Unfortunately, the state is often biased about NGOs and supports only those of them that can be useful for it. In any case, NGO representatives should not be less qualified than officials.

In Ukraine, authorities began supporting NGOs after 1994, when they started seeing them as a good human resource. After the Orange Revolution, the idea of the NGO-government dialogue has been actively promoted. It appeared, however, that not many organisations can act efficiently. Nevertheless, there are strong NGOs today which have what say to the government for it to listen.

Unfortunately, Ukraine still has no law to regulate the freedom of associations; therefore many questions (like the role of the police in organisation of public rallies) remain unregulated. The relevant bill has been proposed, but all attempts to pass it have been unsuccessful so far.

In order to establish a dialogue with the government, NGOs should become more efficient and improve their qualification. We need to grow to make such cooperation successful and fruitful.



«UNDER THE POST-AUTHORITARIAN CONDITIONS, GOVERNMENTS NEED WEAK AND EASY TO CONTROL PARTNERS»

Paweł KAZANECKI, *President of the Eastern European Democratic Centre (Poland)*

Discussing the role of NGOs in constructing and consolidating democracy in the Baltic and Black Sea region, it is important to define the nature of relations between governments and civic organisations. The majority of governments in this region can be called post-authoritarian. Opposite to this type is democratic governance, which implies that society control the government through the mechanism of elections. As concerns the classification of NGOs, over the recent twenty years we observe development of their two types: first — abstract NGOs (or grant-eaters) which are very weakly connected to the society, and second — the NGOs that represent the interests of the public.

When defining the NGO-government relations, the main factor is the society. If civic organisations disappear, many people will be left without information. Therefore, civil society is necessary to clearly formulate public interests, to bring them to the attention of the government, and control its operation. Under the post-authoritarian conditions, the government wants civic organisations to be away from people. This is the main reason why governments support NGOs: on the one hand they want to compromise them having presented them as grant-eaters; on the other hand, they want to show that NGOs make harm to the society. Under the post-authoritarian conditions, governments need weak and easy to control partners.

Examples of Poland, Ukraine, and Belarus are interesting in the context of NGO-government cooperation. Over the recent few years, Polish authorities have started closely cooperating with civic organisations. Local self-governance bodies are more and more often funding activities of NGOs. Many Polish NGOs, however, are now going through a crisis: organisations that have existed for 20 years have exhausted their possibilities and have not been able to adapt to the new regime. Many Polish NGOs have also not learnt how to cooperate with the bureaucratic EU structures (the use of finance is particularly sharp). Consequently, we are not yet ready for make our third sector needed at the European level.

Talking about Ukraine, here democratic processes are still at their initial stage. Changes are often related to the limitation of funding provided by strong international structures. On the other hand, Ukrainian NGOs have not learnt to present their projects for grants, as well as to clearly formulate their interests and strategic plans. Currently, many small NGOs have been set up in Ukrainian regions, small representations of democracy at the regional level. Appearance of a multitude of civic organisations at the regional level is a litmus paper evidencing positive dynamics of the civil society development in Ukraine.

Belarus is a very bright example of post-authoritarianism. The government has legalised only those NGOs that are loyal to it. Despite of the marginalised society, the new generation shows initiative towards the development of the third sector; therefore new NGOs are less experiences, but with more initiative.

There are a few conditions for further development of civic organisations in the region. Firstly, NGOs will have any influence on the government only if they feel the reality of such influence. This implies not only cooperation, but also control on behalf of the third sector. Secondly, civic organisations should understand that the main source and aim of their existence is the society. Finally, democracy in our region depends on the level of self-organisation of the population.



«IT IS VERY IMPORTANT TO DEVELOP AND IMPLEMENT AN EFFICIENT PROCESS OF COMMUNICATION BETWEEN AUTHORITIES AND THE CIVIL SOCIETY»

Tetiana ANDRIYCHUK, *CMU Office for Communication between Authorities and the Public, Section for Society Development (Ukraine)*

There is a very important document for development of the civil society in Ukraine. It is the CMU decree on the concept to promote development of the civil society in Ukraine. The concept was passed only on 21 November 2007, while its development was launched back in 2004 with participation of a multitude of civic organisations. At that time a special group was set up at the CMU Secretariat for this purpose.

It should be noted that similar documents have already been developed and they are successfully functioning in many countries, like the UK and Croatia. The concept aims at establishing beneficial conditions for the development of the civil society and strengthening democracy in Ukraine. As concerns the tasks of the concept, it is mainly aiming to improve the legislation that regulates the development of the civil society. In addition, it is very important to develop and implement an efficient process of communication between authorities and the civil society. The concept will be supporting formation of the civic culture in Ukraine and will be developing the volunteer movement, charity, and sponsorship.

The concept defines the principles and forms of cooperation between executive authorities and the civil society, as well as the basics of trilateral relations between authorities, civil society institutions, and businesses. The document lists the measures aiming at the development of the NGO legislation and provisions on the international operation of the civil society institutions.

In general terms, the concept is a framework document which shall become the basis for specific actions, as well as monitoring of the envisaged measures that both public authorities, and civil society institutions will be able to implement. The monitoring envisages public opinion polls, monitoring of mass media, and other measures. It is very important that executive authorities will be creating conditions for civil society institutions to be able to monitor themselves the implementation of the concept.

The discussed decree also commissions public executive authorities to develop within one month a plan of measures on implementation of the concept in 2008. The authorities shall also do things with involvement of civil society institutions.



«MANY ORGANISATIONS ARE INCLINED TO SEE AUTHORITIES AS THEIR POTENTIAL ENEMIES, AND NOT PARTNERS»

Romedi ARQUINT, *President of the Federal Union of the European Nationalities (Switzerland)*

I will start with an overview of the models of NGO participation in the management of public affairs and decision-making. There is, of course, a variant of protest activities (like Green Peace which will never start negotiating with any government). Constructive activities of the third sector, however, imply a dialogue with the government and acknowledgement of its influence.

An up-down can be used to define the position of the Council of Europe which is a sort of an umbrella for all European NGOs that act as its representative partners in many political issues. Such a model at the national level may become a challenge for NGOs, as they will have to make the first step towards building an umbrella organisation that should become a participant of the dialogue with the state. Not many countries have been able to use this model.

The next model envisages delegation of powers from the state to NGOs. In Western countries, this is done in such areas as culture, art, or charity through the transfer of powers and financial resources. In this case, partners are chosen on the basis of the ability of this or that organisation to understand their tasks better than the official.

Another option is to set up institutionalised NGO bodies that would be in charge of cooperation with authorities and the state. Such bodies should develop a specific way of common decision-making.

In addition it is possible to use the mechanism of round tables as an informal variant of cooperation, practical and efficient way of conducting a dialogue that envisages implementation of the participation model. When launching such a mechanism, NGOs should first prove that they are able to conduct a dialogue, be active and invariable. Unfortunately, many organisations are inclined to see authorities as their potential enemies, and not partners which results in the constant change of guidelines that authorities follow in their cooperation with the third sector. The model of round tables gives a possibility to create a certain type of culture and views on the process of a dialogue.

NGOs should realise which form of a dialogue they want to choose in order to communicate with authorities. If no such dialogue works, they can use the media to support and promote their ideas. One should remember, however, that the media may demonstrate the opposition mood of this or that NGO in relation to the state and thus complicate negotiations and dialogue with the state.



«POWER SYSTEM SHALL FEEL PUBLIC COMPETITION»

Vladislav ROMANOV, *Association of Policy Analysts (Ukraine)*

If we talk about NGO participation in the process of policymaking and implementation, we should remember that the mission of the public administration is to provide services, and the mission of NGOs is to represent the interests of the public. NGOs can do a lot to make the process of service provision by public authorities maximally transparent and efficient.

The policy-making cycle is a sort of a closed circle, which starts from the problem identification. If a policy problem (i.e. a phenomenon that has broad public resonance) is incorrectly identified, this can result in a systemic mistake in the policy development. Problem identification is followed by development of an agenda, which shall define how the problem should be dealt with if at all dealt. The third stage is the development of alternatives: it is important to understand that there are always a few options to solve the problem. This is followed by the stage of option selection on the basis of such criteria as effectiveness, efficiency, and social justice. Finally, we pass to the decision-making, plan development, and assessment.

What is the role of NGOs in the policy-making system? I would single out three points here: first — at the stage when problem is identified, no other structures have better information about the public demand than NGOs. The third sector performs a lot of monitoring, conducts social polls, and contacts the press, which provides huge possibilities to formulate the problem before it becomes publicly understood. Secondly, NGOs can play a considerable role in the development of policy options. And finally, assessment. It is important that there are no mechanisms whereby the civil society could influence public authorities. Therefore, it is important to work for forcing politicians to take recommendations of the civil society into account. The power system shall feel public competition.

Democratic Standards and National NGO Legislation: Restrictions and Motivations for Civil Society Development



«OFTEN THE LEGISLATION IS USED AS AN INSTRUMENT TO LIMIT THE POSSIBILITIES OF NGOS RATHER THAN STIMULATE THEIR DEVELOPMENT»

David MOORE, *Programme Director of the European Centre for Non-for-Profit Law (Hungary)*

The mission of the European Centre for Non-for-Profit Law is to implement the standards promoting the development of the civil society in different countries. The many years of practice have shown that often the legislation is used as an instrument to limit the possibilities of NGOs rather than stimulate their development. For some countries, such practice has been customary. For example, in Belarus it has practically brought the role of NGOs down to zero, while in Ukraine and Georgia is catalysed the well-known events.

The problems existing in this area can be solved through clear definition of the legislative barriers that prevent the building of the efficient civil society. Firstly, there are legislative barriers that prevent NGOs' participation in the general civil society space. They include bans and restrictions on registration of NGOs, which forces citizens to participate in such organisations illegally. Secondly, it is difficult to use the law to define and establish the status of such organisations as public authorities have far too many powers to restrict the area of NGO activities. Thirdly, it is practically impossible to register international structures in some countries due to the complicated procedure.

The second category of legislative barriers includes the restrictions of the NGO operations. This often is expressed as a direct prohibition to be involved in political activities. Even if it is not directly envisaged by law, the government finds mechanisms to pressure and restrict the activities of the third sector, for example by requiring periodic reports from NGOs on their activities.

The third category covers the manipulations around the procedure of NGO liquidation. Frequently, any legislative grounds are found to restrict activities of organisations that are not loyal to authorities.

The fourth category concerns the restriction of the rights of NGO members to the free expression of their views (the freedom of speech). This is expressed in the necessity to receive additional permits for publications, the threat of criminal prosecution for the publication of material critical of the government, impossibility to develop the strategy for the protection of the civil society etc. In addition, it is a widespread practice to set up barrier for cooperation between various NGOs and their activists which results on the restriction of the right to free movement, access to information, and organisation of public events.

The fifth category is related to the use of resources, in particular financial ones, through the introduction of the system of permits and accountability. Such steps result in the reduction of foreign funding and considerably decrease the activity of the civil society.

Such barriers to the functioning of the civil society illustrate global world trends. Therefore, it is especially important to coordinate the response on behalf of NGOs.



«OVER THESE 18 MONTHS IN BELARUS CRIMINAL PROCEEDINGS HAVE BEEN INSTITUTED AGAINST 14 PEOPLE FOR THEIR ACTIVITIES ON BEHALF OF UNREGISTERED NGOS»

Elena TONKACHOVA, *Chairman of the Foundation for Legal Technologies Development (Belarus)*

There are certain trends that have shaped in the Belarusian society recently in relation to the NGO legislation. At the First Regional NGO Congress we discussed the situation with the exercise of the right to the freedom of association in Belarus and forecasted that the situation was going to deteriorate. Unfortunately, our forecast appeared to be true: over these 18 months criminal proceedings have been instituted against 14 people for their activities on behalf of unregistered NGOs.

This legislative norm appeared just before the 2006 presidential elections, and we have already seen its practical application over the recent eighteen months. The very fact of belonging to an unregistered organisation can be used as the grounds for instituting criminal proceedings. In this case, it is considered that the very fact of existence of such organisation and activity on its behalf constitutes a threat to the security of Belarus.

One of the reasons why unregistered organisations exist is that such organisations are not willing to go through registration. This is, however, the reason that is actively promoted by Belarus Ministry of justice. Recently, some of such NGOs (the Movement for Freedom headed by Alexander Melenkevich, the People's Front which has been trying to get registered over the recent 10 years, as well as the Vesna Human Rights Centre which was liquidated in March 2003), have tried to get registered but their attempts turned out to be futile.

In the recent eighteen months were received four observations of the UN Committee which were passed already upon liquidation of certain organisations, but none of them received national satisfaction as they were ignored by the government. A number of large-scale and important projects were not launched because the European Commission has not been able to reformat its work quickly enough under the conditions customary for Belarusians.



«IN RUSSIA COOPERATION BETWEEN CIVIL SOCIETY AND AUTHORITIES IS BASED ON DEPENDENCE ON AUTHORITIES»

Daria MILOSLAVSKAYA, *Programme Director of the International Centre for Non-for-Profit Law in Russia (Russia)*

An important question for the definition of the role of NGO in Russia is the dynamics of the legislative regulation of the functioning of the third sector in the recent 10 years. The legislation on non-for-profit organisations appeared and got established in Russia in the 1990s. Such legislation promoted development of civil society. These laws were amended only at the end of the previous decade, and it should be noted that such amendments deteriorated rather than improved the positions of NGOs.

The Tax Code passed in 2002 radically changed the taxation legislation for the non-for-profit organisations. The state strengthened the oversight of the non-for-profit organisation in two directions: firstly, the amendments introduced the check-up of the NGOs documents to their charter objectives; and secondly, they introduced a norm which exists in no other country than Uzbekistan obliging NGOs to provide substantial reports on their activities. In addition, they also limited the circle of people that can be members of civic organisations, and complicated the procedure for the amendment of charter and other related documents.

Russia as the country that signed practically all European conventions shall follow the European legislation on NGOs. All legal entities, including non-for-profit organisations, shall have equal rights and possibilities, but this is not so in Russia. There are, in fact, exclusions, in the third sector itself: one year after the above amendment came into force, religious organisations received certain indulgence in their activities in the shape of other forms and terms of reporting etc. In such a way, only publicly active non-for-profit organisations are covered by the NGO legislation.

Our study has revealed that the Russian legislation on non-for-profit organisations is discriminatory in comparison with the existing regulation of operation of commercial organisations. Non-for-profit organisations are checked up more frequently than commercial ones.

Currently, there are a great many laws in Russia that regulate cooperation between NGOs and authorities: in April 2006 there were about 1400 of them, while in October 2007 their number grew by 1000. The Public Chamber Act, which became the main momentum to the development of regional legislation, contains the principle of attraction of non-governmental organisations to the implementation of state programmes. The society and authorities shall cooperate in order to implement public interests and the interests of citizens. In Russia such cooperation is based on dependence on authorities.

The Russian legislator talks absolutely incomprehensible language to people. Recently, Levada Centre conducted a study of how people understand the recent amendments to the Non-for-profit Organisations Act. Unfortunately, we discovered that the majority of organisations simply do not understand what is written there; and this is not by chance as the state purposefully complicates certain norms in order to have a possibility of their various interpretations. And this is what happens: different norms are interpreted differently by different subjects of federation, and one can get different punishments for the same violation.

The Russian legislation does not promote development of public initiatives, as it complicates the conditions for the implementation of various functions. In 2004, Levada Centre conducted a study on participation of citizens in public life. Only 4% of Russians participate in public life, 75% consider that NGOs have no influence on authorities; in 2007, the same 4% mentioned the right to the freedom of association among the most important rights. This picture is rather logical: the rights to the freedom of speech and information are not considered to be most important in Russia.



«AMBITIONS OF THE UKRAINIAN CIVIL SOCIETY OUTGO THEIR REAL POSSIBILITIES»

Maxim LATSYBA, *Programme Coordinator of the Ukrainian Independent Centre for Political Studies (Ukraine)*

Civil society does exist in Ukraine. In addition, it is able to play the decisive role in the important moments of public life. One of the examples is the democratic revolution of 2004 with NGOs being its main ideologists. In addition, Ukraine has a really functioning network of NGOs both at the national and regional level. There are 52,500 civic, 10,500 charity, and 20,000 religious organisations and societies of apartment residents registered in Ukraine. The civic sector in Ukraine includes 46.5 mln people, which is quite a considerable asset. NGOs are rather consolidated and able to set up unions and coalitions. For example, in January and February 2007 they united for a public campaign «Zakharov — Ombudsman» when 360 NGOs signed an address to Ukrainian MPs requesting that they appoint Mr Zakharov, representative of the civic sector, Ombudsman.

Many organisations have quite a strong influence on the monitoring of the transparency of the election process. In particular, there exist three networks, the Committee of Voters of Ukraine, the OPORA Civic Network, and the Foundation of Regional Initiatives, which perform long- and short-term systemic monitoring. The National Exit Poll this year was to a fraction of percent comparable with the official result of the elections.

As concerns the monitoring of the government, there is a Cabinet of Ministers resolution which obliges public executive authorities to maintain their websites in order to publish information on their activities. Only 60% of public authorities, however, used to respect this norm. NGOs addressed President Victor Yushenko with a letter, and as a result of his response 19 out of 25 heads of regional state administrations were reprimanded. Today already 70% of regional authorities report on their activities through their websites.

Generally, ambitions of the Ukrainian civil society outgo their real possibilities. The majority of NGOs see themselves as the main democratisers of the post-Soviet space, as well as they try to shape the main development aims for the country and the society (e.g. many set the aim of Ukraine's membership in the EU or NATO).

Ukraine has a rather acceptable NGO legislation. Different organisations are able to define their aims for themselves with no interference on behalf of the state, but they have to act under the market conditions, meaning that the problem of funding is very important. Nevertheless, politicians are afraid to let NGOs out of their control. This is the reason why no improvement is done to the NGO legislation. Ukraine has its civil code and the Civic Association Act, but there is still no law on charity funds. For the next year there plans to pass the Tax Code which is supposed to envisage tax privileges for businesses supporting civic organisations.

Today, there is a Concept to Promote Development of Civil Society with one of its tasks being improvement of transparency of NGOs and their professionalism as concerns provision of social services, as well as implementation of procedures to influence the authorities. Business shall become the main partner for NGOs. In addition, one should hope for the European structures and funds.

A democratic country is not the one with the democratic prime minister, it is the one where every citizen is a democrat.



«MAJORITY OF THE RECENT INNOVATIONS IN THE POLISH NGO LEGISLATION HAVE BEEN AIMING AT STRENGTHENING THE STATE CONTROL OF THE CIVIL SOCIETY»

Anna KRAEVSKA, *Monitoring expert of the Public Affairs Institute (Poland)*

There are 63,000 NGOs registered in Poland today. A considerable part of them is composed of associations and funds. Their role is defined by legislative possibilities and restrictions that create conditions for the functioning of the civil society.

The Public Affairs institute monitors the functioning of the Polish third sector. This monitoring is called «Compass». The project is aiming at arranging cooperation between NGOs through provision of the objective and integral information on their activities, as well as explanation of legislative provisions as many norms regulating the third sector are scattered among different legislative acts.

The central place in the legislative regulation of NGO operation is occupied by the Association Act of 1999, the Foundation Act of 1994, and the Voluntary and Public Activities Act of 1993. Initially, the latter law was considered as a constitution for the Polish NGOs; however, it no longer fulfils this function today, as it establishes many restrictions on financial activities, as well as a possibility of the state control of such organisations, in particular those that provide public benefits.

Our study has shown that local self-governance authorities ignore the requirements of the national legislation. More than 80% of such bodies develop no legislatively envisaged programmes for their cooperation with NGOs. The first attempts to

amend the law with due consideration of the position of the third sector were made in 2005. Officially, however, such amendments have not been passed yet. There are hopes that as soon as the new parliament starts working the proposed amendments will be considered.

The weight of such modifications is increased by the fact that the majority of the recent innovations in the Polish NGO legislation have been aiming at strengthening the state control of the civil society. Today, more than 75% of NGOs face permanent financial problems. The proposed innovations establish that NGOs are obliged to confirm their financial solvency.

We hope to adopt efficient NGO legislation that will ensure productive cooperation with the government.



«IN OCTOBER 2007, THE COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE PASSED ITS RECOMMENDATION ON THE LEGAL STATUS OF NON-GOVERNMENTAL ORGANISATIONS IN EUROPE»

Jeremy McBride, *Council of Europe expert (Great Britain)*

In October 2007, the Committee of Ministers of the Council of Europe passed its Recommendation on the legal status of non-governmental organisations in Europe which will enable them to function in a better manner. Development of the recommendation was based on the key principles of NGO activities.

This recommendation is a legal document unanimously supported by the Committee of Ministers despite of the fact that one member state proposed amendments that would limit the operation of NGOs. As a result, the Recommendation has become a mandatory document for all CoE member states. The document establishes the minimal standards making it possible to increase the efficiency of the support provided by governments to non-governmental organisations. Many countries, though, considered that there was no sense in regulating cooperation between the civil society and the government, as in their national practice efficient cooperation between authorities and NGOs was obvious.

The Recommendation is not a separate document. It is accompanied by a Memorandum of Understanding which deciphers its norms by tying them up to judicial decisions related to the protection of NGO operation. In such a way, these decisions have become equivalent with recommendations instruments to regulate the NGO activities.

NGOs can be set up as voluntary unions and as agents aiming to achieve non-for-profit objectives of their founders or members. By their composition, NGOs may be international; their members are guaranteed the right to freedom of expression; and they shall be subordinated to certain management. In addition, the Recommendation envisages limitations to the registration of NGOs: the NGO charter may contain any aim provided it does not contradict the principles of democracy.

Despite of the attempts of universal regulation, in some countries their standards of civil society differ from the European ones. It is important to remember that international standards shall dominate, especially as concerns establishment of the principles of democracy. The main thing here is the practical implementation of the NGO standards in Europe as proposed by the Committee of Ministers.

NGOs and Elections: Public Monitoring and Voter Education as a Factor of the Quality of Democratic Transformations



«PARTICIPATION OF CIVIC ORGANISATIONS IN ELECTIONS IS CHARACTERISTIC OF THE COUNTRIES ON THEIR WAY TO DEMOCRACY»

Ihor POPOV, *Chairman of the Committee of Voters of Ukraine (Ukraine)*

Participation of civic organisations in elections is characteristic of the countries on their way to democracy. Under the conditions of democracy, civic organisations, practically, do not work on the elections, becoming more active only if any specific problems or threat to the democratic nature of elections arise.

The Central and Eastern Europe is a belt of transition from the totalitarian regime to the democratic one. Therefore, it generated many organisations that are dealing with elections. I, however, see it as a temporary phenomenon: we will learn now to conduct fair elections and we will abandon many NGOs that ensure such elections.

The reason that it is particularly the transit countries that general organisations working for elections are as follows: election procedures are only being established in such countries, and the level of trust of the electorate to the administration and professionalism of election organisers is rather low; also corruption is rather wide-spread.

Civic organisations actively respond to such problems set by the society, first of all, as concerns elections. NGOs train members of election commissions, mobilise electorate (and primarily, young people), protect human rights, create and support independent media, educate voters etc. Talking about voter education, be the way, we mean first of all dissemination of information on the election procedures, which is important at the early stages of establishing democratic elections or radical changes of the election system. Another important piece is analysis of election programmes: NGOs strive to ensure that elections become not the «fight of ratings» but rather the «fight of ideas».

There are many monitoring programmes that are used all over the world. For example, they are used to monitor reforms of election legislation, preparation to elections, work of election organisers, compilation and quality of voter lists, role of public authorities in the election process etc. In addition, one can speak about the monitoring of election campaigns, election disputes, counting of votes and summarising the results. Each civic organisation decides for itself what to monitor in each specific elections. In this case the common standards of reports are very important: they should contain recommendations, and not just criticism or statement of facts.

An important step for monitoring election is creation of an NGO coalition. On the one hand, coalition work is more trustworthy in the eyes of the society, and on the other hand, it saves time and other resources. It is very important to cooperate with the media, as without them it is difficult to talk about any influence on political elites.

An important question is funding of civil organisations in elections. If education programmes easily find funding at the national or international level, everything is much more difficult with monitoring programmes. Mainly, such programmes are supported by international organisations and charity funds, which is often used as a pretext to accuse NGOs that they are biased. At the same time, it is very difficult to get budget funding for monitoring programmes, as it often becomes the reason of the conflict of interests. The issue of funding is closely connected with political independence. On the organisation with good funding and recognised status can be independent. If in education campaign political independence is not a necessary thing, it is becomes a key element for monitoring of elections, as reports shall be neutral and objective.



«IN RUSSIA NGOs ACT AS AN ALTERNATIVE AND MORE OR LESS INDEPENDENT SOURCE OF INFORMATION ON ELECTIONS»

Mikhail GORNYI, *Executive Director of the Strategy Centre (Russia)*

Before discussing the 2007 campaign for elections to the State Duma of Russia, it is important to outline the political situation in general. Firstly, today there is a political monopoly in the country with no independent media. Secondly, the election legislation considerably limits the possibilities of the subjects of the political process to compete with each other. The election system of proportional representation, the necessity to collect 200,000 signatures of voters or deposit 60,000,000 roubles for the participation in the elections, 7-% election threshold for political parties, lack of quorum, absence of «against all» row in the ballot paper make it possible to control the composition of election participants. As a result, only 11 political parties have got access to the election race. Thirdly, the NGO legislation has been amended: registration requirements have become stricter, control of NGO operation — tougher, restrictions on foreign help — stiffer, and so on.

Under such conditions, NGOs act as an alternative and more or less independent source of information on elections. The main forms of their activity include monitoring of elections (registration, operation of election commissions, behaviour of various participants, violations), provision and discussion of information (arrangement of round tables, press conferences, discussion clubs), voter education (dissemination of information on legislation, rules, obligations, behaviour), and counting the results of the elections.

