

Сотрудничество между государством и НПО, осуществляющими свою деятельность в сфере здравоохранения, в Кыргызской Республике

Александр Пугачев

**Магистр, Социальное исследование
Координатор исследовательских программ
Центр социальных исследований (www.src.auca.kg)
Американский Университет в Центральной Азии
Бишкек, Кыргызстан**

Аннотация

Министерство здравоохранения является основным, центральным государственным ведомством Кыргызской Республики, отвечающим за управление и реализацию политики здравоохранения. Тем не менее в области предоставления важных социальных услуг весьма активно работают и местные НПО, занимающиеся вопросами здравоохранения, которые дополняют и в некоторых случаях замещают роль государства. Большинство НПО в данной области также сотрудничают с государственными ведомствами с целью выполнения своих миссий и проведения соответствующей деятельности. Понимая, что НПО, занимающиеся вопросами здравоохранения, зависят от донорской поддержки, данное исследование ставит своей целью изучить, может ли партнерство между НПО и государством снизить зависимость НПО от поддержки донорских организаций и улучшить качество предоставления услуг в Кыргызстане. В этом исследовании, основанном на результатах интервью с представителями НПО и государственных ведомств, также содержится обзор текущего состояния сотрудничества между НПО и государством, при этом принимаются во внимание такие факторы, как взаимопонимание между акторами (участниками и заинтересованными сторонами данного процесса), роль донорского влияния/конкуренции, характеристика акторов и система финансирования.

Вступление

В Кыргызской Республике (Кыргызстане) НПО, работающие в секторе здравоохранения, активно предоставляют важные социальные услуги, которые дополняют, а в некоторых случаях заменяют роль правительства в этой области. Их деятельность приносит положительные результаты и имеет определенные последствия. С одной стороны, способность НПО получать для своей деятельности финансовую поддержку от иностранных доноров позволяет предоставлять те услуги, которые недоступны общественности. С другой стороны, зависимость от иностранных доноров и отсутствие финансовой устойчивости в долгосрочной перспективе ограничивает возможности НПО в надёжном оказании услуг. Теоретически государственная поддержка НПО, особенно путём заключения контрактов на предоставление услуг в сфере здравоохранения, могла бы стать альтернативой или, по крайней мере, дополнением к непостоянному финансированию со стороны доноров. Это обеспечило бы устойчивый поток финансирования, который позволил бы НПО более последовательно и эффективно работать в тех областях, в которых они сильны. В данной работе рассматривается возможность снижения зависимости от донорской поддержки в будущем и улучшения качества предоставляемых услуг в Кыргызстане посредством налаживания сотрудничества между государством и НПО. Для ответа на этот непростой вопрос потребуется оценка текущего состояния партнёрства между государством и НПО в стране.

В ходе оценки результатов сотрудничества между государством и НПО будут также рассмотрены факторы, влияющие на развитие и способствующие успеху такого рода сотрудничества: взаимопонимание между сторонами, роль донорского воздействия и конкуренции, характеристика сторон и схема финансирования. В данной работе будет предпринята попытка показать, что хотя сотрудничество между НПО и государством может повысить уровень стабильности предоставления услуг в сфере здравоохранения, существует целый ряд факторов, сдерживающих развитие такого рода сотрудничества.

Гражданское общество в Кыргызской Республике

Чтобы определить, в каком значении понятие «гражданское общество» применимо в Кыргызстане, нужно рассмотреть, какое определение гражданскому обществу дают учёные. По Эдварсу, одно из определений гражданского общества заключается в том, что оно является частью общества (некоммерческий сектор/НПО)¹. Каротерс утверждает, что гражданское общество не стоит сводить к одному лишь некоммерческому сектору (НПО);

¹ Майкл Эдварс. Гражданское общество (Cambridge: Polity Press, 2004).

ввиду того, что НПО должны работать в соответствии со своей миссией и планом, маловероятно, что их деятельность будет затрагивать проблемы всего общества, таким образом, в гражданском обществе должны существовать и другие элементы для дополнения проводимой НПО работы². Кларк назвал НПО «коммуникационным каналом» гражданского общества, это означает, что НПО помогают чётко сформулировать проблемы сообщества, обеспечивая его участие в процессе принятия решений³. Фишер также рассматривает НПО в качестве активных посредников в процессе совмещения интересов государства и населения⁴. Из вышесказанного становится очевидным, что для гражданского общества не существует одного определения. Однако многие учёные склонны рассматривать НПО в качестве если не всего гражданского общества, то, по крайней мере, какой-то его части, что, соответственно, делает их влиятельными в процессе сопоставления интересов государства и общественности.

В Кыргызской Республике термин «гражданское общество» стал широко употребляться в начале 90-х, когда страна начала получать гранты от международных доноров, которые продвигали свою концепцию гражданского общества. Позже в общественном сознании стало утверждаться понимание гражданского общества как «третьего сектора», или «сектора НПО», что созвучно с приведённым выше определением Эдвардса. Под влиянием идей западных учёных (о чём упоминалось ранее) общественность, особенно представители НПО, стала верить в то, что через деятельность НПО можно достучаться до государства и участвовать в процессе принятия решений⁵. Далее будет говориться о том, насколько это стало осуществимо в Кыргызстане.

Развитие НПО

В Кыргызстане НПО понимаются как существенная часть гражданского общества. Следовательно, нужно внимательнее рассмотреть роль НПО и их развитие в стране. Для того чтобы лучше понять развитие НПО, этот процесс необходимо рассмотреть с точки зрения трех отдельных стадий. Первый этап (1991–1997) представляет собой вхождение международных организаций в республику с планами по стимулированию деятельности на уровне местных сообществ и лоббированию идеи формирования и развития

² Томас Каротерс. Гражданское общество // Иностранная политика. - 1999/2000. - Выпуск 117. - С. 18.

³ Джон Кларк. Государство, общественное участие и добровольный сектор // НПО, государства и доноры: слишком близко для комфорта? / Под ред. Дэвида Хульме и Майкла Эдварса. - Нью-Йорк: Типография Св. Мартина, 1998. - С. 56.

⁴ Джули Фишер. *Не-правительства: НПО и политическое развитие стран третьего мира*. - Вест Хартфорд: Издательский дом «Кумариан», 1998. - С. 13-39.

⁵ Джей Купер. Настоящая работа: поддержка роста НПО в Центральной Азии // Гражданское общество в Центральной Азии / Под общей ред. Хольта Раффина и Даниэля Во. – Сизтл: Типография Университета штата Вашингтон, 1999. - С. 216.

гражданского общества. В ходе второго этапа (с 1998 г. по 2003 г.) сектор НПО реализовал свою мощь через кампании по лоббированию и адвокации. Начало третьего этапа охарактеризовалось выделением ведущих НПО из числа уже существующих⁶.

