

# Бороться, «уйти в тень» или сотрудничать:

*стратегии адаптации устойчивых сетей сообществ и НПО, работающих в сфере снижения вреда, в контексте ограниченных возможностей для общественных организаций в странах Восточной Европы и Центральной Азии*



# СОДЕРЖАНИЕ

0_СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	3
1_БЛАГОДАРНОСТИ	4
2_ВВЕДЕНИЕ	5
3_РЕЗЮМЕ	7
4_МЕТОДОЛОГИЯ	11
5_СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩИЕ ДАННЫЕ ОЦЕНКИ	14
I_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ	20
1_ОПИСАНИЕ СИТУАЦИИ В СТРАНАХ	20
2_СТРАТЕГИИ АДАПТАЦИИ	26
3_КОММУНИКАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ	45
4_ПОЗИЦИЯ ДОНОРОВ	47
5_ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	51
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	55
II_ПРИЛОЖЕНИЯ	57
1_ШАБЛОН ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ КАБИНЕТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ НОРМАТИВНО	58
2_ШАБЛОН ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ КАБИНЕТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ УСТАНОВОК, ТОЧЕК ЗРЕНИЯ, ПОДХОДОВ И СТРАТЕГИЙ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОПИСАННЫХ В ИССЛЕДОВАНИЯХ, СТАТЬЯХ, ПУБЛИКАЦИЯХ, ОНЛАЙН-РЕСУРСАХ И Т.Д	59
3_РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТНЫХ ИНТЕРВЬЮ ДЛЯ ОПИСАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ДЕЙСТВИЙ, УСТАНОВОК, ПОДХОДОВ И СТРАТЕГИЙ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, РАБОТАЮЩИХ В СФЕРЕ СНИЖЕНИЯ ВРЕДА И РЕФОРМИРОВАНИЯ НАРКОПОЛИТИКИ	61
4_АНКЕТА, КОТОРАЯ РАСПРОСТРАНЯЛАСЬ НА ОБЩЕРОССИЙСКОМ ГРАЖДАНСКОМ ФОРУМЕ (ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЕС И РОССИИ – 2016)	63
5_РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТНЫХ ИНТЕРВЬЮ С ДОНОРАМИ ДЛЯ ОПИСАНИЯ ИХ ПОДХОДОВ И ИДЕЙ, СВЯЗАННЫХ С ПОДДЕРЖКОЙ НПО В СТРАНАХ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА	66
6_ФОРМА СОГЛАСИЯ НА УЧАСТИЕ В ИНТЕРВЬЮ	68
7_ИНФОРМАЦИЯ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ДЛЯ РЕСПОНДЕНТОВ	69
8_ИНФОРМАЦИЯ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ДОНОРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ	71

# О\_СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

<b>АРВ</b>	Антиретровирусный
<b>АРВТ</b>	Антиретровирусная терапия (в тексте также используется «АРВ-терапия»)
<b>ВГС</b>	Вирусный гепатит С
<b>ВЕЦА</b>	Восточная Европа и Центральная Азия
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения (WHO)
<b>ГОНГО</b>	Государством организованные негосударственные организации (Government–Organized Non–Governmental Organization / GONGO)
<b>ГФ</b>	Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ОЗТ</b>	Опиоидная заместительная терапия (в тексте также используется термин «Заместительная поддерживающая терапия / ЗПТ»)
<b>ИППП</b>	Инфекции, передающиеся половым путем
<b>ЛГБТК</b>	Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры, квир
<b>ЛУИН</b>	Люди, употребляющие инъекционные наркотики
<b>МСМ</b>	Мужчины, практикующие секс с мужчинами
<b>НАННОУз</b>	Национальная ассоциация негосударственных некоммерческих организаций Узбекистана
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>СКК</b>	Страновой координационный комитет
<b>СПИД</b>	Синдром приобретенного иммунодефицита
<b>СР</b>	Секс-работник / секс-работница
<b>ТБ</b>	Туберкулез
<b>УНП ООН</b>	Управление ООН по наркотикам и преступности (UDODC)
<b>ЮНЭЙДС</b>	Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу (UNAIDS)
<b>IDUIT</b>	Инструмент реализации программ по ВИЧ-инфекции и ВГС для людей, употребляющих наркотики (Implementing Comprehensive HIV and HCV Programmes with People Who Inject Drugs)
<b>INPUD</b>	Международная сеть людей, употребляющих наркотики (International Network people who Use)

# 1\_БЛАГОДАРНОСТИ

## **Отчет подготовлен:**

Магдалена Дабковская – независимый консультант

Жанин Вилдсхут – *AFEW Интернешнл*

## **Исследовательская группа:**

Жанин Вилдсхут – исследователь, директор программ *AFEW Интернешнл*

Магдалена Дабковска – исследователь

Айша Чахуани – ассистент программ *AFEW Интернешнл*

## **Перевод:**

Анна Олейник

Авторы выражают искреннюю благодарность всем экспертам, консультантам и исследовательским командам, без участия и поддержки которых данная работа было бы невозможной: *AFEW–Кыргызстан / AFEW–Kyrgyzstan*, *AFEW–Tajikistan / СФВЗ–Таджикистан*, *AFEW Kazakhstan / ОФ «СПИД Фонд Восток-Запад в Казахстане»*, а также партнерским НПО в России, Узбекистане, Таджикистане, Казахстане, Кыргызстане и Польше.

## **Финансирование**

Исследование было проведено в рамках проекта «Восполняя пробелы: здоровье и права уязвимых групп населения – 2.0», при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Нидерландов.

# 2\_ВВЕДЕНИЕ

Мы назвали этот отчет «Бороться, уйти в тень или сотрудничать», чтобы привлечь внимание к тем стратегиям выживания, которые используют сети сообществ людей, употребляющих наркотики, и НПО, работающие в сфере снижения вреда в странах Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА), в ситуации ограниченных возможностей. В отчете представлены результаты исследования, проведенного нами летом 2017 года по региональному компоненту, разработанному AFEW в рамках проекта «Восполняя пробелы: здоровье и права уязвимых групп населения», при финансовой поддержке Министерства иностранных дел Королевства Нидерландов. В рамках этого проекта сеть AFEW также реализует четыре национальные программы в Кыргызстане, Грузии, Таджикистане и Украине.

В регионе ВЕЦА развивается тенденция к ограничению деятельности общественных организаций, специализирующихся в области снижения вреда. Одним из ярких примером этому является принятый в России федеральный закон «Об иностранных агентах». Сокращение возможностей работы общественных организаций ставит под угрозу эффективность ответных мер на развитие ВИЧ-инфекции и создает серьезные проблемы для общественного здравоохранения, особенно в контексте защиты прав человека в отношении уязвимых групп населения (в частности, права на наивысший достижимый уровень здоровья).

Региональный компонент основывается на достигнутом прогрессе и направлен на поддержку стратегий, цель которых – остановить процесс, связанный с ограничением возможностей работы общественных организаций.

## РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОМПОНЕНТ: ЗАДАЧИ, НАПРАВЛЕНИЯ И МЕТОДЫ РАБОТЫ

Региональный компонент AFEW был принят на срок с середины июня 2016 года до конца декабря 2020 года.

**Направления** работы регионального компонента:

- 1) миграция и мобильность ключевых групп населения;
- 2) реабилитация с применением подходов снижения вреда;
- 3) работа в условиях ограниченных возможностей для гражданского общества в странах ВЕЦА.

**Задачи:**

- 1) обмен опытом и усиление потенциала сети AFEW и партнерских организаций стран ВЕЦА в работе с ключевыми группами населения (особенно с людьми, употребляющими наркотики) в сфере общественного здравоохранения и прав человека;
- 2) усиление связи между региональным и международным опытом в сфере общественного здравоохранения, прав человека и работы с ключевыми группами населения (с акцентом на людях, употребляющих наркотики);
- 3) инициирование международного диалога по вопросу соблюдения прав человека в отношении ключевых групп населения;
- 4) внедрение инноваций и инициатив для восполнения пробелов в указанных сферах.

Программа предполагает ежегодный цикл по обмену опытом с целью:

- обеспечения видимости инновационного и уникального регионального подхода;
- привлечения внимания потенциальных доноров и увеличения финансирования;
- расширения круга партнеров и услуг.

Стратегии деятельности в рамках 3-го направления (в условиях ограниченных возможностей для гражданского общества в странах ВЕЦА):

## 2\_ВВЕДЕНИЕ

- разработка инициатив, связанных с противодействием политике продолжающегося ограничения возможностей для работы организаций гражданского общества и НПО в странах ВЕЦА, с целью поддержания и сохранения результатов, которые были достигнуты в течение прошедших десятилетий в сферах общественного здравоохранения и прав людей, употребляющих наркотики;
- защита партнерских организаций в странах ВЕЦА, выведение их из изоляции путем проведения региональных адвокационных встреч и совместных мероприятий по развитию потенциала;
- повышение осведомленности доноров и предоставление им инструментов для работы с НПО в странах с ограниченными возможностями развития гражданского общества.

### ОЦЕНКА

В настоящем отчете представлены основные результаты исследования, проведенного в период с июня по сентябрь 2017 года на международном и региональном уровнях *AFEW Интернешнл* и странами ВЕЦА, в которых сеть *AFEW* реализует проект по работе с людьми, употребляющими наркотики: Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Российской Федерации, Таджикистане, Узбекистане, Украине, а также, изначально – в Венгрии и Польше.

После обзора ситуации в указанных девяти странах мы отобрали шесть из них: Казахстан, Кыргызстан, Польшу, Российскую Федерацию, Таджикистан и Узбекистан – для дальнейшего анализа. Описание оценки включает: определение цели исследования, методологии исследования, справочную информацию и общие данные о ситуации с ограничением возможностей для работы общественных организаций, стратегии адаптации к существующим условиям в сфере ВИЧ-инфекции и работы с людьми, употребляющими наркотики, приложения, включающие детальное описание дизайна, методов и инструментов оценки.

Данные по каждой стране описаны и проанализированы путем сравнения общих оценок правовой ситуации, проведенных международными организациями в сферах соблюдения прав человека и следования демократическим ценностям, с учетом мнений представителей НПО и сообществ.

Анализ стратегий устойчивого развития проводился на базе обзоров литературы и глубинных интервью с местными партнерами из шести стран: Казахстана, Кыргызстана, Польши, России, Таджикистана и Узбекистана. Выбор стран был обусловлен желанием представить разные ситуации ограничения возможностей. Среди них есть страны с высокими, но стабильными ограничениями, страны с быстро меняющимися условиями в отношении ограничений и страны, в которых наблюдается улучшение ситуации. Кроме того, выбор стран был обусловлен доступом к местным общественным организациям и наличием доверительных отношений с ними.

Отчет также содержит оценку ситуаций с точки зрения доноров, их требования и представления о поддержке НПО там, где возможности НПО все больше ограничиваются.

Результаты проведенной оценки будут использованы для разработки подходов и стратегий реагирования на ситуации ограничения возможностей для работы общественных организаций и, таким образом, для обеспечения выживания организаций гражданского общества и улучшения текущей ситуации.

Оценка – это первый шаг в данном направлении, за которым последуют анализ пробелов, разработка пилотных проектов по адвокации, услугам и развитию потенциала и постоянный мониторинг результатов.

# 3\_РЕЗЮМЕ

Регион ВЕЦА не является однородным: страны отличаются по ряду характеристик, связанных с развитием гражданского общества, – но во всем регионе ограничены (или в настоящее время ситуация только усугубляется) возможности для работы НПО. Неожиданностью стало то, как оценивают ситуацию с соблюдением гражданских прав и свобод в каждой из них объективные мониторинговые системы и представители стран, которые работают на местах в сферах наркополитики, снижения вреда и борьбы с ВИЧ-инфекцией. Сравнение этих точек зрения позволило нам разделить страны, участвующие в исследовании, на три группы:

- страны с крайне сложными условиями для развития гражданского общества. Это является причиной особой уязвимости НПО: их существование, работа и даже сотрудники могут подвергаться опасности (например, Россия);
- страны со сложными, но стабильными на протяжении многих лет условиями развития гражданского общества. Благодаря этой «стабильности» общественные организации в настоящее время чувствуют себя более безопасно и настроены более оптимистично при наличии небольших позитивных изменений;
- страны, в которых происходят тревожные изменения, из-за которых условия работы общественных организаций становятся все более сложными (например, Польша и Венгрия).

Ограничение возможностей развития гражданского общества – это широкораспространенное явление, которое приводит разные типа НПО к серьезным последствиям. Наблюдаемые тенденции являются вдвойне тревожными, когда речь идет о противодействии распространению ВИЧ-инфекции и смежных сферах, поскольку в большинстве рассмотренных стран основная часть работы в данных направлениях осуществляется именно силами гражданского общества. Любые дополнительные трудности и барьеры, которые делают их работу еще более сложной или (практически) невозможной, угрожают не только самому существованию общественных организаций, но и, как результат, ставят под угрозу всю деятельность в сферах ВИЧ-инфекции, снижения вреда и т.д., направленную на удовлетворение потребностей уязвимых групп, не охваченных другими заинтересованными сторонами (среди них – люди, употребляющие наркотики, секс-работники и ЛГБТК).

Новые, а в некоторых случаях – и не новые, условия ограничения возможностей работы НПО – это вызов для общественных организаций и сообществ и мотивация к поиску иных возможностей для сохранения и продолжения своей деятельности. Как правило, поиск «нового пути» не очень связан с разработкой продуманной, долгосрочной стратегии, основанной на доказательствах и данных оценки. Часто такой поиск обусловлен хаотическими изменениями на национальном уровне и направлен на реагирование на такие изменения, как присвоение статуса «иностранный агент» (в России), появление дискредитирующей информации в СМИ и отказ в предоставлении государственного финансирования.

Детальный анализ многочисленных стратегий адаптации, которые применяют НПО, позволил нам сделать вывод, что большинство из них могут быть отнесены к одной из трех основных категорий, которые можно описать следующим образом: борьба (= открытое противостояние системе), «уход в тень» (= отказ от активной деятельности, чтобы избежать проблем) и сотрудничество (= активное стремление к тесному взаимодействию с властью). В следующих разделах отчета описаны общие подходы НПО, выбирающих те или иные модели реагирования, а также анализ ряда практических стратегий, которые они применяют (с описанием типичных действий организаций, условий, необходимых для применения той или иной стратегии, плюсов и минусов таких стратегий). Перед тем, как предложить общее описание стратегий, крайне важно отметить, что целью данного отчета не является осуждение тех или иных стратегий или выделение более эффективных из них. Также мы не стремимся подобрать некий универсальный вариант, который подойдет для всех НПО и сообществ в регионе. Не существует одного-единственного решения. Каждой НПО необходимо найти свое собственное решение и – что очень важно – уважать выбор других организаций и оказывать им в этом поддержку.

# 3\_РЕЗЮМЕ

## БОРЬБА

К этой категории мы отнесли стратегии, предусматривающие открытое противостояние органам власти, нормам и требованиям, целью которых является ограничение возможностей для работы общественных организаций: адвокацию, направленную против ужесточения законов в отношении людей, употребляющих наркотики, и на защиту прав представителей уязвимых групп (в том числе, людей, употребляющих наркотики); поддержку применения международных стандартов и научно обоснованных интервенций; различные виды протестов против законов и политики, связанных с притеснением и дискредитацией общественных организаций. Хотя НПО принимают решения об использовании стратегии борьбы для защиты свободы выражения мнений, основных прав и свобод граждан (в частности, людей, употребляющих наркотики), открытое противостояние со стороны органов власти исключает возможность диалога и сотрудничества, что, в свою очередь, ставит под угрозу безопасность как НПО, так и отдельных активистов движения.

Подход предполагает следующие стратегии: стратегические судебные процессы, уличную адвокацию или сотрудничество с юристами, поиск альтернативных источников финансирования, работу в странах ВЕЦА.

### «УХОД В ТЕНЬ»

Стратегии, относящиеся к данной категории, предусматривают, что НПО работают «в тени», то есть не проводят адвокацию тех направлений деятельности, которые не приветствуются властью. Это делается для того, чтобы сохранить направления, в которых НПО еще могут осуществлять деятельность, защитить сами НПО (например, от закрытия или включения в список «иностранных агентов»), а также защитить сотрудников НПО. Такие стратегии не исключают демонстрацию открытой поддержки политики власти, но они также не исключают возможность протестов или оказания скрытой поддержки сообществам. Такой подход иногда позволяет НПО получать доступ к государственному финансированию или сотрудничать с органами власти. Но он имеет и негативные последствия: когда организация не может действовать открыто, – это влияет на качество ее работы; когда организация не может говорить свободно, – это создает неодолимые препятствия для диалога о необходимости жизненно важных научно обоснованных интервенций.

В рамках подхода применяются следующие стратегии: пересмотр и «перефразирование» направлений работы; поиск и создание широких коалиций; волонтерские объединения; изменение формальной структуры НПО.

## СОТРУДНИЧЕСТВО

К этой категории относятся различные формы сотрудничества с властью. Некоторые организации выбирают такие стратегии, чтобы сохранить возможность влиять на решения, принимаемые в стране, сохранить хотя бы часть своей работы или иметь доступ к государственному финансированию. Сотрудничество с властью требует отказа от функции общественного контроля и, как правило, отказа от наиболее «проблемных» направлений работы (например, адвокации заместительной терапии или защиты прав ЛГБТК). Отказа или утаивания. В таком случае на НПО возлагается часть ответственности за отсутствие поддержки некоторых уязвимых групп и сообществ, а также за отказ от применения в стране научно обоснованных подходов. Это также ставит под угрозу соблюдение некоторых ключевых принципов работы – таких, как «Ничего для нас без нас!» – и применение «Инструмента реализации программ по ВИЧ-инфекции и ВГС для людей, употребляющих наркотики» (IDUIT), разработанного Международной сетью людей, употребляющих наркотики (INPUD), который описывает стандарты вовлечения людей, употребляющих наркотики, на каждом этапе работы, в рамках соответствующих программ (подробнее – см. ниже).

В рамках подхода могут использоваться следующие стратегии: осуществление деятельности, большей частью связанной с вопросами здравоохранения, в рамках национальных программ и государственной политики; обучение государственных служащих по теме здоровья и ВИЧ-инфекции (возможно, с включением блока о важной роли общественных организаций); проведение круглых столов и консультаций с правительством; доступ к государственным грантам.

# 3\_РЕЗЮМЕ

## Коммуникация

Когда возможности для работы НПО сокращаются, организации вынуждены изменить или переформулировать свои коммуникационные стратегии. При этом, формулировка стратегии базируется на выборе между подходами борьбы, «ухода в тень» и сотрудничеством. Хотя адвокация является важным инструментом для многих НПО, работающих в сферах ВИЧ-инфекции, снижения вреда и наркополитики, нередко организации принимают решение отказаться от публичных выступлений или появления в СМИ. Как правило, – с целью защитить себя, свою работу или, в целом, деятельность в сферах ВИЧ-инфекции, снижения вреда и наркополитики. Однако отказ от публичности – это последний вариант, который используется, когда все другие варианты, связанные с попытками коммуникации с органами власти, оказываются не эффективными. В том, что касается сути работы, большинство общественных организаций выбирают иной путь: открыто высказывать свое мнение и протестовать. Данный раздел также содержит описание возможностей применения социальных сетей и схему обращения НПО к международной аудиторией с целью поддержки международного сообщества.

## Доноры

Небольшая, но существенная часть отчета посвящена позиции международных доноров по ситуации с ограничением возможностей для работы НПО, которым они оказывают или оказывали ранее поддержку. Мы наблюдаем с их стороны существенное сокращение этой поддержки. Уход из региона ряда крупнейших донорских организаций, предоставлявших финансовую поддержку НПО, работающих в сферах ВИЧ-инфекции, снижения вреда и наркополитики, воспринимается организациями, как одно из главных препятствий для сохранения возможностей дальнейшего существования.

