



**Фонд Евразия Центральной Азии – Таджикистан**

**Учебно-информационное пособие:**

***Составление долгосрочных отношений с  
государственными структурами***

**Душанбе 2017 г.**

## Содержание

### **Аннотация**

1. Основные формы взаимодействия и сотрудничества НПО с государственными органами
2. Государственные органы и НПО: как повысить эффективность взаимодействия?
3. Общественное участие в процессе реализации государственной политики: вклад НПО
4. а) Общественное участие в процессе реализации государственной политики: вклад НПО (групповая работа);  
б) Перспективы взаимодействия НПО с государственными органами (групповая работа).

## **Введение**

Налаживание конструктивного взаимодействия и сотрудничества между неправительственными организациями и органами государственной власти является важнейшим условием эффективного функционирования неправительственных организаций, формирования благоприятных условий для участия граждан в принятии и реализации решений, включения их потенциала в достижение общенациональных целей страны.

Вопрос сотрудничества государственных органов с НПО в контексте модернизации политической, экономической, правовой и социальной системы страны является достаточно актуальной.

Анализ существующих методов взаимодействия неправительственных организаций и органов государственной власти, определения логической структуры и формы взаимодействия помогут дальнейшему их совершенствованию и модернизации.

Данный учебный модуль дает информацию об основных формах и методах взаимодействия и сотрудничества НПО с государственными органами, их должностными лицами, а также содержит рекомендации по поводу построения и укрепления долгосрочных профессиональных связей НПО с государственными органами.

## **Сессия 1. Основные формы взаимодействия и сотрудничества НПО с государственными органами**

*В мини-лекции дается короткая информация относительно содержания основных понятий.*

Взаимодействие – это взаимные действия – обмен действиями между субъектами в отношении какого-то объекта (какого-либо вопроса, к примеру). Любое взаимодействие осуществляется с целью достижения интересов субъектов, что довольно часто остается «за кадром» на практике.

Гражданское участие – это непрерывный двунаправленный многоуровневый процесс взаимодействия между общественностью и органами власти, ответственными за подготовку, принятие и исполнение решений, включающий в себя: меры, способствующие пониманию общественностью происходящих процессов, важности и возможностей участия, информирование участников, сбор мнений и предпочтений по решению проблемы и выбор наиболее приемлемого варианта из возможных альтернатив.

Коалиция - организация из групп с различными интересами, которые объединяют свои людские и материальные ресурсы для осуществления определенных перемен, члены которых не в состоянии осуществить их независимо.

Комиссия (от латинского *commissio* - поручение) – 1) орган, создаваемый для выполнения какой-либо определенной функций (избирательная комиссия, счетная комиссия, комиссия по трудовым спорам) или проведения специальных мероприятий. 2) В гражданском праве договор, по которому одна сторона (комиссионер) обязуется по поручению другой стороны (комитента) за вознаграждение заключить с третьим лицом сделку от своего имени, но в интересах и за счет комитента.

Общественные слушания – это подготовленное и проведенное представителями общественности собрание граждан, на которое приглашены представители органов власти и СМИ, и на котором приведены факты и высказаны мнения по обсуждаемой проблеме и рассмотрены рекомендации для органов власти по ее решению.

Оценка – это экспертиза программ и проектов, направленная на анализ работы программ, произведенного ими эффекта и сравнение этих результатов с определенными критериями (например, "что было - что стало после реализации программы" или "что стало - что должно было стать по плану программы"). Следовательно, оценка программ - это всегда сравнение, по итогам которого выносится суждение об эффективности программы, и разрабатываются рекомендации на будущее. Любой серьезный проект подразумевает анализ его исполнения и результатов. Оценка (*evaluation*) предполагает более глубокое (по сравнению с мониторингом) проникновение в сущность происходящего. Оценка направлена на анализ результатов деятельности и/или произведенного эффекта и соотнесение этих результатов с определенными критериями. По итогам оценки выносится суждение об

эффективности программы, проекта или организации и формулируются рекомендации на будущее. В ходе оценки в числе других используются данные мониторинга.

Сотрудничество – совместная деятельность нескольких организаций на основе соглашения (договора) о совместной работе по достижению общей цели, включающая в себя совместное принятие решений, предоставление ресурсов для осуществления действий и другие аспекты скоординированных действий для получения конкретного результата, удовлетворяющего совместно установленным потребностям.

Межсекторальное (многосекторальное) сотрудничество – форма взаимодействия секторов общества с целью решения общественно-значимых проблем, имеющих важное значение для государства и общества.