Currently, there is a huge number of organisations in Russia which deal with elections. Thus, organisation and conduct of fair and transparent elections is dealt with by the public policy centre, think tanks, voter associations, and human rights NGOs. There is an All-Russian Civic Congress calling on the voters to participate in the elections and vote against the power party, and political parties call on nominating the single candidate from the opposition. The Civic Pool, an unregistered organisation headed by Ella Panfilova, which was involved in monitoring of violations of election legislation, but dissolved itself after Mr Putin announced that he was going to participate in the elections. The Golos Association is in charge of monitoring of the campaign in the regions before registration, during the campaign, on the voting day, and during the counting of votes. In addition, We Citizens Coalition was set up, as well as For Fair Elections Union, the Interregional Voter Association; Transparency International-Russia is monitoring the media using the method that was tested in Argentina, Latvia, and Ukraine, as well as controlling the abuses of the administrative resource in the elections.



«UKRAINIAN NGOs HAVE ALREADY ACQUIRED EXPERIENCE OF INFLUENCING THE CHARACTER OF ELECTIONS, BUT, UNFORTUNATELY, THEY STILL HAVE NO EXPERIENCE OF INFLUENCING POLITICIANS AFTER THE CAMPAIGNS»

Yuriy YAKYMENKO, *Director of Political and Legal Programmes of Razumkov Centre (Ukraine)*

Three main priorities of NGO operation during elections, in my opinion, include ensuring conditions for fair and democratic elections, creating conditions for the conscious choice and promotion of the full-fledged political competition, as well as studying the preferences of citizens through various public opinion polls and trust ratings.

Ukraine's experience evidences that activities of Ukrainian NGOs on these three priorities have yielded a positive result. At the beginning of the 90s, the influence of civic organisations was not noticeable, while in the period between 2000 and 2004 they turned into a strong counteraction to the antidemocratic actions of public authorities. This was the time when public discussions of programmes of political parties were introduced. In reply to this, authorities launched their attack at so called grant-eaters.

As concerns the Orange Revolution, for example, various efforts taken by civic organisations gave a synergy effect — they made it possible to prevent falsification of voting and protect the civil rights. After this point in time, the situation in the country has become more beneficial for democratic elections. The 2006 elections can be considered demonstrative in this sense. Thus, three months before the elections the President of Ukraine set up a council of NGO representative for ensuring the voting rights of the citizens. This council modelled a voting situation at a polling station and developed various procedural proposals that were taken into account.

The drawbacks in the work of civic organisations are related to the fact that any election campaign results in the discredit of monitoring structures and non-governmental think-tanks, as well as attempts to manipulate the results of public opinion polls taken by political forces. Some sociological centres appear only for the period of election campaigns and disseminate unreliable information on the public opinion and ratings of candidates whereupon sociologists are accused of being biased. In addition, certain research centres become politicised in such a way: a representative of such organisations calls him- or herself an independent expert, being in fact involved in frank manipulation.

Ukrainian civic organisations have already acquired experience of influencing the character of elections. They are able to do something for this purpose, but, unfortunately, they still have no experience of influencing politicians after campaigns are over. Therefore, there is a need to form common principles of accountability, openness, and publicity of activities of politicians in general, and not only during elections.



«TODAY, IT IS DIFFICULT TO DRAW A DEMARCATION LINE BETWEEN THE CIVIL AND POLITICAL SOCIETY OF BELARUS»

Victor CHERNOV, *Executive Director of the Open Society Foundation (Belarus)*

Civic organisations in Belarus work on three priorities: mobilisation of the people on the voting day, fight against falsifications, and voter education. In the recent years, the best results have been demonstrated in the area of electoral mobilisation. Today, it is difficult to draw a demarcation line between the civil and political society of Belarus. Our political parties are thrown or of the political system and thus they have acquired the functions of civic organisations. At the same time, part of NGOs has undertaken to solve political tasks. It is the civil sector that has put upon itself the burden of fighting with the political regime.

Analysing the experience of Belarusian NGOs in the recent year, one can define two main bursts of political struggle: first — the 2001 presidential elections, and second — the 2006 presidential elections. Talking about 2001, at that time the main stake was put on the mobilisation of voters. A huge role was performed by the «Elect!» campaign recognised as one of the strongest and most efficient campaigns in the history of Belarus protest movement. However, it was not sufficiently coordinated with other campaigns and was not based on the principle of decentralisation. In addition, there were other campaigns such as «Time to Pick Out» and «Time to Take Out». These were very aggressive movements which rather scared voters away than attracted them to the side of the opposition.

As compared to 2001, political situation in 2006 considerably deteriorated because the framework conditions of NGO operation became much more difficult. In particular, there was a norm introduced that any activities on behalf of an unregistered organisation shall be subject to the criminal prosecution. A number of constructive campaign, however, did take place («For Freedom», «Solidarity Days»), as well as a number of destructive ones (in particular, «Fed Up With Him» and «Enough»).

«For Freedom» campaigns were arranged by the Assembly of Belarusian Prodemocratic Organisations. However, the very wording — «for freedom» — has turned out to be rather problematic. The idea of freedom is not seen as a fundamental value by the majority of Belarusians: 52% of Belarusians do not consider themselves to be Soviet people and only 26% identify themselves as Europeans. Consequently, European values, freedom in particular, are not yet seen as fundamental by the majority of Belarusian society. Thus, «For Freedom» campaign was mainly aiming at the people which already supported the idea of freedom: 22% of Belarusians always vote for democratic candidates, that is why they do not really need the slogan of freedom. As concerns the rest of the electorate, they need an absolutely different approach. In other words, the key problem of this campaign was its value limitedness.

The second, negative «Solidarity Days» campaign, being open-ended, became a symbol of Belarusian moral resistance. On 16 September 2004, the police broke up the picket dedicated to the memory of the disappeared politicians. It was decided then to put lighted candles in the windows on the 16th day of every month. However, according to the public opinion polls, only 22% of voters know about this campaign, 21% — support it, and only 2.4% participate in it.

Other campaigns were negative and limited in time. They were also organised only during elections and were rather of virtual character. The aim was to promote such campaigns as broad as possible on the Internet and thus create mass movement. But as a matter of fact, the virtual promotion and real life appeared to be in a very serious conflict. As a result, the printed visual products (T-shirts, badges etc) were left only to just a few activists.

Summarising, it is possible to make two important conclusions. Firstly, protest campaigns will be successful in Belarus when they will be performed by a broad coalition, be decentralised and well coordinated. Secondly, in order to get the society integrated in the fight against the regime, there is a need to overcome the value limitedness.

NGO Regional Cooperation and European Choice

«MUTUAL HELP IS THE GUARANTEE OF COMMON SUCCESS»



Inna PIDLUSKA, *Executive Director of the International Non-Governmental Network «Yalta European Strategy» (YES) (Ukraine)*

It is important to define what the European choice is and how cooperation should look like for it to become an everyday practice not only for NGOs, but also for governments.

The European choice means that the citizens choose a certain type of values, which they follow: respect of human rights, polyculturalism, tolerance etc. Here it is important to create conditions for different positions to be heard and implemented. The third sector has made this choice. Now our task is to help our citizens and governments to make this step as well.

Ukraine has declared its European choice at the state level — this is our public legislatively approved strategy that has no alternatives. The NGO contribution into making this choice undisputable at the state level is rather substantial. It is still, however, a long way from declaration to the true implementation. The European Choice is an absolutely different type of governance. There is no precise translation of this word, «governance». It means a new quality of power, which knows and fulfils its function in a proper way. This new quality implies creation of conditions for using the potential of the citizens.

As to the regional cooperation, it has two dimensions — capacity and commitment. Capacity means the search for and accessibility of the necessary resources. While as to the commitments, each functioning NGO has too many of them, therefore it is difficult for them to find time and resources to make their contribution to the regional cooperation. The latter can never be a unilateral process. Mutual help is the guarantee of common success.

«ONE OF SUCH ATTEMPTS HAS BEEN IMPLEMENTED IN THE SETUP OF THE INTERNET-PORTAL WWW.NON-GOV.ORG»



Zbigniew PISARSKI, *President of Casimir Pulaski Foundation (Poland)*

Efficient regional cooperation between NGOs needs a communication platform for the third sector, which will ensure exchange of information between representatives of the civil society in the Baltic and Black Sea region. Achievement of this aim is recognised as a priority by the Council of Europe. Therefore, attempts to contribute to the establishment of constant communication between NGOs of our regions should be made not only by international institutions, but also at the national level.

One of such attempts has been implemented in the setup of the Internet-portal www.non-gov.org aiming to establish relations between civic organisations of Western and Eastern Europe. The idea to make such a platform came up at the Warsaw Regional NGO Congress in March 2006 with the support of the Council of Europe. The initiative embodies the wish of the congress participants to solve the issue of communication between civic organisations between the Council of Europe member states and other countries. The website offers an NGO database, information on measures, grants and projects, employment regulations, calendar of events, electronic library, a forum, and other useful information. All these help not only to improve efficiency of cooperation in the third sector, but it also to unite the civil society of the region into an integral organism.

The particular nature of the portal is conditioned by many distinctive features: bilingual version (Russian and English), up-to-date content (everyday update), reliable partner sources, enough space for promotion of new projects, support of small NGOs. These and other characteristics make this website an efficient instrument of communication between third sector representatives of our countries.



«CAN ONE IMAGINE THAT NGOs OF THE REGION WILL PICK UP THE FUNCTION OF SOCIAL STRUCTURING OF THE REGION ORIENTED TOWARDS THE EUROPEAN VALUES?»

Vyacheslav POZNYAK, *WIDER EUROPE International Internet Portal Coordinator (Belarus)*

In Belarusian discourse you can often hear such slogans as «Belarus to Europe!», «Let There Be Europe!», «Europe, Be Wider!». Here it is essential to define regional problems with a focus on Belarusian problems related to the European choice.

From the perspective of constructivism in the theory of international relations, the new Eastern Europe — is the product of our activity. Therefore, it is especially important to pay a special attention to the regional cooperation between NGOs in the context of the European choice. Firstly, there is a problem of the region: does it exist and what does it represent? Secondly, existence or absence of the region conditions the necessity to define the peculiar features of cooperation between NGOs within its boundaries. Thirdly, it is important to find out what the European choice means, and how it is correlated with the positions of different countries and whether it can be estimated exclusively in positive terms.

As concerns the region, we deal with the mosaic multitude of formal and informal organisations. This indicates that certain states of the region have common interests and common vision of problems. It is obvious that the region really needs to be identified: if we talk about Eastern Europe, we mean three countries — Ukraine, Belarus, and Moldova, while other countries identify themselves as parts of Central Europe or the European Union. Such restrictions result in the problem of the region characteristics. Another approach is based on the criterion of membership in agreements related to energy supplies. Recently, the relative integrity of the region has been revealed itself in the provision of energy carriers and guaranteed transit of energy resources. This instrument is more efficient than political values or economic interests of states found in the region.

Such approaches prove that it is difficult to speak just about one specific region, as it is constantly fluctuating and changing. One theoretical work points out that integrity and systemic nature of the region is best defined by the notion of climate. In case of Belarus and the neighbouring countries, the outline of the region is adequately shown by the satellite picture of the climate map.

Problem number two: if there is no regional integrity, how can cooperation between the regional NGO develop? As compared to the situation in the neighbouring countries, NGOs in Belarus find themselves in the state of decline and marginalisation. Delegitimisation and lack of the possibility to exchange resources (including financial ones) makes cooperation truly problematic. The most acute problem that arises in this case and influences the public life is democratic elections. Social polls have shown that the majority of Belarusians are very slow when making their political choice which often very difficult for them. The majority of people consider themselves to be the bearers of Soviet values; thus, less than a half of them associate themselves with Europe. Partially, this is due to the lack of objective information and surplus of disinformation which is disseminated in the society.

Can one imagine that under such conditions, NGOs of the region will pick up the function of social structuring of the region oriented towards the European values? It is important to define which concepts are working. One of them is the idea and practice of the global civil society which may be implemented on the regional level. Broad communication between representatives of NGOs from different countries for establishment of relations and exchange of experience is an important step towards achievement of this aim.

NATIONAL REPORT: BELARUS

*Author: Victor CHERNOV,
Executive Director of the Open Society Foundation (Belarus)*

As on July 1, 2007 2223 non-government associations were registered in Belarus⁵². However, this includes a number of rather heterogeneous organizations, some of which have little to do with associated interest groups forming the third sector — non-government and non-profit organizations. If we take as a criterion of classification of non-government organizations (NGOs) subjects of creating civil associations, their so-called background, all Belarus formally non-government and non-commercial organizations can be divided into five groups.

The first one, and a pretty numerous one, include governmental NGOs (**GoNGOs**) created by the state or its contractors for mobilization of support to the official political course and setting state control over this or that sphere of public life. Such organizations quite often have budgetary funding and are fully controlled by public bodies. Many of them enjoy exclusive tax benefits, which makes it possible to successfully combine performance of functions delegated to them with business activity. The prime example from this category is «Belarus Republican Union of Youth» (BRUY).

The second group, which has almost disappeared now, is represented by a part of former soviet pro-government public organizations, of which certain transformation as autonomous associations is characteristic and lying in the aspiration to independently organize and represent their own interests (**postGoNGOs**). Until recently, these organizations included the «Federation of Trade Unions of Belarus», «Belarus Union of Youth» (former LCSYB), «Union of Belarus Scouts» (the renamed section of the former soviet pioneer organization), but later they were again integrated into the state system. Out of the currently operating structures, to this category it would be possible to very conditionally attribute «Belarus Society of Invalids».

The third group, which is also on verge of disappearance today, consists of NGOs created by foreign non-government donors as their permanent representatives in Belarus (**DoNGOs**). They are to assist to implementation of principles of market economy, civil society, pluralism democracy, law state. This group comprised (before their closing or retreat from Belarus) Belarus Soros Foundation, Counterpart-Belarus Bureau, representative office of Eurasia Foundation, etc. Among the few remaining ones, we could mention the representative office of F.Erbert Fund and ISAR representative office. However, this kind of structures can also be hardly regarded at the authentic third sector, as they are created by donors and are fully managed by them.

The fourth group is pro-party NGOs created by political parties and movements or their contractors for political recruiting, political mobilization and socialization (**partNGOs**). These are very politicized and, as a rule, unregistered associations, among which there are also such that are characterized by intolerance and tendency to violence, which does not let us attribute them to civil society⁵³. However, the majority of Belarus **partNGOs** are characterized by pro-democratic and pro-European orientation. They have various degrees of independence (or dependence) on their political founders, but almost all of them are brought together by relatively high civil potential. This category comprises, for example, «Youth Christian and Social Union «Young Democrats», «BNF Youth», «Lenin Communist Union of Youth», «Young Gramada», etc.

Finally, the fifth, the most numerous group is represented by non-government organizations created directly by citizens — voluntary self-management associations (**grass roots NGOs**). They arise based on initiative from below, when people independently unite for articulation of their interests and solution of problems of public life disturbing them, such as human rights, politics, local self-government, education, science, culture, ecology, social rehabilitation, health care.

The authentic third sector is made up by civil associations belonging to the two latter classifications groups, and it is them that will be analyzed below⁵⁴.

⁵² <http://www.minjust.by>

⁵³ See more: V. Chernov. Civil society and the third sector in Belarus / Contribution of Youths Organizations towards Becoming of Civil Society in Belarus. — M., 2006. — P. 18-22.

⁵⁴ It should be noted that among them there are organizations that are oriented towards problems related exceptionally to private life of their participants. Such structures fall out of the space of civil society (Ibid.).

Evolution of Belarus Third Sector

The present and the future of Belarus NGOs, their relations with state authorities and society, as well as internal problems of the third sector can be understood only in the context of historical processes that took place in the domain of civil organizations in the post-Soviet period.

The first in Belarus modern NGOs arose as long ago as in the second half of the 1980s. During the time that has passed, Belarus third sector had a quite complicated evolution, in which it is possible to distinguish three basic stages.

1. Crisis of the soviet system of corporatism, appearance of «non-formal associations» of citizens and their politicizing (the second half of the 1980s — 1991);

2. «Formalization» and de-politicizing of the third sector, becoming of the pluralism model of interests representation (1991 — 1996);

3. Reconstruction of the corporative system of interest groups, re-politicizing and deconsolidation of the third sector (from 1997 till now).

The first stage began in the mid-1980s and was related to the process of liberalization of the soviet post-totalitarian society («perestrojka»), which was in particular expressed in proclamation of «glasnost» and «socialistic pluralism of opinions». The crisis of the soviet corporative model of interests representation became an inevitable consequence of this new KPSU policy. The latter was based on total monopolization of functions of the political system by a strictly limited number of stakeholders (the party-state and economic machine) and on total prohibition of public activity unauthorized by authorities in the field of defense of particular interests. Transition to pluralism of opinions predictably resulted in appearance of a great number of non-government groups of citizens claiming to participate not only in the discussion, but also in political decision-making. As a result, critical «cracks» appeared in the system of soviet corporatism.

Inclusion of civil interest groups into the process of independent articulation and representation of their particular interests originally took place in the form of creation of informal (legally unregistered and non-institutionalized) public associations. Belarus «non-conformists» appeared, as a rule, in the youth environment and mainly focused on cultural and educational activity, revival of the Belarusian language, national and cultural traditions, restoration of historical monuments, environmental protection. That period saw formation of such, we could say, legendary organizations, as «Talaka», «Pahodnya», «Uzgorak», «S'vytanak», «Tuteyshyya». In the course of expansion of liberalization processes, the number of NGOs and directions of their activity began to broaden accordingly.

Gradually Belarus nationally-minded activist acquired the awareness that radical solution of urgent problems is impossible without politicizing of the informal movement, decision of the question about power, liquidation of the communist regime and in-depth democratization of the whole society. In 1986, the political debating-society «Sovremennik» appears. In 1987, representatives of a number of organizations from all regions of Belarus realize a convention of Belarus youth associations. As a result, politicizing of nationally oriented NGOs resulted in creation in 1989 of the BNF «Vozrozhdenie», which played at the end of 1980s — beginning of 1990s the leading role in consolidation of national and democratic forces in the country.

The second stage in evolution of Belarus third sector started after collapse of the communist regime and gaining state independence. These events entailed transition of government from open confrontation with NGOs to defensive and wait-and-see tactics. In 1994, the relatively democratic law «On Civil Associations» was adopted, the actually notification registration principle began to operate. All this had a positive impact on development of Belarus third sector. Steady growth of the number of associated groups took place in the country. The process of «formalization of non-conformists», open self-organization of citizens rapidly activated. Based on data of the Ministry of Justice of the Republic of Belarus, the number of registered NGOs grew from 24 in 1990 to almost 1000 at the end of 1995.

Certain professionalization and specialization of NGOs took place, which made it possible to effectively solve concrete practical issues in this or that sphere of the society's life. It is in this period that the majority of associations that today enjoy wide popularity and authority aroused, being the «carte-de-visite» of Belarus third sector (for example «Analytical Center «Strategy», «Independent Institute of Socio-Economic and Political Researches», ««Children of Chernobyl» Fund», «L.Sapega Fund», «Center «Supol'nasts'», etc.). At the same time, influenced by foreign experience, such organizations as «United Way», «Next Stop — New Life», «Union of Belarus Scouts», «Association of UNESCO Clubs» and many others were created.

The spectrum of student organizations broadened considerably. Contrary to 1992-1993, when independent student movement was represented by «Zadzynochann [association] of Belarus Students» only, by 1997 «Association of Political Studies Students», «Free Trade Union of Students», «Association of Architect Students», «Association of Students of Law», various student research societies appeared as well.

In this period, a considerable part of Belarus NGOs acquired the character of relatively stable associated groups expressly oriented towards expression and protection of their particular or public interests. They were characterized by a set procedure of decision-making, responsibility for their implementation, long-term and clearly formulated objectives. At that, the decisive role in strengthening of non-government organizations was played by financial and technical assistance on the part of inter-

national donors. This was the time of relative bloom of the third sector of Belarus in conditions of liberal enough attitude on the part of authorities.

The process of de-politicizing of the third sector began. Belarus NGOs gave up direct political actions and turned attention to realization of their statutory objectives and tasks. They began being engaged in civil education and enlightenment of population, environmental and research activity, assisting victims of Chernobyl, aspired to stimulate reformation of local self-government, etc.

Gradually, partner relations began to set up between NGOs and authorities, especially at the local level. Principles of mutual respect and parity acquired fundamental value in relations between the first and third sectors. In place of the destroyed corporative system of interests representation, a pluralism model began to be formed with elements of neo-corporatism. There appeared more or less big and multi-interests groups capable to effectively influence public power institutions and to counterbalance needs of each other (unions of businessmen, independent trade unions, organizations of industrial directorate, agrarians, bank capital, etc.). The growing network of interest groups competing among themselves was in the prospect to result in creation of a wide system of «checks and balances», which would relieve the society of the danger of dictatorship of any mono-interest.

The regimes change in November, 1996 interrupted development of many of the tendencies indicated above and signified beginning **of the third stage** in evolution of Belarus third sector, which continues till present. At this stage independent NGOs encountered numerous external challenges, as a result they had to start their struggle for elementary survival in conditions of hostile external environment.

Legislative framework for NGOs activity

The key legislative act regulating activity of Belarus NGOs is the Law of the Republic of Belarus «On Civil Associations». As it has been already mentioned, this law was passed in 1992 and since then it has been repeatedly amended. At the same time, approximately 150 more legislative acts, in which civil associations are mentioned as an object of state regulation, exist⁵⁵.

Article 36 of the Constitution of the Republic of Belarus guarantees the right of every citizen of the Republic of Belarus to freedom of associations. At the same time, legislative and other regulatory acts, as well as the practice of their application, considerably limit realization of this right of citizens. At calculation the index of stability of civil organizations, Belarus legal environment for their activity is estimated with the maximally low value (6.8 — 7 of the seven-point scale)⁵⁶.

According to data of the research conducted in 2003 by the Assembly of Belarus pro-democratic NGOs in association with the NGO «Independent Society of Legal Research» within the framework of the campaign «Joint Protection of Non-Government Organizations», 61% of NGOs polled assessed Belarus legislation as the one impeding development of NGOs, 33% — as making the development impossible. Thus, 94% of respondents indicated the current legal frames are unfavorable for their development⁵⁷.

The main distinctive feature characterizing Belarus legislation in the domain of NGOs lies in that the **permissive** principle of state registration and re-registering of civil associations stipulating **criminal** liability for activity on behalf of unregistered or not re-registered organizations is in force in Belarus.

In the initial wording of the law «On Civil Associations», the claiming principle of registration of civil associations was stipulated. However, in the Decree of the President of the Republic of Belarus of 26.01.1999 No.2 «On some measures for organization of activity of political parties, trade unions and other civil associations» the registration principle was substituted with the permissive principle. Governmental bodies (the Ministry of Justice, executive committees) have the right to refuse registration (re-registering). They can use this right in an absolutely arbitrary way, as for providing substantiation for refusal in registration, it is enough, as practice shows, that officials produced the most unsubstantiated claims. Chances of a civil organization to appeal against the decision of a registration body in judicial instances are close to zero. Thus, the final decision on registration of an was then to be made not by the Ministry of Justice, but a special interdepartmental body for issues of registration of civil, though abolished with a decree of the President of the Republic of Belarus in 2006.

Moreover, Decree No. 2 forbade activity of unregistered civil associations. First such NGOs fell under administrative liability, but on the eve of presidential elections of 2006 their activity started being prosecuted according to criminal procedures. The Chamber of Representatives adopted amendments to the Criminal Code of the Republic of Belarus, as a result of which there appeared article 193-1, in accordance to which for activity on behalf of an unregistered organization one can be punished with two years of imprisonment.

The Constitution of the Republic of Belarus allows limitation of individual rights and freedoms in strictly defined cases: for national security, public peace, protection of morality, health of the population, rights and freedoms of other persons (article 36). However, analysis of article 193 of CC of RB shows that bringing to criminal liability is possible not only for activity of an association causing this kind of harm (article 193-2), but also just for organization or participation in activity of **any** unregistered public association. Similar provisions of the Criminal Code fall short of the constitutional principle of admission of limitation of human rights and illegally limit the freedom of associations guaranteed by the Constitution.

⁵⁵ See: Non-Commercial Organizations in the Republic of Belarus. Collection of Legislative Acts. — Minsk, 2006.

⁵⁶ See: Contribution of youth organizations in becoming of civil society in Belarus. — M., 2006. — P.76.

⁵⁷ See: Right to association. — Minsk: Independent society of legal research, Assembly of Belarus NGOs. — 2004.

In the modern democratic world, creation of voluntary associations is one of inseparable human rights and does not require any special permission on behalf of the government. Therefore, civil organizations are not obliged to be registered at any government institution. As a result, a considerable part of non-government organizations operate **semi-legally**, i.e. they are not officially registered, but also not forbidden (naturally, at the condition that their activity is not illegal). The need for registration is mainly related to the aspiration of the association to open a bank account for a legal entity. But in this case, the sheer claiming or notification registration principle applies. Belarus legislation, on the contrary, set the permissive principle of registration and criminal punishment for engaging in «unregistered» public activity. Thus, all Belarus unregistered NGOs are put by the law in an **illegal** position, which is similar to the position of some extremist group usually subject to prohibition. Similar, though often even stricter legislation operates only in a number of autocratic regimes of Asia and Africa.

It is clearly that far not all organizations, especially created for realization of temporary tasks, find it expedient to be registered. For example, paternal committees at schools or temporary associations of citizens at the place of their residence. It turns out that members of this kind of organizations must be accountable under criminal procedures, and this would be complete nonsense. According to independent experts, article 193-1 was included into the Criminal Code only for strengthening safety of the current regime, clearance of the political field, liquidation of disagreeable NGOs and civil initiatives, such as «Partnership» and «Young Front». However, we cannot guarantee that other, politically neutral organizations for some reasons not pleasing officials, cannot be subject to criminal prosecution. Therefore, article 193-1 not only contradicts the Constitution, but may also in practice result in sad consequences, bringing to criminal liability of a lot of innocent people.

With respect to the very procedure of registration of an NGO, it is extremely bureaucratic, complicated and labor intensive. For registration, it is necessary to collect a considerable list of documents (more than ten items). The given documents are repeatedly checked and cross-checked, and sometimes are sent for examination to various public bodies. Often receipt of the conclusion of experts on expedience of creation of this or that organization is the objective of examination, not analysis of accordance of documents to requirements of legislation. The registration body must within one month make the decision either on registration of the organization, or on refusal of its registration, or on postponement of registration for certain reasons, but for the term of no more than one month. Actually, the process of state registration often takes much more time than one month from the moment of submitting documents for registration. A state duty is levied for registration of a civil association, while youth and children civil associations are exempt from paying it. A registered organization receives a certificate about registration.