В этом разделе, основанном на интервью с представителями донорских организаций, также рассматриваются и причины ухода доноров из региона ВЕЦА. Например, уход Глобального фонда был обусловлен ожиданиями того, что правительства стран ВЕЦА возьмут на себя финансирование сфер профилактики и лечения ВИЧ-инфекции. В некоторых странах ожидания оправдались, в некоторых – нет, однако даже оправдавшиеся ожидания касаются только лечения и тестирования, но не таких направлений, как вовлечение сообществ, адвокация и профилактика. Среди других причин можно назвать изменения национальной нормативно-правовой базы (которые касаются, например, нежелания видеть международные организации в стране) и обеспокоенность по поводу безопасности сотрудников местных организаций, которым предоставляется поддержка.

Сокращение присутствия международных доноров (и соответствующих ресурсов) в регионе приводит к ряду серьезных последствий для гражданского общества, – например, к нездоровой конкуренции между НПО и усилению зависимости НПО от государственного финансирования. Как оказалось, некоторые доноры в настоящее время разрабатывают подходы для реагирования на непредвиденные последствия собственных действий (и, конечно, на результаты ограничения возможностей для развития общественных организаций). Другие доноры применяют более открытые и гибкие модели, рассматривают и внедряют новые подходы к работе, в то время как третьи пытаются адаптироваться (в том числе, в контексте внутренних правил и процедур) к политическим условиям, чтобы иметь возможность продолжать выделение финансирования. В настоящее время рассматривается и разрабатывается ряд новых методов работы, описание которых также можно найти в этой части отчета.

## Выводы и рекомендации

На основании анализа ситуации в Казахстане, Кыргызстане, Польше, России, Таджикистане и Узбекистане можно сделать вывод, что на имеющиеся возможности для работы НПО и их ощущение вовлеченности и/или угрозы сильное влияние оказывает жесткость государственной политики в сочетании с изменениями законов и нормативных актов и общим политическим климатом. Хотя организации очень по-разному относятся к этим вопросам, в странах ВЕЦА очевидна общая тенденция к ограничению возможностей для их работы. Еще один вывод, который можно сделать: НПО, работающие в сфере ВИЧ-инфекции, снижения вреда и наркополитики, продолжают свою деятельность и демонстрируют высокую жизнестойкость, даже несмотря на тяжелые и небезопасные условия.

# 3\_РЕЗЮМЕ

Их приверженность своей работе заслуживает самой высокой оценки. Но если ограничение возможностей будет и далее продолжаться и/или усугубляться, приверженность и отдача таких НПО должны получить поддержку на стратегическом уровне. Мы рекомендуем НПО региона взаимодействовать и сотрудничать друг с другом, а также с НПО стран Центральной Европы. Принимая во внимание развитие ситуации в Польше и Венгрии, крайне важно включать общественные организации из этих стран в диалоги и обмен опытом по вопросам стратегий адаптации к изменяющимся условиям.

Ряд рекомендаций касается соблюдения международных стандартов, правил и принципов, которые могут находиться под угрозой или не соблюдаться в критических ситуациях организациями, вынужденными бороться за свое выживание и существование.

Необходимо развивать региональные сети и наладить обмен опытом не только среди активистов, но и среди доноров. Для последних мы разработали отдельный список рекомендаций.

Для продолжения деятельности общественных организаций в странах ВЕЦА крайне важно, чтобы доноры меняли свои стратегии и находили возможности для поддержки гражданского общества посредством предоставления финансирования на случай непредвиденных обстоятельств, финансирования через альтернативные каналы, при этом, в меньшей степени публично выступая в роли доноров, чтобы защитить НПО, получающие финансирование (в странах, где существование НПО находится под угрозой, не время говорить об устойчивости). Международные доноры должны не только делать акцент на эффективности прямых эпидемиологических интервенций, но и учитывать важность участия сообществ – то есть инвестировать в адвокацию, мониторинг, профилактику и проведение аутрич-работы на уровне сообществ.

# 4\_МЕТОДОЛОГИЯ

Оценка возможностей для работы НПО и сетей сообществ людей, употребляющих наркотики, в сфере снижения вреда и наркополитики, была проведена в июне–сентябре 2017 года в шести странах ВЕЦА: Казахстане, Кыргызстане, Польше, России, Таджикистане и Узбекистане. Большинство из них – страны работы организаций, входящих в сеть AFEW. Польша здесь – своего рода исключение: она была добавлена в список стран, в связи с изменениями в условиях работы НПО, происходящими в стране в последнее время, а также в связи с тем, что партнерские организации в других странах выразили желание наладить сотрудничество с польскими НПО и включить их в региональную деятельность в рамках проекта «Восполняя пробелы». Поскольку мы стремились показать сложившуюся ситуацию с разных точек зрения, то изначально решили проводить оценку также и в Венгрии. Однако мы так и не получили ответ на запрос о проведении интервью от венгерских ГОНГО (государством организованных негосударственных организаций). В итоге, учитывая еще и плохо налаженные связи с венгерскими НПО, при оценке ситуации в странах Центральной Европе мы ограничились Польшей.

Согласно гипотезе, которую мы определили на начальном этапе реализации регионального подхода, страны ВЕЦА сталкиваются с постоянно возрастающей угрозой в контексте защиты прав уязвимых групп населения, включая право на наивысший достижимый уровень здоровья: НПО вынуждены работать в условиях все более репрессивного национального законодательства и отсутствия финансирования со стороны правительства. НПО уже разработаны стратегии реагирования на такую ситуацию, предполагающие сокращение рисков и управление ими. Описывая стратегии адаптации к изменяющимся условиям, мы стремимся усилить потенциал и развить навыки НПО, а также проинформировать заинтересованные стороны о том, что происходит в регионе.

## Вопросы для оценки:

- Какова ситуация в стране (Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Польша, Россия, Таджикистан, Узбекистан, Украина, Венгрия), связанная с законодательством и нормативно-правовыми актами, касающимися работы НПО? Каким образом она влияет на НПО, осуществляющие деятельность в сферах наркополитики, снижения вреда и ВИЧ-инфекции?
- Что изменилось за последние годы? Каковы ожидания в отношении развития ситуации в последующие пять лет?
- Какие стратегии применяют НПО для предотвращения дальнейших осложнений ситуации, связанных с возможностями работы, сопротивления оказываемому давлению и защитой собственной безопасности?
- Как видят себя доноры в условиях ограничения возможностей для работы НПО?

## Задачи оценки:

- Разработка рекомендаций по стратегиям борьбы с ограничением возможностей для работы НПО в странах ВЕЦА путем анализа существующих стратегий с целью поддержания и сохранения результатов, которые были достигнуты за прошедшие десятилетия в сферах сохранения и поддержания здоровья и защиты прав людей, употребляющих наркотики, в странах ВЕЦА.
- Защита партнерских организаций в странах ВЕЦА и выведение их из изоляции путем проведения совместных региональных мероприятий по развитию потенциала, а также путем региональных адвокационных встреч на базе результатов оценки.
- Повышение осведомленности доноров и предоставление им инструментов для работы с НПО в странах с ограниченными возможностями развития гражданского общества.

**Методы и инструменты** оценки (выбраны в соответствии с каждой из указанных выше задач):

- кабинетное исследование;
- онлайн-анкетирование;
- полуструктурированные экспертные интервью;
- групповые обсуждения по результатам первичного анализа.

# 4\_МЕТОДОЛОГИЯ

Данные методы и инструменты были выбраны для анализа объекта оценки с разных точек зрения и дальнейшего сочетания теоретической и фактической информации с практикой.

В ходе *кабинетного исследования* были проанализированы международные и региональные исследования и обзоры, в основном – в онлайн-формате, что позволило получить общее представление об имеющейся ситуации. *Картирование* полученных данных позволило определить конкретные точки, характеризующие ситуацию в странах, и сравнить их с восприятием ситуации организациями на местах. Точки зрения и мнения местных организаций основаны на глубинных интервью с представителями сетей сообществ людей, употребляющих наркотики, а также НПО, работающих в сферах снижения вреда и наркополитики (категории организаций гражданского общества, которые мы изучали в ходе данной оценки). В конце настоящего отчета приведен подробный список источников/ссылок, использованных в ходе кабинетного исследования.

В ходе интервью с *экспертами*, которые проводились в каждой из стран, были получены важные данные, подтверждающие, уточняющие или опровергающие информацию, полученную на этапе *кабинетного исследования*. Все интервью были проанализированы при помощи инструмента контент-анализа, чтобы определить, подтверждают ли выбранные утверждения экспертов данные и выводы относительно общей ситуации по странам. Отбор экспертов проводился с учетом их опыта работы в качестве лидеров сообщества или руководителей НПО и занимаемых ими должностей. Эксперты представляли либо НПО, работающие в сфере снижения вреда или наркополитики, либо сети сообществ. С учетом этих критериев в рамках данной оценки были проведены интервью с экспертами из шести стран. Всего были проведены интервью с 17 экспертами: 3 эксперта – из Кыргызстана (2 женщины, 1 мужчина, представляющие 1 НПО, работающую в сфере ВИЧ-инфекции, 1 организацию сообществ и 1 НПО, работающую в сфере наркополитики), 4 эксперта – из Таджикистана (3 мужчины, 1 женщина, представляющие 2 НПО, работающих в сфере ВИЧ-инфекции, 2 организации сообществ, 1 НПО, работающую в сфере снижения вреда), 3 эксперта – из России (3 женщины, представляющие 1 НПО, работающую в сфере ВИЧ-инфекции, 1 организацию сообществ и 1 НПО, работающую в сфере снижения вреда и наркополитики на уровне сообществ), 5 экспертов – из Польши (представляющие 1 НПО, работающую в сфере наркополитики, 1 организацию сообществ, 1 правозащитную организацию, 1 НПО, работающую в сфере ВИЧ-инфекции, и 1 НПО, работающую в сфере снижения вреда), 1 эксперт – из Казахстана (1 мужчина, представляющий 1 НПО, работающую в сфере ВИЧ-инфекции) и 1 эксперт – из Узбекистана. Поскольку в России существуют ГОНГО (государством организованные негосударственные организации), мы решили направить запросы на проведение интервью и в эти структуры, но не получили никакого ответа. Попытка пригласить к участию венгерские ГОНГО, работающие в сфере ВИЧ-инфекции, также не увенчалась успехом.

Анкеты, которые мы использовали, были взяты из «Доклада о состоянии гражданского общества в ЕС и России – 2016», основанного на результатах исследования, ежегодно проводимого «Гражданским форумом ЕС – Россия». 40 анкет были направлены в те страны, где предполагалось провести более одного глубинного интервью для получения дополнительных данных о фактической ситуации: 28 анкет – по электронной почте, 12 – переданы в распечатанном виде, с просьбой заполнить «от руки». Заполненных анкет получили 23 экземпляра, что составило 58% от числа отправленных. Как показала практика, анкета – не лучший инструмент для коммуникации по электронной почте, особенно в странах с репрессивными подходами и жесткими законами, связанными с работой общественных организаций. Несмотря на ограниченное количество полученных анкет и субъективность ответов, эта информация все же обеспечила нам возможность проведения перекрестной проверки.

Нами были проведены пять *интервью с донорами*, которые выделяли финансирование на программы в сфере ВИЧ-инфекции и работу с уязвимыми группами и были знакомы с ситуацией в регионе ВЕЦА. Еще два донора не ответили на наш запрос о проведении интервью.

После завершения этапа сбора общих данных был проведен их предварительный анализ. Результаты анализа были представлены в ходе Региональной осенней школы *AFEW*, состоявшейся в октябре 2017 года в Алматы (участвовали 35 человек). После презентации результатов предварительного анализа данных, в малых группах, под руководством эксперта или представителя каждой из стратегий прошло обсуждение их преимуществ и

# 4\_МЕТОДОЛОГИЯ

недостатков, а также возможностей их использования и адаптации организаций к существующим условиям. Результаты обсуждений были задокументированы. Впоследствии, на основании этой информации был подготовлен наш отчет.

В ходе Региональной осенней школы *AFEW* партнеры (сервисные и экспертные НПО, организации и сети сообществ из России, Узбекистана, Польши, Казахстана, Таджикистана, Кыргызстана, Украины, Грузии и Нидерландов) обменялись опытом, обсудили дальнейшие шаги по трем направлениям регионального подхода к работе в рамках проекта «Восполняя пробелы» и сотрудничество с «Beyond resistance project», «AIDS 2018» и другими партнерами сети *AFEW*.

## Ограничения

Хотя наше исследование достигло поставленных целей, у него были и некоторые ограничения. Во-первых, мы не получили полного набора заполненных анкет, то есть были ограничены в полученных ответах, что можно объяснить деликатностью темы, а также анонимностью анкет, отправленных по электронной почте. Однако, несмотря на это, полученная информация обеспечила нам доступ к дополнительным данным, необходимым для проведения перекрестной проверки.

Во-вторых, мы были ограничены в финансовых средствах. Исследование представляло собой оценку, которая проводилась с целью получения информации о ситуации и определения стратегий, которые могут применять НПО для продолжения своей работы. Чтобы провести более детальный анализ сильных и слабых сторон каждой стратегии, необходимо более широкое исследование.

Еще одним ограничением стал отказ от участия со стороны ГОНГО. Стоит наладить контакт с такими организациями и оценить эффективность их работы, поскольку они, по сути, являются примером жизнестойкости, как крайняя форма стратегии *сотрудничества с государством*. Вместе с тем, не следует забывать, что ГОНГО часто воспринимают, как организации, существующие при правительстве и получающие доступ к работе без надлежащего опыта в результате непрозрачных процедур отбора.

Осложнило нашу работу и отсутствие более ранних исследований по данной теме в ВЕЦА, что делает проблематичным сравнение опыта и подходов в странах проведенной оценки с международными практиками.

# 5\_СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩИЕ ДАННЫЕ ОЦЕНКИ

В регионе ВЕЦА продолжается рост эпидемии ВИЧ-инфекции, особенно в России, Украине и Узбекистане. 85% людей, живущих с ВИЧ, проживают в России и Украине. На Россию приходится 8 из 10 новых случаев ВИЧ-инфекции. 85 252 новых случая ВИЧ-инфекции были зарегистрированы в одном только 2014 году. Помимо стран с очень высоким уровнем заболеваемости и распространенности ВИЧ-инфекции, следует выделить страны, практически не охваченные международной поддержкой и опытом. Среди них – Армения и Азербайджан.

Согласно статистическим данным по региону и обращению сообществ «Восточная Европа и Центральная Азия: не оставляйте без ответа!», Восточная Европа и Центральная Азия является единственным в мире регионом, не достигшим Цели №6 по ВИЧ-инфекции в области развития тысячелетия. Показатели заболеваемости ВИЧ-инфекцией и смертности от СПИДа продолжают расти. При этом только один из пяти человек, живущих с ВИЧ, получает антиретровирусную терапию. В 2014 году 96% новых случаев ВИЧ-инфекции были зарегистрированы среди представителей уязвимых групп населения и их сексуальных партнеров (UNAIDS, 2016).



## Восточная Европа и Центральная Азия (2016)

<b>1.5</b>	миллионов людей живут с ВИЧ
<b>0.9%</b>	распространенность ВИЧ среди взрослых
<b>190.000</b>	новые случаи ВИЧ
<b>47.000</b>	смертность от СПИДа
<b>67%</b>	знают свой статус
<b>21%</b>	проходят антиретровирусную терапию
<b>19%</b>	вирусов подавлено

Источник: UNAIDS Prevention Gap Report 2016

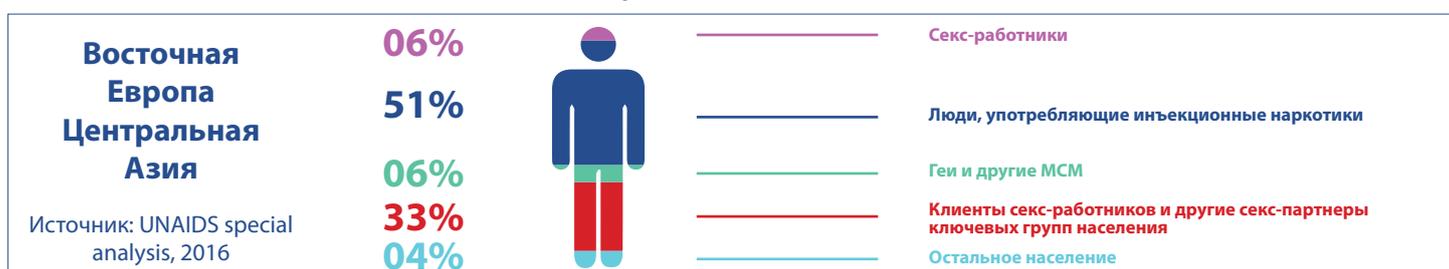
Источник: <http://www.avert.org/professionals/hiv-around-world/eastern-europe-central-asia>.

Серьезная проблема региона – высокие уровни сочетанных заболеваний. Случаи заболевания туберкулезом все чаще оказываются связанными с ВИЧ-инфекцией и употреблением опиатов; распространенность ВГС среди ЛУИН во многих странах достигает 80% (*Harm Reduction International, 2014*). В странах ВЕЦА, помимо проблем, связанных с ВИЧ-инфекцией, люди, употребляющие наркотики, сталкиваются еще и с проблемами, связанными с психическим здоровьем, безработицей, доступом к услугам лечения наркозависимости, а также со стигматизацией и дискриминацией.

Ситуация с ВИЧ-инфицированием часто бывает обусловлена инъекционным употреблением наркотиков: в странах ВЕЦА зафиксирован самый высокий в мире показатель распространенности инъекционного употребления наркотиков см. подробнее:

<http://www.drugwarfacts.org/cms/chapter/EECA#sthash.37KY7AaA.dpuf>.

## РАСПРОСТРАНЕНИЕ НОВЫХ ВИЧ-ИНФЕКЦИЙ В ГРУППАХ НАСЕЛЕНИЯ РЕГИОНА 2014



# 5\_СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩИЕ ДАННЫЕ ОЦЕНКИ

На протяжении последних лет в нескольких странах региона растет число случаев ВИЧ-инфекции, произошедших в результате сексуальных контактов с людьми, употребляющими наркотики, секс-работниками или мужчинами, практикующими сексуальные отношения с мужчинами. Именно поэтому так важно включать услуги в сфере сексуального и репродуктивного здоровья во все существующие программы. На сегодняшний день это далеко не так.

Из всего сказанного следует, что ситуация в странах Восточной Европы и Центральной Азии по некоторым параметрам весьма схожа: большинство стран в той или иной степени находятся под влиянием России; практически везде распространено употребление наркотиков, во многих не соблюдаются/нарушаются права уязвимых групп населения, а сами группы криминализированы; между странами – высокая мобильность населения; в странах все еще существуют «традиции» советской системы взаимодействия государства с различными учреждениями и контроля государством определенных сфер деятельности, в частности, связанными с медициной и лечением наркотической зависимости.

В рамках программы «Восполняя пробелы» планирование и мониторинг проектов основываются на работе с теорией изменений (ТИ). ТИ описывает конкретные пути, которые могут быть использованы для достижения и мониторинга тех или иных результатов, а также основные допущения, на которых базируется выбранная модель. В ходе встреч по ТИ в рамках программы «Восполняя пробелы», на которых нами были определены страновые программные цели, среди проблем, которые необходимо решить, была названа ситуация с сокращением поддержки НПО международными донорами в то время, как механизмы получения государственного финансирования все еще остаются недоступными. Если данная тенденция будет сохраняться, это негативно повлияет на процесс согласования наркополитики и политики в области здравоохранения, необходимый для декриминализации употребления наркотиков.

Гражданское общество играет важную роль в расширении доступа к услугам здравоохранения и защиты прав ключевых групп, в особенности – людей, употребляющих наркотики. Подход снижения вреда в том виде, в каком мы знаем его сегодня, не мог бы появиться, если бы не работа НПО и организаций на базе сообществ. Благодаря их усилиям, во всем мире началась адвокация реформирования наркополитики и внедрение услуг снижения вреда.

Однако, несмотря на многочисленные доказательства того, что гражданское общество представляет собой важную составляющую мирного и стабильного развития общества, не все органы власти ценят их работу и признают их роль. Иногда это объясняется причинами, которые можно понять. На фоне угрозы терроризма в мире имеются примеры НПО, оказывающих поддержку экстремистским группам, хотя авторам не удалось найти конкретных примеров таких НПО, работающих в сфере ВИЧ-инфекции и наркополитики. В то же время, складывается впечатление, что репрессивное отношение правительств стран связано с желанием подавить любые проявления критики в обществе.