Социальное партнерство – совместная деятельность участников партнерства, предполагающая согласование (консенсус) интересов и кооперацию усилий и ресурсов для реализации взаимоприемлемых целей и удовлетворения потребностей его участников; форма сотрудничества на основе равного партнёрства с целью решения социальных проблем; концентрация усилий субъектов проблем при условии взаимовыгоды и взаимответственности; совместная деятельность представителей различных социальных групп и структур, направленная на преодоление социальных проблем, основанная на принципах соблюдения интересов каждой из сторон.

Совет – 1) орган государственной власти; 2) административный или общественный орган; 3) совместное обсуждение чего-нибудь, совещание для такого обсуждения. Советы по сотрудничеству и взаимодействию с неправительственными организациями - консультативно-совещательные органы при центральных и местных исполнительных органах, в состав которых входят представители заинтересованных государственных органов и неправительственных организаций. Эффективное партнерство неправительственного сектора и государства есть залог успешного развития страны. На сегодняшний день Таджикистане наблюдается тенденция углубления партнерских отношений между властью и НПО. Общественные советы играют роль «нейтральной территории» для носителей различных групп интересов и гражданских инициатив и создают благоприятные условия для сотрудничества в таких сферах, как проблемы доступа к правосудию, гендерной проблематики, предотвращения насилия в семье, миграции, окружающей среды и экологии и т.п.

Вообще между органами исполнительной власти и НПО существует комплекс механизмов взаимодействия: это организация и развитие институтов гражданского общества, создание сети общественных советов, организация и проведение Гражданских форумов, конференций, семинаров и круглых столов и т.п.

Для НПО есть огромное количество вариантов, как можно общаться с властью.

Совет – 1) орган государственной власти; 2) административный или общественный орган; 3) совместное обсуждение чего-нибудь, совещание для такого обсуждения.

Советы по сотрудничеству и взаимодействию с неправительственными организациями - консультативно-совещательные органы при центральных и местных исполнительных органах, в состав которых входят представители заинтересованных государственных органов и неправительственных организаций.

Одним из действенных форм взаимодействия и сотрудничества между правительством и НПО является Общественные советы.

Они создаются по различным сферам жизнедеятельности общества как на национальном и местном уровнях, так и на ведомственном и профильном форматах.

Ярким примером является Общественный совет Республики Таджикистан, который объединяет политические партии, неправительственные творческие, профессиональные организации и другие влиятельные общественные движения страны. Это надежный и действенный потенциал по достижению великих целей и задач, укрепления мира и единства, упрочения государственных устоев и социально-экономического развития таджикского общества.

Другой пример это Общественный совет по содействию гражданского общества реформе милиции в Республике Таджикистан. Это совет является достаточно мощной платформой, где обсуждаются насущные проблемы обеспечения общественного порядка и защиты прав и интересов граждан со стороны органов внутренних дел.

Данный Совет имеет свои региональные структуры и достаточно регулярно проводятся его заседания как на национальном, так и на региональном уровнях.

Эта инициатива является свидетельством готовности МВД к диалогу с обществом в вопросах совершенствования работы милиции и прозрачности органов внутренних дел.

Главной задачей этого общественного института является достижение совместными усилиями неукоснительного соблюдения прав и свобод граждан, в том числе в местах предварительного заключения. Приоритетным направлением обозначено совершенствование предпринятых мер и построение новой модели взаимоотношений с общественностью. В частности, усиление работы со СМИ и НПО. При Совете создана Комиссия по мониторингу специальных учреждений милиции. Общественные мониторы из правозащитных организаций проводят посещения изоляторов временного содержания и других специализированных учреждений МВД. По результатам мониторинга принимаются меры по улучшению условий содержания временно задержанных граждан, соблюдению их конституционных прав.

Другой формой взаимодействия и сотрудничества НПО и госорганов является общественные обсуждения законопроектов и проектов нормативно-правовых актов.

Данная платформа даёт возможность НПО защитить свои интересы и интересы целевой группы путем внесения соответствующих поправок в тексты нормативно-правовых актов, которые принимаются как на государственном, так и на местном уровнях.

## **Сессия 2. Государственные органы и НПО: как повысить эффективность взаимодействия?**

Переход от административно-командной централизованной экономики и тоталитарного политического режима к рыночной экономике и демократической правовой государственности потребовал коренного изменения роли и функций государства как института осуществляющего широкий спектр действий, направленных на решение социальных и экономических проблем.

