



EASTERN PARTNERSHIP
Civil Society Forum



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world

Сотрудничество между гражданским обществом и государственным сектором: проблемы и решения

Краткий отчет экспертной панели



RKK
ICDS

RAHVUSVAHELINE KAITSEUURINGUTE KESKUS
INTERNATIONAL CENTRE FOR DEFENCE AND SECURITY
EESTI - ESTONIA

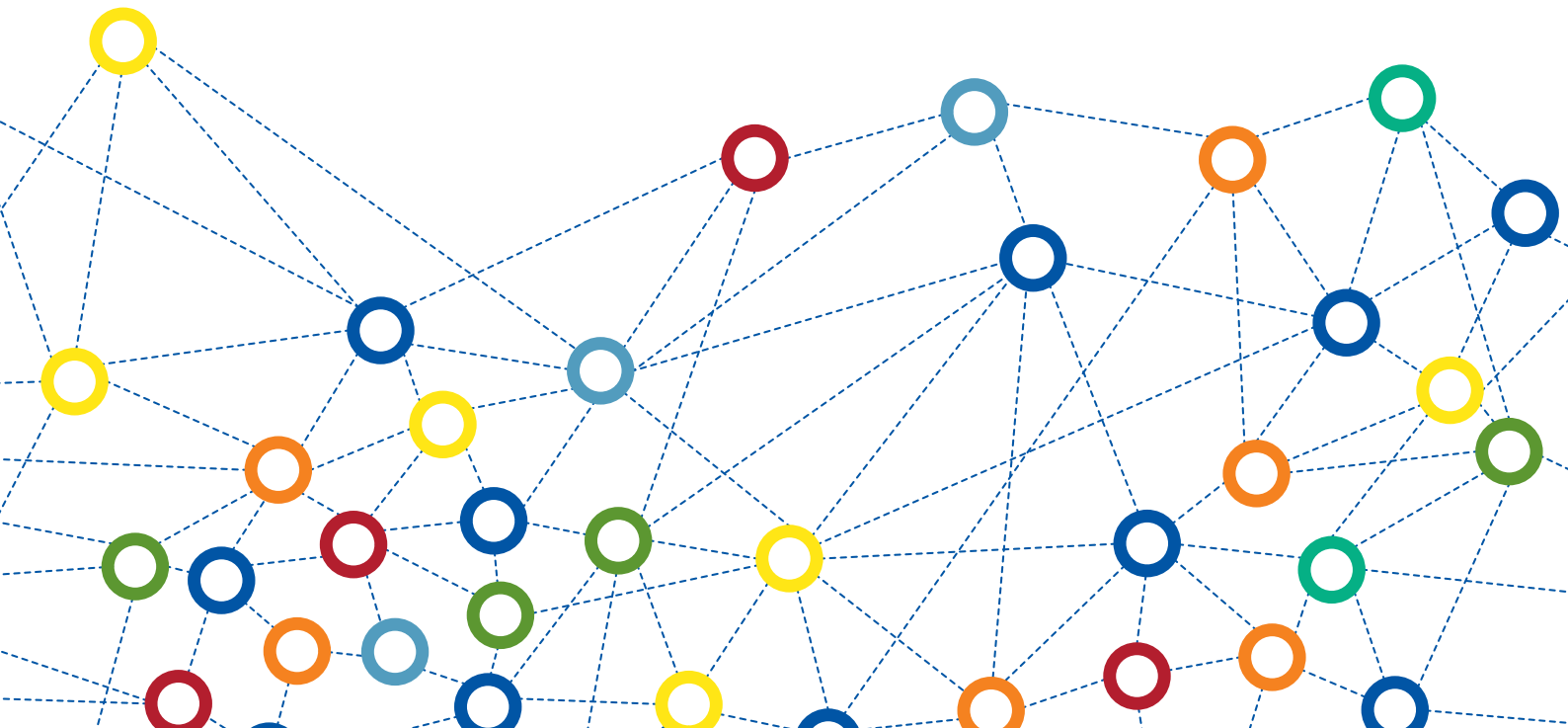


GEORGIAN FOUNDATION FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



KHARKIV CRISIS
infocenter

foreign policy association
APE
asociația pentru politica externă



ОРГАНИЗАТОРЫ:

— Пражский институт исследований безопасности (PSSI), Чехия



ПАРТНЕРЫ:

- Международный центр обороны и безопасности (ICDS), Эстония
- Ассоциация внешней политики (APE), Молдова
- Харьковский кризисный центр (KCI), Украина
- Грузинский фонд стратегических и международных исследований (GFSIS), Грузия



The project benefits from the support through the EaP CSF Re-granting Scheme. Within its Re-granting Scheme, the Eastern Partnership Civil Society Forum (EaP CSF) supports projects of the EaP CSF members with a regional dimension that contribute to achieving the mission and objectives of the Forum.

The donors of the Re-granting Scheme are the European Union and National Endowment for Democracy.

The overall amount for the 2017 call for proposals is 290.000 EUR. Grants are available for CSOs from the Eastern Partnership and EU countries.

Key areas of support are democracy and human rights, economic integration, environment and energy, contacts between people, social and labour policies.

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of the Prague Security Studies Institute and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.

СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ И ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Гражданское общество является важным элементом в поддержании и укреплении национальной стойкости. Представители стран Восточного партнерства представили взгляд изнутри о сотрудничестве гражданского общества и государственного сектора, ключевые проблемы и новые возможности для улучшения сотрудничества двух секторов во время панельной дискуссии «Сотрудничество между гражданским обществом и государственным сектором: проблемы и решения» организованной Пражским центром безопасности (Чехия) в Харькове, Украина. На панельной дискуссии были представлены обзоры гражданского общества в трех странах Восточного партнерства ЕС: Украина (Наталья Курдюкова, руководитель медиапроекта «Накипело» Харьков, Украина), Грузия (Кети Эмухвари, Грузинский фонд стратегических и международных исследований (GFSIS), Грузия) и Молдова (Дану Марин, Ассоциация внешней политики (APE), Молдова). Дискуссию модерировала Анна Булах, Международный центр обороны и безопасности (ICDS), Эстония/Украина.

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СТРАНАХ ВОСТОЧНОГО ПАРТНЕРСТВА В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ УГРОЗ

«Под „национальной стойкостью“ мы подразумеваем полноценное сотрудничество между государством и гражданским обществом в кризисное время»

Анна Булах, Международный центр обороны и безопасности (ICDS), Эстония/Украина.

Гражданская активность в Украине стала ключевым звеном в отторжении агрессии России и выступила катализатором внутренних изменений и проведения реформ. Украина как и другие страны Восточного партнерства Европейского союза продемонстрировала, что гражданский сектор способен реализовывать свой потенциал, но часто сталкивается с рядом проблем в особенности в налаживании эффективного сотрудничества с государственными институтами и властью на местах. Именно проблема коммуникации, открытости между государственным и гражданским секторами на сегодняшний день является одной из ключевых проблем в деятельности и развитии гражданского общества в Украине, Грузии и Молдове.

Во всех из представленных странах можно найти примеры успешного сотрудничества неправительственных организаций и государственной власти. В итоге сравнения можно отметить, что в странах Восточного партнерства гражданское общество занимает оппозиционную позицию. Хуже всего обстоит дело в Молдове, где на фоне политического и общественного кризиса гражданское общество беспомощно. Появление ряда «ручных» и «контролируемых» неправительственных организаций стала практикой политических игр в Молдове, что негативно сказывается на стабильности страны в условиях гибридных угроз безопасности в регионе Восточного партнерства. Все три страны – Украина, Молдова, Грузия - столкнулись с проблемой территориальных конфликтов и внешней агрессией. Россия вовлечена в конфликт в Грузии с самопровозглашенными Абхазией и Южной Осетией на своей территории, Молдавии — с непризнанной Приднестровской Молдавской Республикой, Азербайджан и Армения — с Нагорно-Карабахской Республикой на общей границе и теперь в Украине, где Российская Федерация аннексировала АР Крым и продолжает военное присутствие на территории Донбасса.