Как уже говорилось ранее, роль доноров в становлении НПО в Кыргызстане была весьма существенной. В основном помощь для НПО республики оказывалась через обучение, предоставление оборудования и финансовой поддержки⁷. В финансовом плане НПО Кыргызстана все еще сильно зависят от международных доноров. Они работают активно, пока у них есть доступ к иностранной помощи, необходимой для реализации проектной деятельности. Однако при отсутствии доходов извне они не могут эффективно работать⁸.

В определенном смысле государство также оказало стимулирующее действие на рост числа НПО в республике, будучи не в состоянии предоставлять необходимые услуги. В условиях экономического кризиса у государства просто не было ресурсов, необходимых для обеспечения соответствующих социальных услуг для населения, в то время как НПО при поддержке международных доноров обрели способность мобилизовать гораздо больший объем ресурсов. Таким образом, именно государство, позволив НПО заменить государственные услуги собственными, создало плодородную почву для развития НПО⁹.

Отношение общества и государства в НПО

В период между 1991 и 2006 гг. в Кыргызстане было зарегистрировано более 7,630 НПО¹⁰. Круг вопросов, по которым работают НПО, существенно варьируется. В базе данных НПО за 2006 г., разработанной и составленной Ассоциацией Центров поддержки гражданского общества, определено 25 областей операционной деятельности НПО, включая здравоохранение. Согласно этому банку данных, в указанной сфере работают более 200 НПО¹¹.

⁶ Дженис Гиффен, Люси Ерл и Чарльз Бакстон. Развитие гражданского общества в Центральной Азии // 17 Серия публикаций ИНТРАК об управлении и политике НПО, - Лондон: ИНТРАК, 2005 г. - С. 112-113.

⁷ М. Холт Раффин. Вступление // Гражданское общество в Центральной Азии / Под ред. М. Холт Раффина и Дэниэля Уона. - Сиэтл: Типография Университета штата Вашингтон, 1999 г. - С. 7.

⁸ А. Алмыкулова, Д. Сейпульник. Стратегия выживания НПО в Центральной Азии: финансовая устойчивость // Краткие заметки о политике - №22. - Энн Харбор, штат Мичиган: Институт Вильяма Дэйвидсона при Университете штата Мичиган, 2005 г. - С. 4.

http://www.wdi.umich.edu/files/Seipulnik_Didara_22w.pdf (от 27 июня 2007 г.)

⁹ Асия Эсенбекова: «Большинство организаций гражданского сектора Кыргызстана зависимы от зарубежных грантов, а значит, не могут в полной мере самореализоваться», Информационное агентство 24, 23 января 2007 г., четверг, <http://www.24.kg/community/2007/01/23/28451.html> (от 11 февраля 2007 г.)

¹⁰ Эльмира Шишкараева и др. Обзор истории формирования и развития сектора НПО в Кыргызской Республике. - Бишкек: Фонд Сороса, 2006 г. - С. 63-64.

¹¹ Фонд Сороса и Сеть развития Ага Хана. База данных НПО – 2006. - Кыргызстан (компакт-диск).

Отношение общественности к НПО остается в целом весьма позитивным. В мае 2007 г. Международный республиканский институт провел исследование на тему «Настроения в стране», которое показало, что к работе, проводимой НПО, положительно относится более половины населения республики¹². Это можно объяснить тем фактом, что ключевая обязанность большинства НПО заключается в предоставлении социальных услуг населению. Так как НПО предоставляют социальные услуги населению, неудивительно, что население считает эти организации полезными¹³. Отношение общества также подкрепляется данными научных теоретических исследований по вопросам НПО и связям с общественностью, которые говорят о том, что факт средоточия НПО на местных сообществах позволяет им четко и эффективно реагировать на потребности и нужды сообществ и выступать в качестве эффективных медиаторов (посредников) между сообществами и государственными структурами¹⁴.

К сожалению, ситуация, касающаяся отношений между государством и НПО, отличается от той, которая существует в отношениях между обществом и НПО. По инициативе некоторых НПО, накануне Национального форума НПО-2007 по всей республике были проведены обсуждения по выявлению актуальных проблем в секторе НПО в целях выработки стратегии активизации участия НПО в процессе формирования политики и построения конструктивного диалога между некоммерческим и государственным секторами. В ходе обсуждения было выявлено, что многим НПО трудно взаимодействовать с государственными структурами. Эти взаимоотношения участники в общем охарактеризовали как «конфронтационные» и «обвинительные». Кроме того, со стороны НПО было высказано важное замечание о том, что государству необходимо начать активно поддерживать местные НПО через заключение контрактов на предоставление социальных услуг¹⁵.

Область исследования

10 июля 2007 г. в республике была проведена конференция на тему «Национальная стратегия усовершенствования здравоохранения Кыргызской Республики на 2008-2015 гг.». Цель данной конференции – привлечь внимание к важности инвестирования в систему общественного здравоохранения. В ходе конференции была разработана новая

¹² Международный республиканский институт, Балтийское исследование. Настроения в стране (май 2007 г.), <http://www.iri.org/eurasia/Kyrgyzstan/pdfs/2007-07-03-Kyrgyzstan.ppt> (от 16 июня 2007 г.)

¹³ Эркина Убышева. Жить действительностью // Третий сектор. - Ассоциация центров поддержки гражданского общества, 4 публикация, июль 2007 г. - С. 54-57.

¹⁴ Патриция Берт и др. Опыт развития партнерства между государством и организациями гражданского общества в Кыргызстане. - Бишкек: Сеть развития Ага Хана, 2007 г. - С. 39-56.

¹⁵ Ассоциация центров поддержки гражданского общества, 4 публикация «Третий сектор», июль 2007 г., С 2-5.

государственная стратегия по повышению уровня общественного здравоохранения, сосредоточенная на пропаганде здорового образа жизни среди населения. Для того чтобы подобные изменения в здоровье общества произошли, к этому предполагается приложить совместные усилия органов местного самоуправления, НПО и СМИ¹⁶.

В Кыргызстане в области здравоохранения, помимо Министерства здравоохранения, которое является центральным государственным ведомством по управлению и реализации политики здравоохранения в стране, работают еще около 200 НПО¹⁷. Большинство НПО, работающих в данной области, активно участвуют в предоставлении базовых услуг по здравоохранению таким незащищенным слоям населения, как малоимущие семьи, бездомные люди, женщины, дети, инвалиды, наркозависимые, бывшие заключенные, ВИЧ-инфицированные и т.д. Таким НПО неизбежно приходится сотрудничать с государственными органами для того, чтобы выполнить свою миссию и реализовать свою проектную деятельность. Уровень сотрудничества и число партнерских отношений между НПО и государственными органами увеличится, если будет осуществлена вышеупомянутая национальная стратегия здравоохранения. Очевидно, что для достижения успеха в этой работе важную роль должны играть указанные развивающиеся функциональные отношения между НПО и государством, однако существует не менее очевидный недостаток в понимании и исследовании вопроса, какие факторы могут повлиять на развитие этих отношений в контексте ситуации в Кыргызской Республике¹⁸.