На первоначальном этапе трансформации широкое распространение имело упрощенное представление о том, что в переходный период основная доминанта реформы государственности состоит, прежде всего, в ограничении вмешательства государства в экономические отношения с тем, чтобы «очистить поле» для формирования рыночных отношений.

Однако сокращение экономической роли государства сопровождалось свертыванием активной деятельности государства и в социальной сфере. Бремя социальных издержек оказалось непосильным для значительной части населения. На данный момент произошло осознание того факта, что эффективная реформа общества невозможна без широкого участия институтов гражданского общества в процессе государственного управления.

Неправительственные общественные организации уже сегодня играют огромную роль и в правозащитной деятельности, и в реализации особых интересов групп населения, и в социальной стабилизации общества. Необходима серьезная государственная поддержка, в частности, через систему грантов, на реализацию социально значимых проектов. Надо коренным образом изменить отношение государства к организациям гражданского общества: от невмешательства к поддержке.

Гражданское общество не создается государственными декретами или приказами должностных лиц, но это не означает, что государство не играет никакой роли в формировании и укреплении институтов гражданского общества. Напротив, государству принадлежит в этом процессе важнейшая

роль - через законодательные механизмы, экономические рычаги и готовность государства к сотрудничеству с гражданским обществом создается среда, которая или способствует его развитию и укреплению, или является нейтральной или даже враждебной.

Безусловно, что и государство, и бизнес, и организации гражданского общества прилагают значительные усилия для разрешения социально-значимых проблем. Но, во-первых, представители каждого сектора по-разному осознают свою ответственность за участие в их решении, во-вторых, имеют разные возможности и ресурсы для их разрешения, в-третьих, у них часто существуют разные представления и о самой природе социальных проблем и путях их решения.

Однако, несмотря на все различия и противоречия, сотрудничество необходимо: ни государство, ни бизнес, ни НПО не могут поодиночке создать реально демократичное общество, преодолеть социальную несправедливость и конфликты, обеспечить людям возможность достойной жизни.

Сегодня в стране созданы все условия для широкой деятельности неправительственных организаций. Только инициативность, сотрудничество с обществом, максимальное привлечение различных слоев к созидательным работам могут стать фактором прогресса социально-экономической жизни страны», - отметил Эмомали Рахмон<sup>1</sup>.

Обычно выделяются следующие основные условия, без выполнения которых невозможно эффективное сотрудничество государства и организаций гражданского общества:

- установка участников диалога на развитие и поддержание сотрудничества, независимо от мотиваций каждой стороны;
- определенная степень зрелости и развития потенциала институтов гражданского общества, необходимая для создания заинтересованности государственных органов в сотрудничестве с ними, для ясного выражения своих интересов, их продвижения и защиты;
- наличие правовых и организационных рамок для сотрудничества между государством и организациями гражданского общества, под которыми понимаются устойчивые формы их взаимодействия, сложившиеся на практике или прямо установленные законодательством.

Можно отметить, что в Таджикистане имеются явные предпосылки для развития конструктивного сотрудничества между государством и организациями гражданского общества. Расположенность к диалогу проявляют и НПО, и в последнее время государственными органами как на республиканском, так и на местном уровне. Уровень осведомленности общества о роли НПО, их влияние на решение актуальных проблем общества

---

<sup>1</sup>Подробнее: <http://www.news.tj/ru/news/tajikistan/power/20170127/prezident-v-tadzhikistane-sozdani-vse-usloviya-dlya-deyatelnosti-npo>



за последнее время значительно вырос. Несомненно, ситуация далеко от идеальной, но прогресс в этом направлении наблюдается.

#### Сферы сотрудничества

В настоящее время в мире сфера сотрудничества между институтами гражданского общества и государством охватывает широкий спектр проблем, связанных с решением важнейших социально-экономических проблем развития, стоящих перед современным обществом. Если попытаться их перечислить конкретные сферы деятельности, в которых организации гражданского общества играют важную роль, то, в первую очередь следует упомянуть следующие:

- борьба с бедностью
- человеческое развитие
- образование и просвещение
- культура и отдых
- здравоохранение
- социальные услуги
- защита прав человека
- защита окружающей среды
- вопросы гендерного развития
- защита уязвимых групп населения
- защита и обеспечение прав меньшинств

Этот перечень нельзя считать исчерпывающим, но даже из перечисленного видно, что область взаимодействия организаций гражданского общества и государства охватывает практически все значимые социальные сферы. В одних областях эффективная деятельность неправительственных организаций возможна практически независимо от государства, в других – возможна только на основе сотрудничества и партнерства.