Методы, которые применила Россия на первых этапах кризиса в Украине, были направлены на слабое звено – отсутствие доверия между обществом и государственными институтами. Дискредитируя при помощи дезинформации, диверсионных операций государственную власть, агрессор получает поддержку общества своим военным действиям. Кремль эффективно эксплуатировал слабую социальную сплоченность в Украине, отсутствие национально-государственного нарратива, коррупцию, отсутствие доверия и сотрудничества между государством, гражданским обществом и самими гражданами.

После трех лет конфликта главной задачей стала работа над конкретными ответами угрозам отталкиваясь от выявленных слабостей. В условиях современных угроз понятие как «национальная стойкость» выступает ключевым ответом направленным на развитие способности общества адаптироваться и в то же время прогрессивно развиваться в условиях интенсивного воздействия кризисов без ущерба своим национальным интересам. В рамках термина „стойкости“, используемого в данном контексте, мы подразумеваем активизацию полноценного сотрудничества между государством и гражданским обществом в кризисное время как целостной и взаимодополняющей системы национальной безопасности. В Украине гражданское общество смогло самоорганизоваться в кризисное время и выступить поддержкой государству. Гражданское общество в Грузии и Молдове также активно участвует в противодействии

антизападной пропаганды, которая дискредитирует Евроинтеграционный вектор принятый обеими странами, подрывая поддержку и доверие населения государственным институтам.

УКРАИНА

«В Украине гражданские инициативы, скорее, заменяют власть, а не успешно с ней сотрудничают»,

Наталья Курдюкова, руководитель медиапроекта «Накипело». Харьков, Украина.

Активное развитие гражданского общества в Украине стартовало после начала войны на востоке. Волонтеры стали снабжать армию, помогать военным и переселенцам (внутренне перемещенным лицам). К сожалению, в самые сложные моменты для страны власть проявляла пассивность и, спустя три года, гражданское общество до сих пор вынуждено брать в свои руки обязанности правительственного сектора. Война стала основным катализатором консолидации граждан и стимулом к появлению нового гражданского общества. Появилось большое количество инициатив, направленных на поддержку армии и волонтеров.

Так, в прифронтовом городе Харькове гражданское общество за три года невероятно развилось. Одним из успешных примеров консолидации гражданского общества стал медиа проект «Накипело». В 2014 году группа активистов из Харькова собирала информацию о том, что происходило в городе, и выдавала ее за пределы региона. Тогда это было необходимо, так как в других частях Украины сложилось впечатление, что в Харькове уже появилась так называемая «Харьковская Народная Республика». Со временем активисты организовали пресс-центр «Накипело», где аккумулировали информацию, собирали пресс-конференции на актуальные проблемы. Они быстро реагировали в условиях изменяющейся ситуации, тогда как местные СМИ не проявляли должной гибкости. Вопрос информационной безопасности стал ключевым в противодействии внешней агрессии в Украине и гражданский сектор показал свою эффективность в нейтрализации информационных атак.

Другим успешным проектом в гражданском секторе Харьковской области стала «Инициативная группа поддержки медицинской реформы». Волонтеры организовали в городе Чугуеве Харьковской области площадку, где опробовали основные принципы реформы. Но, это стало возможным не благодаря активной поддержке власти. Скорее, госструктурам приходилось поддаваться требованиям активистов.

Коммуникация местной власти и неправительственных организаций строится на принципах конфронтации и игнорирования. Необходимость развивать партнерское взаимодействие очевидна, так как изолированная деятельность двух ключевых секторов демонстрирует низкий уровень доверия, а следовательно негативно сказываются на консолидации общества.

Оценивая гражданское общество по сравнению с началом конфликта в 2014, некоторые инициативы, которые начинались с помощи армии, теперь переориентированы на социальные и культурные проекты на примере организации «Харьков с тобой». Сначала ее участники занимались поддержкой военных, теперь организуют культурные фестивали. Гражданское общество в Украине до сих пор находится в фазе зарождения и развития, о чем свидетельствует переориентация некоторых организаций. Неправительственные организации нуждаются в большей и финансовой и образовательной поддержке, чтобы создавать и реализовывать проекты эффективней, применяя инновационные подходы.