В настоящее время мы наблюдаем тенденцию к росту ограничений для работы НПО в регионе Восточной Европы и Центральной Азии, главным образом под влиянием России и/или националистически настроенных лидеров других стран. Наиболее ярким примером этой политики является принятый в России закон «Об иностранных агентах». Этот закон предусматривает введение для общественных организаций большого числа, как правило, четко не определенных административных процедур, которые необходимо соблюдать, чтобы избежать штрафов.

*«Наше правительство также отреагировало на изменения в России, и теперь, когда мы начинаем внедрять новый проект, мы должны регистрировать его в Министерстве юстиции и указывать, при этом, всю запрашиваемую информацию. Это не так сложно сделать, однако в этом году снова были введены новые правила, а именно: дополнительные проверки со стороны антикоррупционного органа. Складывается впечатление, что Таджикистан также идет по пути принятия закона “Об иностранных агентах”. Нам будет*

# 5\_СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩИЕ ДАННЫЕ ОЦЕНКИ

*сложно работать в таких условиях, поскольку наша страна полностью зависит от поддержки международных доноров».*

Следует отметить, что такие изменения главным образом касаются НПО, работающих в сферах ВИЧ/СПИДа, прав человека и защиты окружающей среды. Тенденция вызывает большую обеспокоенность, поскольку может свести на нет успехи, которых уже удалось достичь в работе с ключевыми группами. Это тем более актуально, учитывая сокращение поддержки со стороны Глобального фонда и, в целом, уменьшение объемов международного финансирования (от PEPFAR и др.), предполагающие переход на государственное финансирование. Но будет ли выделяться государственное финансирование на работу НПО – большой вопрос. Правительства большинства стран ВЕЦА не испытывают энтузиазма по поводу финансирования проектов, направленных именно на те ключевые группы, с которыми мы работаем. Но кто, если не общественные организации, может проводить адвокацию реформирования наркополитики, заниматься пилотированием и предоставлять услуги снижения вреда?

## **Законодательство, наркополитика и гражданское общество**

Во многих странах мира существующие законы и иные нормативные акты предусматривают криминальную ответственность за торговлю наркотиками, а часто также за хранение и употребление наркотиков. При этом, наблюдается высокая степень криминализации секс-работников и представителей ЛГБТ-сообщества. К тому времени, как эти группы столкнулись с повышенным риском инфицирования ВИЧ, в некоторых странах произошел сдвиг (по крайней мере, частичный) от модели криминального преследования в сторону модели, которая, в первую очередь, ориентирована на интересы общественного здравоохранения. В ряде стран, несмотря на наличие криминализирующего законодательства, началось внедрение подходов снижения вреда. Согласно результатам исследований, цена подхода, ориентированного на криминализацию и наказание, выше, чем цена связанных с ним преимуществ. Но для реализации подходов снижения вреда должны быть соответствующие возможности у сообществ и НПО. Еще одним важным условием развития программ снижения вреда является дружественная среда, в которой соблюдаются права человека. Подход, основанный на криминализации и «войне с наркотиками» приводит к созданию условий для нарушения прав людей, употребляющих наркотики, что негативно сказывается на качестве их жизни. НПО и организации на базе сообществ всегда играли важнейшую роль в адвокации и противостоянии таким нарушениям.

Хотя странами Восточной Европы и Центральной Азии были предприняты усилия, направленные на принятие политики и стратегий в сферах противодействия ВИЧ-инфекции и общественного здравоохранения (в основном, при финансовой поддержке международных доноров), в большинстве из них законодательство осталось жестким, не адаптированным к рискам, с которыми сталкиваются люди, употребляющие наркотики. В некоторых странах научно обоснованные интервенции в сфере снижения вреда не принимаются и не реализуются из-за препятствий, связанных с криминализацией. Это приводит к тому, что отдельные группы населения не имеют доступа к важнейшей информации, значимым услугам и жизненно необходимым медикаментам. Наибольшее удивление вызывают ситуации, когда государственная политика в области ВИЧ-инфекции развивается в прогрессивном направлении, а нормативная база по вопросам наркотиков остается неизменной (жесткой и криминализирующей), что закономерно негативно сказывается на эффективности программ. Поскольку ВЕЦА представляет собой один из двух регионов мира, где показатели заболеваемости ВИЧ-инфекцией продолжают расти, крайне важно обеспечить реформу законодательства и его соответствие политике в сфере здравоохранения, а также соответствие международным стандартам в области общественного здоровья и прав человека. Адвокация в этом направлении требует наличия действующих и эффективно работающих общественных организаций.

## Ограничение возможностей для работы общественных организаций

Помимо проблем криминализации и потребностей в адвокации декриминализации со стороны НПО, еще одной

# 5\_СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩИЕ ДАННЫЕ ОЦЕНКИ

серьезной проблемой на пути внедрения эффективных подходов в здравоохранении является рост политического давления. Все большую обеспокоенность вызывает описанная нами выше тенденция к усилению контроля над гражданским обществом со стороны правительств стран ВЕЦА. Инициативы российского правительства оказывают влияние и могут усугубить ситуацию в таких странах, как Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан (*Civic Freedom Monitor, ICNL*).

Привлечение к участию сообществ, часто организованных в формате сетей или НПО, занимающихся предоставлением услуг и/или адвокацией в сфере здравоохранения и прав человека, – это важнейший компонент эффективности мероприятий в сфере ВИЧ/СПИДа и в работе с уязвимыми группами населения. Этот компонент находится под все большей и большей угрозой.

Существует множество публикаций о роле гражданского общества для страны и населения. *Под гражданским обществом мы подразумеваем весь спектр организованных групп и структур: независимые от государства, добровольные, хотя бы в некоторой мере самостоятельные и независимые.* В их число входят, конечно же, неправительственные организации, а также независимые СМИ, исследовательские центры, университеты, социальные и религиозные группы.

Чтобы быть частью гражданского общества, группы должны соответствовать ряду условий. Одно из наиболее важных – группы должны соблюдать законы, не нарушать права человека, включая права других групп на выражение собственного мнения и защиту собственных интересов. Слово «гражданский» предполагает толерантность и уважительное отношение к разнообразию / многообразию мнений (*What Civil Society Can Do to Develop Democracy, 2004*).

НПО играют важнейшую роль как для общества в целом, так и для людей, которых они представляют или чьи интересы отстаивают.

## Роль и функции гражданского общества

*The following information was taken from a presentation to NGO leaders in Baghdad, Iraq by Larry Diamond. During that presentation, he described the functions of civil society rather thoroughly :*

1. Первая и важнейшая функция гражданского общества – ограничивать и контролировать власть государства. Разумеется, демократия подразумевает наличие эффективного и авторитетного государства, однако в условиях демократии есть также потребность в контроле, мониторинге и ограничении власти чиновников.
2. Представители гражданского общества должны контролировать использование представителями государства данной им власти. Они должны привлекать внимание общественности к любым случаям злоупотребления властью. Они должны отстаивать доступ к информации, принятие закона о свободе информации, а также о нормах и правилах, направленных на недопущение коррупции.
3. Организации гражданского общества могут содействовать развитию следующих демократических ценностей: толерантности, посредничества в урегулировании спорных вопросов, поиску и принятию компромиссных решений, и уважению к противоположной точке зрения. Без культуры компромисса невозможна стабильная демократия. Таким ценностям сложно научить – их нужно прочувствовать и понять на практике.
4. Гражданское общество может помочь в разработке программ обучения по вопросам демократических прав в школах. Гражданское общество должно выступать в качестве конструктивного партнера и проводить адвокацию повышения осведомленности в сфере демократии и прав человека.

# 5\_СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩИЕ ДАННЫЕ ОЦЕНКИ

5. Гражданское общество выступает площадкой для выражения разных интересов разных групп населения. Одной из функций общественных организаций является отстаивание интересов представителей той или иной социальной группы: женщин, студентов, фермеров, защитников окружающей среды, профсоюзных активистов, юристов, врачей и т.д. НПО и инициативные группы могут представлять свои точки зрения парламенту и областным советам посредством контактов с отдельными членами этих структур или выступлениями в парламентских комитетах и на заседаниях областных советов. Для отстаивания своих интересов и потребностей они могут инициировать диалог с соответствующими министерствами и министерскими ведомствами. При этом, заявлять о своих интересах вправе не только группы, обладающие обширными ресурсами и хорошей организацией. Со временем даже те группы, которые исторически угнетались и отодвигались на «задворки общества», должны уметь организовываться для защиты своих прав и интересов.

6. Гражданское общество может содействовать усилению демократии для создания новых форм объединения интересов, которые бы пришли на смену старым формам объединения людей по родственным, языковым, религиозным и другим признакам. Демократия невозможна в случае, если люди готовы общаться с другими людьми только при условии, что те имеют такие же религиозные верования или принадлежат к той же культурной традиции и пр.

7. Гражданское общество может помочь в информировании широкой общественности о важных для общества вопросах. Эту роль могут играть не только СМИ, но и НПО, предоставляя площадки для обсуждения государственной политики и распространяя информацию о тех или иных инициативах перед принятием парламентом решений, влияющих на интересы различных групп или общества в целом. (*What Civil Society Can Do to Develop Democracy, 2004*).

Важно осознавать, что гражданское общество не просто выступает в оппозиции к правительству. Тот факт, что гражданское общество не зависит от правительства, не означает, что оно должно всегда критиковать действия государственных органов. На самом деле, содействуя повышению подотчетности, открытости, инклюзивности и эффективности государства на всех уровнях и, как следствие, его легитимности, сильное гражданское общество повышает уважение к нему граждан и способствует их эффективному взаимодействию (*What Civil Society Can Do to Develop Democracy, 2004*).

Демократическое государство не может быть стабильным, если не является эффективным и легитимным и не обладает уважением и поддержкой своих граждан. Гражданское общество выступает в качестве «контролера» или «инспектора» и, вместе с тем, является важным партнером в построении положительного взаимодействия между государством и гражданами. В условиях, когда лидеры стран с тенденциями к авторитаризму перестают поддерживать смелые НПО, которые ставят под сомнение правильность их решений, активисты сталкиваются со все большими преследованиями, запугиванием и насилием. Это нарушает стабильность в мире и угрожает благополучию в сфере общественного здравоохранения.

В странах, где ограничены или начинают ограничивать возможности для развития гражданского общества, мы можем наблюдать, как НПО обращаются к методам работы, позволяющим выживать (хотя также известно о многих НПО, вынужденно прекративших свою работу). Ряд НПО выбирают методы работы и тактику выживания «наугад», реагируя на сложившиеся обстоятельства. Другие организации применяют более стратегический подход, стараясь предвидеть будущие тенденции и соответствующим образом строить планы дальнейшей работы (реализация проектов, привлечение финансирования, коммуникация, адвокация и т.д.). В рамках нашего исследования мы решили обозначать все эти методы работы, тактические шаги и более комплексные планы как **«стратегии адаптации»**, которые описывают действия и усилия, направленные на выживание и обеспечение возможностей для дальнейшей деятельности. Мы не делали различий между более долгосрочными и последовательными планами и ситуативными решениями. С нашей точки зрения, описание всех стратегий адаптации может помочь НПО проанализировать условия работы и выбрать из представленного спектра те стратегии, которые им больше всего подходят. Разграничение методов работы, тактических и стратегических

# 5\_СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩИЕ ДАННЫЕ ОЦЕНКИ

решений не дало бы никаких дополнительных преимуществ.

Официальные причины, по которым правительства стран вводят те или иные ограничения, – обеспечение безопасности и требование правопорядка. Дополнительные факторы, принимаемые во внимание органами власти с целью усилить контроль над НПО:

- «иностранные агенты», соображения национального суверенитета, защита традиционных культурных, нравственных или моральных ценностей;
- страх перед западными политическими ценностями, отсутствие или недостаточная поддержка общественных инициативных групп со стороны общего населения.

В неофициальном контексте создается впечатление, что нормативно-правовой базой по вопросам НПО часто злоупотребляют, и на самом деле это выглядит как:

- борьба с организациями, которые критикуют государство и иницируют адвокационные кампании, судебные разбирательства и мобилизацию сообществ для обеспечения подотчетности правительства;
- борьба с активистами, которые тщательно анализируют государственную политику, в особенности в отношении противодействия терроризму;
- преследование активистов и правозащитников, которые ставят под угрозу экономические интересы стран и корпораций;
- борьба с организациями, которые работают с такими проблемами, как права женщин, ЛГБТК и мигрантов, а также защита окружающей среды. (*Challenging the closing space for civil society, 2012*).

На фоне ограничения возможностей для развития гражданского общества и прихода к власти политических лидеров и партий, которые выступают против соблюдения прав человека и защиты уязвимых групп населения, возникает угроза потери политической приверженности, необходимой для того, чтобы решить проблемы ВИЧ-инфекции в этих группах. В регионе ВЕЦА многие страны уже столкнулись с сокращением международной финансовой поддержки, так как они относятся к категории стран со средним уровнем дохода. Принимая во внимание отсутствие поддержки со стороны политических лидеров, шансы на то, что НПО будут продолжать воспринимать их, как ключевых участников ответа на эпидемию, невелики, несмотря на имеющиеся доказательства эффективности подхода. Ситуация усугубляется еще и тем, что у стран со средним уровнем дохода часто больше средств на подавление организаций гражданского общества. Учитывая все перечисленные проблемы, международным донорам, а также международным и местным НПО, возможно, следует пересмотреть подходы и найти новые механизмы работы.

Интересной, открывающей новые возможности является тенденция выделения Россией финансирования странам Центральной Азии на борьбу с ВИЧ-инфекцией. Однако все это не так однозначно, как может показаться на первый взгляд: Россия делает вклад в решение проблемы ВИЧ-инфекции, сохраняя множество ограничений в отношении ключевых групп. Вместе с тем, позитивным является то, что привлечение дополнительного финансирования повышает участие и ответственность стран региона.

Стоит отметить и некоторые положительные изменения, которые уже произошли или в настоящее время происходят и касаются сотрудничества с органами правопорядка, юстиции и с пенитенциарными учреждениями. В некоторых странах мы видим первые шаги, направленные на финансирование и поддержку местных организаций гражданского общества. Мы не должны забывать об этих положительных изменениях, связанных с развитием сотрудничества между НПО и государственными службами и успешным взаимодействием представителей сообществ и профессиональных сотрудников в разработке эффективных практик по защите прав человека и оказанию правовой поддержки представителям уязвимых групп, по защите здоровья людей и обеспечению высокого качества их жизни. Мы должны учиться у этих общественных организаций, как сохранить независимость, сотрудничая с правительством.

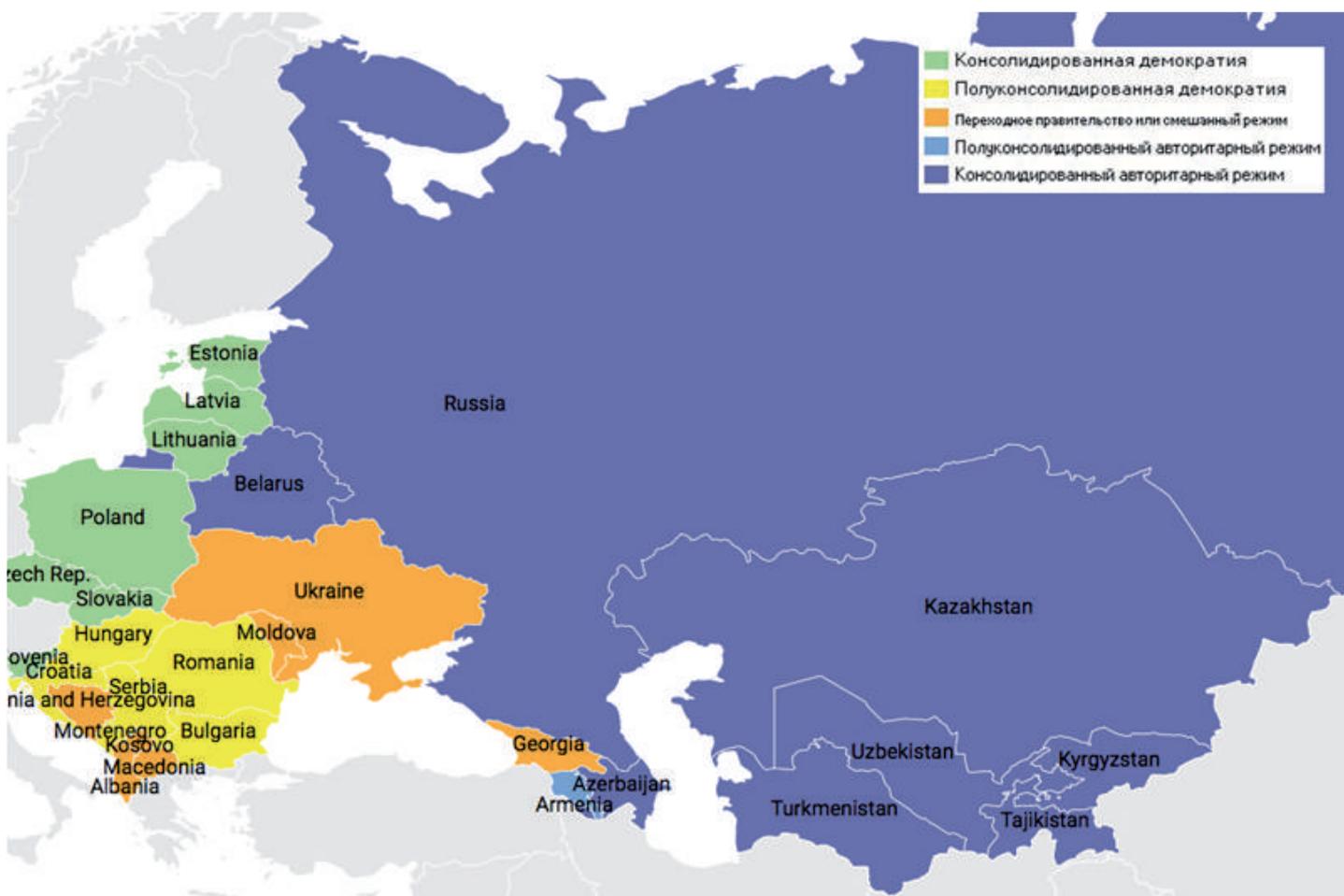
# I РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

## ОПИСАНИЕ СИТУАЦИИ В СТРАНАХ

Учитывая, что в исследование были включены девять стран, и в некоторых (например, в Польше) ситуация в последнее время достаточно быстро менялась, для получения надежной информации по условиям для сообществ и НПО использовались не отдельные страновые документы и законы, а, в основном, внешние источники (*civicus.org*, *freedomhouse.org*), на основании которых происходил сбор и сравнение данных. Отдельные страновые документы и законы не дали бы нам полного представления о ситуации. К тому же, могли быть сложности с доступом к ним в удаленном режиме. Чтобы не упустить из виду последние тенденции, мы отследили новости и публикации, касающиеся предложенных, находящихся на рассмотрении или недавно введенных в действие страновых законов, а также последние отчеты и обзоры, которые вышли незадолго до исследования или в ходе его проведения. Очень полезными для нас в построении диалога с представителями гражданского общества стран региона оказались инструменты Freedom House – в частности, *Freedom in the World* («Свобода в мире»), который содержит ежегодную оценку ситуации по политическим правам и свободам в разных странах мира (в виде графиков и карт).

Второй этап исследования заключался в сравнении результатов кабинетного исследования с комментариями и мнениями людей, активно работающими в регионе в сферах наркополитики, снижения вреда и противодействия распространению ВИЧ-инфекции. Примечательно, что объективные оценки, полученные из внешних источников, не всегда совпадали с мнениями экспертов, высказанными в ходе интервью, проведенных в Узбекистане, Таджикистане, Кыргызстане и Польше (Россия стала единственным исключением), а также с мнениями людей, работающих на местах, высказанными во время *Региональной осенней школы AFEW*.