NGOs in the process of state registration and/or accounting of their regional structures, as a rule, run into the problem of obtaining the legal address, i.e. premises where an office of the organization or its structure shall be situated. For example, account for a regional structure in one of regional cities, representatives of the republican youth civil association «Next Stop — New Life» spent about two years for searching for a legal address, visited approximately 15 establishments, one of which was even the ritual services bureau. They addressed the local administration for assistance. Even from those establishments with which a preliminary agreement was set, they received a refusal after a while. Leaders of the organization consider that the administration experienced pressure for the purpose of not allowing hosting an office of a branch of an active youth organization⁵⁸.

Besides, administrations of the majority of establishments reluctantly host civil organizations also for the reason that they have privileges (lowering weight) at payment of rent, and administration when leasing an office for an organization loses a considerable sum of money thereon.

Registration bodies carry out control over activity of a civil association. Foremost, accordance of activity of the civil association to the statute, as well as to the law «On Civil Associations» is the control object. For revealed violations — commitment of actions contradicting either the statute or law — written warnings to the management body are made. All the violations must be removed within the term of one month, about which it is necessary to inform the monitoring body.

Although the basic aspects of activity of civil associations are regulated by the law «On Civil Associations», other laws and regulatory acts also cover them. Control over activity of a civil association may be carried out by about 15 governmental bodies, and if a civil association has a license for any type of activity, the control is also carried out by the body that issued the license.

During the recent years, there is strengthening of control of registration bodies over activity of civil associations, as a result they forcedly liquidated a lot of civil structures⁵⁹. Liquidation of the majority of organizations was mainly carried out based on

⁵⁸ See.: I. Belaya. Legal context of development of the youth third sector / Contribution of youth organizations into becoming of civil society in Belarus. — M., 2006. — P.41.

⁵⁹ Thus, for the second half of 2001 — beginning of 2002, registration bodies appealed with a lawsuit for forced liquidation of a few youth NGOs and resource centers: «Zadzynochanne of Belarus Students», «Youth Information Center», «Brest Center for Support of Civil Initiatives «Vezha», Krychevskaya district organization «Free City». In 2003, in-depth audits were conducted at 801 NGOs (7 times more than in 2002), 810 written warnings were made (6 times more than in 2002), courts made decisions on liquidation of 51 NGOs. 78 NGOs, in most cases as a result of actions of registration bodies, were forced to self-liquidate. First of all, as well as in 2002, lawsuits for liquidation were submitted in regard to youth NGOs and regional resource centers: «Youth Christian-Social Union», «Ratusha» (Grodno), «Agency of Regional Development «Varuta» (Baranovichi), «Civil Initiatives» (Gomel), «Center of Youth Initiatives «Contour» (Vitebsk). In 2004, 15 republican and international, as well as 23 local NGOs were liquidated. 69 NGOs made the decision on self-liquidation. In 2005, 68 NGOs were liquidated. After 2005, no official statistics for liquidation of NGOs is available.

formal reasons: disparity of the seal, form, failure to notify about changing the legal address, inadequate office work, etc. Nevertheless, liquidations were focused above all at authoritative and active in the social and political sphere organizations. One of the last examples is «Independent Institute of Socio-Economic and Political Research» (today it continues its activity, but already as an organization incorporated in Lithuania). Though, among the organizations liquidated lately there is also the politically neutral youth civil association «New Group», and this shows that political passivity is not an indulgence either.

Another circumstance that considerably complicates activity of civil organizations lies in need of receiving an official permission for use of foreign humanitarian assistance. Foreign sponsorship must be registered at the Department of Humanitarian Activity of the Administrative Department of the President of the Republic of Belarus. Although the process of registration is to take no more than one month, in practice registration of gratuitous assistance requires no less than three months. More and more organizations obtain a refusal for registration of humanitarian assistance and thus are deprived of the opportunity to implement projects that on the competitive basis obtained support of international donor structures.

At the same time, we cannot but mark that after a meeting of representatives of the third sector with the Head of the Ministry of Justice taking place about two years ago, when a lot of questions and suggestions were offered by NGOs, a number of them were taken into account and implemented. Thus, now in the case of exposure by supervisory bodies of violations in activity of a civil association, its activity may only be halted, and the organization receives time for removal of the deficiencies. At the legislative level they have set concrete grounds for refusal of registration of an NGO. The system of receipt of permission for production of the seal and symbolic attributes (hymn, badge, pennant, tie) has been simplified. Per page rate of state duty for registration of the statute of an organization is abolished.

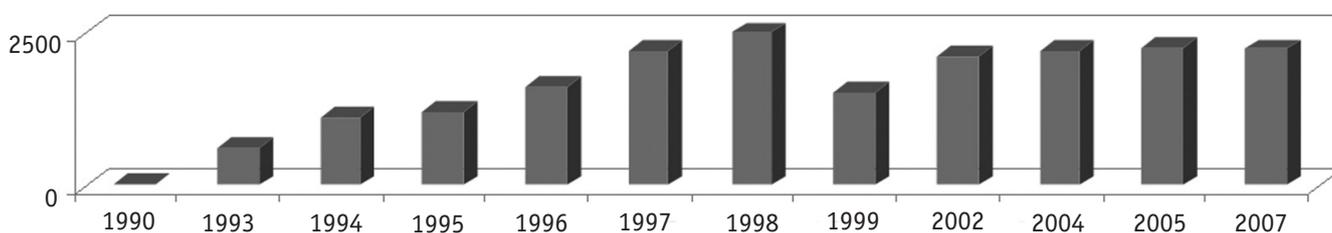
Quantitative Dynamics of NGOs

As it has already been mentioned, in total as on July, 1, 2007, in Belarus 2223 public associations were incorporated, including 230 international, 715 republican and 1278 local ones, 17 unions (associations) of civil associations, as well as 63 funds (4 international, 4 republican and 55 local ones).

At that, there are quite a lot of unregistered civil organizations in Belarus, but to indicate their at least approximate number appears as an impossible task without a special research. Based on our estimations, there are approximately as many of such organizations as of registered ones⁶⁰.

From 1991, a more or less stable growth of the number of non-government organizations has taken place in the country, which was not negatively affected even by the general re-registering of 1995 (See: Pict. 1). As a result, by 1999, when the second general re-registering began, the number of officially registered NGOs made up 2502 organizations. However, as a result of the new campaign of re-registering of civil associations, their quantity fell by the end of 1999 to 1537 organizations.

Among the NGOs that did not pass re-registering, there were not only «stillborn» structures existing only on paper but also a considerable number of operating and rather influential associations. For example, «Belarus Association of Young Politicians», «Belarus Euro Atlantic Association», «All-Belarus Club of Voters», «Democratic Fund», «Public Scientific and Analytical Center «Belarus Prospect» «Association «Pogonya».



Pict. 1. Quantitative dynamics of Belarus NGOs in 1990-2007

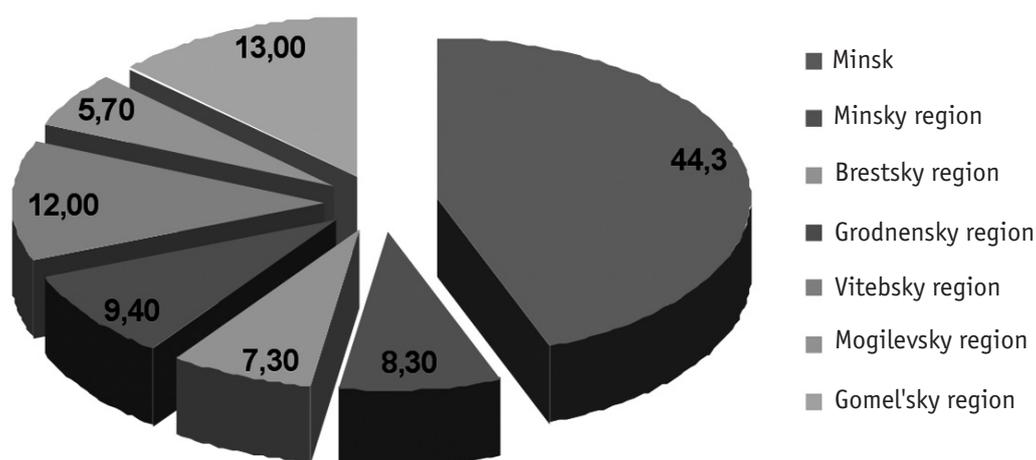
From 2000, the growth of the number of Belarus NGOs has recommenced, however the level of the beginning of 1999 has not yet been attained. Moreover, the period of 2002-2005 is marked with a considerable decline of positive dynamics in this process, and in 2007 there even appeared a negative tendency in quantitative dynamics of NGOs. If, based on data of the Ministry of Justice, as on June, 1, 2005 2300 NGOs were registered, as on July, 1, 2007 — already 2223 NGOs.

⁶⁰ <http://www.minjust.by>

Regional Distribution of NGOs

A few registers of civil associations are conducted in Belarus. The register of republican and international civil associations is maintained by the Ministry of Justice; registers of local civil associations — Administrations of Justice of Minsk Municipal Executive Committee and regional executive committees. No uniform register exists, which creates legal problems at registration and realization of activity of civil associations, as well as inconvenience at accumulation of information necessary for analytical work.

The highest level of concentration of civil associations is attained in Minsk (See: Pict. 2). Offices of the overwhelming majority of registered international and republican associations are located in the capital of Belarus. Activity of the majority from them does not spread outside the capital or has an episodic character in regions. Nevertheless, the total number of capital NGOs today makes up about 45%, while in the middle of the 1990s about 2/3 of organizations were concentrated in Minsk.

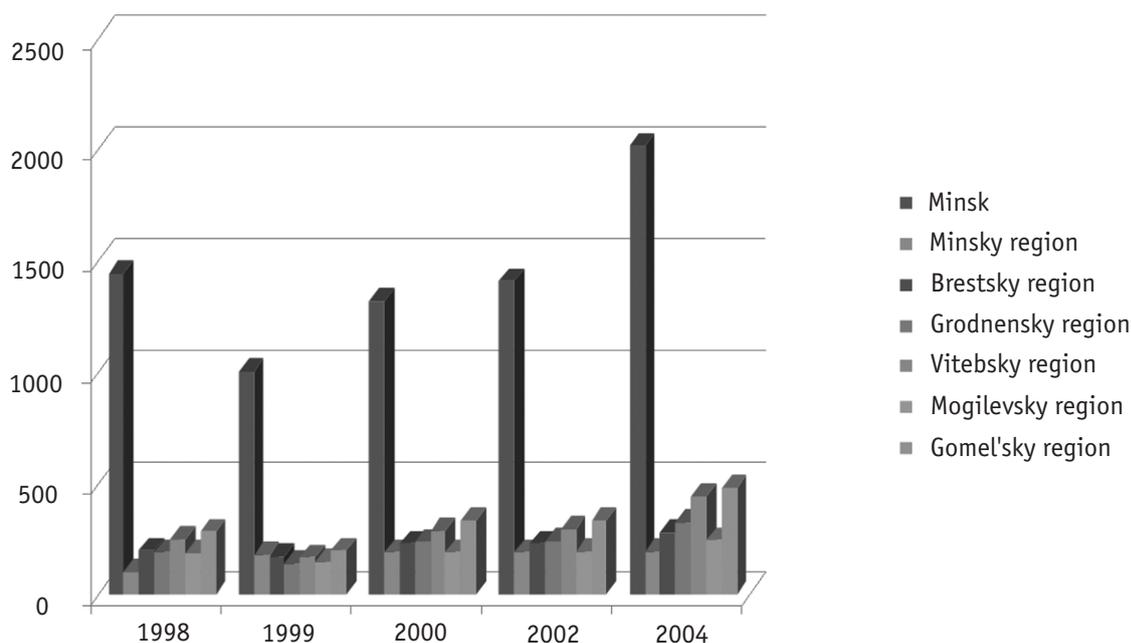


Pict. 2. Regional distribution of Belarus NGOs

Table 1. Change of the number of NGOs in Belarus in 1998-2004 by regions*

Year	Minsk	Minsky region	Brestsky region	Grodnensky region	Vitebsky region	Mogilevsky region	Gomel'sky region	Total
1998	1442	100	196	189	244	187	282	2640
1999	1004	175	167	139	165	147	197	2433
2000	1317	189	227	236	286	189	330	2760
2002	1408	189	228	240	292	192	331	2880
2004	1971	359	319	408	525	249	562	4320

*The number of NGOs is indicated in view of organizational structures
 Source: The database of civil associations of BRCA «United Way»



Pict. 3. Quantitative dynamics of Belarus NGOs in 1998-2004 by regions

At the same time, as analysis of information provided shows, the changes that have happened in distribution of civil associations by regions in 1997-1998 did not have the character of a steady trend. If we compare the percentage distributing of civil associations by regions of Belarus in 1998 and 2004, we can see that it practically did not change during the more than a five-year period (See: Pict. 3). And this testifies to a certain static character of the regional status of the third sector of Belarus.

It is impossible today to achieve expansion of the third sector without involving new resources. But new ideas new methods, new methods and forms of work are necessary for this purpose. A lot of approaches that arose at the beginning of the 1990s and continue to be reproduced in activity of Belarus NGOs at present conditions have exhausted themselves or have proved their ineffectiveness. However, the paved track is still attractive for some NGOs, and they continue following it repeating mistakes of the past.

Priority Directions of NGOs' Activity

Based on data of the Ministry of Justice, as on July, 1, 2007, there were registered in the Republic of Belarus:

- 522 (23.49%) of athletic and sports associations;
- 345 (15.5%) charity ones;
- 306 (13.76%) enlightenment, cultural and entertainment and educating ones;
- 152 (6.84%) youths associations, including 21 children ones;
- 141 (6.34%) associations of invalids of the war and labor, veterans;
- 108 (4.86%) research and technical ones;
- 99 (4.45%) organizations uniting national minorities;
- 69 (3.1%) uniting supporters of environmental protection, monuments of history and culture;
- 39 (1.75%) creative ones;
- 36 (1.61%) female ones;
- 406 (18.26%) other civil associations.

A considerably more differentiated picture of distribution of Belarus NGOs by directions of their activity is given by the BRCA «United Way». In table 2, this distribution is represented by periods covering the time from 1998 till 2004, which makes it possible to realize a comparative analysis of changes in priority directions of NGOs' activity.

Table 2. Distribution of civil associations of Belarus by directions of activity (%)

Year	1998	2000	2004
Protection of human rights and freedoms	6,9	3	5,7
Protection of consumers' rights	2,8	2,7	2,1
Education, enlightenment, bringing up	9,7	6	17,4
Charity		11	17,2
Youth, children	9,5	5,1	7,8
Social protection, rehabilitation	5,8	14,7	22,9
Arts, culture	10,8	15,1	12
Sports, leisure, tourism	15,4	13,8	19,4
Science	5,8	5,4	8,4
Healthcare and medicine	11,4	5	6,4
Vocational	5,4	9,4	13,1
Ecology, environmental protection	4,3	2,8	4,3
Organization of invalids	6,6	3,3	7
State, self-government and law	8,4	3,8	5,7
Chernobyl organization	20,8	3,7	4,5
Hobbies, organization based on interests	5,5	5,8	7,1
Female organization	2,4	1,4	3,4
National minorities	15,4	3,4	4,4
Economy, enterprise	4,1	2,7	3,2
Organization of servicemen, veterans of military forces and law enforcement bodies	9,6	3	4,4
Resource center	0,4	0,6	0,5
Mass media	1,1		
Other		8,9	9,5

Source: <http://www.ngo.by/ru/>

The foremost priority in directions of activity of Belarus NGOs remains, according to the BRCA «United Way» data as in 2004 within the sphere of social protection and rehabilitation of population (22.9%). Based on the same data, such direction of activity as «sports, leisure, tourism» has moved to the second place (19.4%), and based on more update information of the Ministry of Justice (1997) — even to the first place (23.49%)⁶¹. Obviously, such high specific gravity of associations of sports orientation is explained, on the one hand, by massive propaganda of physical culture and sports in state mass-media, and on the other — establishment de facto of the regime of favoring registration and activity of this kind of organizations⁶².

⁶¹ At that, the MoJ reports nothing about the number of NGOs engaged in social protection and rehabilitation — this indicator is absent in official classification of types of activity of civil associations.

⁶² This is, in particular, proved by the fact that during the recent years mainly sports associations have been registered, while all NGOs of social and political orientation applying for registration received the negative answer. The registration certificate will be in the nearest future most likely received by the civil association of political orientation «White Rus», the constituent convention of which took place on November, 17, 2007, but this organization is a pro-government one.

At same time, according to estimations of the MoJ, the second place by priority of types of activity belongs to charity organizations (15.5%). For comparison we should mark that based on information of the BRCA «United Way», organizations developing charity activity also take one of leading positions — in 2004 their share was 17.2%, which corresponds to the fourth place.

It is important to indicate positive dynamics in such direction of activity as «education, enlightenment, bringing up». If in 2000 this direction engaged, based on data of the BRCA «United Way», only 6.0% of all registered civil associations, in 2004 — 17.4%, i.e. an almost three-fold increase happened, which raised them to the third place. As is obvious from the information of the MoJ represented above, according to it «enlightenment, cultural and entertainment and educating» organizations are also at the third place, though having 13.76%.

According to the BRCA «United Way», the share of civil associations operating in the field of culture and arts has somewhat decreased in the last few years, however it still exceeds the specific gravity of this group of NGOs by the total amount as in 1998 (12% vs. 10.8%).

It is necessary to note though an insignificant but expressly traced increase of the priority of such direction of civil associations' activity as science. As in 1998, the share of civil associations operating in the field of science was 5.8%, and in 2004 — 8.4%.

Negative dynamics is observed in the recent few years for such directions of activity as «health care and medicine», «economy, enterprise», which is most likely related to their specificity incompatible in a number of cases with non-commercial activity. The share of civil associations engaged in problems of such socially unprotected layers of population as children, young people, veterans and others is also reducing.

The insignificant increase of the share of resource centers set by 2000 was leveled already in 2003. According to data of the BRCA «United Way», in 2004 only 10 civil associations of Belarus were resource centers for civil associations. Taking into account that in 2006 the fund «Nasha Vezha» was liquidated, today Belarus third sector disposes of nine resource centers.

Authorities and NGOs

Structures of civil society, by definition, are not founded from above, by the state, but arise up mainly from below, spontaneously, as a result of co-operation of citizens free and equal in rights.

In post-communist countries, a certain paradox of revival of civil society is that the decisive role in this process is played by the state. Totalitarianism, having liquidated naturally formed classes and social groups, left a poorly structured society, left-wing conservative social options and expectations, which hamper development of civil values and forms of organization on the way to democratic society. Therefore forming social groups with an expressed and politically defined interest is possible only with the help of public targeted policy. It is the state that carries out necessary socio-economic and political reforms resulting in structuring of society and formation of organized interest groups, which, in their turn, strengthen the public policy of modernization and deepen reforms carried out.

Experience of democratic development of countries of the Eastern Europe shows that partnership of the state and civil society appears a necessary condition for achievement of real reforms. Therefore relations of the state and civil organizations are built on the basis of mutual respect and equal rights cooperation. Governments try to respect rights of citizens to creation of voluntary associations, and citizens aspire to contribute into increase of efficiency of state administration. NGOs attract attention of the ruling elite and population to important public problems, analyze the state policy, suggest alternative options of development, mobilize voters for support of reforms, estimate results of work of governmental institutions, act as guarantors of their accountability. Finally, NGOs undertake a considerable part of functions for servicing population, effective realization of which cannot be realized either by the state or by private business.

Against this background, Belarus represents a unique phenomenon in the Eastern Europe region. The ruling class has not only failed to be replaced, it even has not gone through any substantial transformation, as it happened in neighboring countries. Attempts of restoration of some key elements of the former soviet order are conditioned by not only the personalist character of the political regime, but also by the aspiration of state bureaucracy to preserve control over property, to adjust modernization processes, foremost, to their own position and interests. Therefore, Belarus government acts today not so much as an agent of transformations and a partner of arising civil society, as a force resisting it.

In 1996-1997, the government gave up the defensive and wait-and-see tactic and passed to the policy of targeted expansion into the domain of the authentic third sector for the purpose of setting more complete control over it and thus to maximally extend the sphere of its presence in the society.

The character of the current political regime is such that it sees in any non-government structure, either a private commercial firm, a non-state higher education institution, a political party or a civil association, not an independent and equal in rights partner, but a potentially dangerous competitor able to offer a destabilizing public or political alternative. Therefore, the attitude of the government to NGOs depends on in what degree they are under control on the part of various sorts of governmental bodies and to what extent their activity fits in the framework of solution of those tasks that, according to opinion of authorities, meet state interests.

Any attempt of NGOs to get rid of state control, to operate independently, autonomously, and the more so to have an impact on public policy is considered as an act of hostility threatening destabilization of the present system. In strengthening of such organizations, in an increase of their number authorities justly see the threat of weakening of its impact in the society, especially if these organizations work for strengthening of civil society or are in the political opposition.

Another thing is if NGOs are under the government's control, do not represent any obvious threat for the political regime or, moreover, actively articulate their association with it. In this case, the government aims to make the NGOs serve its own interests and in a targeted way to use its resource opportunities, especially when the issue is solution of important social problems.

On the whole, the political course of the government in relation to NGOs is realized, in our view, in two basic directions:

- neutralization or limitation of opportunities for public activity of independent NGOs, displacement from the public field of the most advanced and authoritative independent organizations;
- creation of GoNGOs, de jure or de facto state-civil organizations aimed at replacing authentic NGOs and promoting the state political course in the proper segments and groups of society.

On the one hand, there is a tendency towards blocking or narrowing channels of political access and public articulation of interests of autonomous associations of citizens, legislative and administrative bureaucratic frames of their activity are becoming tougher.

On the other, quasi-civil corporate organizations are created, which receive in exchange for political support state resources and the monopoly right to representing interests of this or that layer of population. At that, corporate groups choose such position where they not so much represent proper segment interests of the society in their relations with the government, as serve to realization of a certain public policy in these public segments. Creation of the BRUY was the most successful implementation of this strategic line. Today it operates under patronage of the government and aims to subordinate all youth initiatives in the country. These kinds of organizations are strictly centralized and their ordinary members extremely rarely succeed in articulating their interests. Channels of political access are open only for leaders of GoNGOs. They have the best opportunities for addressing authorities and can use their position for expression of the corresponding group requirements.

Thus, in Belarus the corporate system of interest groups is being formed again, but with the substantial difference from the soviet model that this is no longer totalitarian (post-totalitarian), but classic authoritarian corporatism. The ruling elite is interested in creating a whole network of GoNGOs and state corporate mechanisms that are to allow preserving control over the society and its separate groups. In this sense one of the latest innovations was the law «On republican state and civil associations» passed in July, 2006. It envisages legalization of the pseudo-civil character of GoNGOs and directly aims them towards implementation of «nationally important tasks»⁶³.

The attack of the government on the independent third sector made full-fledged cooperation between authorities and NGOs problematic. Though, if some organizations that value their independence and discretion are forced to give up attempts of setting partnership with authorities, other organizations, the other way round, are more and more predisposed to such collaboration. Their leaders suppose that collaboration is the only method to improve conditions of activity of NGOs and at least to some extent to preserve their presence in the society and influence on public policy.

However, as demonstrated by results of questioning of leaders and activists of 130 regional NGOs realized by the author as long ago as at the end of the 1990s, out of the 33.6% NGOs that tried to co-operate with local authorities, hardly more than 3% of organizations managed to substantially influence their decision-making. Since then the situation could scarcely change for the best. Speaking about collaboration of NGOs with central authorities, here positive examples are also unique. Today, perhaps, the German «Program for Support of Belarus» operating in the country starting from 2002 is the most wide-scale and interesting example of such collaboration.

The tense relations between authorities and the third sector objectively lead to politicizing of a lot of NGOs. Today, this tendency is revealed in giving up by a number of organizations their attempts of state registration, active collaboration of NGOs with democratic parties and trade unions, participation in organization of political mobilization, making political statements and appeals, etc.

Politicizing of the third sector was considerably influenced by the fact that after the November events of 1996 Belarus opposition stopped being systematic, thus today it is practically impossible to draw the line of demarcation between political and civil societies. Many political parties de facto were transformed in political clubs and NGOs, and non-government organizations (especially youth ones) often undertake performance of political functions.

Level of Public Support of NGOs

Stability of the third sector depends on the force of organizations existing in this sector and on the extent to which proper procedures of inter- and intra-group cooperation became firmly established in it. This force and this durability depend, in their turn, on wide public support of NGOs and the level of their institutionalizing.

⁶³ See: Non-Commercial Organizations in the Republic of Belarus. Collection of Legislative Acts. — Minsk, 2006. — P.130.

Scales of support are defined by to what extent organizations and procedures cover activity revealed in the society. If, for example, only a small number of citizens are members of NGOs, their support is limited. If a considerable part of population articulate their interests by means of associated interest groups, support is wide.

Belarus society can be characterized by any attributes but for viable civil society. As well as in many other countries of the former USSR, it demonstrates a low level of organized civil participation, does not have liberal traditions and is marked for its low level of social confidence and social cooperation. The majority of population are oriented towards individual forms of articulation of their private interests, state and corporate patronage and do not show distinct aspiration to civil self-organization. It is very slowly that the idea is spread that by unification people can change conditions of their life.

As it has already been shown, the number of Belarus officially registered NGOs in the best times barely exceeded 2500. If we compare these data with average European indicators, we will see that Belarus will have to overcome quite a long way towards forming of *mass* civil society. Thus, in Europe there are on average four non-government organizations per 1000 residents, while in Belarus — hardly more than 0.2 officially registered NGOs. Based on data of the Global Bank, at the beginning of 2004 in Belarus there was 1 NGO per 4500 people, while in Ukraine — 1/1500, in Poland — 1/900, in the USA — 1/240 and in France — 1/80 people⁶⁴. This huge disproportion between the number of NGOs and the size of population testifies to a low level of their public support (see the appendix «Negative Factors of Stability of the Third Sector in Belarus»).