Достижения гражданского сектора:

- Активисты и гражданские организации выступили катализатором консолидации общества;
- Стали поддержкой государства в противостоянии агрессии (материальной и информационной);
- Являются контролем выполнения реформ на местах;
- Стали толчком к созданию и продвижению независимых СМИ;
- Происходит переориентация деятельности гражданских организаций по более узким направлениям деятельности, что говорит о росте профессионализма

На примере Харьковской области можно выделить несколько ключевых проблем, с которыми сталкивается гражданский сектор в Украине. Проблема коммуникации как между гражданскими организациями так и между гражданским и государственными секторами негативно сказывается на результатах иницируемых проектов. Таким образом информация об их деятельности не доходит до общества. В итоге Харьков, где благополучно работают одни из самых крупных и эффективных гражданских инициатив, по-прежнему воспринимается «серым пятном».

Проблемы и вызовы:

- В Украине лишь несколько СМИ независимы от провластных структур;
- Недостаточно успешных гражданских инициатив, которые бы правильно коммуницировали с властью, и это было бы эффективно и результативно;
- Гражданские инициативы, скорее, заменяют власть, а не успешно с ней сотрудничают;
- Существует проблема в коммуникации между властью и гражданским обществом, между регионами и между гражданскими инициативами;
- Разрыв коммуникации между регионами создает проблему с освещением успешных проектов.

ГРУЗИЯ

*«Гражданский сектор играет критическую роль в усилении демократии в Грузии»
Кети Эмухвари, Грузинский фонд стратегических и международных исследований (GFSIS), Грузия.*

В Грузии консолидация гражданского общества принесла большие результаты. Именно гражданский сектор играет критическую роль в усилении демократии. Отсутствие консолидированной оппозиции действующей власти и низкий уровень децентрализации в Грузии возлагает на гражданский сектор важную роль демократического контроля.

Можно выделить следующие достижения гражданского сектора в Грузии:

- Гражданские организации демонстрируют рост профессионализма в сферах мониторинга, политики, прозрачности и подотчетности правительства;
- Являются каналом объективного информирования и контроля деятельности правительства;
- Открыты к объединению и консолидации (создание коалиций), что увеличивает влияние гражданского сектора на правительство;
- Периодически участвуют в разработке стратегических документов
- Правительство Грузии само ведет проактивную коммуникацию с гражданским сектором, что выступает как кредит доверия к гражданскому сектору
- За последние несколько лет правительство стало более восприимчиво к реакции общественных организаций.

В течение 5-6 лет грузинские неправительственные организации стали сильнее и квалифицированней. Особенно это касается сферы мониторинга, политики, прозрачности и подотчетности правительства. влиятельные watchdog организации не только усилили свое влияние на правительство, но и повысили гражданскую осведомленность. В Грузии, как и в Украине и Молдове, существует немного независимых СМИ, но именно через них неправительственные организации могут донести до граждан, что происходит в правительстве, какие расходы и доходы у государства. По методу объединения, на примере Грузинской национальной платформы Форума гражданского общества Восточного партнерства, (основанная в 2010 году, к которой присоединилось более 160 неправительственных организаций) гражданские организации получили весомый доступ к представителям власти и госструктурам. Также за последние годы такие организации сформировали несколько коалиций специально для конкретных целей.

Сравнивая опыт Грузии и других стран Восточного партнерства, можно сказать, что эта страна лидирует в положительных практиках сотрудничества государственных институтов и гражданского сектора. В Грузии уже существует ряд примеров вовлечения неправительственных организаций в разработку стратегических документов. Так в 2013 году НПО подготовили обзор стратегической обороны (Strategic Defence Review) для Минобороны и помог Офису по вопросам европейской и евроатлантической интеграции в написании коммуникационной стратегии. Другими успешными примерами сотрудничества между ОГО и правительством являются Межведомственный координационный совет по реформе системы уголовного права, «Диалог по правам человека», Гражданская консультативная группа, созданная Аппаратом Государственного министра Грузии по вопросам Европейской и Евроатлантической интеграции, а также новые изменения в Трудовой кодекс на

основе консультаций с представителями гражданского общества, изменения в закон «Об общих судах» с учетом рекомендаций представителей гражданского общества и экспертов и др.