Источник: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>.



# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Представленное ниже описание ситуаций в странах объединяет иногда пересекающиеся, иногда отличные друг от друга точки зрения и, принимая во внимание ограничения настоящей публикации, которая не ставит своей целью представление объемных материалов, уже доступных в других источниках, может восприниматься, как выдержка из более широкого и комплексного аналитического исследования.

Полезная, хотя и несколько упрощенная классификация представлена в ежегодном докладе Freedom House «*Nations in Transit 2017*» (Freedom House, 2017). Девять стран, рассматриваемых нами в ходе данной оценки, условно распределены по трем группам: 1) страны консолидированной или полуконсолидированной демократии, 2) страны с переходным правительством или смешанным режимом, 3) страны консолидированного или полуконсолидированного авторитарного режима. Эти три группы в некоторой степени пересекаются с тремя категориями стран, которые были определены нами в ходе исследования. Мы использовали другую терминологию для обозначения выделенных Freedom House групп, в большей мере ориентируясь на возможности развития гражданского общества и положение НПО (и в меньшей мере – на политический режим):

- крайне сложные условия для гражданского общества (вместо определения «консолидированный или полуконсолидированный авторитарный режим»);
- сложная, но стабильная ситуация (вместо определения «переходное правительство или смешанный режим»);
- быстрый переход из зоны комфорта к сложным условиям работы (вместо определения «консолидированная или полуконсолидированная демократия»).

В данной классификации важно принимать во внимание, что в сложившейся ситуации есть не только проблемы и сложности.

*«Ситуация такова, что для некоторых организаций возможности не уменьшаются, а, наоборот, расширяются. Они могут получить больше денег. Сейчас у нас, в России, есть президентские гранты, которыми распоряжается Администрация Президента, и они выделяются нескольким основным организациям в разных областях. Одна организация работает в сфере здравоохранения, другая – в правозащитной сфере. Такая структура существует, и общественные организации в России получают поддержку от правительства, однако для некоторых организаций возможности сокращаются. И это касается как раз нас, как НПО, которые занимаются вопросами снижения вреда и правозащитной деятельностью». (Лидер сообщества, Россия)*

Обсуждая тему ограничения возможностей НПО, мы исходим из убеждения, что все сложные вопросы необходимо обсуждать и решать. Вмешательство государства в обсуждение и решение подобных вопросов заставляет нас говорить об ограничении возможностей гражданского общества.

Возвращаясь к нашей теме: какие страны мы отнесли бы к выделенным категориям и как можно охарактеризовать каждую из них?

## 1. Страны с крайне сложными условиями для гражданского общества.

К этой категории можно отнести Россию и – со знаком вопроса – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан.

Гражданское общество в этих странах сталкивается с проблемой ограничения гражданских свобод и прав человека, – в частности, права на выражение собственного мнения и права граждан на объединение. НПО, особенно те, которые выступают против правительства, заявляют о серьезных угрозах своему существованию, продолжению деятельности и рисках, связанных с безопасностью сотрудников. В большинстве стран приняты законодательные ограничения на внешнее финансирование и международное сотрудничество. Наглядным примером являются принятый в России закон «Об иностранных агентах», создающий огромные препятствия работе НПО, подпадающим под этот статус, дополнение закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» статьей «Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности», которая привела к уходу из России ряда международных НПО, закон Республики Таджикистан «Об общественных объединениях», который предусматривает обязательное информирование Министерства юстиции о грантах и другой помощи, получаемой из-за границы, и принятое в Узбекистане постановление «О мерах по привлечению в Республику Узбекистан средств безвозмездного технического содействия (грантов) стран–доноров, международных и иностранных, правительственных и неправительственных организаций», согласно которому НПО должны иметь разрешение министерства на получение внешней помощи и информировать правительство о посещении иностранных государств.

В большинстве стран данной категории действует та или иная форма государственной регистрации для НПО. В случае, если выделение государственных грантов происходит с применением тендерных процедур, весь процесс (включая возможности подачи предложений и получения государственного финансирования) проходит по жестким правилам. При этом, выбор грантополучателей находится в руках власти.

Интервью с представителями НПО и сообществ в России подтвердили, что указанные выше нормативные акты и общие условия существования крайне усложняют их работу, делают ее небезопасной, а в некоторых случаях – невозможной. Активисты знают о рисках, связанных с их деятельностью, и применяют различные стратегии, чтобы справиться с объективными угрозами и любыми личными страхами и неудобствами. В зависимости от применяемых стратегий (более подробно рассмотренных в последующих разделах), организации и инициативные группы можно разделить на три группы: 1) НПО и активисты, которые готовы идти на риск и открытую критику власти; 2) НПО, которые скрывают некоторые направления своей деятельности в надежде на то, что они останутся незамеченными; 3) НПО, которые подают заявки на получение государственного финансирования (например, президентских грантов), то есть решают сотрудничать с властью. Последний вариант заставляет их либо полностью следовать официальной политике государства, либо продолжать непопулярную деятельность, не афишируя ее. Это может касаться продвижения ОЗТ, которая запрещена в России, или информирования/консультаций по вопросам сексуального здоровья и профилактике ВИЧ-инфекции среди ЛГБТ/ МСМ. Конечно, существуют определенные различия между странами в отношении того, какие именно вопросы снижения вреда вызывают несогласие, споры и дискуссии. Это могут быть метадоновые программы (Россия), включение ЛГБТ в проекты в качестве одной из ключевых групп (Таджикистан) или более общие вопросы реформирования наркополитики и защиты прав. В России, если организация активно и открыто работает в любом из «непопулярных» направлений, ей сложно или даже невозможно получить государственное финансирование. Потому бывают случаи, когда президентские гранты на работу в сферах ВИЧ-инфекции и снижения вреда выделяются НПО с «незапятнанной» репутацией, а на практике реализацией проектов занимаются другие, скрытые НПО, обладающие соответствующими опытом, знаниями и навыками.

У каждой из трех стратегий есть свои плюсы и минусы. В нашем отчете мы не будем давать оценку той или иной стратегии или определять, какая из них является более эффективной. Мы считаем, что нет универсальной стратегии, которая подойдет для всех организаций. Каждая имеет преимущества и недостатки, и все они могут применяться, в зависимости от ситуации. Мы хотели бы отметить главное: представители гражданского общества, работающие в сфере наркополитики, прав человека, снижения вреда и общественного здравоохранения (в том числе, в направлениях, связанных с ВИЧ/СПИДом) должны держаться вместе. Не будет преувеличением сказать, что всех нас объединяют одни ценности, все мы в определенной мере работаем для достижения одной цели, а потому, какие бы стратегии мы ни выбирали, наша работа важна. Мы призываем вас поддерживать друг друга и проявлять солидарность по отношению друг к другу.

*«Есть НПО, которые спокойно работают благодаря тому, что сотрудничают с правительством и не давят на него. Я понимаю, на что они рассчитывают. Но, исходя из своего опыта, я не могу сказать, что такой расчет приводит к тем результатам, которых они хотят достичь. Одна НПО изменила свое название, чтобы позиционировать себя, как менее “противоречивая” организация, чтобы в меньшей степени ассоциироваться с проблемами для правительства. И все равно она была названа “иностранном агентом”». (Донор)*

*«Мы проконсультировались с юристами. Они сказали, что нам лучше будет свернуть нашу деятельность, потому что мы подвергаем себя большим рискам. Они были единогласны в своих рекомендациях».*

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

(НПО из России, которой пришлось зарегистрироваться в качестве «инострannого агента»)

*«Никто не защищен. Я человек из оппозиции. Может быть, у меня паранойя, но они так поворачивают ситуацию, чтобы все боялись».* (НПО, Россия)

*«Министерство здравоохранения не хочет идти против Русской Православной Церкви. Они не хотят использовать методы, необходимые для профилактики ВИЧ-инфекции. Для того, чтобы предотвратить распространение ВИЧ-инфекции, мы должны применять такие методы, как снижение вреда и информирование молодежи о рискованных моделях сексуального поведения. Им это не нравится. Я не думаю, что ситуация как-то улучшится, поэтому нам нужно работать в соответствии с ситуацией и пытаться научить молодых людей быть независимыми и искать информацию в интернете. Мы можем обеспечить их хорошими источниками информации, надежными и правдивыми».* (НПО из России, получатель президентских грантов)

Следует пояснить, почему некоторые страны были включены в данную категорию под знаком вопроса. В ходе интервью с активистами из России мы получили подтверждение оценки, основанной на рейтингах, составленных внешними мониторинговыми механизмами. Вместе с тем, картина, которую мы получили в ходе личного общения с представителями из Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, несколько отличалась от картины, представленной в отчетах и мониторинговых материалах. Примечательно, что в ходе интервью мы не заметили большой обеспокоенности, которую обоснованно можно было бы ожидать, принимая во внимание сложные условия работы, описанные во многих доступных источниках. Наоборот, респонденты из этих стран были обеспокоены в меньшей степени, чем, например, респонденты из Польши. Поэтому, мы не уверены в правильности отнесения Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана к странам с «крайне сложными условиями для гражданского общества». Наша неуверенность привела к тому, что эти четыре страны встречаются в двух категориях: среди стран с «крайне сложными условиями для гражданского общества» и стран «со сложной, но стабильной ситуацией».

*«Мы хотим сотрудничать с государственными структурами – и федеральными, и региональными /.../ но нам нужно быть очень осторожными. Приходится избегать определенных направлений деятельности, которые могут вызывать недовольство (консервативных) кругов».* (НПО, Россия)

*«Мы считаем неэтичным вступать в союз с этим правительством. И мы не пытаемся уйти в тень. Мы не нарушаем никаких законов, поэтому нам нечего скрывать».* (НПО, Россия)

## 2. Страны со сложной, но стабильной ситуацией

К этой категории относятся Грузия, Украина и – снова со знаком вопроса – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан.

Хотя условия для развития гражданского общества в этих странах все еще сложные, однако ситуация в них стабильна, нет ощущения страха перед новыми угрозами. В ходе интервью и личного общения с представителями этих стран нами не было отмечено четко сформулированной потребности в пересмотре стратегий НПО.

*«В настоящее время положение НПО остается прежним: бюрократические требования Министерства юстиции, Министерства здравоохранения и банковской системы создают препятствия в работе с международными донорами, что негативно сказывается на развитии программ в сфере борьбы с ВИЧ-инфекцией. Постоянные контрольные меры и ежегодные инспекции инициируются налоговой службой, Министерством юстиции и аудиторским управлением Министерства финансов. Мне кажется, это связано с политическими предубеждениями в отношении проблемы ВИЧ/СПИДа».* (Анонимный респондент)

Если НПО выбирает стратегию «ухода в тень», то этой организации следует учитывать, что, например, правозащитные структуры, отстаивающие общую концепцию гражданских свобод, могут применять другие подходы, делающие их гораздо более заметными, в интересах всего гражданского общества, заинтересованного в активном использовании таких свобод.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

## 3. Страны, в которых наблюдается юыстрый переход из зоны комфорта к сложным условиям работы

К этой категории относятся Польша и Венгрия. Это две страны, входящие в состав Европейского союза. Согласно многим международным отчетам, основанным на анализе большого массива информации и, потому, неизбежно характеризующих ситуацию с существенным отставанием, они определяются, как страны со стабильной развитой демократией. Таким образом, важным для точного описания ситуации в Польше и в Венгрии является оценка недавно произошедших изменений, связанных с резким сокращением политических прав и гражданских свобод. Примером данной тенденции могут служить нормативные акты, касающиеся получения финансирования из-за рубежа, аналогичные российскому закону «Об иностранных агентах». Ряд из них уже принят, другие будут утверждены или согласованы в ближайшем будущем. Еще одним примером могут служить открытые нападки на Джорджа Сороса и связанные с ним донорские организации, предоставляющие финансирование НПО, в том числе работающим в сферах наркополитики и защиты прав человека. Джорж Сорос воспринимается, как «враг народа» и противник той консервативной риторики, к которой прибегает правительство Венгрии, а также – хотя и в меньшей степени – правительство Польши.

В этих странах мы наблюдаем централизацию власти и контроля над НПО на административном уровне, в контексте требований к механизмам подачи заявок на получение финансирования и его распределения. Наблюдается тенденция к централизации государственных средств в руках одного политизированного учреждения.

Поскольку такая ситуация возникла недавно и быстро развивается, наши респонденты из Польши выражали значительно большую обеспокоенность, чем их коллеги из стран, где условия работы объективно более тяжелые. Кроме того, польские НПО испытывают серьезную потребность в адаптации своих стратегий и своей работы к новой, во многом непредсказуемой реальности.

Некоторые организации чувствуют необходимость сконцентрировать свои усилия на правозащитной деятельности и направляют свои усилия на отстаивание основных демократических свобод, оказавшихся под угрозой. Как следствие, они вынуждены приостановить текущую программную деятельность. Сложившаяся ситуация с ограничением возможностей развития гражданского общества отвлекает их от работы, которой они занимались многие годы.

Другие организации решают временно «уйти в тень», отказаться от публичной адвокации, чтобы не привлекать внимание властей. Они направляют свои усилия на то, чтобы сохранить существующее положение дел. Среди общественных организаций очевидна потребность подготовиться к негативным изменениям, которые могут произойти в ближайшем будущем, и пересмотреть свои подходы к обеспечению финансирования.

Так же, как в случае предыдущей модели, возникает вопрос об эффективности стратегии ожидания и наблюдения вместо активных действий.

*«Мы специально исчезли из медиа-среды, чтобы не привлекать внимания правительства и, соответственно, не провоцировать негативных последствий, с точки зрения наркополитики в Польше».* (НПО, Польша)

*«Если в нашей стране у власти останутся ультраправые партии, рано или поздно они придут за нами. Я в этом не сомневаюсь. Нашу работу остановят и разрушат».* (НПО, Польша)

*«В настоящее время мы наблюдаем тенденцию, характерную для многих стран. Она состоит в том, чтобы потребовать от НПО подавать свои миссии на утверждение в министерство /.../, проверять и критиковать международное финансирование и заявлять о том, что НПО, получающие международную финансовую помощь, действуют не в национальных интересах».* (Донор)

Теперь, после характеристики стран, в которых была проведена оценка, перейдем к вопросу, каким образом НПО, работающие в сфере снижения вреда и наркополитики, а также сообщества и сети людей, употребляющих

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

наркотики, работают в таких условиях, каким образом они выживают, как адаптируются к реальности. Кто-то из них выбирает борьбу, кто-то «уход в тень», кто-то *сотрудничество*.

*«Иногда мы надеваем шапку-невидимку».* (НПО, Польша)

*«Мы ожидаем существенного усиления контроля. Мы помним о том, что нас могут подслушивать».* (НПО, Польша)

Интересная ситуация с НПО в Узбекистане. В стране, где все НПО регистрируются и контролируются, в стране, которая – согласно объективным критериям – обладает одним из самых высоких уровней регулирования НПО в мире, сами НПО ощущают себя достаточно свободными после небольших, но позитивных изменений в законодательстве и запуска механизма социального заказа (выделение государственного финансирования НПО, которые выбирает само государство).

В стране более 550 НПО являются членами Национальной ассоциации негосударственных некоммерческих организаций (НАННОУз), занимающейся определением и реализацией политики и стратегии работы НПО в Узбекистане. НАННОУз также отвечает за консолидацию организационных и интеллектуальных ресурсов НПО для выполнения первоочередных, с точки зрения государства и общественности, задач, включая демократические реформы, направленные на развитие свободного, открытого и сильного гражданского общества. В действительности, НАННОУз – провластная организация.

*«Это приводит к подавленности и тревожности в команде. Мои коллеги прекрасно видят и понимают, что та работа, которой они до сих пор занимались, опускается все ниже в списке приоритетов, потому что мы вынуждены сражаться с властью по принципиальным вопросам».* (Правозащитная НПО, Польша)

*«Каково положение НПО, работающей в сфере снижения вреда? Основной вопрос: что касается политики, а что ее не касается? И еще – кто это решает? В этих вопросах нет ясности, и мы ожидаем возможных изменений».* (Правозащитная НПО, Польша)

*«Исходя из нашего опыта, можно сделать вывод, что, если бы политическое влияние на работу НПО было более сильным, это могло бы стать фатальным для многих организаций, работающих в нашей сфере. Вопросы наркополитики и вопросы, связанные с наркотиками, долгие годы были политизированы, поэтому мы не ждем ничего хорошего от правых, которые сейчас приходят к власти и стремятся поменять правила игры для гражданского общества».* (Лидер сообществ, Польша)

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

## СТРАТЕГИИ АДАПТАЦИИ ДЛЯ СООБЩЕСТВ ЛЮДЕЙ, УПОТРЕБЛЯЮЩИХ НАРКОТИКИ, И НПО, РАБОТАЮЩИХ В СФЕРЕ СНИЖЕНИЯ ВРЕДА И НАРКОПОЛИТИКИ: БОРЬБЫ, «УЙТИ В ТЕНЬ» ИЛИ СОТРУДНИЧАТЬ

В данном разделе мы представим стратегии адаптации, которые были выявлены нами в ходе проведения исследования. Деятельность всех НПО, принявших участие в исследовании, тем или иным образом связана с вопросами наркополитики и (нелегального) употребления наркотиков. Мы провели интервью с представителями сетей сообществ людей, употребляющих наркотики, и НПО, работающих в сфере снижения вреда и оказания услуг в связи с ВИЧ-инфекцией, а также в сфере адвокации наркополитики и соответствующего законодательства. Когда мы говорим о стратегиях адаптации, мы не говорим о ситуации, в которой у людей есть возможность свободного выбора лучшей или наиболее эффективной стратегии. В ситуации ограниченных возможностей, усиления государственного контроля и ограничения свободы стратегии адаптации рассматриваются, как способы выживания. Они дают некоторые преимущества и, в то же время, означают потери в масштабах, качестве и устойчивости деятельности. Другими словами, они не создают для НПО ситуации, аналогичной деятельности при поддержке программ Глобального фонда и относительной свободе. Кроме того, при описании стратегий адаптации авторы понимали, что в сложившихся условиях часто не применяется «Инструмент реализации программ по ВИЧ-инфекции и ВГС для людей, употребляющих наркотики» / IDUIT (INPUD, 2016). Данный инструмент содержит практические рекомендации по реализации программ в сфере ВИЧ-инфекции и гепатита С среди людей, употребляющих инъекционные наркотики, и был подготовлен Международной сетью людей, употребляющих наркотики (INPUD). Он основан на рекомендациях, содержащихся в Техническом руководстве ВОЗ, УНП ООН и ЮНЭЙДС для стран по разработке целей в рамках концепции обеспечения всеобщего доступа к профилактике, лечению и уходу в связи с ВИЧ-инфекцией среди потребителей инъекционных наркотиков (ВОЗ, УНП ООН, ЮНЭЙДС, 2013). В IDUIT представлены стандартные рекомендации, основанные на научных доказательствах, и предлагаются принципы и механизмы, которыми могут пользоваться НПО и поставщики услуг. В ситуации ограниченных возможностей для НПО рекомендации по значимому вовлечению сообществ часто не применимы из-за сложных условий, в которых им приходится работать, тем более – выживать.

Анализ стратегий адаптации помогает понять, как подойти к этому вопросу конструктивно и продолжить свою работу, используя имеющиеся преимущества и учитывая возможные потери. Кроме того, он будет полезным в разработке комплексных и долгосрочных стратегических планов. Неудовлетворенные потребности не дают возможности разрешить ситуацию. Потребности в альтернативных источниках финансирования, в свободе применения и реализации научно обоснованных подходов остаются актуальными даже в ходе применения стратегий выживания. Но оказание поддержки НПО, использующим стратегии адаптации, может повысить их сопротивляемость и придать силы для продолжения работы.

С учетом данных, полученных нами в интервью и на основании информации, представленной в научной литературе, нами были определены три типа стратегий, каждый из которых включает различные варианты стратегии адаптации. При проведении интервью мы пришли к выводу, что на тип выбираемой стратегии главным образом влияют два аспекта законодательства по вопросам НПО:

- строгость и уровень государственного контроля;
- стабильность или изменчивость политики и законодательства в отношении работы НПО.