Attention is also attracted by a relatively low degree of involvement of people in activity of civil associations. Formally, the maximal list quantity of separate NGOs may rise up to more than ten thousand persons, but the real number of people in the majority of organizations most often does not exceed 7-10 active participants⁶⁵. It should be noted that leaders of many groups are not always interested in expansion of their organizations by bringing in new members. Growth of the number of members, as a rule, is not accompanied by a proper increase of the amount of resources of the organization. The other way round, as a result of expansion of the number of organization participants the spectrum of problems that the organization encounters becomes only wider, internal group conflicts are intensified, and above all things for the problem of distribution within the organization of selective benefits.

At the beginning of 2004, the number of people involved as members of civil associations made up, according to the BRCA «United Way», less than 0.2% from the total number of workers, or 5645 persons⁶⁶. On the one hand, this figure is quite comparable with some other industries of economics, within the framework of which population obtains various types of services. But, on the other hand, it is necessary to take into account the specific nature of the third sector, which is related to the brightly expressed public character of its activity. Civil organizations provide for a much greater range of services provided than any other industry of economy, and these services assist to realization of interests of the most diverse social groups. In this sense, we have to mark presence in Belarus of a serious disproportion between potentially wide functional opportunities of the third sector and a small number of NGOs and their staff.

NGOs staff consists of, based on data of the BRCA «United Way», of between 1 to 34 persons. Judging by the total number of NGOs, we could assume that the average number of staff of Belarus NGOs makes up approximately 2-3 people. However, a lot of organizations (it is especially true about regional and non-registered associations) do not have regular personnel at all.

At the same time, it should be noted that activists of the third sector of Belarus are a sort of a leading group with a high level of education and quite high personal motivation to work at NGOs. In accordance with data of the sociological survey realized by the Center for Civil Education of the European Humanitarian University⁶⁷, in Belarus civil organizations people with a high enough level of education work: 78.7% of the polled persons have higher education, 7.6% — secondary specialized. Before coming to the third sector, 32.2% worked in the field of education or science, 15% studied, 13% worked at public bodies, 11.1% — at enterprises or in the field of services.

Experts indicate that at present conditions it is the third sector that is becoming the space of concentration of people motivated for changes and having at that the necessary characteristics for their realization: a high level of education, ambitions, communicative skills, knowledge that are not in demand in state structures.

Institutionalization Level

Institutionalization is the process by means of which organizations and procedures acquire value and stability. The institutionalization level of organizations and procedures is measured, according to S.Huntington, based on the following indicators: «adaptability — rigidity», «sophistication — simplicity», «autonomy — subordination» and «solidarity — rigidity». If

⁶⁴ See: V. Paznyak. Where does the «Möbius Strip» of Belarus policy lead? // Belarus: youth, policy, European prospect. Collection of analytical materials. — Mn., 2005. — P. 67.

⁶⁵ The minimum membership composition of civil associations is differentiated by the current legislation. For registration of a Belarus NGO, one needs 10 and more founders (members) for creation of a local civil association, 50 and more founders (members) for a republican civil association, 10 and more founders (members) and no less than 3 foreign founders (members) for an international civil association.

⁶⁶ <http://www.ngo.by/ru/>

⁶⁷ S. Naumova. Civil society in Belarus: towards Europe? / European future of Belarus. — Mn., 2004.

there is the opportunity to single out and measure these criteria, it is possible to estimate the third sector for the level of its institutionalization. It is also possible to assess growth and reduction of the institutionalization level of separate organizations of the third sector (See: the Annex).

Adaptability is an acquired characteristic of an organization that arises as a result of pressure on the part of the environment and age of the organization. The more requirements are produced by the environment and the older the organization is, the more adaptive it is. A lot of Belarus NGOs are characterized by a high degree of adaptation as they exist in quite dynamic, unstable and unfavorable surroundings. However, the majority of the most viable civil associations are relatively old organizations incorporated as long ago as in the 1990s.

The level of adaptation to changing conditions is the lowest for young organizations. Many of them are still in the proves of becoming and experience the characteristic diseases of growth not having a single regular employee in their organization. In the majority of cases — these are extremely unstable formations. As a rule, they have shaky financial position and it is not clear from what sources the budget of the organization will be formed in the nearest future. Other organizations, in spite of a short period of their existence, already had time to widely declare about themselves.

An important measure of adaptation is not only chronological but also generation age. While the first generation of leaders is at the head of the organization, while the procedure is realized by its initiators, adaptation of the organizations very uncertain. The more frequently the organization had to solve the problem of legitimate changing of power, the more frequently its leaders have been replaced, the higher its institutionalization level is. At that, institutional adaptability of an organization increases considerably if replacement of one group of leaders for another one had not an intra- but inter-generation character. However, the overwhelming majority of even the oldest Belarus NGOs have not yet changed generations at the management level, and some of them are still headed by the leaders who created these organizations.

It should be noted that one of basic factors negatively influencing the degree of adaptability of Belarus third sector and restraining the process of its institutional development on the whole is financial instability of NGOs. The absolute majority of organizations do not have permanent funding sources. The more an NGOs is distanced from Minsk or a regional center, the more difficult its financial situation is. An enormous number of associations are deprived of even minimal financial resources. It is explained by absence of normal partnership relations between NGOs and authorities, general lack of development of private business, absence of charity traditions, as well as the current tax legislation, which does not stimulate sponsor support and does not provide for inclusive tax exemptions for NGOs carrying out production and economic activity.

Sophistication of an organization is another criterion of the level of institutionalization. The more complicated an organization is, the higher its institutionalization level appears. Sophistication of an organization is expressed, foremost, in multiplication and differentiation of organizational structures. Besides, an organization pursuing a lot of objectives, is to a greater agree able to adapt to loss of one of the objectives than an organization having only one objective. A diversified NGO is obviously less vulnerable than the one offering only one service for one target group.

All Belarus civil associations are subdivided, in accordance with classification of the MoJ, into «structured» and «undivided» organizations. In Belarus, a considerable number of NGOs are structured, i.e. they carry out their activity via their branches or regional subdivisions. Based on data of BRCA «United Way», the share of organizational structures at the beginning of 2004 was 23.5%⁶⁸. At that, it is important to mark that the actual number of organizational structures of civil associations is much higher, but they are not always specified by leaders of NGOs. Most frequently this takes place because some organizational structures do not have the status of a legal entity.

It is clear that NGOs with a few different organizational structures have much more opportunities for adaptation than «undivided» civil associations having no organizational structures. Among «undivided» associations (especially youth ones), most frequently we find organizations with an amorphous organizational structure, when, for example, responsibilities are vaguely or sporadically distributed among activists of the NGOs. In this connection, it is necessary to note that exactly unclear distribution of responsibility is one of basic sources of conflicts in an organization threatening with its splitting or disintegration. The simplest organizations are those depending on a single person. They are also the least stable ones. According to different estimations, from one third to a half of Belarus NGOs organize their work with a brightly expressed orientation to the leader. Life of a greater part of such organizations is short, it most often ends after the leader leaves the organization. Quite often such personalized civil associations from the very beginning appear as «phantom organizations», as apart from the leader and, possibly, his/her narrow circle, no other members are included in them.

The third criterion of institutionalization lies in the degree of **autonomy** of organizations and procedures. To what extent they do not depend on other civil formations and methods of conduct? In a well-developed public system, organizations and procedures possess independence that they do not have in less developed systems. In less developed systems they to a greater extent subject to external and internal influences.

⁶⁸ See: <http://www.ngo.by/ru/>

An NGO is independent to the extent as its statutory objectives and behavior are independent of interests and conduct of other organizations and groups and to what extent it adheres to its internal procedures. If an NGO is an instrument of separate persons, a certain group or organization, it is not autonomous and has a low level of institutionalization.

A lot of Belarus NGOs have various degrees of dependence on influence, foremost, of external factors. These are factors of a triple character: (1) dependence on the government; (2) dependence on donor organizations; (3) dependence on opposition political forces.

To the greatest degree, NGOs are subject to direct government control. Belarus NGOs are also characterized by that, as a rule, they do not have diversified funding sources. The overwhelming majority of organizations having certain financial support receive it from one, at best, two sources. Such a situation makes NGOs strongly dependent on interests and conduct of the donor, which also makes them institutionally helpless. Political dependence is characteristic mainly of those Belarus NGOs that are created by political parties and work in close collaboration with them. These are, as a rule, youth and some educational and enlightenment organizations. Such civil associations serve interests of one political party — be it UCP, BPF or BSDP (G). That is why they are less autonomous than, for example, some educational NGOs operating based on the principle of equidistance and providing their services to a few democratic parties. The same is true about independent mass-media, trade unions and other structures of civil society.

Decision-making procedures in many Belarus NGOs are also not always characterized by a high degree of autonomy. In the third sector of Belarus competition for leadership or resources is sometimes accompanied by violation of democratic procedures, and it is in particular true about youth and regional organizations. If the leader or a member of the managing body can be displaced in an illegal way, this organization and procedures do not have autonomy. On the other hand, the very procedures not always to a full degree correspond to democratic principles. Thus, the research of youth NGOs conducted in 2002 by Belarus Union of Youth and Children Civil Organizations «Rada» has shown that 50% of organizations do not have separated functions of the executive and legislative branches. In 62% of organizations, the head of the managing body is at the same time the head of the executive branch. In 82% of organizations statutes do not stipulate limitation of terms of the organization's management by the same person⁶⁹. Such rules create pre-conditions for usurpation of power by the leader and exclusion from the process of decision-making of other members.

Finally, **solidarity**. The more consolidated an organization is, the higher is the level of its institutionalization; the more fractured it is, the lower the institutionalization level is. An efficient organization requires, at least, a considerable measure of consensus in relation to procedures of regulating conflicts arising in this organization.

The level of solidarity of NGOs is a derivative of all other indicators of institutionalization and, foremost, of the level of autonomy. The lower the degree of autonomy is, the more chances there are that the organization will become an object of destructive external forces. Therefore, splitting and disintegration is quite a common phenomenon in Belarus NGOs. A split in an organization is usually caused by personal ambitions or group requirements. But even more frequently an NGO disintegrates — participants encounter seemingly insoluble difficulties, and thus they prefer to abandon the organization than to remain devoted to it till the end.

A low degree of adaptability, sophistication, autonomy and solidarity of a considerable part of Belarus NGOs results in **organizational instability**, their brief existence (See: the Annex). Today, according to our estimations, only approximately a half of NGOs registered in the 1990s still exist. If such a tendency stays in the visible future, it will result in that every second official registered civil association will exist only on paper or will terminate its activity not yet having acquired firm grounds.

At the same time, the low level of institutionalization of the majority of Belarus NGOs generates a number of problems of an essentially different character, which not only restrain their development but also contribute into maintenance of institutional instability of the whole third sector of Belarus (See: the Annex).

This is, first of all, the growing competition for limited resources. The problem in this case is not the competition, but that it quite often acquires an unhealthy character, results in sharp conflicts among NGOs (especially at the regional level), creates the atmosphere of mutual mistrust and, as a result, leads to deconsolidation of the third sector.

Secondly, the authoritarian style of leadership in many organizations, when in the name of realization of interests of the association limitation of statutory rights of members of this association takes place. This negates the civil nature of NGOs, as relations of domination and submission start being reproduced within the group.

Thirdly, aspiration of leaders of some large and influential organizations in this or that region to monopolize functions of representation of smaller NGOs (especially youth ones) in their relationships with other organizations and foreign donors.

Fourth, transformation of a number of organizations of the third sector into patron-clientele structures with vertical dependence relations, as well as formation of clientele networks in inter-group relations, that is a deep contradiction to principles of civil society organization.

⁶⁹ See: Contribution of youth organizations in becoming of the civil society in Belarus. — P.68.

Fifth, the tendency to «vertical» inter-group relations in the third sector. It is revealed in creation of strictly-pyramidal umbrella structures dividing NGOs based on the principle «us-others», patronage of «us» organizations and blocking access channels for «others» organizations.

Sixth, deconsolidation of the third sector, absence of unity in issues of strategy and tactics of its development, as well as a split of organizations in relation to the political regime — re-politicising and interlacing with political parties by one NGOs vs. demonstrative apolitical position of others.

Pressure of the government on the third sector that began in the second half of the 1990s urged a lot of NGOs to consolidation and general protection of their rights and interests. Thus, in 1997 the Assembly of Belarus Democratic Non-Government Organizations was created — an informal network structure that united more than 700 NGOs, including unregistered ones, based on principles of autonomy and equality of rights. They made up the most active and promising in the socio-political sphere segment of Belarus third sector. However, in 2000 the Assembly entered the period of a deep crisis because of core disagreements arising among its members on the issue of the organizational model for development of this coalition. In the dispute about which model of organization is optimum — horizontal or vertical one — supporters of the «vertical» construction of the Assembly won. As a result, the number of organizations — participants of the Assembly in 2001 reduced to 500, and now it includes no more than 200 NGOs.

Polarization of the third sector happened among those NGOs that do not wish to lose their independence and betray their ideals in exchange for collaboration with authorities and those NGOs that are ready to «temporarily» renounce their principles, supposing that they will succeed in positively influencing the regime as though from within, by co-operating with it. This split seriously undermines potential of the third sector as a conjuncture political force.

Thus, the unfavorable political and legal environment, narrow social support and the need to struggle for survival against the background of the low level of institutional development brought a considerable part of organizations of the third sector not to strengthening of their solidarity but, vice versa, to weakening of co-ordination of their activity, intensity of mutual communications and even to isolation from each other (See: the Annex). Besides, communication networks in structures of Belarus civil society quite often are built based on existing lines of subculture splits (linguistic, ideological, religious), which only strengthens conflict differentiations and results in the growing alienation of subcultures and organizations from one another.

Publicity Level

Activity of the majority of NGOs existing in Belarus has a public and open character, if the issue is not some associations of a closed type or illegal organizations. At the same time, opportunities for efficient public influence of civil associations are pretty limited. Moreover, there is a troublesome tendency towards isolation of a lot of organizations of the third sector from the society and problems worrying ordinary citizens.

A lot of NGOs (social, ecological, educational, rights protecting), which are specially focused on publicity do not have enough resources and access channels to target groups for this purpose. Therefore, they do not manage to a full degree to advertise their activity and attract new people into their projects, which, in its turn, considerably reduces opportunities of independent influence of Belarus citizens on development of the public sphere of the society.

One of the most important access channels is official registration of NGOs' projects at the state level, as it opens a relatively wide space for legal public activity. However, most projects does not receive state registration because of either refusal of authorized public institutions or conscious unwillingness of NGOs to follow this complicated and long bureaucratic procedure with the almost surely expected zero result. A lot of associations therefore have, despite their public nature, to renounce advertising and publicity of their projects, missions of the organization and, finally, to displace their public presence and to go, so to say, in shade.

In this situation, a considerable part of NGOs brought their functions down to *self-servicing* of their interests (see the annex), which can be grouped into two directions:

- realization of their private or narrow group interests (groups of self-assistance, club type organizations, professional organizations);
- services for customers from other civil associations, which becomes characteristic of not only the specially intended «infrastructure» NGOs (resource centers, etc.) but also for a number of educational and enlightenment associations, as well as for other public interest groups.

As a result the major part of population knows nothing about the opportunities offered by civil associations, and their services are permanently or now and then used, according to our estimation, by only about 5-7% of citizens. At that, activity of NGOs is most often shifted towards requests from representatives of medium elites of the society, which themselves are quite often members of some civil associations. Generally, they cause insignificant interest among population, besides they are characterized by distinctly urban intellectual representation and financial dependence on external donors.

All that, sure, results in a considerable reduction of impact of the third sector on the mass society. However, loss by NGOs of the public, civil sense of their activity can become the most dangerous consequence of such «escapism», as well as oblivion of the key destination of the third sector — articulation of interests of the widest and unassociated groups of population and assistance to forming in Belarus of mass civil society.

The Role of NGOs in the Political Space

In autocratic regimes, NGOs, as a rule, renounce any forms of collaboration with the government or, at least, for those issues of polity and policy for which it is impossible to arrive at normative and values consensus. Moreover, it is NGOs that often appear not only an active part of protest movement but are also frequently its most organized form. In this situation NGOs of the democratic orientation become means of political mobilization of society and, finally, contribute into liberalization and democratization of the political system.

We have already indicated that in Belarus a lot of non-government organizations, especially in regions, are interlaced with political parties. This takes place as a result of two processes: politicizing of NGOs and expulsion of political parties into the «third sector».

The main directions of political activity of Belarus NGOs is organization and realization (1) of mobilization campaigns and (2) independent observation at elections. Mobilization is dealt with, mainly, by youth organizations, observation — by more «senior» NGOs.

The first wide-scale mobilization campaign was realized in 2001 during presidential elections. Absence of unity in the politicized part of the democratic third sector resulted in that a few separate campaigns that even had different names were conducted in the country. Among the best-known initiatives of that time, it is necessary to mention the campaign «Choose!» organized by the Assembly of Democratic NGOs, as well as the negative campaigns «Time to Choose!» and «Time to Remove!» by the unregistered youth organization «Zubr».

In spite of a number of undoubted positive aspects (aspiration to deliver objective information for basic target groups, to overcome pessimism and apathy of voters, to promote the level of their participation in voting with positive messages), these campaigns also had a number of weaknesses. The main drawback lied in absence of co-ordination among political campaigns and, foremost, between the electoral campaign of the uniform candidate and the various mobilization campaigns. Moreover, all activity of NGOs for mobilization of population and, above all, the campaign «Choose!», was extremely centralized, not decentralized, which did not allow it being more flexible and setting the confidential relations among participants.

At the same time, NGOs organized and realized observation over the process of presidential elections, for which purpose the public initiative «Independent Observation» was created. Moreover, monitoring was also realized by Belarus Helsinki Committee and the rights protection center «Vesna-96». In total, based on data of T.Protko, they succeeded in training 16 thousand observers, though only 12 thousands were accredited as because of pressure a lot of observers gave up participation in the monitoring. Two days prior to the start of voting, authorities prohibited L.Sapega Fund and «Vesna-96» to realize observation. The well-designed system of continuous supervision was destroyed — in the monitoring, only about 9 thousand people participated⁷⁰. Therefore, primary objectives of this campaign were achieved only partly.

Participation in presidential elections of 2006 was a second attempt of active involvement of NGOs of Belarus into political struggle on the side of democratic forces. Apart from independent monitoring, which was practically undermined as a result of neutralization of the public initiative «Partnership», five campaigns were initiated.

The specific feature of the first three campaigns of NGOs («Sick!», «We Want the New!», «Enough!») became their focus on mobilization of people for participation in mass actions of protest against the expected falsification of election results. The visual effect of these negative campaigns appeared to be minimal, but it is due to these activists that «ploshcha Kalinovskaga» was born.

The other two campaigns go on till now — «For Freedom!» and «Days of Solidarity». The campaign «For Freedom!» was initiated by the Assembly of Democratic Non-Government Organizations. Contrary to the campaign «Choose!», being a classic population mobilization for voting districts, this campaign is aimed at the lost post-election period. However, it has mainly virtual and episodic character. Its visual products advertised on web sites are practically not visible in real life.

The campaign «Days of Solidarity» is also permanent. It is better known and liked by people — based on data of the sociological service «Novak», it is known and supported by more than 20% of citizens. However, based on data of IISEPS, only about 2.5% take a personal part in «Days of Solidarity», which testify to passivity and indifference, low degree of solidarity even of those citizens who share the basic ideas of the campaign's organizers⁷¹.

Participation of Belarus democratic NGOs in political struggle on the whole has the character of moral resistance. Therefore they can hardly be actively supported even by the protest electorate, for which primary value are not freedoms but welfare. The struggle for freedom must be complemented with struggle for interests of ordinary citizens, and for this purpose NGOs and parties need to turn, foremost, to socio-economic problems, which indeed worry the greater part of the society.

⁷⁰ <http://www.belhelcom.org/>

⁷¹ See: IISEPS Monitor. — 2006. — # 6.

Prospects of the Third Sector in Belarus

In the 1990s, a number of substantial transformations took place in the structure of Belarus society. Creation and strengthening of various non-government organizations was the best indicator of these transformations. However, associated groups have not become in Belarus a dominant mechanism of representation of particular interests. A wide range of interests looks for representation through institutional groups and patron-clientele networks.

Presently, the «small» (elite) civil society in being formed in Belarus, the core of which is made up by non-government organizations and some other interest groups. Creation of mass and balanced civil society is possible only in remote future. Immaturity of socio-cultural pre-conditions of civil society is aggravated by the subjective factor — the policy of government counteracting its formation. NGOs have to operate in extremely unfavorable political and legal environment, which does not stimulate their development.

At the same time, Belarus NGOs encounter not only external, but also no less serious internal challenges. They are, on the one hand, reflection of the difficult framed terms of activity of associated groups, and on the other — the result of insufficient maturity of the third sector and, foremost, a low level of its institutional development. Internal problems considerably weaken civil potential of Belarus third sector, but they can be gradually overcome through most different methods. The main of them is confidence and solidarity building among NGOs by means of creation of various umbrella unions of the horizontal (networking) type based on principles of decentralization.

The unregistered Assembly of Democratic NGOs is a considerable achievement of Belarus democratic «third sector». Although today it does not have its best times, the potential of this structure is far not yet exhausted. The network structure can serve as a perspective model of building the national coalition of NGOs. It is in this mode that organizations of civil society function. They do not tolerate centralization and dictatorship, domination and submission, hierarchy and guardianship, but co-operate based on principles of equality of rights and partnership. The horizontal model of coalition makes it possible, on the one hand, to keep autonomy of organizations, and on the other, to maximally efficiently concentrate and use their resources and thus to promote institutional stability of the third sector.

As a modern example of successful activity of a horizontal coalition in Belarus we could quote experience of collaboration of a number of educational NGOs forming the informal network «Arganizacii Gramadzjanskay Adukatsii» (AGA). Today the AGA coalition comprises 16 educational NGOs implementing joint projects in the domain of civil education based on principles of decentralization, networking, diffused leadership and mutual responsibility.

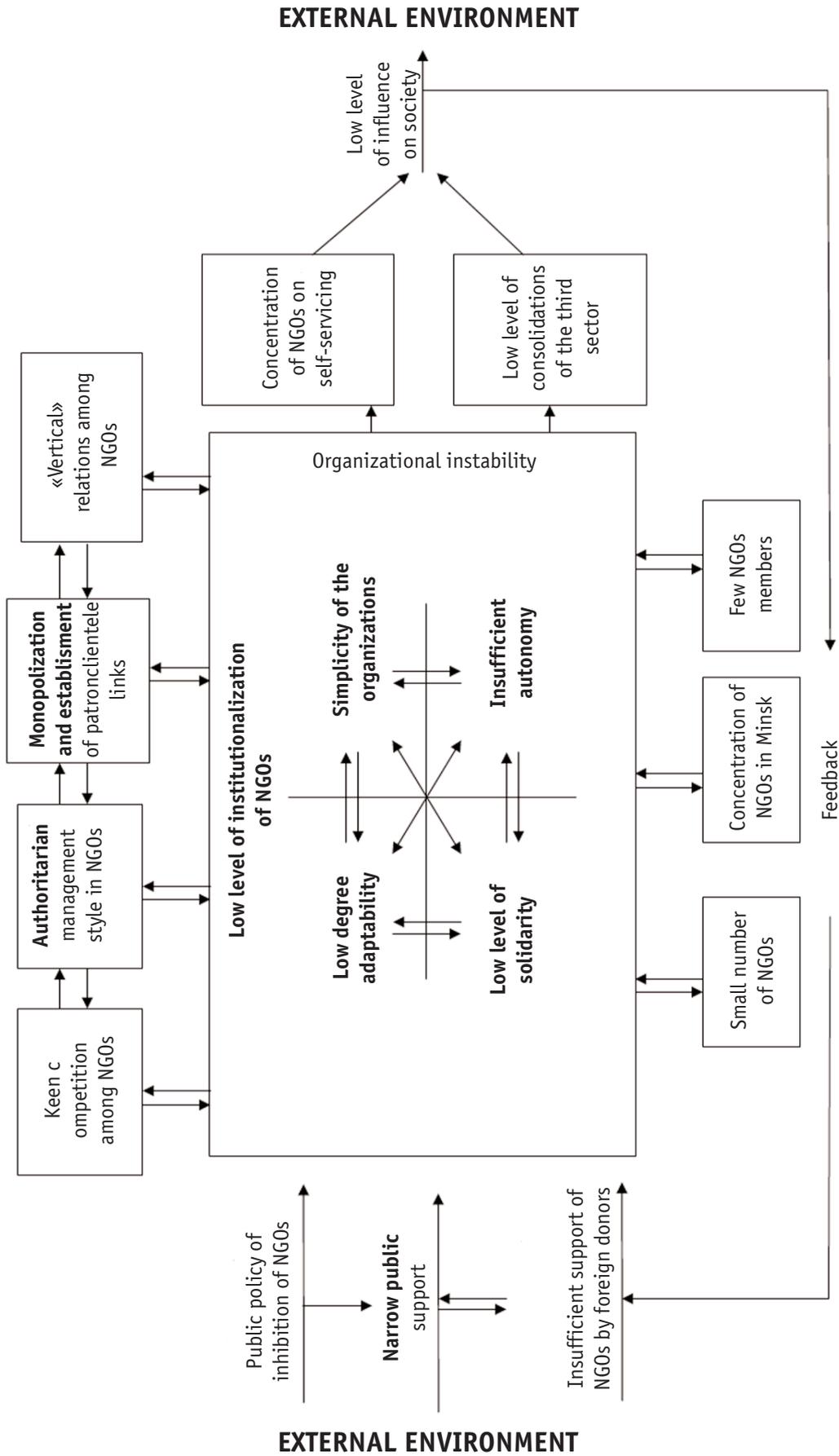
In our opinion, further development of the third sector in our country will be closely associated with realization by coalitions of NGOs of long-term national and regional programs in the different spheres of their activity. In place of competition of NGOs for the limited financial resource, horizontal relations and co-ordination of united activities will become widespread. This will result in an increase of the level of institutionalization of the third sector and the degree of its impact on solution of problems of Belarus society.

Prospects for development of the third sector to a great extent depend on position of the government as well. Objective interest of the state in socio-economic modernization of the country will force the government to acknowledge to a certain extent existence of more open associations and the right to freer expression of public interests. Modernization processes will result in expansion of social and political activity and will generate the need of stable associated groups able to provide organized representation and protection of interests of citizens. The greatest efficiency in this sphere is today demonstrated by some both corporate and public interest groups and, above all, independent enterprise and youth associations.