Проактивная коммуникация государственных институтов с гражданским обществом свидетельствует о «восприятии» третьего сектора, что зачастую отсутствует в странах постсоветского пространства. Администрация президента Грузии и Совет национальной безопасности сами инициируют диалоги с неправительственными организациями, экспертами, журналистами о вопросе стратегии безопасности.

Грузия стала одним из успешных примеров среди стран Восточного партнерства в вовлечении Министерством иностранных дел Грузии представителей гражданского общества в процесс разработки повестки дня Ассоциации с ЕС 2017-2020. Процесс Евроинтеграции является до сих пор главной мишенью дезинформации и используется в антизападной пропаганде. С получением безвизового режима информационные атаки значительно усилились: в СМИ начали транслироваться фейковые новости, появились антизападные медиа и неправительственные организации с неизвестными источниками финансирования. Также усилили свое влияние российские медиа. Чтобы уменьшить действие антизападной пропаганды, правительство скооперировалось с неправительственным сектором.

Однако, принимая содействие таких объединений, правительство не спешит поддерживать их материально, поэтому грузинские неправительственные организации в основном зависят от финансовой помощи зарубежных доноров. Недостаток в человеческих ресурсах, нестабильное финансирование порождает низкую заинтересованность в сотрудничестве с такими организациями. Платить за услуги или рекомендации госструктуры Грузии не готовы, однако охотно принимают помощь от неправительственных организаций, чью деятельность оплачивают доноры.

Основные проблемы и вызовы в развитии гражданского общества в Грузии:

- Высокий уровень зависимости от помощи: основным источником финансирования ОГО является международная помощь. Достижение устойчивости является одной из основных задач, стоящих перед ОГО, которые финансируются донорами. внутренняя финансовая поддержка отсутствует;
- Региональные и центральные НПО не обладают равным доступом и возможностями в борьбе за донорские ресурсы.
- Отсутствие консолидированной политической оппозиции, что создает угрозу ущербу демократии и возлагает на гражданский сектор функции демократического контроля;
- Ряд госструктур более закрыты для неправительственного сектора в особенности в секторе безопасности;
- Термин неправительственная организация часто используется антизападными или популистскими СМИ в негативном контексте. Широкая общественность, особенно в регионах, все еще неверно воспринимает роль НПО.
- Существует проблема с децентрализацией. До сих пор местная власть согласовывает все решения с центром, что ограничивает роль местных общественных организаций.

МОЛДОВА

« Многие из неправительственных организаций в Молдове или не действуют, или являются фасадом для политических интересов»,

Дану Марин, Ассоциация внешней политики (АРЕ), Молдова.

Грузия и Украина обогнала Молдову в активности гражданского общества. Как и в Грузии, неправительственные организации развиваются благодаря поддержке иностранных доноров. Однако Молдове до сих пор существует мало неправительственных организаций, которые были созданы на уровне общин.

По подсчетам министерства юстиции, в Молдове около 11 тысяч неправительственных организаций, то есть на 300 человек населения приходится одна организация. Но это не значит, что в Молдове активный гражданский сектор. Многие из этих организаций или неактивны или являются фасадом для политических интересов. По итогам реализации Национальной стратегии развития гражданского общества (2012-2015 гг.) среди трех приоритетов, изложенных в стратегии, большинство не было выполнено.

Три приоритетных области (не выполнены / выполнены / частично выполнены):

- Участие и прозрачность (55/36/9)
- Финансовая устойчивость ОГО (68/19/13)
- Гражданская активность и добровольчество (68/26/6)

Термин неправительственной организации (НПО) в Молдове по-прежнему не воспринимается населением как исключительно положительное явление (общая черта в постсоветских странах). Правительство часто использует «ручные» неправительственные организации для достижения своих целей, из-за чего доверие населения к гражданскому сектору падает. Сложившуюся ситуацию можно назвать *кризис доверия* как к правительству так и к гражданским организациям в Молдове.

По результатам соцопросов, раньше уровень доверия населения к правительственным институтам составлял примерно 30%, сейчас — 8-9%. Растет также сомнение в честности СМИ и системы юстиции. К 2014-2015 году коалиция в глазах людей стала еще хуже, чем власть при коммунистах. Поляризация общества является одним из результатов поляризации в самой власти после прихода пророссийского президента и проевропейской коалиции в парламенте. Так как уровень доверия к гражданскому сектору падал за последние годы, то неправительственные организации не смогли набрать критическую массу тем самым утратив силу поддерживать демократические процессы.