Два этих компонента взаимосвязаны, а потому сами по себе не позволяют объективно определить тип применяемой стратегии. Только сочетание этих компонентов определяет, какую стратегию выберет та или иная организация. Этот феномен проявлялся и в несовпадении оценок, полученных из внешних источников, по вопросам законодательства, затрагивающего работу НПО, с оценками, полученными в ходе интервью от экспертов (как уже было упомянуто в разделе, посвященном описанию ситуаций в странах). Вместе с тем, в данном случае несовпадение, возможно, объясняется спецификой НПО: занимаются ли они предоставлением услуг снижения вреда, услуг в сфере ВИЧ-инфекции, или их усилия направлены на правозащитную деятельность в сфере наркополитики и адвокации.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Все стратегии можно разделить по следующим категориям:

- *борьба*: НПО, вступающие в открытую борьбу с системой;
- *«уход в тень»*: НПО, которые предпочитают «уйти в тень», чтобы избежать проблем;
- *сотрудничество*: НПО, которые активно стремятся к тесному сотрудничеству с властью.

Стратегия *«ухода в тень»* может применяться в любом случае, а стратегии *борьбы* и *сотрудничества* в значительной степени зависят от обстоятельств. Проведенный нами анализ позволил сделать некоторые выводы.

Хотя это не единственно возможные варианты, и есть исключения, но, в целом, можно говорить о том, что стратегии адаптации НПО выглядят примерно так, как это представлено в следующей таблице.

СТРОГОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (*)	СТРОГИЙ КОНТРОЛЬ	ДЕМОКРАТИЯ
СТАБИЛЬНОСТЬ		
Улучшение ситуации	<b>Сотрудничество и «уход в тень»</b> (например, НПО в Узбекистане и Казахстане)	
Стабильная ситуация	<b>Борьба и «уход в тень»</b> (например, НПО в России)	
(Опасения) ухудшения ситуации	<b>Сотрудничество и «уход в тень»</b> (например, НПО в Таджикистане и Кыргызстане)	<b>Борьба, «уход в тень» и сотрудничество</b> (например, НПО в Польше)

(\*) На основании классификации Freedom House

Данное положение вещей можно объяснить следующим образом:

- Когда в стране долгие годы продолжаются репрессии, немногие НПО могут противостоять системе, поскольку это связано с высокими рисками. Те же, кто идут на такие риски, не оставляют себе иного выбора, как бороться, оставаясь в оппозиции. Сотрудничество с властью для них невозможно. При этом, направления работы, которые требуют сотрудничества с властью или разрешения со стороны власти, не проводятся или «уходят в тень».
- Когда в такой стране наблюдаются даже небольшие улучшения, НПО, как правило, прекращают борьбу и стараются взаимодействовать и сотрудничать с властью, чтобы поддержать эти позитивные изменения.
- Если имеются опасения по ухудшению ситуации, большинство НПО пытаются взаимодействовать и сотрудничать с властью в попытке предотвратить усугубление собственного положения и сохранить хотя бы текущее положение дел. Деятельность в направлениях, не отвечающих требуемым нормам, либо приостанавливается, либо проводится с ограничениями, либо «уходит в тень».
- В случае более развитой демократии, когда условия вдруг меняются, и ситуация с гражданскими свободами и возможностями для работы НПО резко ухудшается, мы наблюдаем протест против подобных изменений и борьбу с системой. При этом, деятельность организаций даже по основным направлениям может быть на время остановлена. Однако нам также рассказывали об организациях, продолжающих тесно сотрудничать с государственными структурами, с которыми ранее сложились партнерские отношения.
- Сокращение международного финансирования только усугубляет ситуацию, поскольку во многих странах такое финансирование давало организациям больше возможностей для деятельности, а также больше свободы применять научно обоснованные подходы, принятые международным сообществом. Также следует отметить, что подобная ситуация сокращения или завершения международного финансирования поднимает вопросы роли и ответственности НПО в стране. Стало очевидным, что многие государственные органы готовы поддерживать работу НПО до тех пор, пока им не нужно ее финансировать из собственного бюджета, поэтому теперь они реагируют на изменение ситуации ужесточением норм и законов.
- Что касается НПО, то, как оказалось, часть из них занималась соответствующей деятельностью главным образом потому, что это позволяло им зарабатывать деньги, а теперь, когда такие возможности сокращаются, они меняют направление своей деятельности, что не вполне отвечает концепции НПО. Мы несколько раз были свидетелями серьезной критики собственных роли и функций со стороны лидеров НПО (например, в интервью с лидером НПО из Кыргызстана).

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

*«Ну, государственное финансирование могло бы помочь, но работа государственных институтов не очень хорошо обеспечена /.../. При этом, я вижу, что многие НПО скорее ориентируются на деньги, а не на ценности. Сокращение финансирования со стороны Глобального фонда покажет нам суть НПО и людей. Мы были свидетелями того, как НПО учили правительство, контролировали работу правительства, и иногда делали это не лучшим образом. Поэтому, правительство тоже часто видит в этом угрозу для своей власти и своего положения. А теперь правительство не хочет делиться своими финансовыми ресурсами». (НПО, Кыргызстан)*

Чтобы лучше понять стратегии адаптации, важно знать, чем именно занимаются организации. В следующих абзацах мы предлагаем описание разных стратегий адаптации.

## БОРЬБА: ОППОЗИЦИЯ ПО ОТНОШЕНИЮ К ВЛАСТИ И ОТКРЫТЫЙ ПРОТЕСТ

Среди стратегий адаптации, относящихся к категории борьбы, можно найти стратегии и подходы, предусматривающие оппозиционные по отношению к власти выступления, открытый протест против законов и нормативных актов, которые принимаются с целью ограничить возможности работы НПО, и борьбу с последствиями таких законов и нормативных актов. Кроме того, к данной категории относятся адвокационные мероприятия, направленные против ужесточения законов о наркотиках и препятствий к применению международных стандартов и научно обоснованных интервенций, а также акции против притеснения и дискредитации общественных организаций и в защиту прав людей, употребляющих наркотики.

Причины этих действий достаточно просты:

- чтобы защитить право любого человека на выражение собственного мнения и другие права и свободы, в том числе, людей, употребляющих наркотики;
- если государство нарушает права людей, употребляющих наркотики, препятствует их доступу к услугам здравоохранения, НПО должны оказать поддержку сообществу людей, употребляющих наркотики, и выступить против такой несправедливости;
- международные стандарты в области ВИЧ-инфекции, снижения вреда и прав человека основаны на научных фактах и доказательствах; НПО, специализирующиеся в этих направлениях, основывают свою деятельность на данных международных стандартах, поэтому вправе отстаивать их целесообразность и эффективность.

У стратегий, относящихся к данной категории, как и у любых других стратегий, есть риск негативных последствий, – например:

- открытый протест против власти не всегда оставляет возможность для диалога и сотрудничества;
- организации и активисты рискуют собственной свободой и безопасностью;
- борьба с системой иногда может усугубить ситуацию;
- НПО, участвующие в активном протесте, могут столкнуться с критикой со стороны других общественных организаций, вызванной тем, что они не хотят пострадать от ответной реакции правительства и боятся дальнейшего ужесточения норм и законов в ответ на данные протесты. Поэтому, организации, выбирающие стратегию борьбы, нередко оказываются в изоляции, что делает их еще более уязвимыми перед действиями государства.

*«Такие организации часто воспринимают как “врагов народа”, считают, что их деятельность направлена против норм морали и благополучия граждан и что они пытаются насадить обществу чуждые западные ценности». (Лидер сообщества, Россия)*

*«...мы стараемся быть более дипломатичными. Если действовать слишком напористо, можно потерять свою организацию». (НПО в сфере ВИЧ, Таджикистан)*

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Стратегии *борьбы* часто применяются в странах, где резко ухудшаются условия работы или крайне ограничены и строго контролируются возможности для работы НПО. В странах последнего типа большинство НПО предпочитают *«уходить в тень»*, однако некоторые (совсем немногие) выбирают риск и активные действия. Стратегия адаптации посредством работы через волонтеров, описанная в категории *«ухода в тень»*, также может применяться, но мы не будем ее повторно описывать.

Типы стратегий адаптации в категории борьбы:

## 1) Стратегические судебные процессы

Стратегические судебные процессы – один из методов, которые используют общественные организации. Метод заключается в подаче жалобы через региональные правозащитные механизмы и договорные органы ООН, с целью добиться определенных изменений в политике или законодательстве путем создания судебного прецедента или привлечения внимания к данному конкретному случаю проявления несправедливости. Помимо подачи жалоб через международные правозащитные механизмы, мы бы отнесли к данной категории еще и подачу жалоб, связанных с законодательством в отношении общественных организаций и нарушением прав отдельных людей, в национальные судебные инстанции.

Данная стратегия включает:

- рассмотрение дел в Европейском суде по правам человека;
- правовые консультации для людей, употребляющих наркотики, которые столкнулись с нарушением собственных прав;
- подачу жалоб на штрафы, налагаемые на «иностранных агентов» и другие НПО.

Условия применения данной стратегии:

- юридические знания и опыт в построении процесса и поддержке людей, чьи дела рассматриваются в суде;
- терпение и настойчивость.

Преимущества данной стратегии:

- большинство стран обязаны придерживаться норм международного права; если организация выигрывает дело, – создается судебный прецедент;
- подобные случаи привлекают много внимания, им обеспечено широкое освещение в СМИ, и все это подталкивает власть к пересмотру национального законодательства;
- подобные случаи способствуют существенному расширению прав и возможностей как НПО, так и сообществ, чьи интересы они защищают, показывая, что у представителей сообществ есть определенные права, и эти права не должны никем нарушаться.

Недостатки данной стратегии:

- привлекает много внимания и вызывает недовольство власти, что часто приводит к еще большей изоляции НПО и проверкам со стороны государственных служб (как результат – риск для организации быть признанной «иностранным агентом»);
- необходимые юридические знания доступны далеко не всем НПО.

*«Мы много занимаемся стратегическими судебными процессами, включая подачу исков против правительства. Несколько лет назад мы подали иск против правительства за несоблюдение рекомендаций, признанных на международном уровне в отношении определенных социальных прав, применительно к программам обмена шприцев. Также мы подали судебный иск, когда они пытались закрыть наш веб-сайт. Сложно выигрывать такие дела в российских судах, но мы можем также подавать жалобы в европейские суды по правам*

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

человека, потому что Россия теоретически все еще должна подчиняться решениям этих судов. Мы подали целый ряд (около 20) жалоб на рассмотрение европейских судов, связанных с проблемами доступа к услугам здравоохранения, соблюдения прав человека и т.п. Собственно говоря, мы продолжаем диалог с правительством, но этот диалог происходит либо в суде, либо в СМИ». (Лидер сообщества, Россия)

## 2) Адвокация / работа с юристами

Данная стратегия направлена непосредственно на работу с людьми, употребляющими наркотики, и реализуется, в основном, силами самого сообщества. Делясь друг с другом знаниями о своих правах, – например, в случае ареста или отказа в доступе к услугам здравоохранения, – люди больше узнают о собственных правах. Получившие информацию передают ее дальше – и, таким образом, все получают знания о своих правах и учатся защищать себя в случае появления проблем с законом.

Данная стратегия включает:

- повышение осведомленности членов сообщества о своих правах;
- правовые консультации в рамках аутрич-работы;
- юридическая помощь представителям сообщества в случае ареста;
- выделение времени для консультаций людей, употребляющих наркотики, с профессиональными юристами.

Условия применения данной стратегии:

- поддержка профессиональных юристов;
- эффективнее работает в сочетании с другими услугами здравоохранения.

Преимущества данной стратегии:

- знание о правах и умение их защищать способствует расширению прав и возможностей представителей уязвимых групп. В тот момент, когда люди понимают, что у них есть права, у них появляется готовность поддерживать работу НПО, что способствует усилению гражданского общества;
- такая работа не требует значительных ресурсов;
- когда представители сообщества знают свои права, это помогает бороться с неосведомленностью полицейских об их правах;
- знающие о своих правах представители сообщества помогают распространять юридические знания среди всего сообщества.

Недостатки данной стратегии:

- обращение в суд требует больших временных ресурсов и юридических знаний;
- возможности обращения в суд могут быть весьма ограниченными.  
Повышение правовой грамотности способствует большей устойчивости работы НПО.

## 3) Поиск альтернативных источников финансирования

Модель финансирования услуг снижения вреда и реформирования наркополитики, которая применяется в настоящее время, основана на достижении программных целей и обеспечении устойчивости. Национальные инициативы по расширению государственного финансирования основаны на достижении политических целей и выполнении соответствующих задач. Ограничение возможностей для работы НПО приводит к ситуации, когда находящиеся в оппозиции к власти НПО, которые выполняют свои истинные функции и являются частью гражданского общества (а также его голосом и надзорным органом), все чаще остаются без финансирования. Важной задачей для таких организаций является поиск альтернативных источников финансирования, специально предназначенных для поддержки определенных направлений работы. Помимо направлений

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

работы, необходимо обеспечить их средствами для оплаты штрафов и/или судебных расходов, связанных с оспариванием законов, ограничивающих возможности для работы.

Данная стратегия включает:

- краудфандинг;
- привлечение частных пожертвований;
- адвокационные усилия, направленные на привлечение международного финансирования со стороны традиционных доноров, но на более простых условиях;
- инициирование деятельности, приносящей доход.

Условия применения данной стратегии:

- системный подход и наличие специалиста по привлечению финансирования.

Преимущества данной стратегии:

- возможность более свободно тратить деньги для покрытия расходов, в которых традиционные доноры, как правило, отказывают;
- независимость от институциональных доноров обеспечивает НПО большую свободу.

Недостатки данной стратегии:

- нам не удалось найти ни одного примера, когда альтернативные источники финансирования смогли бы заменить традиционные источники;
- требует привлечения специалиста, которому необходимо платить заработную плату еще до того, как он сможет найти какое-либо финансирование;
- защита прав и здоровья потребителей наркотиков – достаточно сложная цель для привлечения финансирования.

В ходе проведения интервью нам встретилась всего одна организация, которой удалось достичь существенных успехов в привлечении альтернативного финансирования, однако объемы финансирования были недостаточны для того, чтобы заменить собой традиционное финансирование со стороны международных доноров. Поиск альтернативных источников финансирования повышает независимость НПО, однако, в целом, дает лишь некоторые дополнительные возможности и не покрывает все финансовые потребности, связанные с оказанием услуг и адвокацией.

## 4) Работа на уровне региона

В некоторых случаях и по некоторым направлениям более эффективной может быть работа через региональную НПО/платформу НПО. Когда речь идет о вопросах, вызывающих разногласия, выражение своей точки зрения/критики через региональный канал коммуникации, возможно, является более безопасным.

Данная стратегия включает:

- проведение адвокации по вопросам, вызывающим разногласия, представителями сети, которые не являются резидентами страны;
- проведение обучения для развития навыков среди представителей региона;
- использование платформ для обмена мнениями между представителями сообществ или НПО, чтобы дать им возможность обсудить актуальные вопросы и показать, что они не одни оказались в такой ситуации, что их слышат и они не изолированы.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Условия применения данной стратегии:

- наличие действующей региональной структуры для координации региональной и организационной деятельности;
- ответственность участников.

Преимущества данной стратегии:

- помогает обезопасить НПО, которые теперь могут передавать свои идеи через другие каналы;
- проведение такой деятельности на региональном уровне может помочь смягчить распространенную критику в отношении «насаждения западных ценностей».

Недостатки данной стратегии:

- могут возникнуть сложности с управлением региональной сетью и поддержанием ее работы;
- поскольку люди живут далеко друг от друга, это может усложнить их взаимодействие в рамках сети;
- чтобы делать громкие заявления на дискуссионные темы, необходимо согласовать общую позицию, что может быть сложно сделать, если в состав сети входят представители разных стран;
- представителям власти легче не обращать внимание на критику извне.

Создание региональных платформ и организаций может помочь в донесении заявлений по дискуссионным вопросам и обезопасить НПО. Однако следует признать, что сложные вопросы чаще всего поднимаются и, в итоге, решаются именно гражданами той или иной страны.

**«УХОД В ТЕНЬ»: СТРАТЕГИЯ МОЛЧАНИЯ, ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ИЛИ ТАЙНОГО ПРОДОЛЖЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, ЧТОБЫ ИЗБЕЖАТЬ ПРОБЛЕМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ВЛАСТЬЮ И ПРОДОЛЖИТЬ РАБОТУ «ИЗ ТЕНИ»**

Как уже было сказано выше, стратегии адаптации, относящиеся к данной категории, предполагают работу НПО в режиме, который не привлекает к себе внимания. Что касается направлений деятельности, – среди них, как правило, нет прямой адвокации и скрываются те направления, которые не согласуются с государственной политикой, либо по этим направлениям приостанавливается работа.

Возможные причины выбора стратегии:

- сохранение тех направлений деятельности, которые все еще могут быть реализованы;
- продолжение работы организации во избежание риска ее закрытия или объявления «иностранным агентом»; защита сотрудников от персональных рисков;
- сохранение возможностей доступа к государственным грантам или сотрудничества с властью.

Негативные последствия:

- когда организация не может действовать открыто, это отрицательно сказывается на качестве ее работы;
- приостановление жизненно важных научно обоснованных интервенций приводит к пробелам в услугах, и для клиентов это может стоить жизни;
- отказ от прямой адвокации по дискуссионным вопросам – это невозможность открытого диалога и невозможность достоверными фактами убедить оппонентов в собственной правоте, что, в конце концов, приводит к закрытости общества, отсутствию здоровых стимулов для развития и обмена опытом, в данном случае – к отсутствию эффективных решений, способных остановить дальнейшее развитие эпидемии ВИЧ-инфекции;
- доноры могут отказаться от предоставления финансирования, если они сталкиваются только с сопротивлением и препятствиями со стороны властей и, при этом, ничего не знают о достижениях и потребностях НПО и не видят их.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Данная категория может включать стратегии, рассчитанные как на подчинение власти, так и на гражданское неповиновение. Все опрошенные нами респонденты согласились с тем, что увеличение контроля государства над работой НПО нежелательно, и большинство из них заявили о выжидательной тактике в надежде на изменение ситуации. Только единицы выразили готовность пойти на дополнительные риски, оценивая их, как неизбежные и необходимые для спасения жизней людей. Мнение большей части – лучше перестраховаться, не рисковать и вернуться к «нежелательной деятельности», когда ситуация изменится.

Но такая перестраховка вряд ли гарантирует организации устойчивость.

*«В 2003 году была основана Российская сеть снижения вреда. Кажется, в 2010 или 2011 году они решили изменить свое название и отказаться от слов «снижение вреда», поскольку планировали работать с правительством. В конце концов, их все равно закрыли. Нельзя сказать, что есть четкое разделение между этими группами. Некоторые организации стараются прийти к какому-то компромиссу в надежде, что это поможет им продолжить свою деятельность, при этом сохранив хорошие отношения с правительством».* (Лидер сообщества, Россия)

*«Организация, которая раньше была известна как Российская сеть снижения вреда, изменила свое название, чтобы позиционировать себя как менее “противоречивая”, в меньшей мере ассоциироваться с проблемами для правительства. Тем не менее, ее все равно объявили “иностранным агентом”, и директор, который принял решение об изменении названия, ушел из организации».* (Донор)

Типы стратегий в категории «ухода в тень»:

## 1) **пересмотр и «перефразирование» направлений работы**

Проводимая работа комментируется и позиционируется с использованием дипломатических формулировок и внутренней цензуры, при этом фактическая деятельность может оставаться без изменений. Использование лексики, приемлемой для органов власти, и отсутствие упоминания определенных групп и терминов позволяют организациям продолжать свою работу.