Taking into account the general situation in which Belarus has appeared, it is possible to emphasize the following priority directions of activity of local NGOs:

1. The decisive role in survival and strengthening of the third sector must be played by creation of a durable national system coalition of NGOs, which would not only protect common interests of organizations, but also express needs of diversified categories of unassociated population.
2. Assistance to solution of various social problems that citizens of Belarus encounter in order to help people appearing in a difficult situation via NGOs, to support some and to teach others.
3. Forming by efforts of educational NGOs of a system of informal education of adults, including the systems of civil education.
4. Development of a powerful rights protection movement capable to not only react to facts of limitation of civil freedoms at the national level, but also to protect rights and freedoms of citizens at the local level.
5. Creation on the base of non-government research centers as BISS or IISEPS coalition «think tanks», which would be able to develop the strategy of development of the third sector and serve current needs of NGOs.

Negative factors influencing stability of the third sector of Belarus



NATIONAL REPORT: RUSSIA

*Author: Nikolay PETROV,
Chair of the Society and Regions Programme
of the Carnegie Moscow Centre (Russia)*

Analysis of the current status and prospects of NGO development in Russia is an extremely difficult task both due to the huge dimensions and variety of the country, and dynamic nature of the civil society development in the recent years. This task, however, is simplified by the recent publication of a rather detailed and substantive Annual Report of the Public Chamber⁷² prepared with participation of the best experts and NGO leaders, as well as a number of materials covering individual NGO segments⁷³.

Legislative Regulation and Conditions of NGO Functioning

Different aspects of NGO activities in Russia are regulated by various legislative acts including federal laws on Political Parties, on Public Associations, on Non-commercial Organisations (NCOs), on the Public Council, on the Establishment of NCO Target Funds (Endowment Funds), election legislation etc.

The basic NCO Act has been in force since January 1996; it has been, however, permanently amended in the recent years. The most significant amendments were passed in January 2006 to regulate the functioning of foreign NCOs on the territory of the country. Thus, such amendments have considerably broadened the functions of the Federal Registration Service (FRS) and its territorial offices. In particular, now it is these bodies that make decisions on registration of NCOs. In addition, NCOs shall annually submit reports on their financial expenditures and the use of property, including the funds and assets received from foreign organisations, foreign citizens and stateless individuals, as well as report on the activities and personal composition of the NCO management bodies.

The FRS has the approved administrative regulation for fulfilment of the state function on state registration of NCOs, including civil and religious organizations, as well as branches of international and foreign non-commercial NGOs, civil unions, political parties, chambers of commerce, and other legal entities.

On its meeting on 31.10.2007, the Council for Support to the Development of the Civil Society Institutions and Human Rights under the President of Russia discussed the results of the monitoring conducted on the application of the NCO act. It was back in January when the President instructed the government to monitor the use of the law so sharply criticised by NCOs. In June, the profile agencies were supposed to submit their suggestions as how the law could be improved. At the October Petersburg Dialogue forum in Visbaden, Ella Pamfilova, Chairman of the Council expressed to the President her concerns about the situation around the NCOs. In particular, she pointed out that his instructions were not fulfilled either by legislative, or executive authorities. According to her, the current legislation was hampering the implementation of the public policy aiming at the development of the civil society.

The most palpably the act hit small and not rich regional organizations. Mr Yu. Dzhibladze, President of the Centre for Democratic Development and Human Rights points to the complicated registration procedure which requires services of an NCO-specialised lawyer in order to prepare the entire set of documents. According to Mr Dzhibladze, due to such wordings in the law as «inaccuracies in the preparation of documents» and «documents prepared in the FRS may refuse to consider the documents submitted by any NCO. Mr Dzhibladze also stresses that registration authorities do not hold any consultations with the organisations. In addition, the official data evidences that 2,600 organisations were closed in 2006, and 2007 — another 2,300, with many of them being really operating. If any NCO repeatedly fails to submit its reports within the established dates, the new legislation empowers the FRS to request that the court exclude the relevant NCO from the State Legal Entity Register. «Recently, certain NCOs, knowing that they would not be able to submit the report in the require form, — Mr Dzhibladze says, — decide to stop their functioning and become initiative groups or commercial organizations». A special concern is caused by the inspec-

⁷² <http://www.oprf.ru/rus/documents/report/>

⁷³ See the special issue of *Otechestvennye Zapiski* (Home Country Notes) dedicated to the civil society problems (2005, No. 6); materials prepared by the civil society working group of Moscow Carnegie Centre etc.

tions. In practically all cases, they end up with a conclusion that an NCO has violated certain article of the law which subjects the organisation under the threat of being pressured or closed down.

In November 2007, the State Duma passed in the second and third reading amendments to the NCO act to facilitate the state registration procedure for house owner associations, as well as gardening, kitchen-gardening, dacha, and garage non-commercial citizen associations. The bill takes these organisations out of the competence of the basic law, allowing their registration and reporting under a simpler procedure more relevant to their activities.

Another bill submitted to the Duma suggests to precise the registration procedure for civil associations and NCOs. In particular, it is proposed add a provision stipulating that the lists of documents necessary for the registration are exhaustive and that not other documents can be requested if they are not included into such lists. It is also suggested to introduce a notification procedure for the registration of changes other than amendment of the founding documents. It is also prohibited to ground the registration refusal by the fact that an NCO's legal address is the residence address of a citizen. Should the documents provided for state registration be incomplete or improperly prepared, the FRS may deny the registration and send a written suggestion to fix specific drawbacks.

The current versions of the Civil Associations Act and the NCO Act envisage that FRS has a possibility (and not an obligation) to request liquidation of the relevant NCO through the court if such NCO repeatedly fails to provide the mandatory information within the dates set by law. The legislation, however, does not define the consequences of the first failure to provide such information, both unintentional and deliberate. The fact that the FRS has different possibilities for reacting to the same violations of the kind by different organisations, requiring their liquidation or abstaining from such a request, undermines the trust to the impartiality of this authority. Therefore, there is a bill that suggests making it the FRS's obligation to respond already to the first failure to provide the required information within the established term; however such response should be performed in three stages. First, the FRS such make a submission to the NCO management body on the admitted violations and establish the date when the violations shall be fixed. If the violation is not fixed when established, the FRS shall be entitled to stop the functioning of such an organisation for up six months. If the violation still continues, the FRS requests the court to liquidate such an organisation.

In 2007, the legislation regulating the establishment of the NCO target funds (endowment funds) came into force. A number of universities (MGIMO, the Financial Academy under the Government of Russia, the Russian Economic School etc) have already started working on the establishment of such funds; the funds are also being set up in the regions. The guidelines prepared by the Ministry of Economic Development and Trade (MEDT) together with other profile agencies on the setup of endowment funds there is a provision that «the fund ensures regular payment of the interest on the investments which enables the NCO to plan long-term programmes». MEDT has also developed amendments to certain legislative acts, in particular as concerns NCO taxation and regulation of the civic control the concept of which has been reconciled with the Ministry of Justice and the Ministry of Finance. The new version of the law contains three main priorities: income tax, VAT, and single social tax. Up to the recent time when NCOs were receiving funds within the framework of the social order, the purchases made for the implementation of the project were subject to the VAT. This put them into non-competitive position in comparison to the organisations supported from the national budget. In addition, amendments have been suggested in relation to the NCO volunteer activities. According to the new bill, transport and accommodation expenses in the process of volunteer project implementation will also be exempt from the income tax and single social tax.

The position of NCOs is also influenced by the tougher election legislation. Its most «antidemocratic» element is the amendments passed in 2006 to the Extremism Counteraction Act. Such amendments have broadened the list of actions described as extremist, including hampering activities of public authorities and officials «combined with violence or the treat of its use»; public slander in relation to a public official (read: criticism of authorities); performance of actions aiming to violate human rights and freedoms, as well as their health and property due to their beliefs, racial or national identification, and also religion and social identification; creation of audiovisual, printed and other materials containing features of extremist activities etc.

The 2006 amendments have caused many and diverse problems for NCOs. Thus, for example, according to the findings of the team of economists led by A. Auzan, President of the *Public Agreement* National Project Institute, which he mentioned at his meeting with President Putin, the additional financial burden imposed by the new version of the law on the third sector considerably exceeds the volumes of the state aid provided in the form of grants to NCOs in 2006 and 2007. According to Mr Auzan, tax authorities have the necessary information, which is needed for the NCO reports. It is necessary to change the very approach to the oversight of NCOs and establishment of reporting procedures for them. In particular, there is a need to inspect no so much the content of the report, but rather its authenticity. NCOs should be monitored by the society, rather than public authorities. Mr Auzan has calculated that recently the FRS has been looking through the report documents more scrupulously. Currently, 2,700 people work for the FRS territorial offices. According to the FRS standards, it spends about 374 hours to check up one NCO. «To increase the efficiency of the agency and speed up the inspection process, — Mr Auzan says, - there is a need for additional 7 bln roubles from the federal budget to increase the staff and about 12 bln for retraining purposes. This done, inspection of one NCO will take about 9 hours.» It should be added here that registration of an NCO requires more documents

than establishment of a commercial structure. Registration of an NCO takes from 19 to 35 days (depending on its legal organisation form), while a commercial organisation is set up within five days. According to the legislation, NCOs are inspected not less frequently than once a year, while a business structure goes through the same procedure once in two years.

Today, there are about 670,000 NCOs registered in Russia⁷⁴. Until now, only about one per cent of them have been liquidated due to different reasons on the initiative of the FRS. Meanwhile, new NCOs have been set up at the speed exceeding the decrease of NCOs. Next year, however, the situation may change dramatically, since currently the annual information on the continuation of their activities has been presented only about one fourth or one fifth of NCOs,⁷⁵ while a twofold failure to present such information may result in the cancellation of the NCO's registration. Dozens and hundreds of thousands of NCOs, including both «dead» and «living souls», can be sacrificed.

NCO activities are also regulated at the regional level, examples here being regional public councils and civil associations. Currently, public councils have been set up in 26 federal subjects. «The institute of public councils in Russia is not formed actively enough», — Mr Yevheniy Velikhov, Public Council Secretary said at the November public hearings. He attributed lack of similar structures in many regions to the insufficient activity of the public, on the one hand, and a certain resistance on behalf of local authorities, on the other.

One can have an idea of how a regional legislator approaches this problem by looking into the bill on the Principles of Cooperation Between Public Authorities of Altai Krai and Civic Associations Implementing Socially Important Projects on the Territory of Altai Krai. The bill was considered in the first reading at the October session of the Krai Council of People's Deputies. The document has been prepared in order to fix at the legal level the principles of cooperation between the public authorities of the region, local self-governance bodies, and civic associations. It consists of 12 Articles which provide for a definition of socially-important projects, establishes the participants of the relations, as well as principles and forms of their interaction. Article 1 sets that the participants of the relations subject to the regulation include local self-governance public authorities and civic associations acting on the territory of the krai and participating in the implementation of the socially important projects. The list of participants does not include commercial organisations, political parties, religious societies, and trade unions. Also the bill describes the forms of cooperation between authorities and NCOs: support of the activities of civic associations, placement of the social order, participation of civic associations in the development of krai and municipal target programmes, joint advisory events, expert and analytical activities, information exchange, participation of civic associations in the development of Altai krai and local self-governance regulations.

NGO Priority Areas

The recent Public Council Report on the status of the civil society in Russia describes 26 main areas of NGO activities revealed in the Public Council NCO database. The most widespread activities include the following:

- education and research (40%);
- children and youth (30%), as well as educational institutions, students, and researchers (22%);
- support to the development of civil society, democracy and local self-governance (20%); and
- defence of human rights in the labour area.

It is curious that the Public Council list with classification of the NCO activities by subject and by object, there is no mentioning of human rights activities.

The NCO survey conducted on the order of the Public Council by ROMIR Monitoring produced in the following picture of NCO distribution by type of activities:

- Professional associations, trade unions — 14.8%;
- Charity associations and funds — 12.9%;
- Parent unions, ethnic, religious etc organisations — 8.7%;
- Sport, tourism, hunter etc organisations — 8.3%;
- Societies of Disabled Individuals — 8.1%;

⁷⁴ According to the Public Chamber report issued in 2007 on the status of the civil society in the Russian Federation, as of 1 October 2006, there were 665,623 NCOs registered in the country, 305,603 of which were institutions, public and municipal authorities, and the remaining 359,020 — civil society organizations.

⁷⁵ We have not been able to find any cumulative statistics from the FRS, therefore selective data will be used as an example. Thus, according to the FRS, the NCO register of Perm Krai contains 4,335 organisations, 2,995 of which are civil associations, 428 — religious organizations, 85 — funds, 136 — non-commercial partnerships, 55 — institutions, 286 — house owner societies etc. Over nine months of 2007, 1,497 reports of NCOs have been accepted, which makes 21% of the number of registered organisations. Annual information on the duration of their activities was presented by 716 civil associations (less than one fourth of the total number), 298 religious organisations (almost three fourths), 67 funds (more than four fifth), 373 NCOs, 30 institutions, and 13 associations (unions).

- Cultural, area studies and other movements — 7.7%;
- Veteran associations — 5.5%;
- Bodies of school self-governance, youth organisations — 5.5%;
- Human rights organizations, societies for protection of consumer rights — 4.2%;
- Movements for the improvement of residential areas, initiatives on local citizens' rights — 3.8%;
- Other organisations — 20.8%.

The FRS, entrusted with the NCO care function, also singles out such their kinds as civic associations (about 70%), religious organizations (10-12%), house owner societies (5-7%), funds (2%), non-commercial partnerships (НП) (3%).

We have attempted to systemise the massif of Russian NCOs by such aspects as subject and objectivity, the acting party, and the character of activity. Each of the NCO type mentioned below is also accompanied by a number of examples showing a variety of NCOs inside each type, rather than the brightest representatives.

Russian NGOs: Structure Plan

Trade Unions and Associations more than 40 mln people participate in trade unions)

- *Federation of Independent Trade Unions of Russia* (Shmakov)
- Trade Union of the Ford Plant in Vsevolzhsk (Leningrad Oblast)
- Union of Military Servant Families of Russia (*)
- National Association of TV and Radio Broadcaster (Sagalaev*)
- Association of Lawyers of Russia (Kutafin, Sepashin)
- International IT Academy (Khariton)

Including:

- **Entertainer Unions** (70,000 people)
 - *Union of Theatre Workers of Russia* (Kalyagin*)
 - Moscow Union of Journalists (Gusev*)
 - *Union of Journalists of Russia* (Yakovenko)
 - Russian TV Academy (Pozner)
- **Business Associations** (320,000 people — 4.7 legal entities)
 - Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (Shohin)
 - Support Pillar of Russia (Borisov)
 - Business Russia
 - Coordination Council of Entrepreneur Unions of Russia

NCO by Target Groups

- **Veteran Organisations**
 - *All-Russian Civic organisation of War and Military Service Veterans*
 - National Association of Reserve Officers
 - Association of Officers and Veterans of Interior Affairs Bodies — Participants of Local Wars and Military Conflicts
- **Organisations of Disabled Individuals**
 - All-Russian Society of Disabled Individuals (Lomakin-Rumyantsev, 2 mln people)
 - *All-Russian Society of Deaf Individuals* (Rukhledev)
 - *All-Russian Society of Blind Individuals* (Neumyvakin)
- **Women Organisations:**
 - Women Union of Russia (Lakhova)
 - International Civil and Economic Union (of Women) (Blokchina)
 - All-Russian Association of Women Civic organisations «Consortium of Women NGOs»
 - Baikal Regional Women Union «Angara»

- Youth Organisations (30%)
 - Nashi
 - Mestnye
 - *Da* Movement
 - Euroasian Youth Union
 - Red Youth Vanguard (Udaltsov)
 - Revolution Youth Communist Union
 - National Bolshevik Party (Limonov)
- Children Organisations
 - International Charity Civil Fund of Help to Children in Disasters and Wars
 - National Organisation of Russian Scouts
- Organisations for Socially Vulnerable Groups
 - *No to Alcoholism and Drug Addiction*
 - AntiAIDS Ark (Rostov-upon-Don)
 - Volgograd Regional Civil Charity Fund for Support to Establishment of the City Hospice and Help to Orphan Children (Manaenkov)
 - Civil Support (Ganushkina)
- Response NCOs fighting for the rights of their members
 - Freedom of Choice
 - Committee of Aggrieved Investors: Accommodation, Land, People
 - United Coordination Council of Aggrieved Investors
 - Union of Deceived Investors of Tatarstan «Sodeystvie»
 - Council of Moscow Initiative Groups

NGOs by Subject of Activities

- Ethno-cultural Unions, National and Cultural Autonomies
 - Slavic Foundation of Russia
 - Seacoast Revival (Arkhangelsk Oblast)
 - Cherkess Congress (Adygeya)
 - Union of Adygeya Slavs
 - Cossack Organisations
- Cultural, Education, and Area Studies Organisations
 - *Russian Geographic Society* (Komaritsyn)
 - Foundation of Scientific Area Studies of Lipetsk Oblast
- Religious Organisations (22,500)
 - *Buddha Traditional Sangha of Russia* (*)
 - *Spiritual Department of Muslims of the European Part of Russia* (*)
 - Advisory Council of the Heads of Protestant Churches of Russia (*)
- Environmental Organisations
 - Environmental Policy Centre of Russia
 - WWF — World Wildlife Fund
 - International Social and Environmental Union (Zabelin)
 - Green Russia (Yablokov)
- Sport Organisations
 - Russian Sport Union of Young People
 - Sport Russia
 - *All-Russian Federation of Volleyball* (Patrushev)
 - Union of Football Federations of the Southern Federal District

- Entertainment Organisations
 - National Health League (Bokeria*)
 - *Philatelist Union of Saint-Petersburg*
 - *Philatelist Union of Russia* (20,000, Gorbatko)
 - Tambov Regional Society of Hunters and Dog Breeders
- Human Rights Organisations
 - Union of Soldier Mother Committees of Russia (Melnykova)
 - Voter Rights Association «Holos» (Shibanova)
 - Memorial (Roginskiy)
 - Moscow Helsinki Group (Alekseeva)
 - Moscow Human Right Bureau (Brod*)
 - Holocaust Foundation (Gerber*)
- Charity Organisations
 - Union of Charity Organisations of Russia (Ischenko)
 - International Women Centre «Future of Women»
 - «Give Life» Foundation (Khamatova*)
 - Likhachev Fund
 - Potanin Charity Fund
- Think-tanks
 - Public Designing Institute (Fadeev)
 - Public Agreement Institute (Auzan)
 - Levada-Centre (Gudkov)
 - Saint-Petersburg Humanitarian and political Studies Centre «Strategia»
- Education Organisations
 - School of Public Politics
 - Moscow School of Political Studies (Nemirovskaya)
 - Moscow School of Social and Economic Sciences (Shanin)
 - European University (Saint-Petersburg)

Network Organisations to Support NCOs

Charity Centre for Tumen Development (Barova)
 Siberia Centre for Support of Public Initiatives
 Petersburg Centre for NCO Development

Including:

- Offices of Western Foundations and National Foundations
 - Makarturov Foundation
 - Ford Foundation
 - Nasledie
 - New Eurasia
- Bridges between the State and Civil Society:
 - All-Russian Civic Movement «Civil Society» (Kucherena*)
 - Civil Centre for Governmental policy Analysis (Norkin)
 - Institute for Civil Society Problems (Slobodskaya*)
 - Public Designing Institute (Fadeev*)
 - *Peace and Consent Federation* (Fedosov)
 - Russian Foundation for Free Elections (Przhezdomyki*)
 - Regional Public Chambers

Local Self-Governance

- United All-Russian Association of Municipal Formations
- House owner societies (about 5,500, including 1,600 in Moscow)
 - House owner society «1802 — Nash Dom» (Zelenograd)
 - Housing society «Na Bolshom Kozlovskom» (Moscow)
 - Housing society «Tovarishchestvo na Sretenke»

Italics are used for the NCOs that existed in the Soviet times.

* Asterisks are mark members of the Public Chamber of Russia.

If political parties, as well as social and political organisations are added to this list, the picture of Russian NCOs will be rather complete.

To understand the picture in general and its individual elements, it is important to look into the NCO genesis (exogeneity and endogeneity, relation to authorities, historic and cultural rootage etc) and dynamics of their development. Many mass organisations have survived since the Soviet times or have come from the Soviet times somewhat modified. This concerns, first of all, such a mass area as trade unions which are divided into official, inherited from the All-Soviet Central Council of Trade Unions, and alternative; entertainer associations; veteran organisations; organizations of disabled individuals; sport federations. Many confessional organisations, professional associations, e.g. research societies, have deep roots going back to the Soviet times.

In Russia, with its territorial dimensions and regional dissociation, it is important as anywhere else that the NCO topic structure in the region meets the problems facing the society. It is not a secret that very often when establishment of an NGO would result in the situation that can be figuratively described as searching under light, rather than in the place of loss. In other words, if in the Far East, where there many serious environmental problems and problems related to demography and migration, there would appear funds for gender projects, this would result in establishment of NCOs that would use this money and take the relevant projects, but they would not look into the most acute for the specific region projects. The situation is described by the demand-offer situation, where demand is dictated not by the local society, but rather by the nationwide domestic and foreign funds or public agencies proceeding from high and not so high considerations.

It should be noted that a rigid NCO structure cast in long-life officially registered organisations does not fully reflect the picture of the civil society. It is rather a sort of an organisation framework that produces the «tissue» in the form of specific projects when citizens get united to solve certain tasks without creating permanently functioning structures, and «plasma» in the form of one-off events, like protests, flashmobs, pickets or anything else.

NGO-Authorities Cooperation

The year of 2004 — the first year of the second Putin's term — became a turning point in the development by authorities of a new model of relations with NGOs. The choice of the model was influenced by the weakness of the political parties taken by the Kremlin under its practically full control, as well as consolidation of administrative elites and strengthened financial status of the country. A considerable influence has also been exercised by the so-called «colour revolutions», also called «NGO revolutions» by some Kremlin ideologists.

Civil society is, generally speaking, not what the state can and moreover wants to develop, even though the role of the state in the formation and development of the civil society may be very and very considerable. Civil society is rather something that exists by itself and that appears independently of the state, and sometimes even in the residence to the state. It would probably be more correct to say that it is the first, the second, and the third: it is what the state wants to see as the driving belts in the cooperation with the society (CS-1); it is something that appears in the society as a mechanism of cooperation with the state but from the positions of the society (CS-2); and it is something that is directly tied to the state, something that appears in the society for the society (CS-3).

Development of the civil society is a compound process varying a lot in time and space. It is influenced by many factors related both to the development of the society itself (it faces many different problems and reacts to them), and with the actions of the state supported or, vice versa, resisted by the citizens. Due to the heterogeneity of the society and presence of social groups with sharply different interests, all above mentioned can be happening at the same time. Finally, in the globalised world it is impossible to get away within the external influences, direct or indirect. This influence can be induced, e.g. as a model for imitation, or it can involve direct participation both of other states, and their SCs. Examples here include activities of confessions not typical for Russia, also Greenpeace or Amnesty International. External participation may also mean operation of foreign or international funds on our territory; assistance to the existing structures or setup of new ones.

How is the problem of resources for the development of the civil society solved? Resource of the state and resource of the society are incomparable: the former is consolidated and controls a huge material resource, while the latter has only the human resource⁷⁶. One cannot work without the other. Similar to how Russian Orthodox Church acts against proselytism on its canonical territory, the Russian state, acting against uncontrolled operation of foreign funds and sponsors, strives to ensure its monopoly positions. By doing this, it can act from the position of national, corporative bureaucratic, or even narrow clan interests.

Just for the sake of reminder, it was a famous financier and charity-maker, impassionate supporter of the «open society» George Soros who was the first to suggest it to Russ. Having done a lot for the survival of Russian researchers at the time when the state had neither wish, nor possibilities to care for them, for the development of Internet in the regions, for the growth of libraries and upgrade of school manuals, at some point in time he set forth a condition: in the future he is going to invest into the promising projects only if each his rouble is supported by the government's rouble. Having not seen that authorities are ready to participate in the projects that they fully supported by words, Soros closed his programmes in Russia.

CS-1 includes the recently setup Public Chamber and the majority of its member organisations, including their look-alikes such as «correct» «Soldiers' Mothers», veteran organisations, a great number of funds for support of law-enforcement structures, official confessional organizations, government-controlled trade unions, youth, and sport organizations. This group also includes a big number of political parties. It is not difficult to notice that many of the listed organisations have survived as a heritage of the Soviet times and having safely come from those times, they have gone through only cosmetic changes. These organisations can be seen as the sites that, if not set up directly, than at least considerably controlled by the state.

CS-2 includes human rights and environmental organisations, alternative trade unions, independent think tanks; a broad range of protest movements: against monetrisation of privileges, sporadic constructions, demolition of houses, construction of monuments, increase of municipal and housing tariffs, introduction of restrictions on cars with right-side steering wheels etc; truly oppositional political parties like National Bolsheviks of E. Limonov etc. This group also covers various professional associations, like the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (employers), supporting business-government cooperation. Here one can also mention initiative on referenda not authorised by the government or recall of elected representatives.

CS-3 means first of all charity done without any prompt on behalf of public officials. This many include helping ill children or children houses⁷⁷, helping victims of natural calamities and terrorist attacks etc; hospices; activities of church societies in the secular world, e.g. in hospitals; putting one's own house and the surrounding territory in order etc; other forms of true self-organisation and self-government at the grass-roots level can may also be mentioned here. This includes discussion clubs and club network cafes, like Moscow OGI, Apshu, Jean-Jacque or Bilingua. Here one can also recall activities of a number of foundation, like Prokhorov Foundation, and a number of journalist and publishing⁷⁸ and culture studies projects.