Данное исследование ставило своей целью изучить характер сотрудничества между государством и НПО в секторе здравоохранения в Кыргызстане. В данном исследовании были поставлены следующие конкретные задачи:

- анализ существующего состояния сотрудничества между государственными органами и НПО;
- изучение преград, мешающих сотрудничеству указанных сторон;
- определение факторов, необходимых для того, чтобы все акторы считали данное сотрудничество выгодным;
- выявление преимуществ и недостатков в сотрудничестве между государством и НПО.

¹⁶ Министерство здравоохранения КР, пресс-релиз о конференции на тему «Национальная стратегия усовершенствования здравоохранения Кыргызской Республики на 2008-2015 гг.», Бишкек: 10 июля 2007 г., <http://www.med.kg/News/2007/7/11.shtml#657> (от 14 июля 2007 г.).

¹⁷ Фонд Сороса и Сеть развития Ага Хана. База данных НПО 2006. - Кыргызстан (компакт-диск).

¹⁸ Эльмира Шишкараева и др. Обзор истории формирования и развития сектора НПО в Кыргызской Республике. - Бишкек: Фонд Сороса, 2006 г. - С. 26.

Методология

До реализации этапа сбора основных (первичных) данных была изучена литература на тему исследования. В частности были изучены материалы, отражающие политику Министерства здравоохранения, статьи, освещающие сектор здравоохранения, опубликованные и неопубликованные отчеты, подготовленные донорами, работающими в области здравоохранения. Поскольку значение термина «НПО» все еще не согласовано в донорском сообществе, в целях проведения данного исследования было принято решение использовать дефиницию Смита, которая гласит, что НПО – это (1) саморегулируемая организация, (2) неприбыльная организация и (3) организация, имеющая добровольный характер¹⁹.

Первичные данные собирались в ходе полуструктурированных интервью с главами государственных органов и руководителями НПО, работающих в секторе здравоохранения. Вопросы для госструктур и НПО были составлены таким образом, чтобы ответы отражали позицию и опыт респондентов в отношении исследуемого вопроса, то есть по сотрудничеству. Те же вопросы задавались другим представителям опрошенных госструктур и НПО, чтобы сверить полученные ответы и убедиться в понимании поставленных вопросов.

Для интервьюирования руководителей соответствующих НПО использовалась база данных НПО-2006, разработанная Ассоциацией центров поддержки гражданского общества. С НПО, который находился в полученном списке, связывались по телефону, чтобы уточнить, не устарела ли контактная информация, соответствует ли характер их работы критериям определения НПО, применявшимся в рамках данного исследования. После формирования окончательного варианта списка соответствующих НПО было применено программное обеспечение «SPSS» для определения случайной выборки организаций в целях проведения интервью. Случайная выборка выдала организации из Чуйской области (включая г. Бишкек), из Иссык-Кульской области (на севере республики), из Ошской и Джалал-Абадской областей (на юге республики). Изучение вопроса в этих четырех различных областях предоставило исследователям возможность оценить характер сотрудничества между госструктурами и НПО на территории всей страны. В целом в ходе исследования с представителями НПО было проведено тридцать интервью.

Что касается госструктур, список соответствующих отделов государственных органов был составлен на основе информации, размещенной на веб-сайте Министерства

¹⁹ Карл Смит. Неправительственные организации в области здравоохранения: сотрудничество, интеграция и различающиеся цели // Медицина социальной науки, 29 публикация. - 1989 г. - №3. - С. 395-402.

здравоохранения КР. С представителями госструктур связались по телефону, чтобы убедиться в том, что они работают над имеющими непосредственное отношение к исследованию вопросами, и чтобы подтвердить их уровень опыта работы с НПО. В целях проведения интервью случайная выборка этих госструктур была также составлена при помощи программного обеспечения «SPSS». Кроме того, в ходе интервью представителей НПО спрашивали, имеются ли у них контакты с какими-либо государственными органами, чтобы в исследовании охватить все органы власти, имеющие отношение к изучаемому вопросу. Всего с представителями госструктур было проведено двенадцать интервью.

Помимо этого, для того чтобы лучше понять, какие важные вопросы сегодня стоят перед сектором здравоохранения, были проинтервьюированы сотрудники программ здравоохранения, реализуемых местными отделениями шести донорских агентств.

С учетом того, что люди, с которыми проводились интервью, постоянно общаются друг с другом в силу общности своих интересов, было принято решение сохранить в тайне их имена и прочую информацию, позволяющую идентифицировать их и соответствующие организации. В этих целях при обсуждении результатов интервью вместо имен респондентов используются коды, например R: 1 (для первого респондента), и т.д.

Реформа здравоохранения в Кыргызстане

После обретения независимости Кыргызской Республике стало трудно удерживать бюджет системы здравоохранения на том уровне, который был принят в бывшем Советском Союзе с учетом имевшейся инфраструктуры. Следовательно, устаревающее медицинское оборудование не заменялось, а многие врачи уехали в соседние страны в поисках более высокой оплаты труда. Из-за нехватки технических и человеческих ресурсов в целом наблюдалось снижение качества и доступности услуг здравоохранения²⁰.

В частности отсутствие качественного здравоохранения привело к ухудшению общего состояния здоровья среди населения. Поэтому в республике ситуация в здравоохранении характеризуется низкой продолжительностью жизни и высокой детской, материнской и взрослой смертностью. Вновь наблюдаются многие болезни, ранее считавшиеся искорененными, при этом появились новые, ранее не существовавшие в

²⁰ Европейский наблюдательный орган за системами здравоохранения. Системы здравоохранения в странах с переходной экономикой – Кыргызстан. - ВОЗ, 2000 г., <http://www.euro.who.int/DOCUMENT/e69818.pdf> (посещался 1 июня 2007 г.)

стране болезни, включая ВИЧ/СПИД²¹. По состоянию на 1 апреля 2007 г. количество зарегистрированных случаев ВИЧ достигло 1,135. Однако, согласно данным ВОЗ и национальных экспертов, количество ВИЧ-инфицированных в республике составляет более 4,000 человек, и число их быстро растет²².

Понимая важность реформы сектора здравоохранения, в 1992 г. государство приняло законы, явившиеся основой для проведения реформы. Сюда входят Закон о защите здоровья населения, Закон о медицинском страховании и Закон о санитарной профилактике. Несколько лет спустя правительство приступило к реализации первого этапа Национальной программы реформы здравоохранения «Манас». Эта программа, финансируемая Всемирным банком и другими донорами, такими, как ВОЗ, ЮНИСЕФ, ДФИД, ЮСАИД и Швейцарским бюро, предусматривает реконструкцию больниц и санитарно-эпидемиологических служб, поддержку программ оказания первой помощи и замену на местном уровне поликлиник сетью групп семейных врачей. Данная программа также затрагивает введение требования об обязательных страховых платежах в бюджет, систему стимулируемого осуществления платежей, развитие системы информации, касающейся вопросов здоровья, и более эффективного управления в фармацевтической отрасли²³.