Стратегия может включать следующие компоненты:

- на уровне формулировок: вместо того, чтобы заявлять в качестве направления работы «предоставление услуг МСМ», можно сказать, что организация занимается деятельностью в области общественного здравоохранения, предоставляя услуги, связанные с мужским здоровьем. Вместо «снижения вреда» можно указать, что организации работает с людьми, живущими с ВИЧ, занимаясь профилактикой ВИЧ-инфекции среди людей, употребляющих наркотики. НПО также могут позиционировать себя, как организации, работающие с уязвимыми женщинами (а не секс-работниками) и молодежью. Не всегда есть необходимость в том, чтобы определять те или иные социальные группы в контексте их сексуальной идентичности, рода занятий или употребления наркотиков;
- не указывать данные о сексуальной идентичности клиентов или их роде занятий при регистрации клиентов и в мониторинговых документах.

Условия применения стратегии:

- если такие формулировки и терминология приемлемы для доноров;
- если государственные органы не контролируют текущую работу организации.

Преимущества стратегии:

- использование «приемлемой» терминологии позволяет организации продолжать свою деятельность.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Недостатки стратегии:

- правозащитная деятельность (например, борьба со стигмой и дискриминацией, расширение прав и возможностей ЛУИН и других ключевых групп, декриминализация употребления наркотиков) является неотъемлемым компонентом программ снижения вреда и предоставления услуг в связи с ВИЧ-инфекцией, – стратегия «ухода в тень» ослабляет это направление работы;
- отсутствует адвокация и условия для достижения реальных изменений в ответных мерах на ВИЧ-инфекцию, поскольку такие изменения возможны только при решении существующих проблем;
- стратегия негативно сказывается на вовлечении и объединении сообществ, поскольку люди не могут открыто заявлять о своей идентичности и потребностях, связанных со своей идентичностью. Организации, применяющие стратегию «ухода в тень», часто перенаправляют клиентов в более открытые организации или группы сообществ, которые согласны взять на себя все риски.

*«Нас никогда не просили открыто заявлять о том, что мы исключаем те или иные группы. Поэтому, если мы не указываем целевые группы, исходя из их сексуальной идентичности или рода занятий, мы избегаем их дискриминации. Если властям не нравится, например, наша информация в отношении МСМ, мы направляем таких клиентов в ЛГБТ-организации. Эти организации постоянно живут в страхе, что их закроют».*  
(Представитель сети сообществ)

## 2) Поиск и создание широких коалиций

Данная стратегия может относиться как к категории «ухода в тень», так и к категории борьбы. В случае объединения в коалиции и союзы организации чувствуют себя более безопасно и могут действовать коллективно. НПО могут скрываться за организациями более общего профиля (например, женскими или молодежными объединениями), за правозащитными организациями или же выступать общим фронтом со всеми ключевыми группами от имени людей, затронутых проблемой ВИЧ-инфекции.

Стратегия может включать следующие компоненты:

- платформа наиболее уязвимых групп, в рамках которой четыре основные группы (ЛУИН, ЛГБТ, ЛЖВ, СР) проводят совместную адвокацию доступа к услугам здравоохранения и защиты прав. Существует пример разработки представителями этих четырех групп «плана действий по обеспечению безопасности» с описанием того, как разные сообщества могут оказывать друг другу поддержку в (чрезвычайных) ситуациях, – например, в ситуациях принятия гомофобных законов, рейдов полиции против секс-работников или роста числа арестов потребителей наркотиков;
- сотрудничество с НПО более широкого профиля, которые работают с ЛУИН не только в сфере снижения вреда: центрами реабилитации, центрами поддержки семей и т.п.;
- участие в «Гражданском форуме ЕС – Россия», который сотрудничает с различными НПО и представляет собой международную инициативу.

Условия применения стратегии:

- готовность различных групп к совместной работе. Не во всех странах НПО готовы к такому сотрудничеству. Кроме того, неправительственным организациям различной направленности не всегда легко найти «общий язык», так как они могут значительно различаться в убеждениях, установках и подходах. Для создания возможностей сотрудничества и объединения необходима информационная работа;
- участники должны объединять общие цели и согласованные позиции;
- солидарность между группами;
- действующая система сотрудничества и механизм поочередной координации работы, которые бы обеспечивали равное вовлечение всех участников.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

## Преимущества стратегии:

- формирование коалиций способствует расширению сферы деятельности и усиливает защиту группы, что является своеобразной гарантией безопасности для отдельно взятых организаций;

*«Если мы говорим о правах человека в целом, то речь может идти об очень широких коалициях. Когда мы говорим о правах ЛГБТ, – в нашей стране это очень негативно воспринимается, – но когда мы говорим о правах человека вообще и, в частности, о жертвах сексуального насилия, и одной из строк идут жертвы из числа ЛГБТ, тогда все в порядке. Потому что это отвлекает внимание от вопросов ЛГБТ. Если мы говорим о работе в сфере здравоохранения, речь должна идти о коалициях с организациями, которые действительно предоставляют те или иные услуги ключевым группам». (НПО, работающая в сфере ВИЧ-инфекции, Кыргызстан)*

- успешное формирование коалиций возможно через информационные кампании и социальные сети, особенно на местном уровне. Когда информационная деятельность среди местного населения проводится совместными усилиями, это помогает продвигать общие идеи толерантности и принятия. Таким образом, отдельные группы «уходят в тень», однако коалиция в целом демонстрирует стратегию борьбы, донося соответствующую информацию до широкой общественности и вступая с ней в диалог.

## Недостатки стратегии:

- участие в коалиции может защитить организацию, однако, в то же время, может сделать ее уязвимой, поскольку требует выражения солидарности с партнерами по коалиции, которые могут оказаться жертвами нападок;

- интересы групп не всегда совпадают: мы наблюдали примеры организаций ЛГБТ и ЛУИН, у которых были серьезные предубеждения в отношении друг друга. В то же время, мы наблюдали примеры формирования коалиций, которые помогали преодолеть такие предубеждения и объединиться для совместной работы. Часто правозащитные организации делают акцент на адвокации первостепенных прав – поставщикам услуг здравоохранения такой подход иногда кажется вызывающим. Кроме того, у правозащитных организаций может не быть желания включать в свою работу защиту прав уязвимых групп. Мы наблюдали примеры женских организаций, которые не знали о потребностях женщин, употребляющих наркотики, или секс-работниц, и не были заинтересованы в этих вопросах;

*«Проблема в том, каким образом НПО, работающие в сфере снижения вреда и наркополитики, будут реагировать на возможные притеснения других организаций. Будут ли они вступаться за другие НПО из солидарности с ними, ставя себя под угрозу? Или решат лучше промолчать, чтобы не подвергать себя опасности? Это зависит от политики НПО. Тот же самый вопрос касается тех НПО, которые занимаются исключительно вопросами наркополитики. Насколько я понимаю, другие направления деятельности, такие как услуги снижения вреда, могут поддаваться большей критике со стороны властей. И, опять же, как поступят остальные? Будут они защищать своих коллег или нет? Вот в чем вопрос». (Правозащитная НПО, Польша)*

- большие коалиции чаще всего не имеют формальной структуры. Отсутствие такой структуры мешает координации действий и сотрудничеству, поскольку вся работа, связанная с деятельностью коалиции, ложится дополнительным грузом на плечи отдельных организаций и активистов. Необходим действующий механизм, который мог бы обеспечить эффективную работу коалиции и ее способность реагировать на чрезвычайные ситуации.

Более тщательный анализ стратегии приводит к выводу, что ее не всегда легко применять в качестве «ухода в тень», а наибольшую защиту стратегия обеспечивает только тогда, когда организация находится «под ударом». Включение в коалицию не означает, что все ее участники «автоматически» и вне зависимости от обстоятельств защищены. Но в случае угрозы кому-либо из участников все остальные должны его поддержать.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

## 3) Волонтерские организации

Путем перехода от привлечения (полностью) оплачиваемого персонала к использованию (главным образом) волонтеров организация может стать более независимой от официальной политики и государственного контроля, поскольку такой контроль часто касается, в первую очередь, финансовых и административных составляющих работы, которые становятся намного менее значимыми в случае, если речь идет о незначительных денежных потоках, налогах, зарплатах и т.д. Это позволяет организации стать намного менее заметной, а путем мобилизации местных сообществ – значительно повысить степень участия и ответственности на местном уровне. Сама по себе данная стратегия представляет собой крайнюю меру и может использоваться как для «ухода в тень», так и для *борьбы*. В реальных условиях нам довелось слышать о таком варианте только применительно к сетям сообществ ЛУИН. Если человек употребляет наркотики, он не может отказаться от адвокации и поддержки своего сообщества. Что же касается оплачиваемого персонала, такие сотрудники часто не рассматривают возможность волонтерства и находят себе другую работу, хотя нам и удалось найти специалистов не из числа сообщества, которые частично вовлечены в работу в интересах сообщества на волонтерских началах. Экономическая целесообразность данной модели остается под вопросом, ответ на который зависит от того, какую работу должны выполнять волонтеры, каких именно волонтеров привлекает организация и какова экономия от привлечения волонтеров. Работа с волонтерами всегда требует определенных инвестиций в их обучение, координацию их работы, менторскую поддержку и т.д.

Данная стратегия может включать следующие компоненты:

- группы взаимной поддержки для ЛУИН, которые получают поддержку от других членов сообщества, но при этом и сами готовы делиться своими знаниями и опытом с группой;
- волонтеров, работающих в приютах для бездомных;
- юристов, предлагающих бесплатные консультации людям, у которых имеются вопросы правового характера;
- молодых людей/подростков, которые помогают организации и рассказывают о своей работе другим людям;
- организацию мероприятий;
- информирование о новых точках, где собираются клиенты и проводится аутрич-работа.

Условия применения стратегии:

- четкость и видение работы с волонтерами. Отсутствие ясности в вопросах, как будет и будет ли оплачена волонтерская работа, в какие сроки будет оплачена и пр., приводит к нестабильности такой работы;
- чтобы волонтеры выполняли работу качественно, им необходима поддержка и наставничество;
- гибкость в контексте высокой текучести и наличия обширной базы волонтеров, поскольку одни и те же волонтеры, как правило, не могут быть постоянно доступны;
- сформулированные стратегия и политика работы с волонтерами: процедуры, описание задач и сфер ответственности, бонусы для выражения благодарности, возможности обучения.

Преимущества стратегии:

- меньшая зависимость от поддержки доноров;
- большая независимость и работа вне зоны государственного контроля;
- волонтерами могут быть самые разные специалисты; волонтеры, как правило, демонстрируют высокую мотивацию и приверженность работе;
- в сфере снижения вреда, ВИЧ-инфекции и реформирования наркополитики волонтерами часто бывают представители сообществ. Они работают в интересах своих сообществ, и это дает им дополнительную мотивацию;
- работа с волонтерами повышает уровень ответственности и участия на местах и позволяет начать изменения в обществе «изнутри»;
- волонтерство дает людям возможность учиться и развивать свои профессиональные навыки.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Недостатки стратегии:

- среди волонтеров часто наблюдается высокая текучесть, что может негативно сказываться на формировании экспертного потенциала организации;
- обеспечение работы волонтерской организации требует высокого уровня координации, чтобы все волонтеры применяли единые подходы и работали для достижения единых целей. Как правило, волонтерами сложнее руководить, сложнее контролировать и направлять их работу;
- поскольку у волонтеров часто отсутствуют договорные отношения или иная привязка к организации, в случае опасности или преследований со стороны общественности или властей они оказываются менее защищенными;
- в странах ВЕЦА волонтерство не очень развито, поэтому могут возникнуть сложности в поиске волонтеров и организации работы с ними;
- если всю работу в организации выполняют волонтеры, организация теряет направления, требующие квалифицированных оплачиваемых специалистов. Хотя иногда и квалифицированные специалисты могут предлагать свои услуги в качестве волонтеров;
- некоторые функции требуют привлечения оплачиваемого персонала, и их сложно выполнять силами волонтеров (финансовое управление, координация, медицинские интервенции и т.п.);
- задачи выполняются не так быстро, поскольку люди занимаются волонтерской деятельностью не все время.

В целом, судя по ответам, которые мы получили в отношении данной стратегии, использовать ее стоит только в том случае, если у организации закончилось финансирование, и ее руководство не видит других вариантов продолжения деятельности. Мы не обнаружили потенциала ее применения в качестве стратегического решения в ситуации ограниченных возможностей для работы общественных организаций, за исключением одной инициативы на уровне сообщества. В ходе интервью все респонденты согласились с тем, что такая стратегия может быть временным решением, но волонтеры не смогут полностью заменить оплачиваемых специалистов. Волонтеры могут привлекаться организациями, у которых имеется штат оплачиваемых сотрудников, для выполнения неких конкретных функций.

По опыту работы в Нидерландах (где волонтерская деятельность значительно более распространена) нам известны примеры высокопрофессиональных организаций, в которых работают всего 1–2 оплачиваемых сотрудника и около 50 волонтеров. Другими словами, национальные особенности и характер страны очень важны для развития волонтерской организации.

*«– Но как вы обеспечите работу организации, если у вас почти не будет средств?»*

*– Мы будем поддерживать работу на минимальном уровне и, конечно же, искать другие варианты. Если мы больше не сможем подписывать контракты, нам придется работать с волонтерами, наши основные волонтеры останутся». (Интервью с лидером сообщества, Таджикистан)*

## 4) изменение формальной структуры НПО

Большинство организаций, работающих в сферах снижения вреда, ВИЧ-инфекции и наркополитики, формально зарегистрированы как общественные организации, НПО или сети. В каждой стране действуют свои законы и нормативные акты, регулирующие их регистрацию. Речь идет о тех же законах, которые применяются в ситуациях ограничения возможностей НПО с целью контроля над их деятельностью. Изменив форму организации, НПО могут «уйти в тень» и, тем самым, избежать контроля.

Данная стратегия может включать следующие компоненты:

- регистрацию в качестве коммерческой организации;
- работу без регистрации организации;
- регистрацию организации за рубежом;

# РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

- доноры/партнеры могут привлекать к работе сотрудников НПО на основании индивидуальных договоров, чтобы избежать прямого финансирования НПО, которая в таком случае может быть объявлена «иностранным агентом».
- создание региональной организации.

Условия применения стратегии:

- сильная сеть и уверенное присутствие в стране основной деятельности;
- для некоторых форм работы требуется регистрация «головной/зонтичной» НПО, чтобы обеспечить минимальные потребности для работы, – например, офис, адрес для получения почты, какие-то финансовые средства, необходимые для осуществления деятельности и т.д.;
- сотрудники, которые согласны работать на волонтерских началах;
- готовность доноров к гибкости и отказу от строгих требований, предъявляемых к программам, которые реализуются при их поддержке. Стоит рассмотреть возможность работы с коммерческими организациями, которые согласны выступить донорами.

Преимущества стратегии:

- появляется больше свободы работать над вопросами, вызывающими дискуссии, поскольку организация не зарегистрирована и ее невозможно закрыть;
- организация более свободна в своих действиях и не может быть объявлена «иностранным агентом»;
- инструменты контроля государства над деятельностью организаций гражданского общества ограничены;
- если у организации отсутствует официальная регистрация, на нее невозможно подать в суд.

Недостатки стратегии:

- коммерческие организации платят (более высокие) налоги;
- когда организация не имеет соответствующей регистрации, ей сложнее получить финансирование. В этом случае ей нужна «головная/зонтичная» НПО, чтобы работать через нее, и донор, который согласится на такие условия. Обычно доноры не хотят проблем, связанных с подотчетностью и прозрачностью деятельности. В любом случае работать таким образом могут только небольшие фонды;
- безопасность сотрудников незарегистрированной организации. До сих пор мы не слышали об арестах или других подобных проблемах, но отсутствие официальной регистрации безусловно повышает уязвимость работающих в ней людей.

## СОТРУДНИЧЕСТВО: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ВЛАСТЬЮ

Как указывалось выше, стратегия *сотрудничества* применяется НПО, которые активно стремятся к тесному взаимодействию с властью.

Причины выбора стратегии:

- единственный способ как-то повлиять на ситуацию в стране: избежать ухудшения ситуации и поддержать небольшие улучшения условий для сообществ и НПО;
- взяв на себя обязательства по выполнению определенных стратегий, власть не сможет забыть о них в будущем и не сможет достичь поставленных целей без НПО;
- помогает сохранить хотя бы ту работу, которая разрешена, и оставляет возможность для обсуждения тех направлений, которые в текущий момент не разрешены или отсутствуют по другим причинам.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

«...мы стараемся, каждый день мы постепенно ведем диалог с нашими партнерами из государственного сектора. Таким образом мы можем на них повлиять. Если мы не будем с ними говорить, они останутся при своем мнении, а мы – при своем. Я не думаю, что это хорошо. Мы должны говорить, вести диалог, сотрудничать. Мы можем это делать, мы можем прямо говорить с государственными чиновниками о наших подходах, о том, что мы делаем для защиты здоровья – как общего населения, так и ключевых групп. Если мы будем продолжать такие усилия, мы сможем изменить ситуацию. Например, возьмем проект «Восполняя пробелы». На всех мероприятиях, которые мы организовывали здесь, в Таджикистане, были наши презентации. Мы говорили об основной цели проекта. Если мы будем продолжать такое влияние, – может быть, завтра мы сможем говорить о секс-работниках». (НПО в сфере ВИЧ, Таджикистан) Недостатки стратегии:

- сотрудничая с государством, общественные организации в значительной степени теряют возможность критиковать власть и/или выполнять надзорную функцию, что является важнейшими задачами НПО;
- такая позиция заставляет организацию отказаться от направлений работы, вызывающих наибольшие дискуссии. В этом случае НПО в определенной мере несут ответственность за отсутствие поддержки со стороны некоторых социальных групп и неиспользование научно обоснованных подходов;
- тесное сотрудничество НПО с государством не гарантирует со стороны государства принятия подходов снижения вреда и предоставление НПО финансовой или иной поддержки.

«Есть пример одной организации. Они позиционировали себя как партнеры правительства, и я очень четко помню оптимистические настроения во время выступления представителя Министра здравоохранения России на Региональной конференции по ВИЧ/СПИДу в Москве с заявлением о том, что правительство планирует взять на себя поддержку программ снижения вреда. Однако, когда пришло время, планы правительства поменялись, и они заявили о том, что будут продвигать здоровый образ жизни вместо того, чтобы поддерживать программы НПО. Поэтому, я бы не сказал, что попытки НПО в регионе избежать конфронтации с правительством привели к расширению обязательств, взятых на себя правительствами, или к увеличению поддержки с их стороны. Мне кажется, это важный урок». (Донор)

Следует отметить, что в странах, о которых идет речь в настоящем документе, сотрудничество означает, что НПО приходится подстраивать под политику государства не только те направления, по которым они сотрудничают. При этом, большинство государственных структур отказываются от сотрудничества с НПО и делают все, чтобы не позволить им существовать, если НПО одновременно пытаются проводить другую, спорную, с точки зрения государственных структур, деятельность, за рамками предполагаемого сотрудничества, с привлечением финансирования из других источников. Речь, в частности, может идти о работе с ЛГБТ, в некоторых странах – о поддержке ОЗТ, адвокации защите прав потребителей наркотиков или реформировании наркополитики. Если НПО по той или иной причине вызвала подозрение со стороны власти, и это привело к дополнительным проверкам и ужесточению контроля, скорее всего, продолжение сотрудничества невозможно.

«... после всех этих проверок Центр СПИДа также дистанцировался от нас, поскольку они считают, что с нашей организацией что-то не так, раз нас так много проверяли...». (НПО, Таджикистан)

## Типы стратегий сотрудничества с государством:

### **1. осуществление деятельности, большей частью связанной с вопросами здравоохранения, в рамках национальных программ и государственной политики**

Такая стратегия, как правило, применяется НПО, предоставляющими услуги в сфере ВИЧ-инфекции и снижения вреда. В рамках данной модели НПО предлагают свои услуги государственным органам для «достижения их целевых показателей», сформулированных в национальной стратегии борьбы с ВИЧ-инфекцией (как правило, принятой при помощи тех же НПО).

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Ценность вклада НПО в такую работу, с точки зрения государства, обусловлена следующими факторами:

- НПО могут охватить группы, недоступные для государственной системы (из-за высокого уровня их стигматизации, дискриминации и криминализации), что делает их незаменимыми для государства;
- НПО часто имеют доступ к международному финансированию, недоступному или практически недоступному для государственных организаций. В случае сотрудничества с государством средства международных доноров могут быть использованы для реализации национальных программ.