There are not well-defined boundaries between CS-1, CS-2, and CS-3. Let's take, for example, human rights organisations that defend the society mainly from the law-enforcement officers. At a certain stage, the state has started actively inviting them into their orbit, «taming» them. Public councils have been established at Interior Ministry, at the Main Punishment Execution Office, and not only at the federal level⁷⁹. In August 2006, the process of setting up public councils at federal ministries, services, and agencies accountable to the President was put into the organised track. According to the decree of 5 August 2006, such public councils shall be set up on the proposal of the Public Chamber and shall include only those who is eligible for membership in the Public Chamber in accordance with the law⁸⁰. Or political parties: genetically they belong to the first and second categories, then they increasingly move to the first, and later they may fully turn to imitation and no longer belong to the civil society. As a matter of fact, the reverse evolution of political parties is also possible: from imitation and CS-1 to CS-2, as it was the case with Rodina and the Russian Pensioner Party in 2005-2006; however, due to quick interference of the Kremlin, this process did not go far at that time.

One should distinguish between CS-1 and *imitation of the civil society*. Elements of imitation were present when the Public Chamber was being formed. This was when authorities not just simply establishes all the rules of the game, but when they violate such rules all the time and constantly interfere into, let us say, the meetings on the nomination of candidates to the Public Chamber in the well-known soviet style.

Both assistants for the state (CS-1) and assistants from the state (CS-2) are equally dependent on the state. Meanwhile, the life of the society is far from being limited just to the provision of help to the state or to defence against it. In any case, it should not be limited to that. While in our country, the worst situation is with SC-3. And there are many reasons for that: cultural and historic, moral and psychological, financial etc. The main reason is the stable tradition of the presence of the state in practically all spheres of social life.

⁷⁶ Theoretically, the society also disposes of considerable resources, but they are rather dispersed and it is hard to consolidate them. Business has them rather consolidated, but business itself plays not as an independent actor, but as controlled by the state.

⁷⁷ This is, for example, the collection of funds to help children ill with leukemia initiated by Chukpan Khamatova and Dina Korzun, the multi-annual Murzilka project for helping children homes etc.

⁷⁸ E.g., Svobodnaya Mysl (Free Thought) Journal originating from the former Communist Journal privately published and funded by V. Inozemtsev.

⁷⁹ Thus, as a direct response of the republican authorities in Bashkortostan to the scandal related to Blagoveshchensk, a public council was set up at the Ministry of Internal Affairs of the republic and was chaired by the deputy minister.

⁸⁰ The Public Chamber Act of 4 April 2005 (No. 32-Ф3) prohibits public and municipal officials, elected mayors and people's deputies of all levels to become members of the Public Chamber.

Public Chamber

A new element in the relations between authorities and civil society is the Public Chamber which started functioning in January 2006. Currently, there is rotation in the PC which is due to be completed by January 2008. One third of the PC appointed by the President has already started working, while selection of one third of federal NCO is close to its conclusion. Currently, there are meetings taking place to nominate candidates to the third, regional part of PC, at the level of regions and federal districts of Russia.

The PC is a new mechanism for the direct and feedback interaction between authorities and the society; it is also a sort of a democratic decorum, which is partially supposed to compensate a number of dismantled or weakened institutions; it is also an attempt to build a new vertical, this time aiming to organise the civil society; it is also many other things including the claimed by Putin kind of the civil oversight of defence and law-enforcement authorities, an idea further developed in the presidential decree of August 2006 on public councils at public authorities formed on the initiative of the Public Chamber.

Being launched by the Kremlin, the Public Chamber project started living its own life. Already now one can say that by its own scale and by the scale of its influence on the society it has appeared to be much bigger than it seemed to be the case at the beginning. This is due to its «locomotive-like» operational capacity with sharp activation of the level of federal districts, regions, and in some cases also cities. In addition, it is not excluded that the demonstrative activity of the Public Chamber aims to play an important role under the conditions of toughened criticism of the Russian regime by the West as being non-democratic.

In its current shape, the Public Chamber represents a sort of a hybrid of a column of «civil organizations» at the Congress of People's Deputies of the USSR and the Presidential Council set up in his time by Boris Yeltsin. The Chamber's functions are not really clear, and its formation mechanism is as democratic as the current regime: one third of it is appointed by the President at his own discretion, and then this «presidential» component establishes the mechanisms for the selection of the second (federal) and the third (regional) components.

The problem is that the Public Chamber is a body fully unconstitutional, established by the President and for the President. Its main task is to serve as a kind of a damper between the society and authorities drawing attention of the head of state to the things, which the society does not agree to, setting the tone and defining the agenda for the authorities-society dialogue, and pushing aside those representatives of the society that are inconvenient for authorities. As concerns this function, the Chamber is able to fulfil it more or less. Another thing is that the Public Chamber can not substitute by itself, even partially, is the Parliament, as it was declared at the beginning. A simple reason for that is that it has exclusively advisory functions. Authorities are not obliged to react to its recommendations and suggestions, as it has already been demonstrated. This is bad, of course, as it seems that only those political instruments are efficient which dispose of at least some degree of independence. If there is no independence, this turns into one more, in addition to a dozen of others, presidential councils.

One can point out that the possibilities of the Public Chamber within the framework of the existing political system are very limited, just like it is the case with any other institution. Is it capable of playing any positive role within the framework of such restrictions? No doubt. However, a) one should not expect too much fit; it should not be the main and, moreover, sole mechanism of authorities-society cooperation; and b) the society should work more actively with the Public Chamber, use it to bring its interests to the attention of authorities, to take it on service. At the end of the day, activity of the Chamber as a representative of public interests depends on the activity of the society itself.

NGOs in the Social and Political Space

In the recent 2-3 years, the role of NGOs in the social and political space of the country has sharply increased. This was prompted by a number of factors, both objective and subjective, including, first of all, weakening of the state both as a system of clearly functioning institutions, and as a capacity to develop and implement the decisions necessary for the country, not failing to take into account the interests of various social, political, territorial, and other groups. Under the conditions of the falling efficiency of the entire management system and lack of an efficient feedback from the society, authorities have made a number of serious mistakes which resulted in mass social protests against the transformations that they were trying to implement. This by itself promoted development of the civil society. Then authorities have been trying to establish more efficient management and relation with the society on the one hand, and escape colour revolutions on the other, so they started actively developing their relations with the society and obtaining levers of influence on it. This resulted in the projects of public chambers at different levels; also money was found to provide financial support to SCOs; many projects were launched for young people etc.

The monitoring of the level of influence that various institutions exercise on the life in the country conducted by Levada Centre, names the church (11th place), political parties (14th place), and trade unions (15th place). The two latter institutions can be called not only the less influential, but also gradually losing their influence. If, for example, the influence of law-enforcement bodies has considerably grown of the period of Mr Putin's presidency, the influence of trade unions has fallen by 1.7 points on a 5-point scale, and that of political parties — by 2.5 points⁸¹. As concerns the church, it, not being too influential, and even though being ahead of all other non-governmental institutions, enjoys the maximum trust of the society.

⁸¹ For comparison: the President — 3.9; oligarchs — 3.7, Federal Security Service — 3.5; public prosecution authorities — 3.2. Levada Centre, Public Opinion — 2006. Annual Edition. Moscow, 2006.

The assessment of the number of NCO activists as being 10-12 mln people mentioned in the Public Chamber report may well have been by far exaggerated. According to different assessments, 1-1.5% of the surveyed participate in SCOs, while the number of believers and those who participate in the life of church communities is about 4%. According to Levada Centre survey (October 2006), in case of difficult life problems, the majority of people rely, firstly, on their relatives (83%) and friends (64%); secondly — on neighbours (30%) and colleagues (27%); thirdly, on managements (12%) and public institutions (6%); and only lastly on the church (5%), SCOs (4%), and national communities (3%).

Prospects of the Third Sector Development

To understand the prospects of the third sector development in Russia, it is important to consider at least four groups of factors: 1) the status of the NCOs as such; 2) the status of the Russian society; 3) relations with authorities; and 4) the influence of the outside world — international NCOs, governments, social and economic, as well as social and political situation.

As concerns the first group, it appears that the third sector is currently at the breaking point in Russia. This is primarily due to the transition from the «one hundred flour flouring» to the rigid selection — positive and negative related both to the extension of the government competence to all areas, including civil society and business, and to the reduced presence of external in relation to the Russian bureaucracy players, either international NCOs or governments of other countries which have played a considerable role at the initial stage of the civil society development in Russia. In the situation, when support from the proper Russian society is obviously insufficient for the survival, to say nothing of development of many NCOs, the external support factor plays an extremely important role. There is a clash between different models civil society construction: foreign state and fund model with the Russian state model with the latter replacing the former. In parallel, the echeloned Public Chamber project is being deployed when the third sector is built as an assistant to the state. Often, the civil society develops as a side effect of efforts taken by authorities — it is enough to recall the mass protests against the «monetarisation» at the beginning of 2005 or look into the rising wave of the strike movement. In the next one or two years, Russian authorities will have to implement a number of long postponed reforms, and this can give a strong momentum to the development of the civil society.

An interesting picture of the current and future problems of the existing NCOs is presented by already mentioned survey of NCOs by ROMIR Monitoring at the very end of 2006 (See Annex 2). To start with, half of NCOs did not see any serious problems at the moment of registration and one fourth — at the moment of the survey. NCO leaders look into the future with discreet optimism (or hope), at least the share of NCOs «without problems» in the future is a little bit bigger than now. As concerns the current problems faced by NCO, lack of money is complained about by half of NCO leaders (47.9%), including lack of interest on behalf of potential sponsors (23.6%). Further down, there is a number of problems related to authorities: lack of interest on behalf of municipal authorities (22.8%) and even counteraction by authorities representatives (7.8%); problems with premises (20.2%), and red tape (21.0%). Lack of interest on behalf of the population is mentioned by 6% of the surveyed NCOs, and lack of enthusiasm — by 3.7%; 5.4% point out to the sharp competition with other NCOs.

Generally speaking, the NCO development corresponds to the status of the society. Development of the third sector in Russia is rather going ahead of, than lagging behind the evolution of the Russian society as such. The current Russian society is frankly weak, which is revealed in the lack of control of the functioning of public institutions, inability of the society to put forward and support its ideas and interests, as well as in the setup of stable consolidation forms.

Summarising the results of the social polls conducted in the recent years, Boris Dubinin from Levada Centre concluded that the dominant aim of the current Russian society is the invariance of what is going on and a strive to the quiescence. At this background, the sense of anxiety and vulnerability intensify, and future guidelines — positive images of the future, expectation of the improved status — are represented extremely weak. More than two thirds of Russians live with the complex of a loss (63% in 1993 and 68% in 2004 said that they regretted the split-up of the Soviet Union), three thirds — with the complex of threat or enemy, and more than four fifth — with the complex of their personal vulnerability and the surrounding danger («the Beslan syndrome»). Two thirds of Russians have no confidence in tomorrow. Between three fifth and three fourths of the surveyed consider that in the recent years Russia has seen less joy and confidence, less order, but more fear.

Collective ideas of Russian citizens about themselves are characterised by the following trends that have become clearly obvious in the recent years:

- the growing massive isolationism and xenophobia («Russia has its own way», «Russia has always had enemies, nobody wishes us any good also today»);
- refusal from changes, agreement to themselves as they are and agreement to the Soviet past as their own past («our people became different in the years of the Soviet government, and this is something that cannot be changed»);
- acceptance of the role of distanced spectators preserving the position of non-inclusion and self-dissociation from the responsibility for what is going on and the future.

According to L. Dubinin, the role of those «who do not fully belong to themselves», who are sort of absent is almost a dominant form of sociality in the present-day Russia. It is characteristic of the mass behaviour, but it also sets the stereotypes for the behaviour of power representatives.

In the recent ten years, Russia has seen the growing of the civil society in mass, but at the same time lacking the upgrade of its basic model institutions. Mass phenomena, mainly consumption related, including consumption of TV-pictures, do not complete the upgrade of the leading institutions in this situation, but rather replace it. It is the processes of this kind that have already had place in history, including Russian history, which lead to a sharp increase of the importance of demonstrative and symbolic elements of the social and political life, their defuncting and ritualisation or ceremonialisation. These processes are accompanied by mediatisation which gives the central place to the TV broadcasting by two first channels based on the principles of repeated performance for a distanced observer.

The diagnosis given to the Russian society by sociologists does not inspire any particular optimism about the prospects of the third sector, but it is difficult to disagree with it.

There are also problems of a different nature related to the gap between the desired and the real. According to the public opinion poll conducted for the Public Chamber report, almost 80% of the population feel, to a certain extent, responsibility for what is happening in their yard or neighbourhood, including 40% of those who feel such responsibility to a «full or considerable extent». As concerns the events at work, the relevant figures are 66% and 45%, with 52% and 15% for the city and district. 33% feel responsibility for what is happening in the country (with 10% of those who feel full or considerable responsibility).

At the same time, 32% feel that they are fully or substantially able to influence what is happening in their yard, 36% — at work, 8.4% — in the city or district, and 3.4% — in the country. There is an obvious gap between the abstract responsibility and ability to influence the situation, to say nothing of a wish and a possibility to make it come true.

The attitude of authorities to the society is evidently based on the social passiveness, suppression of the initiative and self-initiated activities, encouragement of paternalism. In such situation, especially when authorities are strong and consolidated, it is difficult to expect that the third sector will flourish. It seems, however, that extrapolation of this situation for a lengthy period of time would be absolutely illegitimate. The thing is that passive citizens are good for stagnation characteristic of the recent years, while in order to move ahead towards modernisation, authorities need to base themselves on the active support of the society. That is why it is from the authorities that one can expect in the next one or two years a strong incentive for the development of the civil society in Russia. If authorities do not want or are not able to give such an incentive in its interests having modernised the entire political system and ensured public participation in it, it will inevitably provoke a political crisis or a series of crises with the growing wave of mass protest movements and subsequent inevitable renovation — both of the authorities and the society.

Most Prominent Russian NCOs in Media Space (by frequency of mentions on the Internet, as of 20.11.2007)

NCO	Average Number of Mentions, per mil pages*
Public Chamber	2865
Business Russia	2446
NASHI Movement	2140,5
Opora	1706
DA Movement	1582
Freedom of Choice	1536
Institute for Civil Society Problems	1415
European University	1333
MESTNYE Movement	1302,5
Journalist Union of Russia	1272,5
Centre for Environmental Policy of Russia	1263,5
Lawyer Association of Russia	1229
Russian TV Academy	1104,5
Journalist Union of Moscow	1066
Moscow School of Political Studies	1031
Moscow School of Social and Economic Sciences	1018
Golos Association	1007,5
Civil Assistance	992,5
No to Alcohol and Drug Abuse	962
International Women Centre «Future of the Woman»	955

* — Data: Average arithmetical of Yandex.ru and Google.com

NATIONAL REPORT: UKRAINE

Author: Maxim LATSZYBA,

Programme Coordinator of the Ukrainian Independent Centre for Political Studies (Ukraine)

Abstract

The majority of socially active civil society organisations (CSOs) aim at building a developed civil society and constructing a democratic, social, and constitutional state. The civil society perceives itself as the front ranks of the society and tries to be a key participant in the development of the state and social relations.

Evolution of the civil society in Ukraine is far too retarded than it is needed for exercising any tangible influence on the life of people and changes in the state politics.

People do not regard the civil society as a tool for protection and representation of their rights. The civil society, however, demonstrates consistency and persistence of its activity in the development of democracy, which does improve the level of civil freedoms and influence formation of more transparent and responsible political system, and introduction of good governance practices.

CSOs have started lobbying liberalisation of the social services market and begin competing with the public service providers.

Authorities in Ukraine have never really targeted at establishing beneficial conditions for the development of civil society. Ukrainian authorities do not see CSOs as real partners in consultations, policy-making and provision of social services.

The current state regulation of CSOs activities is discriminatory as compared to businesses. Ukraine guarantees the right of association, but authorities have made it rather difficult to exercise this right. As a result, people are rather unwilling to set up CSOs and carry out socially important initiatives, or to form circles of informal civic groups that have limited possibilities to protect their rights.

Ukrainian CSOs are funded through an Asian model when private subsidies are used as the main source of funding with minimal state funding and low capacity to provide services.

The current state regulation has provided the citizens and business with the incentives necessary to financially support social, civic and charity projects.

The main risk for the CSOs is the weakly developed local funding and critical dependence of certain kinds of CSOs from international donors.

Neither public authorities, nor CSOs have enough experience and skills to use the policy-making and consultation procedure, which results in the inefficient decisions and unclear policies.

Many groups of interest are still not organised as professional CSOs, which complicates the process of public consultations and makes it rather difficult to take public interests into account.

The «third sector» in Ukraine is still growing into the soil. It only starts seeing itself as something integral with the common interests and common vision. The commonly perceived and consolidated requirements to the government are just being formed as concerns the desired public policy for the promotion of the civil society development.

Definitions

Civil society (SC) is an arena (social space) beyond the public authority, business, and family relations and actions where individuals are united on the voluntary basis in order to pursue their common interests.

In general terms, CSOs may include NGOs, charity funds, business associations, citizens self-organisation bodies, the media, trade unions, employer organisations, religious organisations, and citizens initiative groups.

Role and Place of the Civil Society in the Political and Social Life of Ukraine

Achievements of the Civil Society in Ukraine

The main achievement of the civil society in Ukraine is that it exists and that it is capable of playing a decisive role. One of the proofs of it is the experience of the Orange Revolution with its main ideologists, inspirers, and organisers being civil

society representatives. In the course of the 2004 elections, the entire governmental machine was working for the violation of the civil election rights and falsification of the election process, and it was the active position of the civil society that protected election rights and changed the results of the election campaign. The force of the civil society and opposition parties appeared to be stronger than that of the state. CSOs acted as the main organisers of the civil resistance campaign, mobilisation of citizens, and dissemination of truthful information.

CSO Network

Today, Ukraine has a functioning CSO network covering all of its territory. As of 1 July 2007, there were the following CSOs registered in Ukraine: 52693 NGOs and their centres, 15867 political parties and their offices, 10705 charity organizations, 20186 religious organizations, 18960 trade unions, 982 credit unions, 5480 consumer societies, 473 consumer society unions, 6003 unions of co-owners of multi-storey buildings. Some experts⁸², however, believe that Ukraine has up to 2,500 socially active and independent CSOs.

The official statistics suggests that the majority of Ukrainian regions have a few hundreds of CSOs, between 200 and 500. The absolute leaders in this sense are Lviv Oblast and Kyiv City with more than 4,000 CSOs and active social and political life attracting many local organisations. Other leaders also include Zaporizhzhia (about 1,500 CSOs), Dnipropetrovsk (almost 1,000 CSOs), Odesa (approximately 1,000 CSOs), and Luhansk (more than 750 CSOs) Oblasts.

Ukraine's civil society is rather consolidated: it is able to unite into coalitions and to arrange joint campaigns.

As an example, in February 2007, civil society organisations initiated and organised a campaign «Zakharov — Ombudsman» with the intention to organise broad civil support to the famous human rights activist and Head of Kharkiv Human Right Protection Group Yevhen Zakharov as a candidate to the office of Verkhovna Rada Commissioner for Human Rights. The petition to the parliament supporting Mr Zakharov was signed by 360 organisations; about 20 round tables and press conferences were held in 18 cities and towns of Ukraine. As a result, two opposition factions (Block of Yulia Tymoshenko and Our Ukraine) supported Mr Zakharov, but on political motives the governing coalition approved another, politically biased candidate — Nina Karpachova. Nevertheless, altogether, around 100 organisations from different cities and towns of Ukraine were involved in the organisation and conduct of this campaign.

Monitoring of Election Processes

CSOs exercise a considerable pressure on the election participants in order to ensure free, fair and transparent elections.

Three nationwide network organisations, such as the Committee of Voters of Ukraine, the OPORA Civic Network, and the Regional Initiatives Foundation are involved in the on-going long- and short-term monitoring.

The coalition of civic think tanks conducts exit polls on the day of elections based on international standards. Thus, in 2007, the National Exit Poll Consortium was composed of the Democratic Initiatives Foundation, Kyiv International Institute of Sociology, and Razumkov Centre for Economic and Political Studies.

The majority of non-governmental organisations and think tanks conduct education campaigns and analyse election programmes. Thus, in 2007, the Ukrainian Independent Centre for Political Studies issued nine «Your Choice» publications presenting analysis of political party programmes and assessment of the political parties' real activities on various priorities: social policy, fight against corruption, environmental protection, civil society development, and foreign policies. For example, the Institute of Economic Studies and Political Consultations calculated how much implementation of election promises may cost to the national budget.

Monitoring of Public Authorities

CSOs are constantly involved in the monitoring of public authorities and local self-governance functioning. Such monitoring results often help to improve the functioning of the state. Thus, in 2006, the Ukrainian Independent Centre for Political Studies monitored the availability of the necessary information on the official web-sites of oblast state administrations and revealed that the average openness level of the sites was 60%. Complaints and monitoring results were sent to the President of Ukraine who issued a reprimand to 19 heads of oblast state administrations. The repeated monitoring in 2007 showed that the openness level increased to 70%.

Three years in a row the Ukrainian Helsinki Group for Human Rights has been conducting a systemic monitoring of the observance of human rights and main freedoms in Ukraine. The monitoring results are published in the annual reports «Human Rights in Ukraine» issued between 2004 and 2006. Such a lengthy study period makes it possible to reveal systemic drawbacks

⁸² Yevhen Bystrytskyi, «Presentiment of Civil Society», Dzerkalo Tyzhnya, No. 42, 11-18 November 2007.

in the actions of the state, and define the measures needed to improve the situation. The report of the human rights organisations «Human Rights in Ukraine 2006» contains an overview of violations of 25 rights and freedoms, analysis of the relevant legislation, state policies and actions of CSOs, as well as recommendations to the public authorities as concerns the improvement of the situation.

Protection of Civil Rights

Nowadays, Ukrainians have the highest level of security and protection of civil and political rights and freedoms over the entire history of Ukraine. Ukraine's CSOs are the main public defenders of the violated citizens' rights. Neither prosecution authorities, nor courts provide actual possibilities to protect the violated rights.

For example, the corrupted municipal authorities in the city of Kyiv have decided to destroy the cultural space of St. Andrew's Descend and sell the artists' workshops to businessmen for offices. It was the OPORA Civic Network and the artist associations that stood to protect the rights of the artists and Kyiv citizens. They have been able to stop the eviction of workshops, but the essence of the issue still has not been solved. The same thing happened in Lviv, where the corrupted city authorities decided to destroy the UNESCO site, the Market Square, and to reconstruct it in such a way that it would change the purpose of the historic and cultural place. Lviv Public Forum and OPORA managed to stop the criminal actions of authorities. The arsenal of civil society organisations includes legal lawsuits, appeals to public authorities and prosecution bodies, as well as rallies, protests, blocking of equipment, starvation, and open-end public campaigns (tent villages). Ukrainian human right organisations are constantly working on protecting the people temporarily deprived of freedom. Today, there are no political prisoners in Ukraine.

Influence on Policy-Making

All main democratic changes in Ukraine's public policy happen with active CSO participation and lobbying. No progressive decision is taken by authorities without think tanks and non-governmental organisations participating in their development and promotion. The positive examples of such participation include the following:

1) traditional practice of involvement of non-governmental experts in the preparation of annual addresses of *the President of Ukraine to the Ukrainian Parliament on the Domestic and Foreign Status of Ukraine*. This practice was initiated in the times of President Kuchma and has been much broadened after election of President Yuschenko.

2) *participation of non-governmental think tanks in the working groups for development of legislation, concepts, and strategies*. Thus, the Centre for Political and Legal Reforms has been actively involved in the development of the draft Code of Criminal Procedures, the Corruption Combat Concept «On the Way to Morality» approved by the presidential decree in 2006, and the Presidential Decree on the 2006 Action Plan for Improvement of the Judiciary and Security of Fair Justice in Ukraine in Accordance with European Standards. The Peace, Conversion and Foreign Policy Centre, Razumkov Centre, and many other organisations participated in the development of the State Programme for Raising Public Awareness of European Integration Issues for 2004-2007; the Agency for Legislative Initiatives was involved in the development of the Social Services Reform Concept Action Plan (2007).

3) *drafting of public strategy papers by non-governmental think tanks and their subsequent proposal to public authorities*. The Centre for Political and Legal Reforms drafted the Court Decision Access Act (passed in December 2005); the Concept for Improvement of Justice Administration and Establishment of Fair Courts in Ukraine in Accordance with the European Standards used as a basis of the concept approved by the President in May 2006; the Public Administration Reform Concept used as a basis by the National Council for Public Administration and Local Self-Governance. Participants of the on-going Round Table «Religion and Authorities: the Cooperation Problem» organised by Razumkov Centre drafted the Confession-Authorities Relations Concept accepted for consideration by the relevant parliamentary committee.

4) *development of model procedural decisions*. The Ukrainian Independent Centre for Political Studies has developed model decisions for local self-governance authorities on the procedures to be followed for public hearings, general citizen meetings, and consideration of public initiatives. In 2007, OPORA Chernihiv Office and other organisations lobbied adoption of Chernihiv City Charter on the basis of the above provisions.

Provision of Social Services

CSOs begin lobbying liberalisation of the social services market and competing with public service providers.

The range of social services provided by CSOs cover such social areas as disability problems, the work with children and young people, assistance to the families with disabled children, prevention of negative phenomena among young people, counteraction to the HIV/AIDS epidemics, the work with the homeless, protection of mental health etc.

The recover institution database maintained by the Labour and Social Policy Ministry includes 84 non-governmental institutions. The All-Ukrainian Civic Organisation «Coalition for Protection of Individuals with Intellectual Deficiencies» unites 84 regional organisations providing services to individuals with intellectual deficiencies. 60 of such organisations are non-governmental. Altogether the Coalition provides about 30 kinds of social services to 21,176 customers. 900 professionals and 345 volunteers provide services through such organisations⁸³.

According to the People's Help Charity Fund (Chernivtsi), there are more than 30 non-governmental organisations and institutions in Ukraine that in 2007 provide social services to the homeless⁸⁴. The All-Ukrainian HIV-Service Organisations Coalition unites 77 local CSOs operating in all Ukrainian regions.

The reference book of organisations and institutions that provide social services in Kyiv, compiled by Kyiv City Organisation «Charity Society to Assist Disabled Individuals and Individuals with Intellectual Deficiencies «Dzherela», contains information on the services of 100 organisations and institutions, 30 of which are non-governmental⁸⁵.