После завершения программы была проведена оценка, в ходе которой в области здравоохранения были определены и другие вопросы, требующие решения на следующем этапе. В этой связи в 2005 г. началась вторая фаза программы под названием «Манас Таалымы». Основные ее направления заключались в следующем: (1) улучшение здоровья населения, (2) достижение равенства в доступности услуг здравоохранения, (3) сокращение финансового бремени по услугам здравоохранения, которое приходится нести населению, (4) повышение эффективности и качества медицинских услуг и (5) повышение уровня прозрачности в секторе здравоохранения²⁴. Несмотря на то, что данная программа все еще находится на этапе реализации и об ее эффективности пока судить трудно, в плане программы четко говорится, что для успешного достижения поставленных целей в данный процесс необходимо вовлечение местных органов самоуправления, СМИ и в частности НПО, работающих в области здравоохранения.

²¹ Джозеф Катцин. Оценка системы здравоохранения в Кыргызстане. - ВОЗ Кыргызстан, 2003 г., <http://hpa.med.kg/MyFiles/Evaluation%20methods,%20revised.R>. (посещался в мае 2007 г.)

²² Валентина Кириченко. Ситуация с ВИЧ/СПИД в мире и Кыргызской Республике // Пульс: информационный журнал вопросов ВИЧ/СПИД. - Бишкек: Правительство Кыргызской Республики, ПРООН и ВОЗ, весна 2007 г.

²³ Дерик Бринкерхоф. Партнеры из государственного и неправительственного секторов, работающие в целях реформы сектора здравоохранения в Центральной Азии: ассоциации врачебной практики группы семейных врачей в Казахстане и Кыргызстане // Государственное управление и развитие, 22 выпуск. - 2002г. - С. 51-61.

²⁴ Национальная программа здоровья «Манас Таалымы», Министерство здравоохранения КР, <http://manastaalimi.med.kg/> (посещался в мае 2007 г.)

Сотрудничество между государством и НПО в области здравоохранения

Истинное значение НПО заключается в их взаимодействии с госструктурами. Сотрудничая с ними, НПО выполняют важную роль в развитии местных сообществ²⁵. В развивающихся странах госструктурам, которые сталкиваются с проблемами в области здравоохранения, может быть выгодно сотрудничество с неправительственным сектором в сфере предоставления социальных услуг²⁶, поскольку НПО обладают соответствующим опытом работы в сообществах и способны привлекать внешние источники для поддержки своих проектов²⁷. Таким образом, когда доноры оказывают поддержку местным НПО в реализации деятельности, связанной со здравоохранением, они одновременно возводят фундамент для развития отношений между государством и НПО.

Доноры также намеренно стимулируют развитие партнерства между НПО и государством, подчеркивая, что участие неправительственного сектора в проектах нужно для страны. Многие донорские организации полагают, что сотрудничество государства и НПО в области здравоохранения обеспечивает более качественное оказание услуг²⁸. ВОЗ, к примеру, отметила, что в развивающихся странах партнерство между НПО и государством является ключевым фактором в развитии здравоохранения, в борьбе с болезнями и проблемами в данной области²⁹. ВОЗ также отметила, что некоординируемая работа НПО и государства приводит к дублированию всей деятельности и неэффективному расходованию ресурсов. Таким образом, чтобы не допустить бесполезную трату ресурсов, необходимо учитывать весьма важный фактор – партнерство³⁰. Кроме того, доноры считают партнерство НПО и государства важным еще и потому, что НПО озвучивают те потребности, которые существуют в сообществах³¹.

²⁵ Майкл Браттон. Политика взаимоотношений между государством и НПО в Африке // Развитие мира, 17 выпуск. - 1989 г. – № 4. - С. 569-587.

²⁶ Дерик Бринкерхоф. Партнеры из государственного и неправительственного секторов, работающие в целях реформы сектора здравоохранения в Центральной Азии: ассоциации врачебной практики группы семейных врачей в Казахстане и Кыргызстане // Государственное управление и развитие, 22 выпуск. - 2002 г. - С. 51-61.

²⁷ Карл Смит. Неправительственные организации в области здравоохранения: сотрудничество, интеграция и различающиеся цели // Медицина социальной науки, 29 публикация. - 1989 г. - №3. - С. 395-402.

²⁸ Наташа Памер. Странная тройца – доноры, правительства и негосударственные организации, предоставляющие услуги здравоохранения в странах с низким уровнем дохода на душу населения // Государственное управление и развитие, 26 выпуск. - 2006 г. - С. 231-240

²⁹ К. Бьюс, А. Уэксман. Частно-государственные партнерства в области здравоохранения: Стратегия ВОЗ // 79 выпуск Бюллетеня ВОЗ. - 2001 г. - С. 748-753.

³⁰ А. Томас, В. Куртис. Частно-государственное партнерство в здравоохранении: обзор передовой практики в области здравоохранения // Программа Всемирного Банка по водным ресурсам и улучшению санитарных условий. - Июль 2003 г. - С. 2-22

³¹ Джон Кларк. Государство, народное участие и добровольный сектор // НПО, государства и доноры: слишком близко чтобы было комфортно? / под ред. Дэйвида Хульма и Майкла Эдвардса. - Нью-Йорк: Типография St. Martin's. - С. 56.

Вопросы партнерства

В ходе обзора литературы выявилось, что «партнерство» в сравнении с «сотрудничеством» или «взаимодействием» используется больше как официальный термин. Как правило, партнерство описывается как процесс совместной работы двух и более организаций над достижением общих целей. В партнерстве четко определяются и согласовываются роли и обязанности сторон. Партнерство необязательно подразумевает финансовое обязательство со стороны одного или более акторов и может проявляться в различных формах, от простых до весьма сложных³².

В своем исследовании Браттон выявил, что в процессе построения партнерства государство и НПО должны рассмотреть следующие факторы, которые могут повлиять на их отношения. Прежде всего, партнерство просто не будет эффективным до тех пор, пока обе стороны не выразят готовность и обязательство полноценно в нем участвовать. С самого начала нужно определить взаимное понимание целей партнерства и средства достижения этих целей. Во-вторых, когда доноры оказывают поддержку НПО, они одновременно оказывают влияние и на отношения между НПО и государством. Причина в том, что у доноров имеется своя политика, свои подходы к решению вопросов и они ожидают, что НПО будут следовать этой политике и применять эти подходы. Поэтому, если между донорами и государством существуют расхождения в понимании того, как решать вопросы здравоохранения, возникает риск ухудшения и разрыва отношений между НПО и госструктурами³³. В-третьих, сосредоточившись на одной и той же области социальных услуг, государство и НПО иногда видят друг в друге конкурентов, а такая нездоровая конкуренция может препятствовать развитию соответствующих партнерских отношений. Несмотря на то, что государство может признавать существенность вклада НПО в сектор здравоохранения, тем не менее есть факторы, которые не позволяют государству полностью доверять НПО. Когда государство считает, что деятельностью НПО руководит «иностранный рука», у него появляется опасение потерять контроль над политикой, проводимой в данном секторе. В то же время, когда НПО кажется, что из-за руководства «иностранный рукой» государство скептически относится к их планам и намерениям, НПО начинают осторожно относиться к инициированию партнерства³⁴.