Не во всех странах есть возможность сотрудничества с органами власти. С другой стороны, по нашим данным, взгляды игроков государственного сектора в отношении свободы НПО и работы с уязвимыми группами в отношении ВИЧ-инфекции часто различаются. И это дает НПО в отношении сотрудничества некую возможность выбора: заключать договор с представителями государственного сектора, заинтересованными в поддержке и доказательной базе, которую им могут обеспечить НПО, и которую они затем могут использовать в своей внутренней борьбе. Подобная ситуация особенно характерна для стран, где происходят быстрые изменения в сторону ужесточения условий работы для НПО.

*«НПО, которые работают в больших городах, сотрудничая с местными властями, должны постараться достичь как можно больших результатов как для себя, так и для общей цели. Вместе с местной властью они должны создавать платформы, консорциумы или другие площадки для коммуникации и сотрудничества. Они должны мобилизовать силы для того, чтобы защитить – хотя бы в больших городах – культуру сотрудничества и высокие стандарты работы. Им следует избегать разделения и ситуации подчинения. Мне кажется, крупные города в Польше – это те бастионы, которые НПО все еще могут защитить, но для этого им нужно работать вместе, и городские власти должны обеспечить им возможности для этого». (Лидер сообщества, Польша)*

Стратегия включает в себя следующие компоненты:

- аутрич-работа, посредством которой ЛУИН перенаправляют для получения услуг тестирования и лечения (как правило, – в государственные учреждения) и предоставляют им информацию о профилактике заболеваний;
- тестирование на ВИЧ-инфекцию в проектах, предоставляющих низкопороговые услуги. Людям с положительным результатом предоставляются услуги консультирования и поддержки; они направляются в государственные медицинские учреждения;
- привлечение врачей и другого персонала государственных медицинских учреждений для работы в пунктах оказания услуг НПО.

Условия применения стратегии:

- работа по направлениям, соответствующим государственной политике. НПО должны быть готовы к поиску компромиссных решений, которые позволят им подписать официальные соглашения о сотрудничестве, которые облегчат их существование и будут способствовать повышению эффективности их деятельности;
- способность определять общие цели. Если международное финансирование выделяется на направления работы, не соответствующие государственной политике, то средства гранта не могут быть эффективно использованы в рамках сотрудничества с государством;
- государство должно осознавать важность роли НПО для выполнения работы, которую сложно выполнить государственным органам;
- налаживание партнерских отношений с государственными органами и службами;
- наличие финансовых ресурсов. Во всех рассматриваемых нами странах практически отсутствует внутреннее финансирование, что может привести к ситуации, когда сотрудничество с государственными

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

органами финансируется, в основном, за счет средств международных доноров. Механизмы социального заказа услуг в сфере ВИЧ-инфекции у НПО уже действуют в России и Казахстане и есть первые примеры использования таких механизмов в Узбекистане. Механизм социального заказа может выступать средством перехода к государственному финансированию и расширению участия государства и, в то же время, – средством для дальнейшего ограничения возможностей работы НПО. В ряде стран проводится строгий мониторинг работы НПО в отношении получаемых грантов: организация, которая хочет получить грант от государства, должна следовать принципам государственной политики. В Польше уже многие годы существует система государственных грантов, однако в рамках этой системы на услуги снижения вреда выделяется весьма ограниченное финансирование, и эта система никогда не считалась открытой для сообществ.

Преимущества стратегии:

- выполняется важная работа;
- возможность продвигать реформы и упрощение правил для НПО применительно к получению иностранного финансирования или государственных средств через механизм социального заказа. Организации могут выбирать удобные моменты для диалога с государством и проводить «осторожную» адвокацию научно обоснованных интервенций. Это особенно актуально при условии регулярных консультаций между государственными органами и НПО;
- тесное взаимодействие с врачами и другими специалистами государственного сектора, представляющее собой прекрасную возможность для обмена знаниями и опытом, а также повышения осведомленности врачей и других специалистов государственного сектора о работе с людьми, употребляющими наркотики;
- возможность привлекать к работе лидеров из сообщества людей, употребляющих наркотики, – прямо или опосредованно, в зависимости от открытости государства.

Недостатки стратегии:

- как показывает опыт, сотрудничество с государством связано с рисками для работы в сфере услуг и защиты прав клиентов. Другими словами, в опасности могут оказаться «спорные» для государства направления деятельности;
- НПО должны придерживаться, в основном, линии правительства, которое воспринимает общественные организации, как исполнителей, которые не могут иметь своего собственного мнения или позиции. Это подрывает саму идею гражданского общества;
- в сфере снижения вреда оказание услуг и адвокация прав ЛУИН – компоненты единого целого, которые нельзя разделять. Интеграция деятельности в рамках государственных программ часто приводит к тому, что акцент делается на оказании услуг, а поддержка сетей сообществ, адвокация реформ наркополитики и другая правозащитная деятельность исключаются. Значимое вовлечение сообщества ЛУИН – ключевой элемент работы, который должен всегда присутствовать. Однако в случае партнерства с государственными структурами или угрозы ограничения финансирования, это может оказаться проблематичным.

*«НПО на базе сообществ находятся в сложном положении, что объясняется финансовой ситуацией. В следующем году финансирование Глобального фонда сократится еще больше, чем в прошлом году, и никто всерьез не рассматривает возможности финансирования сообщества ЛУН. Они очень уязвимы в этой ситуации. Новая модель финансирования Глобального фонда оставляет мало возможностей для инициатив на базе сообществ, количество пунктов обмена шприцев сокращается (как и планировалось, осталось только 2 пункта – 1 государственный и 1 при НПО). НПО, работающие в сфере ВИЧ, находятся в несколько более выгодном положении – у них лучше доступ к информации, они в большей мере представлены в различных платформах и рабочих группах».* (Лидер сообщества, Кыргызстан)

Частично указанные проблемы можно решить путем налаживания сотрудничества или формирования коалиций между местными НПО, органами государственной власти и международными организациями. Международные организации могут проводить адвокацию и отстаивать принятые международным сообществом научно обоснованные интервенции и подходы.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

## 2. Обучение государственных служащих в области здравоохранения и ВИЧ-инфекции с включением блока вопросов о роли общественных организаций

НПО накопили большой опыт работы в сфере здравоохранения, ВИЧ-инфекции и взаимодействия с ключевыми группами, так как в большинстве случаев проекты данной направленности осуществлялись и осуществляются в странах именно по инициативе общественных организаций. Международная поддержка также была, в первую очередь, направлена на НПО, социальных работников, психологов, врачей, аутрич-работников и т.д. Врачи и медсестры, работающие в государственных учреждениях, проходили гораздо меньшую подготовку, и сейчас многие НПО проводят для них дополнительное обучение. Повышение осведомленности сотрудников государственного сектора в медицинских вопросах – свидетельство важной роли гражданского общества. Также это касается обучения и ознакомительных визитов для парламентариев и государственных чиновников. Необходимо и далее использовать эти возможности для информирования людей, принимающих решения, о том, что такое гражданское общество, каковы его цели и роль, в чем заключается его надзорная функция, и как могут взаимодействовать государственный и негосударственный секторы.

Стратегия включает следующие компоненты:

- ознакомительные визиты для государственных чиновников;
- обучение помощников парламентариев;
- обучение представителей правоохранительных органов.

Условия применения стратегии:

- готовность представителей государства принимать участие в обучении по вопросам ВИЧ-инфекции, снижения вреда и работы с ключевыми группами;
- финансовые ресурсы для организации такого обучения и визитов;
- налаженные связи с государственными структурами для привлечения участников.

Преимущества стратегии:

- обучение государственных служащих по вопросам здравоохранения и ВИЧ-инфекции позволяет оказывать существенное влияние на их отношение к работе НПО, а потому включение блока о роли и значении НПО, помимо повышения осведомленности, может способствовать формированию у них позитивного отношения к НПО.

Недостатки стратегии:

- очень сложно обеспечить участие в обучающих мероприятиях лиц, принимающих решения. Многие люди, представляющие государственный сектор, положительно относятся к работе НПО, однако решения о регулировании НПО, как правило, принимаются другими чиновниками, часто – более высокого уровня, которые редко соглашаются на участие в подобных мероприятиях.

*«Мы – эксперты в сфере ВИЧ-инфекции, и мы понимаем, что, если не работать с ключевыми группами, эпидемия будет расти. Мы используем адвокацию. Я говорю не о борьбе и жестком отношении, а, скорее, о встречах, круглых столах, обсуждениях. У нас есть налаженные контакты в Министерстве здравоохранения. Эти люди понимают тенденции в сфере ВИЧ-инфекции и туберкулеза, мы даем им информацию и стараемся убедить их. Иногда чиновники из государственных организаций просят НПО: “Дайте интервью, организуйте какие-то общественные слушания”. Они ожидают инициатив от НПО, – это как вертикальная субординация. Иногда, особенно в случае Министерства здравоохранения, очень сложно заручиться общественной поддержкой – поэтому, им нужна помощь НПО. Мы должны работать с парламентариями. Не со всеми, но все же есть несколько парламентариев, с которыми мы поддерживаем партнерские отношения. Наша организация наладила хорошие контакты с двумя чиновниками, они – женщины, и они часто звонят мне спросить совета по вопросам ВИЧ, когда обсуждается бюджет Министерства здравоохранения. Это хорошо, что они обращаются*

# РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

*к нам и интересуются нашим экспертным мнением. Это хорошо, и это дает мне повод думать, что мы можем использовать более мирную адвокатию». (НПО в сфере ВИЧ-инфекции, Кыргызстан)*

## 3. Проведение круглых столов и консультаций с правительством

Во многих странах при разработке национальных планов по борьбе с ВИЧ-инфекцией и других документов используются механизмы консультаций. Один из основных – Страновые координационные комитеты (СКК), созданные для планирования и обсуждения программ Глобального фонда (ГФ). Даже на фоне сокращения финансирования ГФ важно сохранить данный механизм и использовать его, как модель для общей координации деятельности в сфере ВИЧ-инфекции. При использовании данных механизмов необходимо обеспечить, с одной стороны, участие общественных организаций, включая сообщества, с другой стороны, – представителей государственных структур, поскольку в решении вопросов регулирования работы НПО, выделения бюджетных средств, наркополитики и борьбы с ВИЧ-инфекцией могут быть задействованы различные департаменты и министерства. В идеале именно правительство должно инициировать и координировать консультации. Если этого не происходит, требовать проведения таких консультаций или даже инициировать их могут НПО.

Стратегия включает следующие компоненты:

- консультационный комитет по вопросам работы с беременными женщинами, употребляющими наркотики, или с подростками, употребляющими наркотики;
- проведение круглых столов по вопросам декриминализации и альтернативных способов наказания.

Условия применения стратегии:

- готовность государства к инициированию и координации таких консультаций;
- организатор консультаций должен признавать участие НПО, особенно представителей ключевых групп и организаций сообществ. Представители ключевых групп и организаций сообществ должны быть включены в состав рабочих групп, занимающихся вопросами бюджетной адвокации, разработкой плана противодействия распространению ВИЧ-инфекции и т.д.

Преимущества стратегии:

- позволяет оказывать прямое воздействие на разработку стратегии и политику.

Недостатки стратегии:

- поскольку НПО, принимающие участие в таких консультациях и круглых столах, часто зависят от представителей государства, в ходе обсуждений они не всегда в полной мере могут высказывать собственное мнение;
- не всегда мнения и точки зрения, высказанные в ходе консультаций, учитываются при принятии решений. В таком случае данной стратегией могут злоупотреблять, как фактом проведения консультации без конкретного результата.

## 4. Получение государственных грантов

В некоторых странах в той или иной форме начинается или уже начался процесс предоставления государственных грантов для НПО, работающих в сфере ВИЧ-инфекции. Однако система распределения грантов часто оказывается непрозрачной в отношении выбора участников и формулировки приглашения к участию в конкурсе, проходит в соответствии с политикой государства, без привлечения гражданского общества.

В Казахстане система предоставления грантов постепенно совершенствуется: на данный момент есть уже три разных потока государственного финансирования, и все более и более прозрачными становятся тендерные процедуры.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Стратегия включает следующие компоненты:

- приглашение НПО к участию в конкурсе на получение государственных грантов с дальнейшим выделением финансирования.

Условия применения стратегии:

- наличие бюджета;
- организация не должна быть включена в список «иностранных агентов» (хотя официально такого правила нет).

Преимущества стратегии:

- финансовые ресурсы на осуществление предусмотренной деятельности;
- получение грантов от государства предоставляет НПО некоторый доступ к государственной системе, на которую она может оказывать влияние. Эта идея была высказана несколькими НПО из разных стран, однако в реальности до сих пор никому не удалось повлиять на систему выделения государственных грантов или как-то изменить ее;
- в некоторых странах это одна из последних доступных возможностей финансирования в ситуации резкого сокращения международного финансирования, или когда получение международного финансирования вызывает подозрение у государственных органов.

*«Стратегия привлечения государственного финансирования в Узбекистане вначале применялась не столько ради самих финансовых ресурсов, сколько ради налаживания партнерских отношений с государственным сектором: участия в совместных круглых столах, построения доверительных отношений, межсекторального сотрудничества, которое затем распространялось на районный уровень. Был создан Национальный фонд, и государство проводит очень жесткий мониторинг, поскольку считает, что необходимо обеспечить высокий уровень контроля. Однако у нас всего две организации, которые работают в сфере ВИЧ-инфекции, и сейчас, по крайней мере, одна из них получает финансирование, и эта организация даже занимается адвокацией. План реализации проекта согласуется с государственными планами».* (Анонимный респондент)

*«Получая президентские гранты, мы упрощаем себе будущее. Теперь у нас есть юридический адрес, и контроль со стороны государства, хоть иногда и строгий, но он дает нам возможность обсуждать какие-то вопросы. Наша организация может служить примером того, как работать. В настоящее время я не ощущаю никакого давления на нашу работу со стороны правительства. Но, конечно, это не оставляет возможностей для противостояния государству».* (Анонимный респондент)

Недостатки стратегии:

- возможность получать гранты есть, в основном, только у НПО, не занимающихся «спорными», с точки зрения государства, вопросами;
- сети сообществ фактически не получают доступ к финансированию;
- до сих пор нет четкого понимания критериев отбора, и имеются примеры выделения грантов НПО, не имеющим никакого опыта в сфере снижения вреда, что ставит под вопрос качество и эффективность их программ;
- получение государственных грантов связано с большой административной нагрузкой;
- получение государственных грантов делает НПО зависимыми от государства, что является риском с точки зрения их мониторинговой/надзорной функции в странах, где правительство не готово к критике или открытому диалогу по сложным вопросам;
- НПО, получающие гранты от государства, должны учитывать, что иногда эти гранты выдаются на определенных условиях, **касающихся всей деятельности организации.**

# I РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

*«Мы почти не получаем средств от государства. На это есть две причины. Во-первых, это очень бюрократизированный процесс, нужно постоянно писать отчеты и хорошо разбираться во всех этих бюрократических процедурах. Во-вторых, если ты получаешь средства от правительства, ты не можешь выступить против него. Ты не можешь быть в оппозиции». (НПО в сфере ВИЧ, Россия)*

*«Социальные контракты также могут повышать уязвимость общественных организаций /.../, они начинают больше зависеть от правительства. Или НПО просто не будут подаваться на социальные гранты, поскольку они не будут отвечать их потребностям и взглядам. Роль НПО в таком случае несколько изменится. Сейчас они, в основном, следуют за деньгами и работают в тех направлениях, которые определяются донорами, как приоритетные. Но для государственных грантов им нужно будет самим придумывать идеи. Сейчас это делают доноры. Но, конечно, все равно есть опасность того, что НПО будут закрываться или уходить в тень». (Лидер сообществ, Таджикистан)*

*«Сейчас мы видим ситуацию, когда государство стремится развивать неправительственный сектор, но не хочет допускать существования или, по крайней мере, активности НПО, которые не во всем с ним согласны. Правительство пытается подавить такие НПО и исключить из участия в процессах, создавая образ организаций, выступающих против населения и правительства России. Получается, что государство, в целом, как бы не подавляет неправительственный сектор, но пытается исключить из него те НПО, которые ему не нравятся». (НПО в сфере здравоохранения, Россия)*

*«Получить государственное финансирование сложно, и это может плохо повлиять на другие направления деятельности, с которыми государство не согласоно. Президентские гранты распределяются в условиях высокой конкуренции, и не совсем понятно, как происходит процесс выделения таких грантов. Часто победителем тендера становится организация, предлагающая самую низкую цену, что не означает ничего хорошего в плане качества. Большая часть государственного финансирования тратится на бесполезную работу бесполезных организаций. Но, с юридической точки зрения, они отвечают всем критериям. Некоторые из организаций, получивших гранты, теперь обращаются к нашей НПО с просьбой заняться этой работой. Необходимы альтернативные финансовые источники». (Лидер сообщества, Россия)*

## КОММУНИКАЦИОННЫЕ СТРАТЕГИИ

В ходе интервью стало понятно, что особое внимание должно быть уделено коммуникационным стратегиям НПО, для которых постоянно сокращаются возможности работы. В целом, применительно к коммуникации в таких обстоятельствах действуют те же самые стратегии: *«уход в тень»*, *борьба и сотрудничество*. Часто организация выбирает ту или иную стратегию, скорее, как ответ на проблемы, с которыми она сталкивается в повседневной работе. Чтобы разработать более последовательную стратегию, нужно подойти к вопросу более системно. В данном разделе мы представим информацию, которую можно использовать для дальнейшего анализа.

Хотя адвокация традиционно является важной частью работы НПО, специализирующихся в области ВИЧ-инфекции, снижения вреда и наркополитики, часть опрошенных НПО сообщили, что они отказались от публичных выступлений и появления в СМИ. Они выбрали *«стратегию тишины»*, чтобы защитить свое существование, свою работу и область деятельности, в целом.

*«Не кличь беду, сама придет». (НПО в сфере ВИЧ, Казахстан)*

*«Сейчас мы немного притихли и слишком активно не протестуем, чтобы сильно никого не провоцировать». (Участник «Осенней школы»)*

Такая стратегия может в некоторых случаях помочь сохранить хорошие отношения с властью и в будущем обеспечить возможность для новых проектов. Для одних организаций эта стратегия означает *«уход в тень»* и надежду, что их не заметят. Другие организации высказывают сомнения в ее целесообразности и правильности – молчать, чтобы сохранить отдельные направления работы.

*«Чем-то приходится жертвовать – мы теряем малое, чтобы сохранить большое». (Анонимный респондент)*

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Отказ от публичности – это последний вариант, который применяется тогда, когда все другие попытки наладить диалог с властью не принесли результата. Но когда вопросы касаются сути работы, большинство общественных организаций отказываются молчать.

*«Когда речь идет о нашем здоровье, я никогда не соглашусь успокоиться и покориться. В этом вопросе я буду протестовать и защищаться. Мы делаем это ради своей собственной жизни. Мы не делаем ничего плохого, – только правильные вещи».* (Лидер сообщества, Россия)

При обсуждении подходов и причин их выбора один респондент заявил, что культура его страны предполагает выбор других стратегий, и с этим нужно считаться.

*«– Почему вы стараетесь действовать осторожно?»*

*– Потому что, например, в соседних странах, таких как Таджикистан, некоторые НПО закрыли /.../, мы не хотим, чтобы это случилось и с нами. Поэтому, мы осторожны. Тут еще следует принимать во внимание местные традиции. Это не та страна, в которой вы можете прийти в парламент и проводить открытую адвокацию какого-то вопроса. Лучше делать это «по-восточному», действовать умнее, более скрытно. Так это работает. Демонстрации здесь не работают и даже опасны».* (НПО в сфере ВИЧ, Казахстан)

НПО в Польше, в первую очередь, ориентируются на международную поддержку, – и их коммуникация направлена, в основном, на лидеров и граждан Европейских стран.