На сегодняшний день становление сектора НПО в Таджикистане далеко от завершения. Большинство организаций еще не обрели устойчивость, их институциональное оформление не завершилось. Трудную, но разрешимую задачу представляет собой формирование такой политики государства, которая сочетала бы предоставление адресной поддержки НПО не только с поощрением их реальной автономии.

Со своей стороны, негосударственные некоммерческие организации еще далеко не всегда готовы взять на себя ту роль, которую их аналоги успешно выполняют в целом, в ряде зарубежных стран.

Неправительственный сектор развивается благодаря помощи и поддержке со стороны правительства, международных фондов и неправительственных организаций. Конечно, и есть некоторые проблемные факторы:

- лидеры НПО обладают низкой правовой грамотностью;
- отсутствие здоровой конкуренции среди НПО страны;
- нехватка финансовых ресурсов;
- слабое развитие сельских НПО, по сравнению с городскими.

НПО в массе своей экономически крайне слабы и нередко находятся на грани выживания. В трети НПО нет сотрудников, работающих на постоянной основе на условиях полной занятости.

Причины также кроются в:

- несвоевременное оповещение неправительственными организациями о предстоящем мероприятии СМИ и населения;

- низкая заинтересованность и избирательный подход СМИ в освещении деятельности НПО;

- неправильный выбор источников, средств и механизмов информирования о работе НПО и реализуемых ими проектов;

- низкий уровень информированности населения о направлениях государственной политики в отношении неправительственного сектора;

- низкий уровень информированности населения относительно форм взаимодействия неправительственного сектора и государства. Общество пока не слишком доверяет НПО. К сожалению, для этого имеются основания. Непрозрачность и недобросовестность части НПО бросает тень на других. Чтобы исправить положение, очевидно, не обойтись без совершенствования законодательства, но главное, что требуется, – это более активная и ответственная самоорганизация в среде самих НПО.

Однако, говоря о проблемах, ответственность за решение которых лежит как на стороне государства, так и на стороне негосударственного некоммерческого сектора, важно видеть и истории успеха, которых на сегодня не так уж мало. Разумеется, их могло бы быть гораздо больше, если бы государственные органы разглядели в НПО серьезного и надежного партнера.

Что касается оценок представителей исполнительной власти, то они наглядно иллюстрируют высокую степень предубеждения и недооценки возможностей социального партнерства и других форм сотрудничества с НПО. Есть основания считать, что существенная часть чиновников идут на это взаимодействие нехотя, «из-под палки» руководства государства. Отдавая дань политической моде, они идут на сотрудничество с НПО, но нередко формально, считая это простой тратой времени на некомпетентных и непрофессиональных людей.

Вместе с тем продуктивное взаимодействие органов власти и НПО прежде всего реализуемо в контексте межсекторного партнерства. Гранты на социально значимые проекты; субсидирование НПО для покрытия текущих расходов; Предоставление помещений НПО на безвозмездной основе; Налоговые льготы для НПО; Налоговые льготы для организаций, поддерживающих деятельность НПО; внимательное рассмотрение рекомендаций и учет предложений НПО; предоставление НПО информации; оказание методической помощи НПО являются наиболее эффективными формами взаимовыгодного сотрудничества.

Межсекторное социальное партнерство понимается как конструктивное взаимодействие организаций из двух или трех секторов (государство, бизнес, некоммерческий сектор), «выгодное» населению

территории и каждой из сторон и обеспечивающее синергетический эффект от «сложения» разных ресурсов при решении социальных проблем.

Партнерство реализуется через несколько основных видов взаимодействия.

Во-первых, ресурсная поддержка НПО со стороны органов власти и объединение ресурсов государства и общественности для решения социальных проблем. Взаимодействие находит выражение, в частности, в предоставлении субсидий (грантов), выполнении НПО работ по контрактам с органами власти, предоставлении НПО имущественной поддержки от органов власти; содействие привлечению средств местного бизнеса и других донорских организаций в интересах НПО.

Во-вторых, организационная поддержка органами власти деятельности НПО, участие НПО в совместных с органами власти общественных (координационных) советах; участие НПО в реализации целевых социальных программ; участие НПО в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, согласительных и конфликтных комиссиях; получение НПО информации от органов власти; предоставление НПО информации, аналитики органам власти; получение НПО методической помощи от органов власти; предоставление НПО методической помощи органам власти; участие НПО в законотворческой деятельности.