³² Дерик Бринкерхоф. Партнеры из государственного и неправительственного секторов, работающие в целях реформы сектора здравоохранения в Центральной Азии: ассоциации врачебной практики группы семейных врачей в Казахстане и Кыргызстане // Государственное управление и развитие, 22 выпуск. - 2002 г. - С. 51-61.

³³ Майкл Браттон. Политика взаимоотношений между государством и НПО в Африке // Развитие мира, 17 выпуск. - 1989 г. - №4. - С. 569-587.

³⁴ Джон Кларк. Государство, народное участие и добровольный сектор // НПО, государства и доноры: слишком близко чтобы было комфортно? / Под ред. Дэйвида Хульма и Майкла Эдвардса. - Нью-Йорк: Типография St. Martin's - С. 56.

Организационные и структурные различия между государством и НПО также представляют собой факторы, оказывающие влияние на потенциал развития и успеха такого партнерства. Тот факт, что сильные стороны одного актора могут помочь преодолеть слабые стороны другого, представляет собой одно из ключевых преимуществ любого партнерства. Государство является стратегическим актором процесса развития сектора здравоохранения, в то время как НПО зачастую могут работать лишь с ограниченным кругом вопросов в данной области. Кроме того, НПО имеют доступ к иностранной помощи, в то время как государство обладает лишь ограниченным объемом ресурсов (по крайней мере, в развивающихся странах). Более того, то обстоятельство, что НПО являются относительно маленькими организациями, позволяет им более эффективно адаптироваться и быть гибкими в своей деятельности, в то время как государство – это гораздо более крупный институт, который ограничен в своих действиях бюрократией и процессами принятия решений³⁵.

Результаты интервью

В этой части данного отчета приводятся результаты интервью, проведенных с представителями госструктур и НПО. Проинтервьюированные представители сектора НПО работают с уязвимыми, незащищенными слоями и группами населения, к которым относятся следующие: малоимущие, женщины, дети, престарелые, работники сферы сексуальных услуг, наркозависимые и ВИЧ-инфицированные. Миссия этих НПО заключается в информировании целевых групп о здоровом образе жизни и предоставлении им элементарной и ограниченной социальной помощи и услуг. Проинтервьюированные НПО обладают опытом работы с одним и более государственными ведомствами: Министерством здравоохранения, Министерством юстиции, Министерством труда и социальной защиты, а также с другими госструктурами, связанными с вопросами здравоохранения. Области сотрудничества включают в себя обеспечение доступа к целевым группам, обмен человеческими и техническими ресурсами, консультирование и разработку совместных проектов.

Взаимопонимание между акторами

Браттон обнаружил, что взаимопонимание между партнерами является существенным фактором в развитии успешного партнерства между государством и НПО. Другими словами, когда акторы начинают сотрудничать, между ними должно

³⁵ Зафар Уллах и др. Сотрудничество между правительством и НПО: случай контроля туберкулеза в Бангладеше. - Типография Оксфордского университета в ассоциации с Лондонским институтом гигиены и тропической медицины, 24 января 2006 г.

присутствовать четкое понимание необходимости и целей партнерства. В ходе проведения интервью мы увидели, что и НПО, и госструктуры осознают необходимость в партнерстве, и иногда заключают договорные соглашения о партнерстве, хотя с идеей сотрудничества чаще всего именно НПО обращаются к госорганам, нежели наоборот, и чаще всего именно НПО должны доказать, что предлагаемое ими партнерство будет выгодным.

Как госструктуры, так и НПО подчеркнули необходимость в партнерстве в такой важной области. Обе стороны ограничены в ресурсах и полагают, что если они объединят свои усилия в проводимой ими работе, то смогут достичь более эффективных результатов. Один из представителей госструктур отметил: «К сожалению, у государства недостаточно ресурсов для того, чтобы работать со всем спектром вопросов в области здравоохранения. Поэтому мы приветствуем любую помощь в работе по вопросам здравоохранения, в частности от НПО. Я считаю, что когда НПО и государство объединяют свои усилия, они удваивают вероятность успеха, положительных изменений». R: 1. Со стороны НПО было также отмечено следующее: «Еще нужно понять, что НПО тоже ограничены в своих возможностях, мы просто не в состоянии помочь каждому. Поэтому активное участие государства тоже необходимо». R: 2. На этих примерах видно, что взаимопонимание сторон начинается с осознания ограниченности в своих возможностях и необходимости формирования партнерских отношений в целях улучшения положения в секторе здравоохранения.

Как уже говорилось, чаще всего с идеей создания партнерства НПО обращаются к госструктурам, а не наоборот. На стадии переговоров о доступе к целевым группам многие НПО получают возможность предложить партнерство. В некоторых случаях достижение взаимопонимания в вопросе о доступе к населению – это предел достигаемого сотрудничества между НПО и государством. Во многих случаях доступ к населению, с которым желает работать НПО, возможен только через госструктуры. Поэтому перед началом работы с этими группами населения НПО должны получить «официальное одобрение/разрешение» от госорганов. Для получения официального одобрения требуется проинформировать госорганы о планируемых мероприятиях и убедить государство в необходимости такой работы. Представитель одного из НПО отметил: «Когда мы проводим образовательные семинары, связанные с вопросами здравоохранения, и когда наша целевая группа – молодежь, мы обращаемся к местной госадминистрации. Мы объясняем им, чем собираемся заниматься, а получение их согласия помогает ускорить процесс». R: 3.

Многие НПО считают, что госструктуры целесообразно привлекать даже до обсуждения вопроса о получении доступа к населению – в процессе разработки проектной заявки. Привлечение госструктур на данной стадии позволяет добиться того, чтобы они с большей готовностью участвовали в реализации проектной деятельности. Несколько респондентов отметили, что на этой ранней стадии взаимопонимание можно достичь за счет «соответствующей коммуникации». Другими словами, госчиновников убеждают в необходимости их участия в проекте, демонстрируя те выгоды, которые они в результате могут извлечь. Руководитель одного из НПО отметил: «Из нашего опыта мы заметили, что имеет смысл устанавливать контакты еще на стадии разработки проектной заявки, с тем чтобы убедиться, что они заинтересованы участвовать в программе. Это означает, что в проектную заявку вносятся их мнения, тем самым появляется гарантия того, что предполагаемое партнерство будет незамедлительно одобрено». R: 5. Этот пример показывает, что вовлечение госструктур в проектную деятельность на самом раннем этапе помогает обеспечить взаимопонимание между акторами и повышает вероятность успешного партнерства.