Public subsidies are provided only to certain CSOs on the basis of the criteria established by the state. Thus, funding from the national budget is provided to the nationwide civic organisations of disabled individuals and veterans, as well as youth and children organisations. In 2006, the volumes of funding aiming at support of such organisations made up 42 mln UAH, and in 2007 — 59.8 mln UAH. In addition, state funding is provided to the physical training and sport NGOs and various artistic unions.

Unfortunately, CSOs have not yet become the main partner of the state in the provision of social services, therefore the majority of citizens do not see such organisations as something useful and necessary in the social area.

Civil Society Ambitions in Ukraine

The civil society in Ukraine has considerable ambitions, which exceed its potential. The majority of socially active CSOs aim at building developed civil society and constructing the democratic, social, and constitutional state. The civil society sees itself as the front ranks of the country and attempts to be a main constructor of the state and social relations.

A certain number of organisations consider that Ukraine and Ukrainian CSOs should *Ukrainian Independent Centre for Political Studies* with Ukraine acting as the main democratiser of the post-Soviet space.

The civil society has an ambition *to formulate the main social development aims of the country*, thus a dominant part of CSOs set Ukraine's accession to the European Union as their own objectives, and many CSOs take efforts for Ukraine's accession to NATO.

The civil society does not trust politicians and authorities, and it tries to actively *influence the course of the political process and decision-making*. Thus, in July 2007, the first meeting of the Public Assembly took place to make a public assessment of the political crisis of that time and adopt requirements of the society to the politicians. Within the framework of the Assembly, 25 fora were conducted in each oblast with 1,500 organisations involved. About 400 organisations participated in the meeting of the Assembly as such.

Civil society organisations have set that for them the key political process is *reform of the Ukrainian Constitution*. One of their ambitious objectives in this area is to remove politicians from this process through convocation of the Constitutional Assembly which shall draft the text of the constitution to be approved at the nationwide referendum. The Think Tank Coalition (the Centre for Political and Legal Reforms, the NaUKMA Political Analysis School, the Ukrainian Independent Centre for Political Research, and the Committee of Voters of Ukraine) have already prepared the *Document for Consultations with the Public on the Problems of Implementation of the Ukrainian Constitution and Constitutional Reform Mechanisms (the Green Book)*.

CSOs are actively competing with political parties and aim at more trust, authority, and support of citizens than political parties, have the ambition *to shape public policies in the currently most important areas, intend to become the real competitor for the public institutions as concerns provision of social services*.

Performance and Systemic Nature of the CSO Operation

The civil society has a small potential to ensure quick and irreversible changes in the social life of Ukraine. Political parties and big business have much bigger resources and influence on the situation in the country. Unfortunately, neither the political parties, nor big business belong to the bearers of democratic values and apologists of civil freedoms.

The civil society, however, demonstrates consistency and persistence of its actions aiming at the development of democracy, which results not in the decrease, but rather increase of the level of civil freedoms, formation of more transparent and responsible political system, and introduction of the good governance practices.

⁸³ Coalition for Protection of Individuals with Intellectual Deficiencies Report for 2006.

⁸⁴ Practice of Social Work with the Homeless in Ukraine (Collection of Materials of Ukraine-Austria Project «Development of the System of Professional Integration of People With Limited Possibilities and Social Protection of the Homeless in Ukraine», Chernivtsi, 2007.

⁸⁵ Together Against Misfortune. Useful Advice, Addresses, Reference and Information Materials for Professionals and Parents of Kyiv Caring for Children and Young People With Special Needs, Kyiv, 2006.

CSOs do not hold the entire front of fight for human rights. The wave of human rights violations by public authorities or business is much bigger than the CSOs quantity and capacity. After the Orange Revolution, the number and success of advocacy campaigns has considerably grown. Many new organisations have been set up to protect human rights, especially at the local level.

Most frequently advocacy campaigns have been conducted for the following purposes: access to public information, fight against corruption, counteraction to deterioration of the CSO legislation, counteraction to the construction activities in parks and public gardens, and combat of environmental crimes.

The *key problems* that hamper successful advocacy campaigns include the following:

- 1) Small number of organisation members and lack of skills to mobilise the broad public;
- 2) Disregard of legal mechanisms of human rights protection and public participation by authorities;
- 3) Unreadiness of local communities and business to adequately fund the advocacy campaigns; and
- 4) Lack of guarantee of access to the Ukrainian judicial system (court decisions have turned into goods that are sold and bought).

Business-CSO Cooperation

Business associations are the most active, organised, and successful actors of the civil society of Ukraine. Business only begins looking at CSOs as partners in solving social problems.

According to the Creative Centre Counterpart⁸⁶, almost one third of CSOs do not cooperate with business at all; 22% of organisations cooperate with one-two companies, 20% — with 3-5 companies, and 23% — with more than 5 companies. More than half of the surveyed organisations are inclined to consider receipt of financial or material non-financial assistance as the main reason to cooperation with business; one third of organisations values partnership, and only 18% — the possibility to get new experience.

Political Parties-CSO Cooperation

Political parties conduct «unfair competition» in relation to the civil society organisations. Ukraine's political parties see CSOs as competitors for the influence on the public and competitors for the public representation of social interests. Political parties use the CSO authority and communication network in election campaigns, but having gained power, they do not want to improve the legislation for CSOs.

Priority Areas for Ukrainian CSOs

According to the Creative Centre Counterpart⁸⁷, CSOs focused on the following main areas in 2006:

- work with children and young people (45%);
- solution of social issues (35%);
- protection of human rights (31%);
- public education (28%);
- development of the CSO sector (19%).

The majority of the third sector organisations in Ukraine work in a few areas at the same time.

As of 1 January 2007, the Ministry of Justice registered 1,791 All-Ukrainian CSOs including:

- 114 trade unions and their associations;
- 9 employer organisations;
- 137 organisations for national and friendly relations;
- 153 youth organisations;
- 13 children organisations;
- 45 women organisations;
- 77 associations of veterans and disabled individuals;
- 412 professional organisations;
- 56 environmental organisations;
- 3 historical and cultural monument protection organisations;
- 332 physical training and sport organisations;
- 36 Chernobyl disaster protection organisations;
- 153 science, technology, and art associations;
- 168 education and culture associations.

⁸⁶ NGO Status and Development Dynamics, 2002-2005. — Creative Centre Counterpart. — Kyiv, 2006.

⁸⁷ NGO Status and Development Dynamics, 2002-2006. — Creative Centre Counterpart. — Kyiv, 2006.

The most widespread type of CSO activities in 2006 was *protection of interests and their lobbying* (42%); 41% of respondents chose *training and consulting*; and a big share of CSOs (35%) *disseminate information* and are involved in *education activities* (34%).

Ukraine experiences active development of such a form of CSOs as think tanks. As of the beginning of 2007, the database of the Institute Foreign Political Studies (Philadelphia, USA) contained 5,080 think tanks in 196 countries of the world, including 43 in Ukraine.

Non-governmental thin tanks have a noticeable influence on the public opinion, promote democratisation of various areas of social life, and generate new ideas and approaches. In the Ukrainian society, there is a demand for the intellectual product issued by the non-governmental research organizations and trust to it.

At the same time, being focused mainly on domestic problems, Ukrainian think tanks are rather slow about integration into the world context, paying far less attention, than their colleagues in the developed countries, to the world and regional problems, in particular the issue of security in all its dimensions.

Ukraine shows a demonstrative dynamics of activities on protection and lobbying of interests over the recent three years. In 2002, only 16% of respondents indicated that this was one of key areas of their operation. Already in 2003 this indicator has considerably increased (to 44%). Information for 2006 confirms stable intention on behalf of CSO to protect and lobby the interests of their customers. At the same time, the share of organizations involved in provision of social services remains stable over the recent four years (in 2006, 31% of organisations was working in this area). This proves that it is not that one activity is replaced by another, but rather that CSOs extend their filed of activity.

The CSOs customers include mainly young people (48%), *organisation members* (28%), *children* (23%), students (23%) and *entire population* (22%).

The majority of CSOs working with children and young people, as well as those involved in the area of «civil education» focus on education activities, as well as organisation of trainings and consultations. The predominant majority of CSOs that work on the development of the CSO sector arrange trainings and consultations, protect and lobby interests, as well as disseminate information. Human rights organisations usually protect and lobby interests, provide legal aid, and arrange trainings and consultations. Many CSOs that work in the area of politics, legislation, and the state are involved in the protection and lobbying of interests, as well as conduct research and produce analysis. CSOs that work on the solution of social issues provide social services, protect and lobby interests, as well as conduct trainings and consultations.

CSO Functioning Conditions in Ukraine

Conditions for CSOs in Ukraine can be assessed as acceptable, but no beneficial. Today, citizens with certain difficulties and obstacles can still create different forms of association. There is a certain level of liberty in the definition of the CSO aims and types of activity. The current of degree of control and pressure is not significant. The legislation also offers tax privileges for non-profit organisations (exemption from VAT and the profit tax).

It should be noted at the same time that Ukraine offers much worse conditions for the set up and activities of CSOs than for business organisations. The state has practically refused to support the major part of CSOs, having instead concentrated on the direct funding of certain civil society organisations that are close to the authorities. Business only begins support CSO initiative and only in the social sector.

Citizens and the Third Sector

The majority of Ukrainian citizens has never set up any CSOs and mainly has an exploitative attitude to them. Citizens do not want to realise that they should set up CSOs to solve their own problems, and that they should not wait for the existing CSOs to do it for them. Civil society life is not an element of the normal human life.

Historical Heritage of the Ukrainian Third Sector

The modern civil society in Ukraine has been formed under the influence of two historical periods, the Soviet Union period and the time of independent Ukraine.

The Soviet Union had three main groups of nongovernmental organisations which have survived until our times. The first groups included mass organisations of socially vulnerable groups that aimed to assist with provision of social services (they were often set up on the initiative of the authorities), e.g.: veteran organisations, women organisations, organisations of Chernobyl disaster victims (for example, the Union of Great Patriotic War Veterans). Such organisations are usually loyal to the authorities and they deal exclusively with social projects.

The second group covers human rights organisations that were set up on the initiative of the citizens to protect human rights and fight against totalitarian regimes, e.g. the Ukrainian Helsinki Group. These organisations have less members, and they have always been in opposition to all governments.

The third group unites environmental organisations many of which were set up in big numbers in 1986 after Chernobyl disaster, e.g. Mama-86. Environmental organisations were set up on the initiative of the citizens. They have quite a lot of members, and they are mainly opposing local authorities as concerns the environmental problems of communities.

Over the time of Ukraine's independence and with support of international donors, a new generation of non-governmental organisations has been brought up. This generation can be conventionally called «the grant sector». Grant organisations have been set up on the initiative of the citizens; normally, they are rather small (from 5 to 20 people), their main funding source being international grants. The main aims of such organisations include monitoring of activities of public authorities, participation in the decision-making, policy analysis, lobbying of public interests. Grant organisations are not really result- or customer oriented, therefore their functioning is not very effective and is often regarded as profanation.

The Orange Revolution spurred formation of modern nongovernmental organisations and charity funds set up on the initiative of the citizens and oriented exclusively towards the interests of the organisation members and clients. Such organisations are mainly funded from the local private sources, e.g. Voice of Kyiv Community.

In this context, it can also be noted that trade unions and religious organisation of Ukraine do not identify themselves as civil society members. Cooperation between CSOs on the one hand and trade unions with religious organisation is not really significant.

Unfortunately, the above CSO groups exist autonomously and normally do not set up any coalitions.

Public Policy for Civil Society Development in Ukraine

Unfortunately, Ukraine still lacks a comprehensive state policy to support civil society development and introduce beneficial conditions for the set up of civil society organisations, as well as facilitate their operation and ensure the main human rights and freedoms. This explains why citizens are not willing to set up such organizations, as well as the inability of the existing CSOs to achieve their objectives.

The fact that political parties do not understand the necessity to develop civil society is confirmed not only by the lack of references to this need in the election programmes, but also by the actions of those who get high offices in the government. Over 2005, 34% of non-governmental organisations were not able to implement any joint projects together with the state, and last year only one fourth of CSO worked in partnership with governmental structures on three and more projects. According to the respondents, the main obstacles to CSOs in their cooperation with authorities is *lack of understanding of the usefulness of such cooperation by public authorities and the fact that public authorities lack information on the activities of CSOs*. The acquired data evidences that CSOs cooperate better with public authorities at the regional and local level, rather than at the nationwide scale⁸⁸.

Assessment of CSO Legal Regulation

Ukraine guarantees the right of association, but the exercise of this right has been made rather complicated by the state. As a result, people are rather unwilling to set up CSOs and implement socially important initiatives, or to form circles of informal civic groups that have limited possibilities to protect their rights.

Politicians are scared to loose control of the civil initiatives and activities of CSOs. This results in the unwillingness to reform the lengthy, complicated, and expensive CSO registration and operation procedures.

The Civic Associations Act regulates establishment of civic associations in more detail. Civic associations can be set up with or without registration of a legal entity. The law also envisages a possibility of setting up associations of legal entities through establishment of unions of civic associations.

However, when trying to exercise their right to association, Ukrainians face endless legislative barriers. It has even come to the European Court for Human Rights which currently tries the case «Koretsky et al. vs Ukraine». Ukrainian citizens that have initiated a lawsuit against their country have not been able to register their civic organisations «Civil Committee for Preservation of the Wild (Indigenous) Nature of Berezhnyaky» since 2000. The thing is that the law set forth a lot of restrictions, in particular it prohibits civil organizations to protect the interests of persons that are not their members. This norm practically bans human rights activities, just like any activities aiming at environmental protection.

The Civil Code of Ukraine envisages a possibility of setting up a non-profit legal entity in such forms as a non-business society (a membership organisation) and an institution (a non-membership organisation).

The Charity and Charity Organisation Act establishes a special organisation form such as a charity organisation which is a non-state organisation the main aim of which is to perform charity activities in the interests of the society or individual categories of persons.

⁸⁸ NGO Status and Development Dynamics, 2002-2005. — Creative Centre Counterpart. — Kyiv, 2006.

Charity organisations can be founded by Ukrainian citizens, foreign citizens, stateless persons, as well as legal entities independently of their form of ownership.

Articles 34, 36 and 37 the Constitution, as well as Article 4 of the Civic Association Act envisage an exhaustive list of cases when establishment and activities of civic organisations and political parties may be prohibited, and other civil freedoms may be limited.

According to the law, activities of civic associations may be limited only by the Constitution and laws of Ukraine. The state shall ensure observance of rights and legal interests of civic associations legalised by the means envisaged by law. Interference of public authorities and officials into the activities of civic associations, just like interference of civic associations into the functioning of public authorities, officials and other civic associations is not allowed, excluding the cases envisaged by law.

The Civic Associations Act prohibits activities of associations which have not been legalised or have been dissolved by the court.

At the same time, the law defines the legal status of civic associations that have not been registered as legal entities. Such associations have not rights of legal entities and shall be legalised through notification of registration bodies. They may have a title and their own symbols, but they cannot have their separated property, acquire property and non-property rights on their behalf, as well as act as litigants in the court.

The Ukrainian legislation offers quite good legal basis for the exercise of the freedom of speech and association through establishment of civic associations, as well as unions of civic associations and legal entities. Restriction of the freedom of association, even though it can be rather broadly interpreted, is still compliant with the norms of international law.

As a positive example it should be noted that Ukraine is the only CIS country which legislatively regulates the status of civic associations not registered as legal entities. In many Western European countries, however, associations not registered as legal entities have broader rights.

Ukraine is the only CIS country, which has no legislation that would make it possible to set up funds. Practically all Central and Western European, as well as CIS countries, envisage establishment of organisations based on membership (association) and based on the separated property and which have no membership (funds), which is an internationally recognised practice that at least makes a difference between an association (a membership organisation) and a funds (an non-membership organisation). The Civil Code norm on such an organisation form as «an institution» should be further developed in specialised legislation.

Incoherence of the Civic Association Act and the Charity and Charity Associations Act with the Corporate Profit Taxation Act is a serious legislative obstacle.

In Ukraine, there is a bad practice of non-inclusion or exclusion from the register of non-profit civil society and charity organisations allegedly due to the non-conformity of their status with the requirements of the Corporate Profit Taxation Act related to the status of the property of the organisation that is being liquidated.

Good international practice for non-business organisations (NBOs) which are being liquidated establishes a general rule: the property of the organisation that has enjoyed taxation privileges cannot be distributed among the founders or participants of the organisation, but shall be used for the purposes equal to the purposes of such organisation. In exceptional cases, when an NBO is liquidated on the decision of the court, the court may establish the procedure for the use of such property. The norm of the taxation legislation just makes the situation very confusing, as it sets that the assets shall be passed over to the NBOs «of the same kind». There is, however, no law that would establishes any kinds of NBOs, while there are a number of budgets where the property can be passed: national, oblast, district, city budgets.

Key Problems of CSO Legislative Regulation

1. Ban on the Joint Establishment of Associations by Individuals and Legal Entities. Ukrainian legislation does not allow individuals and legal entities to set civic associations together, which is not compliant with good international practices. The majority of Central and Western European countries allow establishment of associations (membership organisations) jointly by individuals and legal entities.

2. Territorial Status. The presence of the territorial status prohibits civic organisations to function in the regions where they are not registered, which also is not in conformity with the best practices and democratic development of NBO organisations. The practice to establish the status of civic organisations on the basis of their belonging to a certain territory is an obvious heritage of the former Soviet Union. Establishment and activities of civil society within the boundaries of the territory of registration limits the development of such organisations as the extension of the territory of operation requires re-registration with public authorities.

3. Prohibition to Protect Rights of Non-members. Legislation allows CSOs to represent and protect the rights of their members only, which practically paralyses legal human rights movement in Ukraine.

4. Double Registration. Unlike business associations, civil and charity organisations have to undergo double registration. The law establishes separate procedures for the registration of charters with the justice authorities and the legal entities with the local state registration authorities. This registration method is rather burden-some for the organisations both in the mate-

rial and time dimension, and can be considered as discrimination in comparison with business legal entities which have one registration window. There is some hope, however, that this issue will soon be solved.

5. Discriminatingly Long Period of Registration. The law provides one month for registration of national and international organisations, two months — for charity organisations, and 5 days for business. Terms of registration worsen the registration conditions for CSOs as compared with business organisations, which contradicts the positive international practice. In Western Europe, the registration procedure for associations is simpler than for commercial legal entities. IN Denmark and Sweden, for example, associations acquire the rights of a legal entity upon signature of the charter, while in the Netherlands and Portugal — after the founders' signatures of the charter are notarised.

6. Double Payment for Registration. Registration of an international civic organisation of people ill with leukaemia requires payment of a registration fee in the amount of 85 UAH + 170 UAH + 250 USD (300 USD altogether) in order to register a legal entity, while to register a big business corporation it is enough to pay 170 UAH (34 USD). The Ukrainian government still considers the registration fee for CSOs as a source to replenish the state budget, even though an existing organisation pays much more taxes than the registration fee.

7. Closeness of State Registers of Civil and Charity Organisations. NBO registers are obscure, non-informative, definitions of the kinds of NBO activities in accordance with the requirements of the statistics authorities are very narrow and make it impossible to register NBOs by their real kinds of activities comparable to the NBO of the European countries. Closeness of registers also does not allow for an efficient public control of the corruptive charity funds set up by officials. The problem becomes even more complicated because different state registers and authorities provide different data on the number of civic organisations (e.g. according to the Ministry of Justice we have 32,000 civic organisations while the State Statistics Committee gives the figure of 46,500).

8. Ban on Commercial Activities. The law prohibits CSOs to be directly involved in business and allowed establishment of an additional legal entity. This limits sources of funding and weakens financial stability of CSOs. In developed countries, CSOs are entitled to be involved in commercial activities, but their profit shall be used for their charter activities.

Prospects

No substantial improvements have been done to the CSO legal regulation after the Orange Revolution. IN accordance with the EU-Ukraine Action Plan, Ukraine had to pass a new Civic Organisations Act by the end of 2005. This obligation, however, has not been fulfilled, even though CSOs proposed relevant drafts.

To complete formation of the CSO legislation there is a need for a new Civic Organisations Act envisaging a simpler and less expensive CSO registration procedure, permission for legal entities to set up organisations, cancellation of the current territorial restrictions on the activities of CSOs, permission to protect the rights of all individuals who needs it. There is also a need to pass the Funds Act that should establish the procedures for establishment, registration, and management of non-commercial institutions set up on the basis of property separation. In addition, it is necessary to make the current Charity Activities and Charity Organisations Act compliant with the above two acts.

CSO Funding Structure

Official statistics evidences that the structure of CSO funding is Ukrainian is drastically different from other European countries, including the post-Soviet ones.

The main source of funding is private subsidies (72%⁸⁹), payment for service makes up 25% and public subsidies — 2%.

According to the international studies, similar funding structures exist in Russia and the countries of Southern Asia and Eastern Africa.

It is lack of funding that CSO representatives consider the main reason that prevents efficient achievement of charter objectives. Thus, 77% of the CSO leaders surveyed in 2006 considered that the volume of funding is insufficient and the need of funding is the top priority for their organisations. In 2005, 61% of the surveyed CSOs indicated that their annual budget was less than 10,000 USD and only 9% of the CSOs had the budget over 50,000 USD⁹⁰.

⁸⁹ NGO Funding in Ukraine. Analytical Study. — Civil Society Institute. Kyiv, 2005. — 32 pages.

⁹⁰ Status and Dynamics of NGO Development in Ukraine. 2002-2006. — Creative Centre Counterpart. Kyiv, 2006.

Table 1. Comparative Structure of CSOs Revenues, 2003

Studied Counties	CSO Funding Sources, %		
	Public Subsidies	Payment for CSO Services	Private Subsidies, Cost of Volunteers' Working Time Excluded
16 Developed Countries	48%	45%	7%
UK	45%	43%	11%
Germany	64%	32%	3%
France	58%	35%	8%
Italy	37%	61%	3%
US	31%	57%	13%
Japan	45%	52%	3%
19 Transitional Countries	22%	62%	16%
Poland	24%	60%	15%
Mexico	9%	85%	6%
Brazil	15%	74%	11%
Romania	45%	29%	26%
Hungary	27%	55%	18%
Slovakia	21%	54%	25%
Czech Republic	39%	47%	14%
Philippines	5%	92%	3%
Pakistan	5%	53%	42%
Kenya	5%	81%	14%
Russia (non-participant ⁹¹)	1%	36%	63%
UKRAINE (non-participant⁹²)	2%	25%	72%

Source: *Global Civil Society. An Overview*. Lester M. Salomon et al. — The Jones Hopkins University, USA, 2003⁹³

State Funding

Direct state funding of CSOs in Ukraine is still restricted by the budget legislation and by the total lack of instruments for medium- and long-term funding (over one year). The above 2% of the state funding looks extremely low as compared to 30-40% in the neighbouring Central European countries, while in the majority of the old EU member states the state funding is the key source of CSO revenues.

The European model of CSO funding provided from the national budgets is possible if CSOs provide services on competition basis or offer alternative approaches to the solution of social problems, which is something that the state-run institutions are not often able to do. CSO services are usually less expensive and can be more easily subjected to the independent and objective control than the same services provided by the state-run institutions which always cause problems with their reorientation and termination. In Ukraine, however, public authorities and less so CSOs are not yet ready for efficient cooperation, which is another public policy task.

It is not surprising that insufficient understanding by public authorities of CSO cooperation benefits is seen as the second biggest (21.4%) barrier to the efficient achievement of the CSO charter objectives⁹⁴.

⁹¹ See *The Role of Non-Commercial Sector in the Economic Development of Russia*. — City Economy Institute Foundation, Moscow, 2003.

⁹² *NGO Funding in Ukraine. Analytical Study*. — Civil Society Institute. Kyiv, 2005.

⁹³ See English version at: <http://www.jhu.edu/~ccss/publications/pdf/globalciv.pdf>

⁹⁴ *NGO Funding in Ukraine. Analytical Study*. — Civil Society Institute. Kyiv, 2005.

The national and local budgets acts still envisage funding to certain civic organisations (those of disabled individuals, veterans, for development of relations with foreign countries, national sport and youth organisations) beyond the competition.

In addition, as of September 2005, for example, 85 programmes of 46 all-Ukrainian youth organisations were funded on the competition basis at the cost of 6,313,000 UAH out of 11,500,000 UAH planned in the 2005 national budget⁹⁵. This data shows that the access to the direct state funding is limited to less than 1% of the Ukrainian CSOs.

The absolute indicators of CSO funding in 2003 also confirm the conclusion that the structure of the CSO funding in Ukraine is far also from the Latin American countries: the official CSO revenues calculated per citizen made up 15 USD per year in Ukraine or 1.5% of GDP (with the nominal annual salary of 1045 USD), in Pakistan — 20 USD (4.2% of GDP), in Russia and Brazil — 40 USD (1.5% of GDP), and in Peru — 45 USD (2.0% of GDP). Accordingly, indicators of Argentina (185 USD or 5.1% of GDP), Hungary (180 USD or 2.8% of GDP), and more so Germany (1000 USD or 4.0% of GDP) and Japan (1700 USD or 5.0% of GDP) belonged to another order of values.

Even more striking absolute figures of direct state funding: Ukraine's combined national budget expenditures in 2003 made up 75.8 bln UAH with assistance to CSOs totaling at about 55 mln UAH or 0.07% of state expenditures.

Information on the further comparative dynamics of CSO funding in Ukraine is more selective, but still makes it possible to see that its structure has not undergone any substantial changes. Moreover, in January-September 2005, the general declared revenues of Ukrainian CSOs made up 455 mln USD compared. This was happening in parallel with considerable nominal increase of salaries (from 1045 USD in 2003 to 2640 USD in 2006) and companies' revenues (from 5.3 bln USD in 2003 to 18.2 bln in 2006).

Despite of the established opinion, the share of foreign funding is not critical for the Ukrainian CSOs. In 2006, for example, the total amount of humanitarian aid made up 89.8 mln USD, and in the first six months of 2007 — 36.2 mln USD⁹⁶. Also, the international technical assistance to CSO is gradually going down.

Private donors have different plans as concerns funding of different kinds of CSOs. 67% of businesses in Ukraine are ready to support specific social projects and services of civil society organisations, and 59% - budgetary institutions (schools, hospitals, buildings for certain categories of people etc). Only 36%, however, are ready to support charity organisations⁹⁷.