Сотрудничество между правительством и гражданским обществом можно разделить на институциональное и неинституциональное. Национальный совет по участию (NPC) является одним из основных инструментов институционализованного сотрудничества между правительством и гражданским обществом. Совет был создан в 2010 году по инициативе правительства в качестве консультативной организации (30 представителей НПО) с мандатом на два года. Миссия Совета заключалась в развитии стратегического партнерства между гражданским сектором и правительством в целях содействия участию гражданского общества в процессе разработки, осуществления, мониторинга и оценки политических документов. Совет имел пять рабочих групп: (1) Правосудие и права человека; (2) Экономика, финансы и бизнес; (3) Безопасность и внешняя политика; (4) Социальная защита, здравоохранение и образование; (5) Окружающая среда и устойчивое развитие. В не институциональном сотрудничестве

можно выделить совместные рабочие группы, совместные организации общественных мероприятий. Однако, такое сотрудничество в основном происходит на проектной основе, что ухудшает коммуникацию.

Достижения гражданского сектора:

- Гражданское общество хорошо развивается, но только благодаря поддержке внешних партнеров;
- Неправительственные организации успешно сотрудничают с государством по направлениям: совместная работа по реализации Ассоциации Молдова-ЕС, программам по искоренению дискриминации, продвижению гендерного равенства, предоставление экспертных знаний по урегулированию приднестровского конфликта, консолидация усилий по борьбе с информационной войной и пропагандой.

Проблемы и вызовы:

- Падение доверия к неправительственным организациям в связи с политическим кризисом 2014-2015 гг;
- Неправительственные организации не могут набрать критическую массу, чтобы повлиять на государство;
- Использование политическими силами «ручных» неправительственных организаций для продвижения интересов;
- Поляризация общества как один из инструментов политических сил в целях завоевания электората;
- Партнерство между государственным и гражданским секторами как правило основано на проектах, что означает сотрудничество исчерпывается после завершения проекта;
- Гражданское общество имеет крайне ограниченные возможности влиять на борьбу с коррупцией, изменить избирательную систему (до парламентских выборов 2018 года), демонополизацию СМИ и ряд проблем, связанных с верховенством закона

ВЫВОД И РЕКОМЕНДАЦИИ

Политика поддержки Европейского Союза гражданского общества в странах Восточного партнерства как стержня демократических ценностей требует, чтобы гражданский сектор стал не только критиком, но в итоге опорой и партнером для государственных институтов. Для этого в первую очередь сам гражданский сектор должен научиться координировать и находить взаимосвязь между самими организациями и при помощи консолидации усилий влиять на политику правительства. Гражданский сектор во всех странах Восточного партнерства должен стремиться привлекать внутренние инвестиции, так как зависимость от международных грантов не дает гарантий долгосрочного существования ряда организаций и проектов.

Практические шаги в поддержке развития гражданского сектора на национальном уровне:

- Признать на государственном уровне роль гражданского общества как инструмент общественного контроля;
- Создать благоприятную правовую и институциональную среду, в которой гражданское общество может объединять голоса граждан и переводить их в национальную политику и практику;
- Инвестировать в образование гражданского сектора:

Инвестировать в платформы для совместного обучения гражданского и государственного секторов, на базе которых создаются сети контактов, что является ключевым в координации и повышения эффективности их деятельности.

Внедрять инновационные подходы в деятельность гражданского сектора, учитывая их гибкость. Гражданские организации в странах Восточного партнерства проявили себя как инструмент эффективного мониторинга, противодействия пропаганде и дезинформации, повышения осведомленности населения.

Внедрять инновационные подходы, которые использует гражданское общество в практики государственного управления

Направлять неправительственные организации в конкретные русла деятельности, то есть инвестировать в повышение квалификации и эффективности (обучение проектному менеджменту, бюджету, управлению человеческого ресурса, коммуникация и координация в планировании проектов и стратегий)