Когда НПО и госструктуры заинтересованы в развитии партнерства по вопросам, выходящим за пределы получения доступа к населению, обе стороны, как правило, подписывают соглашение о сотрудничестве. В данном соглашении четко указываются обязанности сторон, и само соглашение гарантирует завершение планируемой деятельности. Данное соглашение также помогает в координации деятельности, чтобы избежать дублирование работы, проводимой НПО и госструктурами. Представитель одного из НПО сказал: «Командная работа подразумевает большую ответственность, и я считаю, что соглашение помогает избежать недопонимания в процессе реализации проекта. Соглашение также обязывает госорган выполнять обещанное». R: 4. В данном случае взаимопонимание обеспечивается за счет договорных обязательств.

Взаимопонимание между акторами можно повысить за счет улучшения обмена информацией. Когда госструктуры не знают обо всех планах НПО, они относятся к ним скептически. Понимая это, НПО приглашают госчиновников на свои проектные мероприятия, такие, как круглые столы, семинары и тренинги. НПО считают, что объяснение о том, кто они и чем занимаются, может помочь в преодолении негативного отношения госструктур к их работе. Представитель одного из НПО сказал следующее: «Мне кажется, что негативное отношение со стороны госструктур обуславливается, прежде всего, тем, что они не совсем понимают, чем занимаются НПО. Когда мы приглашаем их на свои проектные мероприятия, им становится легче понять миссию нашей организации. Таким образом, шансы на то, что они изменят свое отношение к нам в

будущем, растут». R: 6. Обмен информацией не только приводит к большему доверию, но и помогает предотвращать дублирование прилагаемых усилий. Представитель одного из госорганов отметил: «Когда ты проинформирован, это уже хорошо. Информационный вакуум приводит к дублированию работы». R: 7.

В некоторых случаях госструктуры, работая совместно с НПО, вносили свой вклад в проектную деятельность, предоставляя консультации. Некоторые НПО считают, что привлечение представителя госструктур является важным индикатором вероятности успешного выполнения проекта, поскольку консультанты из госструктур могут эффективно бороться с вмешательством других госорганов, не связанных с предметом проектной деятельности. «В то же время, если кто-либо из других госорганов, к примеру, из правоохранительных, пытался каким-либо образом мешать нашей работе, наш представитель партнерского госоргана помогал нам снижать напряженность». R: 8. Данный пример говорит о том, что развитие взаимопонимания между НПО и госструктурами может помочь НПО в урегулировании взаимоотношений и с другими госорганами.

Влияние доноров и конкуренция

Важными каналами международной помощи в области здравоохранения в Кыргызстане являются программы, финансируемые такими организациями, как ЮСАИД, Швейцарское бюро, ВОЗ, ПРООН и Фонд Сороса. Каждый из этих доноров сосредоточил свою работу над конкретной областью здравоохранения, тем не менее, все они в целом работают над улучшением качества медицинских услуг, оказываемых населению. Области их работы варьируются и охватывают такие вопросы, как улучшение здоровья бедных слоев населения, защита здоровья матерей и детей, репродуктивное здоровье, семейное планирование, улучшение систем здравоохранения и контроль инфекционных болезней, таких, как ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия. Заинтересованность доноров оказывает большое влияние на партнерство между НПО и государством. Данные интервью говорят о том, что влияние доноров (особенно методы донорского финансирования, которые порождают дух конкуренции между НПО и государством), представляло собой фактор, от которого зависели возможность и успешность формирования партнерских отношений между НПО и государством. Кроме того, другой фактор, усиливающий враждебность отношений между НПО и государством, заключался в недостатке доверия, который, в свою очередь, обуславливался недостатком взаимопонимания.

В ходе консультаций с некоторыми координаторами программ донорских организаций по здравоохранению стало очевидно, что время, «когда государство могло

оказывать лишь политическую поддержку», прошло. Сегодня доноры обращаются к госорганам с просьбой принимать более активное участие в софинансировании проектов. В то же время доноры подчеркивают необходимость сотрудничества между НПО и государством не только по вопросам финансирования. Представитель одного из донорских агентств отметил: «Когда мы работаем с госструктурами, мы всегда подчеркиваем необходимость сотрудничества с НПО. Именно эту идею мы постоянно пытаемся донести до государства». R: 9. Данное высказывание отражает предположение о том, что доноры делают все для поощрения развития партнерства между НПО и государством.

На вопрос о качестве существующих отношений между НПО и государством представители донорских организаций сказали, что сегодня эти отношения развиваются в более позитивном направлении, а взаимоотношения между акторами стали строиться на доверии и понимании. Показатель этой тенденции – количество направляемых совместных проектных заявок. Координатор одного из донорских агентств отметил: «Количество совместных проектных заявок, подаваемых НПО и государством, существенно выросло за последнее время. Это означает, что они начали доверять друг другу». R:10. В то же время, если до начала реализации проектной деятельности стороны не смогли обеспечить координацию между НПО и государством, это может привести к некоторому взаимному недопониманию сторон. Ощущение конкуренции также может возникнуть, если госоргану кажется, что НПО пытается диктовать, какие области приоритетны и какие следует применять подходы, вместо того чтобы позволить госоргану принять участие в разработке проекта. Госструктуры считают, что НПО работают на их территории и в их юрисдикции, и, следовательно, должны уважать методы работы госорганов. Как объяснил представитель одного из госорганов, «проблемы начинаются тогда, когда НПО пытаются учить нас что и как делать». R:11. В свою очередь, это также говорит о том, что повышение уровня взаимопонимания приводит к ослаблению чувства конкуренции.

Поощряя конкуренцию, доноры вносят некоторые сложности во взаимоотношения между НПО и государством. Доноры чаще предоставляют финансирование НПО, нежели государству, однако госорганы также могут обращаться к донорам за финансированием. Когда между государством и НПО возникает борьба за финансовые средства доноров, они становятся «конкурентами». Это однозначно может сдерживать развитие плодотворного сотрудничества между НПО и государством. Руководитель одного из НПО отметил: «Такое происходит время от времени. Государству кажется, что НПО начинают доминировать в области, прерогатива в которой принадлежит государству. Тем не менее,

я считаю, что ситуация медленно, но меняется. Госорганы и НПО начали понимать, что они партнеры и работают над одними и теми же вопросами, хотя роли и вклад их различаются». R: 12.