При полноценном функционировании названных механизмов реализации социальной политики и отдельных практик взаимодействия:

- создается благоприятная инфраструктура деятельности организаций;
- определении приоритетов развития и решения социальных задач;
- обучения лидеров сообществ, представителей органов власти и предпринимателей методам коллективных действий при решении проблем сообщества;
- вовлечения граждан в процессы решения своих проблем через совместную работу с местными НПО, органами власти и бизнесом;
- тиражирования наиболее успешного опыта развития местных сообществ в регионе.

Необходимо проделать еще долгий путь, прежде чем взаимодействие органов власти и НПО в решении проблем социальной сферы станет по-настоящему действенным. Пока наиболее распространенным является взаимодействие в виде обмена информацией и участия в общественных советах.

### **Сессия 3. Оптимизация и повышения эффективности взаимодействия между госорганами и НПО**

Перед началом сессии тренер задает следующие вопросы аудитории:

- 1. На Ваш взгляд как можно повысить эффективность взаимодействия между госорганами и НПО?**
- 2. Чего не хватает для оптимизации взаимодействия между госорганами и НПО?**

Полученные ответы фиксируются в флип-чарте. Тренер комментирует полученные ответы. После этого тренер приступает к мини-лекции.

### **Мини-лекция.**

#### ***Что такое оптимизация. Краткое комментирование.***

**ОПТИМИЗАЦИЯ**, нахождение наилучшего (из множества возможных) варианта решения задачи при заданных требованиях, ограничениях. Так, оптимизация управления каким-либо процессом состоит в определении пути достижения цели управления при наилучших (обычно минимальных или максимальных) значениях показателей, характеризующих этот процесс, например за минимальный промежуток времени, с наибольшим экономическим эффектом, с максимальной точностью.

Для оптимизации и повышения эффективности взаимодействия между госорганами и НПО необходимо:

– целенаправленное формирование благоприятного общественного мнения о деятельности НПО, повышение их авторитета, расширение информационного поля, изыскание способов увеличения заинтересованности СМИ в освещении наиболее интересных практик НПО по решению волнующих общество социальных проблем. При этом сами НПО должны научиться в интересной форме преподносить обществу информацию о своей работе, привлекая в союзники СМИ и людей творческих профессий, энергичнее способствовать развитию социальной рекламы;

– развитие механизма грантовых конкурсов при выделении средств на поддержку социально значимых проектов – это не только наиболее востребованный инструмент ресурсного обеспечения НПО, но и объективно наиболее эффективный способ проведения адресной дифференцированной политики в некоммерческом секторе;

– более действенное поощрение благотворительной деятельности как на основе налоговых и иных льгот, так и посредством повседневного взаимодействия представителей власти разных уровней с благотворительными организациями и широкой пропаганды благотворительной деятельности в государственных СМИ;

– помощь в подготовке и повышении квалификации кадров для НПО, в распространении лучших практик, в развитии тематических информационных ресурсов и налаживании сетевого взаимодействия внутри третьего сектора.

Очевидно, что осуществить переход от устаревших и неэффективных «собесовских» подходов к формированию и реализации социальной политики, адекватной характеру модернизационных процессов, возможно только при взаимной готовности государственных и общественных институтов к последовательному сотрудничеству.

В данном отношении особенно полезна демонстрация успехов, которые достигнуты в тех регионах и городах, где уже удалось накопить реальный опыт сотрудничества.

В свою очередь, для части НПО характерна замкнутость «в своем кругу», недостаток интереса к инициативам тех, кто не принадлежит к традиционно понимаемой категории гражданских активистов. Между тем в нашей стране так называемая неформальная, неинституционализируемая общественная активность распространена гораздо больше, чем участие в работе зарегистрированных.

Рекомендации для НПО: информировать СМИ заранее о предстоящем событии, создавать больше ярких информационных поводов для населения и СМИ, пересмотреть формы работы с целевыми группами, активнее использовать инновационные формы информирования населения о деятельности НПО, предстоящих и проведенных мероприятиях, конкретных результатах.

#### **Сессия 4. Групповые работы.**

##### **Темы:**

*1. Общественное участие в процессе реализации государственной политики: вклад НПО;*

*2. Перспективы взаимодействия НПО с государственными органами.*

Тренеры должны содействовать группам в поиске наиболее оптимальных и практичных методов общественного участия в процессе реализации государственной политики и взаимодействия НПО с государственными органами и подготовить презентацию каждой группы. После презентации предполагается обсуждение каждой презентации. Наиболее реальные и приемлемые выводы и рекомендации будут отражены в дальнейших мероприятиях в качестве как тем для обсуждения, так и предложений для совершенствования практики.