Such attitude is caused by inefficient and improper use of funds for «charity in general», as well as compromised «brand» of charity funds due to the widespread administrative pressure for the contributions to such funds — mainly for the needs of local authorities and individual political groupings. CSO representatives and experts always indicate the insufficiency and instability of tax incentives for local private donors, in particular legal entities, as the main barrier to the CSO fundraising.

There are no mechanisms of percentage philanthropy in Ukraine, therefore citizens are not able to provide part of their tax for the income to certain socially useful organisations.

Prospects

Thus, financial stability of Ukrainian CSOs requires radical change of their income. The following suggests may be seen as alternatives to the inefficient tax privileges for donors:

- 1) increased share from the service income («Latin American» or «Eastern Asian» model); or
- 2) increased share of public funding («Western European» model).

Experts believe that the main factor which make the first model more preferable, at least in the middle-term perspective is a simple fact that the state funding is concentrating on the service procurement, efficiency of which is impossible to define exclusively within the framework of purely state procedures, without check-up by the market.

Transparency of CSO and Presence in Information Space

CSO are mainly open and transparent in their activities. They try to disseminate information on their activities through the media. However, CSOs still do not know how to create interesting information events, and media is almost not interested in the activities of CSOs.

According to the results of the studies conducted by the Creative Centre Counterpart⁹⁸, the majority of membership organisations (71%) report to their members, more than a half of CSOs — to the public institutions (55%) and donors (60%), and 23% of organisations report to their clients. In 75% of membership organisations, members may, of they wish so, have access to financial documents of organisations.

The majority of CSOs surveyed in 2006 (91%) indicate that it is important that the public learns more about the programme activities of CSOs. The number of respondents that support financial openness of organisations stays at the level of 64%.

⁹⁵ Information Materials on the Cabinet of Ministers Performance Over Nine Months of 2005, Kyiv, 2005.

⁹⁶ State Statistics Committee (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

⁹⁷ Ukrainian Women Club Studies, Kyiv, 2004.

⁹⁸ NGO Status and Development Dynamics, 2002-2005. — Creative Centre Counterpart. — Kyiv, 2006.

CSO-Media Cooperation

The majority of the media are now trying to find their position in: (1) business with profit-making purpose; (2) political campaigns for the interests of authorities and political parties; and (3) civil society in order to occupy a civil position and perform strategic cooperation. This conditions the degree and form of cooperation with CSOs.

Operation of CSOs as such is not interesting for the media, while CSOs have not learnt how to create information occasions and become interesting for journalists.

After gaining the real freedom of speech, the CSO-media cooperation has improved. One can feel that there is a particular need for independent comments on political and social events by independent think tanks.

Presence of certain NGOs and think tanks in the information space is rather tangible. Thus, between 1 and 13 September 2007, the Committee of Voters of Ukraine was mentioned 419 times in the media, and Razumkov Centre — 353 times⁹⁹.

Use of Internet

Generally, CSOs are actively using the possibilities offered by the Internet. The majority of organisations create their web sites. According to the 2006 study¹⁰⁰, 147 out of 583 surveyed CSOs (25%) indicated the address of their web site; however, only 81 them have appeared to be functioning. The CSO web sites are rather popular. CSOs are actively disseminating the products of their activities through e-mailing lists (e.g. the monthly e-bulletin «CSO Legislation» (Ukrainian Independent Centre for Political Studies), daily mails from the Civic Space Portal (International Renaissance Foundation), and others. The Civic Space Portal (<http://www.civicua.org>) is the main depository for all CSO products and information on their activities.

CSO-Authorities Cooperation

Taking CSOs' Proposals into Account

Public authorities and political parties reveal no wish to consult with CSOs and take their proposals into account. There are, however, legislative procedures that oblige public authorities to public draft decisions and conduct their public discussion.

According to the studies done by CSOs, no partner relations have been yet established in Ukraine between authorities and CSOs, as well as there are no institutionalised structures of public participation or clear public consultation procedures. Citizens are mainly separated from authorities and have no influence on their actions. The public opinion poll conducted by Razumkov Centre revealed that 80% of citizens do not feel themselves masters of their own state, and only 11% of citizens feel so (the poll was conducted in April 2007 with the error of 2.3%).

It should be noted that recently public authorities have become publishing draft decisions and creating working groups with representatives of the public more often. The Cabinet of Ministers Secretariat, for example, has been actively involving CSO representatives to the development of the Concept for Promotion of Civil Society Institutions Development by Public Authorities.

Non-governmental think tanks become involved in the performance of works ordered by public authorities. Thus, the Institute for Economic Studies and Political Consultations performed a number of projects ordered by the Ukrainian Economy Ministry (e.g., Analysis of the Influence of Ukraine's Accession to the WTO (as part of a consortium); «Subsidies and Quasi-Fiscal Measures in the Agricultural Sector; development of the concept to optimise the constitutional mechanism for attraction of foreign investments to the Ukrainian economy».

Only sporadic changes are observed at the level of the local self-governance. Only 11% of territorial communities in Ukraine have the approved charters regulating such forms of cooperation with the civil society as public hearings, general citizen meetings, and procedures for suggestion of local initiatives.

Today, a number of mechanisms exist to involve citizens to the decision-making process, but the majority of them do not work properly. The main reasons of this include unwillingness and inability of authorities to pass to the public politics principles and procedures, recognise CSOs as equal partners, and conduct consultations with them. On the other hand, we see inactivity and professional unreadiness of the organised civil society to conduct any professional dialogue on public policy-making.

Currently, there are public councils actively set up under public authorities. Almost all central and local authorities, as well as parliamentary committees have such councils. Unfortunately, functioning of such councils is not always efficient, but this can be seen as a progressive participation mechanism.

⁹⁹ On the basis of materials of the analytical report by Razumkov Centre «Non-Governmental Think Tanks in Ukraine: Possibilities, Challenges, Prospects» — National Security and Defence, No.6, 2007. — p. 22.

¹⁰⁰ Ibid.

Influence of Authorities on CSOs

One can see that today authorities do not exercise any particular pressure on CSOs. Vice versa, the authorities are trying not to notice the functioning of CSOs. No cases of administrative pressure by public authorities on CSOs or persecution of CSO activists have been recently observed. CSOs freely form their aims and plans.

Certain pressure is felt by organisations providing social services at the expense of the national and local budgets. Lack of transparent and competition mechanisms of funding create a corruption pressure on behalf of the state accompanied in some cases with political requirements. The share of state funding of the third sector, however, is very low (up to 2%), that is why this influence is insignificant.

Prospects of Civil Society Development in Ukraine

The «third sector» in Ukraine is at the stage of consolidation and «implantation». It starts seeing itself as something integral with the common interests and common vision. One can observe formation of the commonly perceived and consolidated requirements to the government as concerns the desired public policy for the promotion of the civil society development.

Thus, in 2005-2006, a number of organisations were working on a Civil Society Doctrine to formulate CSOs' requirements to public authorities. The majority of Doctrine proposals have been included into the Concept for the Support of the Civil Society Institute by Public Authorities. In November 2007, clear requirements to the new government and parliament were formulated at the nationwide conference «Public Policies to Promote Civil Society Development. New Priorities».

In the recent two years, a number of new non-governmental organisations have been set up to represent the real interests of territorial communities. Such organisations are funded from the local private (non-political) sources. This improves the rooting and viability of the sector in general.

Risk for the Stable Civil Society Development in Ukraine:

- 1) deepening and duration of political crises;
- 2) insignificant proceeds to the CSOs' budgets from the sale of services;
- 3) termination of the financial support of civil initiatives in Ukraine by international donors (in particular, as concerns think tanks), and no direct access of Ukrainian CSOs to the EU structural funds;
- 4) too small middle class sector in the Ukrainian society (about 10%), which considerably limits the social basis for the development of the civil society; and
- 5) conservation of the current discriminatory legislation for CSOs.

To decrease these risks and ensure stable development of the «third sector», there is a need to deeply reform the legislation for CSOs and make considerable efforts to promote public participation in the civil activities, setup of new organisations and their capacity building.

The main aims of the uniform and coordinated public policy for support to the civil society development in Ukraine shall include the following:

1. Reform of the legislation for the non-governmental organisations and making it compliant with the Fundamental Principles of the NGO Status in Europe; facilitation and reduction of the cost of the state regulation of the procedure set for the establishment and registration of CSOs.
2. Improvement of the transparency of the state funding of CSOs and establishment of tax stimuli for the philanthropic and charity activities of the business sector.
3. Involvement of non-governmental organisations in the provision of social services at the expense of the national and local budgets.

Introduction of the procedures for the involvement of the public into the decision-making process and mechanisms of information transparency of the functioning of public authorities.

RESOLUTION

We, representatives from Belarus, Poland, Russia and Ukraine, together with participants from neighbouring countries, gathered in Kyiv for the Second Regional NGO Congress, discussed the problems and shared opinions on the role and participation of the civil societies of our countries in building and consolidating democracy. We reaffirm the need to strengthen dialogue and co-operation between the NGOs of the region. We call for the active involvement of the European institutions, national governments, business, and the media in the planning of our common future — the future of the democracy and prosperity of our countries.

We welcome the adoption by the Committee of Ministers of the Council of Europe of the Recommendation on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe (CM/Rec(2007)14) on 10 October 2007, and we invite all member states to apply its principles in their respective legislation. We encourage the INGO Conference in its role of promoting effective implementation of this Recommendation.

We welcome the action of the INGO Conference to put in place the Expert Council on NGO Law and its Implementation, as called for by the First Regional NGO Congress held in Warsaw.

We support the development of the active «quadrilogue» within the Council of Europe to ensure interaction between governments, national parliaments, locally elected representatives, and representatives of civil society.

Eighteen months after the First Regional Congress in Warsaw, we regret that little or no progress has been registered in terms of strengthening democratic standards and practice in NGO legislation. Similarly, public participation in decision-making in the countries of the region has not improved.

Our countries still face political and civil challenges in holding free and fair elections, respectful of European democratic standards, in particular the exercise of the freedoms of expression, association and peaceful gatherings, and freedom of and equal access to the media.

On the basis of our two days of discussions, we have developed the following proposals and recommendations for each of the topics discussed.

We commit ourselves:

- To the development of dialogue and co-operation within the framework of the Baltic and Black Sea Civic Space, and to improve, i.a. national legislation regulating the functioning and funding of NGOs;
- To support the Expert Council on NGO law and its monitoring activities on the implementation of the respective legislative frameworks in the region;
- To strengthen participation of civil society organisations in public policy-making, and to create mechanisms for the exchange of good practice and for training programmes;
- To contribute to the development of the Code of Good Practice for Civic Participation, in line with recommendations of the Forum for the Future of Democracy in Sweden, with a view to its completion by 2009 when the Forum will meet in Ukraine;
- To develop civic monitoring initiatives for elections and the implementation of election campaign promises, as well as support to the conscious and rational choice of citizens, in particular at the forthcoming elections in Russia, Georgia, Armenia, Azerbaijan, Moldova and Belarus;
- To reinforce civil society efforts to secure respect for human rights, in particular the freedoms of expression and of association and peaceful gatherings, informational rights;
- To co-operate with the European institutions in responding to Ukraine's and Moldova's European integration aspirations, as well as in the fulfilment of the objectives of the European Neighbourhood Policy in relation to the South Caucasus countries;
- To contribute to Council of Europe human rights campaigns;

- To pursue and further intensify our regional co-operation which is a pre-condition for the successful implementation of these proposals and recommendations. In this respect, we call upon the European Union to minimise the negative impact of its visa policy on countries of our region, this constituting one of the main barriers to trans-border co-operation and the establishment of a common civic space in the region.

Expressing our deep concern about the state of democracy, human rights and civil society in Belarus, we support efforts of the Council of Europe and the INGO Conference aiming to facilitate the development and functioning of democracy, the rule of law and civil society in Belarus.

We support the Council of Europe Plan of Assistance activities for Belarus, in close co-operation with PACE and other international organisations. We propose to the Conference of INGOs to support, through its European and worldwide network, human rights defenders from Belarus and their campaigns.

We welcome the establishment of civil society communication platforms for Belarus, as well as the practice of the Conference of INGOs to regularly invite civil society representatives from Belarus to its meetings. We call upon the Council of Europe and other international organisations to consider initiatives for involvement and awareness-raising of European values to broader civil society communities in Belarus.

We call upon the authorities of the Russian Federation to ensure on the eve of and during crucial parliamentary and presidential elections the respect and exercise of fundamental human rights such as freedom of assembly and expression, and free and equal access to the media, so vital for pluralist democracy and the rule of law.

We express our concern that the first eighteen months of implementation of law on NGOs in the Russian Federation has caused serious problems for the functioning of a significant number of NGOs. We do however welcome the dialogue between the public authorities and civil society to improve the existing legal framework in the Russian Federation, including within platforms facilitated by the Council of Europe and its Conference of INGOs.

We encourage the Council of Europe and the Conference of INGOs to pursue further their efforts to ensure the observance of European standards in NGO legislation, as well as their implementation in the Russian Federation, including through providing expertise and training on CoE standards to official and non-governmental partners.

We call on NGO representatives to actively participate in the process of regional co-operation, and to use the resources of our partnership to the greatest possible extent for the harmonious and consistent development of civil society at the national level. In this respect, we welcome the creation of an internet communication platform for NGOs (www.non-gov.org).

Understanding the importance of strengthening the dialogue between young leaders of our countries, we would like to stress the special role and importance of the European network of Schools of Political Studies of the Council of Europe and to welcome the establishment of such a school in Belarus. To ensure the broadest participation of the younger generation of civil society leaders and activists from our countries, we welcome the initiative to hold within the next regional congress a forum of the youth.

We call on the INGO Conference, the governments of our countries, the Council of Europe, and the European Union to actively support the efforts of the civil society of the region to expand activities for the consolidation of democracy, as well as to ensure both respect for human rights, and the implementation of constitutional, political, social, and economic reforms.

PROGRAMME

Working Languages: Russian and English

25 November 2007, Sunday

17.00 Welcome to civil society representatives

- **Ihor KOHUT**, Chairman of the Board of the Agency for Legislative Initiatives, Director of the Ukrainian School of Political Studies (Ukraine)
- **Annelise OESCHGER**, President of the Conference of INGOs of the Council of Europe (Council of Europe, Strasbourg)
- **Ian BOAG**, Ambassador, Head of the Delegation of the European Commission to Ukraine
- Welcome from organisers of the First Regional NGO Congress: **Katarzyna PISARSKA**, President of the Polish Forum of Young Diplomats (Poland)

17.30 Cocktail

26 November 2007, Monday

09.00 Registration

09.30 Opening Ceremony

- **Ihor KOHUT**, Chairman of the Board of the Agency for Legislative Initiatives, Director of the Ukrainian School of Political Studies (Ukraine)
- **Jean-Louis LAURENS**, Director General of Democracy and Political Affairs, Council of Europe (Council of Europe, Strasbourg)
- **Oleksandr LAVRYNOVYCH**, Minister of Justice of Ukraine (Ukraine)
- **Annelise OESCHGER**, President of the Conference of INGOs of the Council of Europe (Council of Europe, Strasbourg)
- **Yevhen BYSTRYTSKYI**, Executive Director of the International Renaissance Foundation (Ukraine)

10.00 First Plenary Session

The Role of NGOs in the Development and Consolidation of Democracy. Problems of NGO-Authorities Cooperation in the Context of Democratic Reforms Implementation in the Countries of the Region

Moderator:

- **Jean-Louis LAURENS**, Council of Europe Director General of Political Affairs (Council of Europe, Strasbourg)
- **Nikolay PETROV**, Chair of the Society and Regions Programme of the Carnegie Moscow Centre (Russia)
- **Anatoliy TKACHUK**, Director of the Civil Society Institute, Adviser to the President of Ukraine (Ukraine)
- **Vitaliy SILITSKIY**, Director of Belarus Strategic Studies Institute (Belarus)
- **Yevhen ZAKHAROV**, Co-Head of Kharkiv Human Rights Protection Group, Chairman of the Board of the Ukrainian Helsinki Human Rights Union (Ukraine)
- **Paweł KAZANECKI**, East European Democratic Centre (Poland)
- **Natalia DNIPRENKO**, Deputy Head of the Department of Public and Authorities Communications, Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine (Ukraine)

Questions and answers. Discussion

11.45 **Coffee Break**

12.15 **Second Plenary Session**

Democratic Standards and National NGO Legislation: Restrictions and Motivations for Civil Society Development

Moderator:

- **Cyril RITCHIE**, President of the Civil Society and Democracy in Europe Grouping of the Council of Europe INGO Conference (Council of Europe, Strasbourg)
- **David MOORE**, Program Director of the European Center for Not-for-Profit Law (Hungary)
- **Yelena TONKACHOVA**, Chairman of the Board of the Foundation for Legal Technologies Development (Belarus)
- **Daria MILOSLAVSKAYA**, Director of the International Centre for Non-for-Profit Law Programmes in Russia (Russia)
- **Maxim LATSZYBA**, Programme Coordinator of the Ukrainian National Political Studies Centre (Ukraine)
- **Anna KRAJEWSKA**, Monitoring Specialist of the Institute for Public Affairs (Poland)
- **Jeremy McBRIDE**, Expert of the Council of Europe, Monckton Chambers (Great Britain)

Questions and answers. Discussion

14.00 **Press-briefing (for media)**

Lunch

15.30 **Welcome speech on behalf of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine**

- **Andriy VESELOVSKYI**, Deputy Minister for Foreign Affairs of Ukraine (Ukraine)

15.40 **Third Plenary Session**

NGOs and Elections: Public Monitoring and Voter Education as a Factor of the Quality of Democratic Transformations

Moderator:

- **Ihor POPOV**, Chairman of the Committee of Voters of Ukraine (Ukraine)
- **Mikhail GORNYI**, Executive Director of the Strategy Centre (Russia)
- **Yuriy YAKYMENKO**, Razumkov Centre Political and Legal Programme Director (Ukraine)
- **Victor CHERNOV**, Executive Director of the Open Society Foundation (Belarus)
- **Volodymyr FESENKO**, Director of PENTA Applied Political Studies Centre (Ukraine)

Questions and answers. Discussion

16.30 **Coffee Break**

17.00 **Parallel workshops**

I. Support to the Right of Freedom of Association: Experience and Problems of the Region

Moderators:

- **Sergey ALFER**, Director of the Belarusian Center for Constitutionalism and Comparative Legal Studies (Belarus)
- **Nina BELYAEVA**, We The Citizens Civil Society Network, President of the Interlegal International Public Foundation (Russia)

II. Political Decision Making in the Region: Possibilities for Civic Participation

Moderators:

- **Romedi ARQUINT**, President of the Federal Union of European Nationalities (FUEN), Representative of the Conference of INGOs of the Council of Europe (Switzerland)
- **Vladyslav ROMANOV**, Chairman of the Policy Advisers Association (Ukraine)

III. Conscious Choice Versus Populism: Role and Possibilities of the Civil Society

Moderators:

- **Viorel CEBOTARU**, Director of the European Institute for Political Studies (Moldova)
- **Yevhen BYSTRYTSKYI**, Executive Director of the International Renaissance Foundation (Ukraine)

19.00 **Dinner**

27 November 2007, Tuesday

09.30 **Fourth Plenary Session**
NGO Regional Cooperation and European Choice

Moderators:

- **Inna PIDLUSKA**, Executive Director of Yalta European Strategy (YES) International Non-Governmental Network (Ukraine)
- **Annelise OESCHGER**, President of the Conference of INGOs of the Council of Europe (Council of Europe, Strasbourg)
- **Zbigniew PISARSKI**, Casimir Pulaski Foundation (Poland)
- **Vyacheslav POZNYAK**, WIDER EUROPE International Internet Portal Coordinator (Belarus)

Questions and answers. Discussion

10.30 **Coffee Break**

11.00 **Parallel workshops**

IV. Baltic-Black Sea Civil Society Space: Building Common Plans and Solving Common Problems

Moderators:

- **Tevan POGHOSYAN**, Executive Director of the International Centre for Human Development (Armenia)
- **Ihor KOHUT**, Chairman of the Board of the Agency for Legislative Initiatives, Director of the Ukrainian School of Political Studies (Ukraine)

V. NGO Cooperation with European Institutions

Moderators:

- **Katarzyna PISARSKA**, Co-organiser of the first Regional NGO Congress, President of the Polish Forum of Young Diplomats (Poland)
- **Yuriy DZHIBLADZE**, President of the Democracy Development and Human Rights Centre (Russia)

VI. Civil Society in Belarus in the Context of Regional and Wide European Cooperation

Moderators:

- **Ake PETERSON**, Representative of the CoE Secretary General in Ukraine for Coordination of Cooperation Programmes with Ukraine (Sweden / Ukraine)
- **Balash YARABIK**, Chief of Party Organizational Development Support Program (Ukraine Pact Project) (Slovak / Ukraine)

13.00 **Final Plenary Session**

Speakers:

- **Philip BLAIR**, Director of Democratic Institutions, Council of Europe (Council of Europe, Strasbourg)
- **Annelise OESCHGER**, President of the Council of Europe INGO Conference (Council of Europe, Strasbourg)
- **Ihor KOHUT**, Chairman of the Board of the Agency for Legislative Initiatives, Director of the Ukrainian School for Political Studies (Ukraine)

- Presentation of the workshop results
- Approval of the Congress resolution
- Brief statements from Belarusian, Polish, Russian, and Ukrainian NGOs

Closure of the Congress

ORGANIZERS AND PARTNERS



CONFERENCE OF INGOs
OF THE COUNCIL OF EUROPE
CONFERENCE DES OING DU
CONSEIL DE L'EUROPE

Council of Europe INGOs Conference



Agency for Legislative Initiatives



**International Renaissance
Foundation**

Council of Europe INGOs Conference

Independent non-governmental organisations are a vital component of European society, guaranteeing freedom of expression and association both of which are fundamental to democracy. Recognising their influence, the Council of Europe provides international NGOs (INGOs) with the opportunity to acquire participatory status. More information on the Council of Europe INGOs Conference can be found on the web-page: <http://www.coe.int/T/E/NGO/public/>.

Agency for Legislative Initiatives

The Agency for Legislative Initiatives is an independent think tank which was founded in 2000. The Agency's *main priorities* include support to the development of Ukraine as a democratic and constitutional state, evolution of the civil society in the country, as well as promotion of democratic ideas, implementation of market economy principles and Ukraine's integration into the European community. The Agency *mainly focuses its work on the following*: (1) Development of analytical materials and research on public policies and legislation; (2) Analysis and publication of results of adoption of legislation, formation of public opinion on the decisions taken by public and local authorities; (3) Organization of round tables, conferences, and working meetings to promote democratic transformations in Ukraine, and to discuss public policies and pressing legislative issues; (4) Independent and joint development of legislative and normative proposals aiming at improvement of the Ukrainian legislation; and (5) Parliamentary monitoring and monitoring of other public and local authorities. In 2001, the Agency started issuing its own analytical publication — PARLIAMENT Journal. One of the most significant projects of the ALI is the UKRAINIAN SCHOOL OF POLITICAL STUDIES. This is a joint project of the Agency and the Council of Europe implemented since November 2005. It aims at forming, educating and supporting new generation of politicians, civil servants, civil society leaders, journalists, and lawyers who are able to formulate and implement the Ukrainian European idea. See also: www.parliament.org.ua.

International Renaissance Foundation

The International Renaissance Foundation (IRF) was founded in April 1990. IRF is an integral part of the International Soros network which incorporates national and regional foundations in more than thirty countries around the world, primarily in Central and Eastern Europe, as well as the former Soviet Union. These foundations share a common goal of supporting educational, social and legal initiatives that promote the development and establishment of an open society. IRF is the Ukraine's largest charity organization. Its main objective is to provide financial and operational assistance to the development of an open and democratic society in Ukraine by supporting key civic initiatives in this area. See also: www.irf.kiev.ua.

Regional Partners



Zagranica Group



Casimir Pulaski Foundation



Polish Forum
of Young Diplomats

Poland



Carnegie Moscow Centre



We The Citizens Civil
Society Network



Moscow School
for Political Studies

Russian Federation



Belarus Institute for Strategic Studies



«Pact Ukraine» Project



East-European School
for Political Studies

Belarus

Kyiv Office of the Organizational Committee

- Angela YEVGENYEVA, Coordinator
- Olesya KYRYCHENKO, Financial Manager
- Svitlana MATVIENKO, Regional Coordinator (Russia, Belarus)
- Natalia KOLODYAZHNA, Regional Coordinator (Ukraine)
- Andriy KOHUT, Regional Coordinator (Poland)
- Oksana GRYSHCHUK, Regional Coordinator (Azerbaijan, Armenia, Georgia, Moldova, Baltic States, and Slovakia)
- Oleksandr SYNIOOKYI, Analytical support
- Olena CHEBANENKO, Analytical support
- Vyacheslav SHRAMOVYCH, Informational support
- Natalia SYNIOOKA, Informational support

Supporters



**CoE and EC Joint Programme
«Ukraine and South Caucasus States — Promoting the Democratic Process»**

Dutch Government

Organizational Committee

- **Ihor KOHUT**, Chairman of the Board of the Agency for Legislative Initiatives, Director of the Ukrainian School for Political Studies
- **Yevhen BYSTRYTSKYI**, Executive Director of the International Renaissance Foundation
- **Yevhen ZAKHAROV**, Co-Head of Kharkiv Human Rights Protection Group, Chairman of the Board of the Ukrainian Helsinki Human Rights Union
- **Maxim LATSZYBA**, Programme Coordinator of the Ukrainian National Centre for Political Studies
- **Inna PIDLUSKA**, Executive Director of Yalta European Strategy (YES) International Non-Governmental Network
- **Ihor POPOV**, Chairman of the Committee of Voters of Ukraine
- **Anatoliy TKACHUK**, Director of the Civil Society Institute, Adviser to the President of Ukraine
- **Ake PETERSON**, Representative of the CoE Secretary General in Ukraine for Coordination of Cooperation Programmes with Ukraine

Contacts

33 Nyzhniy Val Street, Office 8
Kyiv, 04071 Ukraine

Tel.: +38 (044) 531 37 68
Fax: +38 (044) 425 25 33

More information on the Congress:

www.ngocongress.kiev.ua

Second Regional NGO Congress
Второй региональный конгресс НПО

www.ngocongress.kiev.ua