Несмотря на то, что доноры передают финансовые средства НПО с благими намерениями, это может негативно отразиться на взаимоотношениях между НПО и государством. Со слов госчиновников, в долгосрочных взаимоотношениях финансовая зависимость НПО от донорского финансирования порождает следующие вопросы: во-первых, если проект состоит из нескольких стадий, всегда есть риск, что доноры могут не профинансировать вторую стадию, и тогда государство окажется в неприятной ситуации. Во-вторых, когда НПО и государство работают вместе на протяжении нескольких лет, между ними может развиваться взаимное доверие и хорошие взаимоотношения. Тем не менее, если НПО не сможет обеспечить финансирование, эти отношения просто прервутся и им придется выстраивать их заново. Госорганы иногда с подозрением относятся к сотрудничеству с НПО, поскольку не уверены в их готовности к долгосрочному обязательству по решению определенной социальной проблемы. Госслужащие отметили, насколько важно, чтобы НПО показали свою «ответственность» за решение социальных проблем и доказали, что на самом деле не стремятся получить деньги от доноров для личного обогащения. В этой связи представитель одного из госорганов пожаловался, что «в один прекрасный день НПО просто получают деньги и пропадают». R: 13.

Если текучесть НПО представляет собой головную боль для госорганов, текучесть кадров в госорганах – это аналогичная проблема для НПО в плане поддержания построенных отношений. В частности, когда в госорганы приходят новые лица, НПО приходится заново выстраивать отношения с новыми госслужащими, что повышает риск провала проекта. Руководитель одного из НПО выразил обеспокоенность следующим образом: «Начинаешь работать с одним человеком, потом меняется министр, который приводит свою команду. Следовательно, нам приходится начинать с нуля и находить подход к «его людям»». R: 14. Долгосрочность отношений создает доверие, а текучесть кадров в госорганах, соответственно, повышает риск взаимного недопонимания и нездоровой конкуренции.

Характеристика акторов

НПО и госорганы имеют определенные характеристики, которые могут помочь развитию взаимовыгодного сотрудничества, а также некоторые структурные характеристики, которые сдерживают развитие взаимовыгодного сотрудничества. В

частности несоответствие и существенный разрыв между государственной бюрократией и гибкостью НПО создают преграды на пути к формированию партнерских отношений.

Способность НПО устанавливать отношения и взаимопонимание с населением признается как госорганами, так и самими НПО. У многих НПО за плечами годы работы с населением в местных сообществах. Поэтому они понимают проблемы местных сообществ и пользуются их доверием. Что касается понимания, представитель одного из НПО отметил: «Мы встречаемся с рядовыми гражданами каждый день, мы знаем их проблемы лучше, чем кто-либо». R: 15. В отношении взаимопонимания и отношений представитель одного из госорганов сказал: «За последние несколько месяцев в сельской местности республики было несколько вспышек бруцеллеза. Поэтому необходимо информировать людей о мерах, которые нужно предпринимать против этого заболевания. Это именно та ситуация, когда местные НПО могут помочь. Они помогают нам распространять информацию о симптомах и мерах профилактики. НПО умеют хорошо обучать население, а население прислушивается к ним». R: 16.

Тем не менее у НПО не всегда имеется наилучший доступ к информации о нуждах и проблемах местного населения. Руководитель одного из НПО отметил: «Недавно у нас был проект по оказанию помощи бывшим заключенным в преодолении психологического давления, которое они испытывают каждый день. В этой связи в качестве консультанта мы наняли представителя Министерства юстиции. Он был гораздо лучше осведомлен о проблемах данной уязвимой группы населения и поэтому стал тренером для наших специалистов по социальным вопросам». R:17.

Государственные органы не могут охватить некоторые уязвимые группы населения, такие, как бездомные, наркозависимые и работницы в сфере сексуальных услуг, поскольку они ограничены определенными предписаниями. Представители этих социальных групп боятся обращаться в государственные медицинские учреждения, опасаясь того, что, признавшись в принадлежности к этим группам, они могут в дальнейшем пострадать от действий государства. В поисках медицинских услуг или консультаций эти лица охотнее обращаются в НПО, которые гарантируют конфиденциальность. Представитель одного из госорганов сказал: «Наши предписания требуют, чтобы до начала оказания помощи медицинский центр зарегистрировал пациента. Однако они (наркозависимые) никогда на это не пойдут, поскольку считают, что мы сразу же поставим в известность правоохранительные органы». R: 18.

Несмотря на то, что НПО не ограничены в своей работе с этими группами какими-либо внутренними предписаниями, они также могут сталкиваться с определенными проблемами в процессе сотрудничества с государством. Например, несколько лет назад,

когда впервые была запущена программа по замене игл, многие представители госорганов, включая высокопоставленных чиновников правоохранительных органов, раскритиковали идею, на которой основывалась вся программа. Многие считали, что эта инициатива будет лишь способствовать употреблению наркотиков. Если НПО участвуют в мерах по профилактике ВИЧ/СПИД, то лица, принимающие внутривенные наркотики, становятся их непосредственными клиентами. Однако в Кыргызстане употребление внутривенных наркотиков является противозаконным деянием, поэтому наркозависимые автоматически становятся правонарушителями в глазах правоохранительных органов. Представитель одного из НПО отметил: «Наркоманы также являются нашими клиентами. Они входят в группу риска подверженных заражению ВИЧ/СПИД. В то же время для правоохранительных органов они преступники». R: 19. Расхождение в понимании того, как работать с людьми из маргинализированных слоев общества, может стать источником напряженности в отношениях между НПО и государством.

Кроме того, на партнерские отношения может повлиять структура организации. Сотрудничеству с НПО могут препятствовать бюрократические системы в государстве. Если госорганы, прежде чем выполнить какое-либо действие, должны получить приказ, то НПО гораздо гибче в осуществлении своей работы. Таким образом, НПО иногда кажется, что сотрудничество с государством больше мешает им, чем помогает. Представитель одного из НПО отметил: «Я понимаю, что большинство госслужащих находятся в зависимом положении, и им приходится координировать свою работу со своим начальством. Однако это превращается в весьма затяжной процесс». R: 20.

Работая с высокопоставленными чиновниками, НПО увидели, что в большинстве своем они вполне непредвзято и открыто относятся к идеям НПО. Однако проблемы начинают появляться в работе с бюрократами среднего звена. Многие НПО отмечают, что оклад представителей этого класса бюрократов довольно низок, и они просто не понимают идею, продвигаемую НПО. Поэтому работа с людьми на этом уровне требует дополнительных усилий со стороны НПО. Представитель одного из НПО объяснил: «К примеру, понимая, какие плохие санитарно-гигиенические условия царят в пенитенциарной системе и какой ущерб они могут нанести здоровью, мы реализуем программы для заключенных. Сотрудники тюремной охраны не понимают, почему этим людям нужна помощь. Нам нужно быть более открытыми и гуманными. Они тоже люди». R: 21. Таким образом, взаимное понимание можно легко достичь на одном уровне бюрократической системы, и достаточно сложно – на другом.

Основа финансирования

Кроме того, для создания эффективных партнерских отношений между НПО и государством необходимо наличие законодательной базы. Наличие развитой нормативной базы говорит о поддержке государством идеи формирования сильных НПО. Это, в свою очередь, гарантирует участие НПО в формировании и реализации политики³⁶. Несмотря на то, что государство предпринимало попытки повысить потенциал партнерства между НПО и государством, реализуя такие программы, как «Манас» (о которой упоминалось выше), и законопроекты, направленные на поощрение сотрудничества с НПО в области социальных услуг, общая государственная политика сотрудничества между НПО и государством все еще не выработана.

В целом, обсуждая основы финансирования, НПО также выразили мнение о том, что ответственность по разработке стратегий и направлению проектных заявок не должна лежать исключительно на НПО и что государство также должно участвовать в этом процессе. Вместе с НПО государство должно решить, нужно ли проводить дальнейшее сотрудничество через размещение социального заказа или другие механизмы. Руководитель одного из НПО отметил: «Мы очень зависим от донорской поддержки. На тот случай, если эта поддержка в один прекрасный день прекратится, у государства должен быть запасной план. Кто будет работать над вопросами, которыми в данное время занимаются исключительно НПО?» R: 25. Государству нужно начать более активно участвовать в разработке общей политики партнерства между НПО и государством, а не просто наблюдать за хаотичным формированием подобного рода сотрудничества, проходящего исключительно по инициативе НПО.

Осенью 2006 рабочая группа, состоящая из представителей правительства и НПО, разработала и направила на утверждение в Жогорку Кенеш КР законопроект о «Государственном социальном заказе». Данный законопроект должен был простимулировать реализацию социальных программ в сотрудничестве с НПО и вводил требования о государственном бюджетном финансировании привлечения на договорной основе НПО к работе над разрешением социально-экономических вопросов в республике³⁷. Многие рассматривали этот закон как возможность для развития

³⁶ Дерик Бринкерхоф. Партнеры из государственного и неправительственного секторов, работающие в целях реформы сектора здравоохранения в Центральной Азии: ассоциации врачебной практики группы семейных врачей в Казахстане и Кыргызстане // Государственное управление и развитие, 22 выпуск. - 2002 г. - С. 51-61.

³⁷ Проект Закона КР «О государственном социальном заказе» от 8 сентября 2006 г. №640, доступен в архивах Министерства труда и социальной защиты КР.

партнерства между НПО и государством. Однако с тех пор больше не было попыток пролоббировать принятие данного законопроекта во втором слушании.

Что касается стратегии партнерства между НПО и государством, НПО рассматривают государственные заказы на социальные услуги в качестве ключевой области для потенциального расширения данного партнерства. Это означает, что государство будет закладывать средства на определенные социальные проекты и нанимать местные НПО для их реализации. Это потенциальный метод достижения устойчивости НПО. Кроме того, многие респонденты отметили, что если государство начнет в финансовом плане поддерживать деятельность НПО, это будет новым шагом к развитию партнерских отношений между НПО и государством, который поможет государству отойти от роли пассивного «наблюдателя» и перейти к роли активного актора.

Поддерживая идею государственного социального заказа, некоторые респонденты также подняли вопрос, насколько государство готово играть «честно» с НПО. Руководитель одного из НПО отметил: «Лично я считаю, что государственный социальный заказ – это хорошая идея; однако будет ли процесс отбора НПО государством прозрачным? Кто может гарантировать, что бюджетные средства не будут просто распределяться среди псевдо-НПО³⁸? В таком случае другие НПО просто не выживут» R: 22.

Тем не менее многие признают, что даже если те законопроекты о социальном заказе, которые были разработаны, будут приняты, на сегодняшний день государство не сможет самостоятельно поддержать финансово данную инициативу. Это связано с высоким внешним долгом республики, который на настоящий момент составляет более двух миллиардов долларов США³⁹. Так как правительство республики отказалось вступать в ХИПиК, теперь перед ним встанут гораздо более сложные проблемы в области государственного финансирования.

НПО не видят много альтернатив донорскому или государственному финансированию. Некоторые НПО, работающие в области здравоохранения, пытались перейти к самофинансированию за счет предоставления платных консультаций и тренингов. Однако в силу специфики групп, с которыми они работают, эти попытки не привели к успеху. Представитель одного из НПО сказал: «Мы можем предлагать свои

³⁸ Более подробно о квази-НПО в очерке Эркинбека Касыбекова под названием «Взаимоотношения между государственным и неправительственным секторами в Кыргызской Республике» в публикации «Гражданское общество в Центральной Азии» в редакции М. Холт Раффина и Дэниэля Уона, (Сиэтл: типография Университета штата Вашингтон, 1999 г.), стр. 72.

³⁹ Рафкат Хасанов. ХИПиК: логический маневр или стратегическая ошибка. – Бишкек: Министерство экономики и финансов КР, 2006 г.

услуги за небольшую плату. Тем не менее наши целевые группы, как правило, неплатежеспособны, поэтому это просто нереалистично. Кроме того, если мы перейдем на более высокий коммерческий уровень, то наша сущность как НПО просто может исчезнуть и мы отклонимся от нашей основной цели» R:23. Вовлечение бизнес-сектора в деятельность НПО в поисках реальной альтернативы финансированию со стороны доноров или государства не привело к успеху. Поддержка со стороны бизнеса зачастую состоит из единовременной помощи в проведении краткосрочного мероприятия, такого, как раздача бесплатной еды или пожертвование денег через НПО для бездомных или бедных детей. Руководитель одного из НПО отметил: «Все нормально, когда мы обращаемся к компаниям за помощью для детей или инвалидов, но что если ваша целевая группа – наркозависимые? У каждой хорошей компании есть отдел по связи с общественностью, и они вполне резонно могут сказать: «Извините, но общественное мнение по отношению к наркоманам отрицательное, и помощь им может негативно отразиться на имидже нашей компании» R: 24.

Заключение

Оценивая текущее состояние сотрудничества между государством и НПО в Кыргызстане, важно принимать во внимание уровень понимания между акторами, влияние доноров и конкуренцию между ними, характеристики акторов и основы финансирования. Каждый из этих аспектов несет определенные последствия и результаты как для государства, так и для НПО. В то же время необходимо отметить, что рассмотренные выше вопросы могут оказать как позитивное, так и негативное воздействие на сотрудничество между государством и НПО. Сотрудничество работает лучше всего, когда партнеры искренне верят, что, объединив свои усилия, смогут достичь большего. В контексте Кыргызстана создается впечатление, что взаимное понимание НПО и госструктурами их сильных и слабых сторон (а, следовательно, и своей способности помогать друг другу) стимулирует само сотрудничество. Доноры также вносят вклад в развитие сотрудничества, постоянно отмечая необходимость в нем. Но они вносят и некоторые осложнения в партнерство между государством и НПО. Несмотря на то, что на настоящий момент сотрудничество между НПО и государством не может заменить финансирование доноров, кажется, в Кыргызстане вновь возникла заинтересованность в таком сотрудничестве и в апробировании новых методов, направленных на интеграцию этого сотрудничества в план достижения устойчивости НПО в республике.