*«... Создание механизма защиты на международном уровне».* (Анонимный респондент)

Другие польские организации в настоящий момент не стремятся к открытой коммуникации, поскольку ограничение возможностей для гражданского общества (пока) не сильно затронуло сферу снижения вреда и наркополитики. Сейчас протесты в большей мере касаются демократических свобод и ценностей. Включение интересующих нас вопросов в повестку дня усилило бы риски и вряд ли привело к положительным результатам.

*«Я не думаю, что в ситуации, когда вся власть сосредоточена в руках партии «Закон и справедливость», наше сопротивление будет эффективным. Это только разозлит их, и нас вообще сотрут с карты польских НПО».* (НПО, работающая в сфере наркополитики, Польша)

*«Мы специально исчезли из медиа-среды, чтобы не привлекать внимания правительства и, соответственно, не провоцировать негативных последствий, с точки зрения наркополитики в Польше. Кроме того, мы также в некоторой степени отошли от публичных дискуссий. Раньше мы проводили много публичных адвокационных мероприятий, например, организовывали дебаты в общественных местах, в университетах и даже в парламенте. Сейчас мы полностью отказались от адвокации и от отстаивания либерализации наркополитики на законодательном уровне. Чтобы не сделать еще хуже».* (НПО, работающая в сфере наркополитики, Польша)

В литературе нам встречалась информация об использовании социальных сетей в условиях ограниченных возможностей для НПО. Предполагается, что такой подход позволяет активистам доносить необходимую информацию, сохраняя анонимность. Однако никто из респондентов не упомянул о подобном опыте.

Организации, которые решают использовать коммуникационные стратегии категории *борьбы*, часто в большей мере ориентированы на международную аудиторию, в надежде получить поддержку со стороны международных доноров. К сожалению, находят они ее не часто.

*«До введения санкций многие международные организации приглашали меня в качестве эксперта, а с 2014 года я не получил ни одного приглашения. Мне кажется, с прошлого года вы второй человек, который обратился ко мне на английском языке с вопросами о моем опыте. Я уже давно ни с кем не делился этой информацией, и я рад, что могу сделать это. Раньше меня приглашали на встречи, конференции, пресс-конференции. В прошлом году я написал пять запросов на участие в тренингах и встречах, но мои запросы не получили поддержки, хотя раньше меня приглашали и без всяких запросов».* (НПО в сфере ВИЧ-инфекции, Россия)

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

## ПОЗИЦИЯ ДОНОРОВ

Помимо проведения кабинетного исследования и опроса респондентов из шести стран исследования, мы также провели ряд интервью с представителями международных и национальных донорских организаций, выделяющих финансирование на инициативы в сфере наркополитики, снижения вреда и на работу в сфере ВИЧ/СПИДа. Поскольку НПО воспринимают уход из региона крупнейших доноров, как одну из основных причин невозможности продолжения своей деятельности, нам было интересно узнать, как доноры оценивают текущее положение гражданского общества в регионе и перспективы его развития.

По результатам анализа анкет: проблема, которая чаще всего упоминается во всех трех странах, – это нехватка финансирования со стороны международных доноров и со стороны правительства.

На сегодняшний день уход доноров из региона вызван рядом факторов, часть из которых были уже официально озвучены. Например, уход Глобального фонда был связан с ожиданием того, что правительства стран Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА) возьмут на себя финансирование программ профилактики и лечения ВИЧ-инфекции. Такое ожидание, в основном, не оправдалось, так как было основано на «мифе об устойчивости и самодостаточности стран со средним уровнем дохода» (как сказал один из наших респондентов). Первоочередное финансирование самых бедных стран в сочетании с политическим дискомфортом для некоторых доноров, о котором не принято открыто говорить, вызванным финансированием программ профилактики ВИЧ-инфекции и ассоциациями с уязвимыми группами (особенно в странах, правительства которых предпочли бы, чтобы этих групп вообще не было), привело к тому, что ключевые группы и люди, живущие с ВИЧ, а также НПО, работающие в сфере ВИЧ-инфекции и снижения вреда, в очень тревожной ситуации остались без поддержки.

*«Я все еще получаю письма от организаций из России, и я даже не отвечаю на них, потому что не хочу подвергать их опасности. Вместе с тем, я прекрасно понимаю, что им может показаться, что я их игнорирую. Это создает определенное непонимание и мне хотелось бы, чтобы эту ситуацию можно было решить как-то по-другому».* (Донор)

*«Мы опасаемся, что будут попытки лишить нас международного финансирования или финансирования из-за рубежа. До сих пор наши доноры в своей политике исходили из предположения о том, что ситуация в стране безопасна и стабильна. Поэтому, у них было ощущение, что они могут постепенно сокращать свое присутствие, и они ожидали, что мы будем искать другие источники финансирования на национальном уровне. Мы наблюдаем противоречие между планами и стратегиями, которые наши доноры разработали какое-то время назад, и текущей ситуацией, когда нам очень сложно найти поддержку внутри страны. Возможно, изменение ситуации в Польше приведет к изменению стратегий у наших доноров. Однако дожидаться времени, когда такие изменения наступят, будет очень сложно, поскольку сейчас практически нереально получить государственную поддержку, а возможности частного бизнеса: а) невелики и б) не всегда готовы идти вразрез с правительством».* (Правозащитная НПО, Польша)

В других случаях стратегии, которые привели к уходу доноров, инициировались и продвигались посредством неких нормативных документов, принятых на уровне страны – например, в России это были законы «Об иностранных агентах» и нежелательных организациях. Данные нормативные документы, разработанные исключительно по политическим соображениям, имели целью ужесточить контроль власти над критически настроенным гражданским обществом. С этой точки зрения, они оказались крайне эффективны: они привели к распространению консервативных взглядов в обществе (что играет важную роль в публичном обсуждении вопросов наркополитики и здравоохранения) и способствовали сокращению или полному прекращению иностранного финансирования на программы по ВИЧ-инфекции и снижению вреда.

Еще одна причина ухода доноров заключалась в том, что иногда такое решение было обусловлено опасениями по поводу безопасности НПО, которым они оказывалась поддержку.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

*«Мне эта история видится так: международные доноры мотивировали НПО, правительства стран почувствовали угрозу для себя, но стремились также получить доступ к деньгам, а потом международные доноры оказались ненадежными партнерами и испарились, когда ситуация стала слишком сложной». (Донор)*

В интервью эксперты выражали некоторое разочарование позицией доноров, связанной с отказом или сокращением поддержки, направленной на развитие гражданского общества и работу НПО.

*«Я вижу, что доноры всегда соглашались с властью, они практически никогда не встают в оппозицию. А теперь мы как НПО остались с этой проблемой, и теперь ответственность за разрешение этой ситуации лежит на нас. Они согласились не включать МСМ и т.д. Поэтому, мне кажется, что это, по крайней мере, общая ответственность НПО и доноров. Доноры участвуют в обсуждении всех стратегических вопросов с государственными органами, к международным организациям больше прислушиваются и у них есть деньги /.../, поэтому им легче сделать так, чтобы к ним прислушивались». (НПО, Таджикистан)*

Однако реакция доноров тоже была не однозначной, как и причины их ухода из региона. Некоторые доноры в настоящее время думают над тем, как справиться с последствиями ухудшения ситуации в (уже имеющимися или ожидаемыми в ближайшем будущем). Часть из них – более открыты и гибки, другим необходимо адаптироваться (и адаптировать свои внутренние процедуры) к политическим условиям, чтобы иметь возможность продолжать финансировать местные НПО.

*«Я думаю, наш общий подход должен состоять в том, чтобы сохранить как можно большее участие, насколько это возможно, до тех пор, пока это не поставит под очевидную угрозу грантополучателя. Тогда нам нужно будет пересмотреть свой подход». (Донор)*

Механизмы работы и направления, которые в настоящее время рассматриваются или уже применяются:

- пересмотр прекращения финансирования в связи с ухудшением статуса общественных организаций (вопреки ранее принятому утверждению, что странам со средним уровнем дохода больше не требуется поддержка);
- ориентация на поддержку региональных организаций или партнеров-посредников, которые затем могут перенаправить финансирование (анализ того, каким образом региональные механизмы могут перенаправлять финансирование НПО, чтобы не подвергать их большим рискам или же чтобы не дать им стать объектом манипуляций консервативных и/или авторитарных режимов; поддержка неформальных сетей и других форм обмена опытом);
- рассмотрение возможностей предоставления финансирования на цели общего характера (что позволило бы НПО быть более гибкими в расходовании средств и адаптировать текущие проекты к быстрому изменению ситуации на местах);
- увеличение бюджета, запланированного на поддержку гражданского общества в регионе;
- разработка внутренних процедур, гарантирующих гибкость и новые инструменты деятельности;
- предоставление грантополучателям большей свободы во время подачи заявок на гранты и на более поздних стадиях, в ходе реализации проектов (например, возможность изменения партнерских организаций, принятие скан-копий документов вместо оригиналов и т.д.);
- готовность отказаться от необходимости обязательного упоминания в качестве донора, предоставившего поддержку для тех или иных проектов, мероприятий или публикаций (другими словами, готовность отказаться от требования размещать логотип своей организации на всех материалах, подготовленных в рамках финансируемых проектов, поскольку явная связь с донором может вызвать проблемы у грантополучателя на национальном уровне, готовность отказаться от презентации результатов проекта в СМИ, на конференциях и т.д., что, как правило, повышает публичность и подтверждает связь с донором);
- пересмотр критериев эффективности (не ограничивать оценку успешности работы числом распространенных игл и шприцев, поскольку программы снижения вреда требуют более комплексных критериев для оценки того, что полезно и что эффективно работает для общества или для ключевых групп, особенно в сложные моменты или в сложных условиях);

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

- признание того, что сотрудники программ снижения вреда также подвергаются опасности (иногда такой же, как и представители ключевых групп, с которыми они работают) и нуждаются в дополнительной защите и поддержке;
- применение мирной дипломатии и попытки работать через НПО или с их помощью;
- обмен опытом между донорами, что поможет им лучше понимать ситуацию в регионе.

С точки зрения возможных перспектив данный перечень выглядит вполне оптимистично, но в настоящее время отсутствие стабильного внешнего финансирования или финансирования, которое бы не зависело от государства, может привести к весьма неблагоприятным последствиям для гражданского общества. Более того, часто это приводит к конкуренции между НПО, заставляет НПО адаптировать свою работу к ожиданиям доноров, а не выстраивать ее в зависимости от реальных потребностей, вынуждает отказаться от некоторых направлений деятельности, приводит к зависимости НПО от внутренних источников финансирования и в некоторых случаях ставит под угрозу закрытия. В этой связи, неудивительно, что отсутствие финансирования из независимых источников (особенно в случаях, когда НПО не могут подавать заявки на получение государственного финансирования, например, из-за статуса «иностранных агентов») воспринимается ими, как одна из самых больших проблем для обеспечения устойчивой работы.

Кроме того, приоритетная реализация медицинских интервенций, таких как тестирование на ВИЧ-инфекцию, АРВ-терапия и иногда ОЗТ, не оставляют места для поддержки сообщества людей, употребляющих наркотики, и защиты их прав, хотя такая поддержка является важным элементом не только профилактики, но и обеспечения жизненного благополучия. Данный подход ставит под угрозу выполнение НПО своей роли и, в еще большей степени, – возможности вовлечения уязвимых групп, что может привести к таким нежелательным последствиям, как рост случаев ВИЧ-инфекции, вспышки гепатита и туберкулеза, усиление маргинализации, повышение медицинских и социальных расходов, а также нанесение предотвратимого вреда здоровью людей.

*«Я думаю, что все меньше и меньше финансирования будет выделяться для стран ВЕЦА. Для того, чтобы убедить себя в том, что их программы оказывают влияние, доноры в сфере ВИЧ-инфекции будут все больше акцентировать внимание на лечении и все меньше – на профилактике ВИЧ-инфекции, и еще меньше – на людях, употребляющих наркотики. При этом, правительства, мне кажется, как это ни парадоксально, будут готовы выделять деньги на лечение и, в меньшей степени, – на профилактику. Поэтому, в других странах мы скоро сможем получить ситуацию, которую сейчас наблюдаем в Румынии и Сербии, когда международное финансирование на услуги снижения вреда больше не выделяется и растет число случаев инфицирования ВИЧ. Вот почему некоторые страны, которые не имели права на получение финансирования, снова получают такое право. Это какой-то ненормальный и аморальный цикл, когда вы уходите из страны, зная, что никто не будет заниматься этими вопросами, наблюдаете за тем, как растет число случаев ВИЧ-инфекции, а потом говорите: “О, теперь у вас выше уровни инфицирования ВИЧ-инфекции, и мы снова готовы выделять вам средства”. Боюсь, что ситуация будет развиваться именно в этом направлении». (Донор)*

Немного иначе дело обстоит с донорскими организациями, расположенными в странах, особенно если речь идет о представительствах крупных учреждений ООН. Их присутствие и поддержка выглядят более стабильными. И они могут многое сделать для гражданского общества. Например, они могут не иметь обязательств или стремления анализировать политические предпочтения или интересы НПО, которым они оказывают поддержку, при условии, что такие НПО являются экспертами в своей сфере.

*«...наш подход очень четкий, у нас открытая политика, для нас гражданское общество играет очень важную роль, мы продолжаем оказывать ему поддержку, и объемы финансирования на поддержку гражданского общества будут увеличиваться, мы будем продолжать искать более гибкие и инновационные модели работы. Если у нас не будет возможности осуществлять нашу работу так, как мы привыкли, тогда мы будем применять новые модели, чтобы продолжить нашу деятельность». (Донор)*

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Оказание поддержки государственным структурам (на уровне министерств, правоохранительных органов), если такая поддержка предусмотрена донорами, дает последним возможность воздействовать на государственные структуры или «подталкивать» их к тому, чтобы работать с НПО, которые уже зарекомендовали себя, как ценные и надежные партнеры. Это может оказаться очень весомой помощью для общественных организаций во времена неопределенности.

*«Мне хотелось бы понять позицию международного сообщества. Я понимаю, что они не хотят иметь дела с Россией – прежде всего, из-за российских политиков. При этом, они беспокоятся о российских НПО, потому что считают, что они уязвимы. Они боятся финансировать небольшие НПО, чтобы не подвергать их риску. Мне кажется, следует проводить более активную информационную работу с международными организациями и донорами. Им нужно объяснить, что еще не все закончилось. Было бы хорошо, если бы какие-то организации рассказали западным партнерам, что здесь все еще ведется деятельность, все еще работают НПО. Раньше у нас было 80 НПО, которые работали в сфере снижения вреда, сейчас осталось около 10, и мы очень сильно нуждаемся в поддержке». (Лидер сообщества, Россия)*

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В данном исследовании мы проанализировали ситуацию, связанную с возможностями работы для НПО, и нормативно-правовую базу, которой определяется эта работа, в следующих странах ВЕЦА: Венгрии, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Польше, России, Таджикистане, Узбекистане и Украине. Нашей задачей было выяснить, как изменения в политике и нормативно-правовой базе влияют на НПО, работающие в сферах общественного здравоохранения, снижения вреда и профилактики ВИЧ-инфекции. Кроме того, мы изучили ожидания некоторых НПО. Как оказалось, при объективном анализе реальное положение и условия работы НПО часто не соответствуют тому, как это представляют сами организации. Условия существования НПО во многом определяются спецификой и направлениями работы: если она политизирована и деликатна, это влечет за собой усиление государственного контроля и мониторинга над исполнением нормативно-правовых актов. Восприятие ситуации НПО часто зависит от того, каким «исторически» (на протяжении последних лет/десятилетий) было законодательство: если в стране на протяжении длительного времени проводился жесткий контроль деятельности общественных организаций, небольшие улучшения вызывают у них положительный эффект и желание сотрудничества с государством (например, так происходит в Узбекистане). Если в стране «исторически» у общественных организаций было достаточно свободы и возможностей для работы, которые вдруг начинают ограничивать, это вызывает у них негативную реакцию: опасения и готовность к противостоянию (например, так происходит в Польше). В странах, где НПО чувствуют, что находятся под угрозой введения еще больших ограничений, они стараются избегать слишком громких заявлений и пытаются либо сотрудничать с властью, либо оставаться более или менее «невидимыми» (например, так происходит в Таджикистане). Другими словами, в странах с высоким уровнем контроля, где у НПО объективно намного меньше свободы, если ситуация относительно стабильна, НПО могут оценивать ситуацию, как положительную.

### *Потребность в стратегическом ответе*

Вывод, который мы можем сделать по результатам проведенного исследования, состоит в том, что восприятие организациями своего положения и рисков в значительной степени зависит от сочетания двух факторов: суровости законов, регулирующих деятельность НПО, и стабильности/изменчивости ситуации. Это важно учитывать при выборе стратегии адаптации. Было бы эффективнее, если бы НПО реагировали на изменения и угрозы менее ситуативно, принимая более последовательные и стратегические решения, с учетом соответствующих механизмов адаптации. Такие механизмы более или менее аналогичны и зависят от сложившейся ситуации. Если НПО будет исходить из нейтральной (объективной) оценки ситуации, а не надежд или опасений, и учитывать опыт других организаций, это поможет в выборе более эффективной стратегии. Это также поможет НПО справиться со стрессом и страхами, связанными с каждодневной работой. Выбирая стратегию адаптации, необходимо проанализировать ее преимущества и недостатки в контексте ситуации НПО.

### *Сплоченная работа и сотрудничество организаций*

В ходе интервью стало очевидным, что действия правительств часто приводят к разрозненности НПО, а иногда и к тому, что они выступают друг против друга. Это с большой вероятностью способствует снижению эффективности работы, ухудшению ситуации для уязвимых групп и программ, предоставляющих услуги в связи с ВИЧ-инфекцией.

Принципы снижения вреда – контактировать с людьми там, где им это удобно, принимать их выбор и не ожидать от них большего, чем то, на что они готовы, – должны в той же мере применяться к НПО и группам сообществ. Нет единой модели, которая подходила бы для всех и в любых ситуациях. Одни НПО принимают активное участие в обсуждении проблем, связанных с соблюдением прав человека, другие предпочитают выступать в оппозиции к власти, третьи принимают решение сотрудничать с властью и получать от нее финансирование для осуществления своей деятельности. Уважение к выбору и стратегиям других организаций, а также слаженная работа способствуют усилению общей деятельности.

Принимая во внимание особенности развития ситуации в странах Центральной Европы (например, в Польше и Венгрии), представляется крайне важным включение общественных организаций этих стран в обсуждения,

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

диалоги и обмен опытом по вопросам, связанным со стратегиями адаптации.

Усиление сотрудничества и обмен опытом между НПО разных стран (как в рамках региона, так и между различными регионами мира) может способствовать их объединению и, как результат, – они смогут выступить «единым фронтом». Это, в свою очередь, повысит мотивацию отдельных НПО и поможет им не чувствовать себя изолированными. В некоторых странах лучше налажено взаимодействие между НПО, и очень важно, чтобы они делились своим опытом и достижениями.

## Стратегии адаптации

В ходе оценки мы выявили различные стратегии, которые можно объединить в три категории: *борьба*, *«уход в тень»* и *сотрудничество*. Большинство опрошенных нами НПО выбрали либо одну из указанных стратегий, либо сочетание *борьба – «уход в тень»* или *сотрудничество – «уход в тень»*.

К категории *борьбы* мы отнесли стратегии, предусматривающие открытое противостояние органам власти, нормам и требованиям, целью которых является ограничение возможностей для работы общественных организаций: адвокацию, направленную против ужесточения законов в отношении людей, употребляющих наркотики, и на защиту прав представителей уязвимых групп (в том числе, людей, употребляющих наркотики); поддержку применения международных стандартов и научно обоснованных интервенций; различные виды протестов против законов и политики, связанных с притеснением и дискредитацией общественных организаций. Хотя НПО принимают решения об использовании стратегии *борьбы* для защиты свободы выражения мнений, основных прав и свобод граждан (в частности, людей, употребляющих наркотики), открытое противостояние со стороны органов власти исключает возможность диалога и сотрудничества, что, в свою очередь, ставит под угрозу безопасность как НПО, так и отдельных активистов движения.

Типы стратегии адаптации в категории *борьбы*: стратегические судебные процессы, уличная адвокация или сотрудничество с юристами, поиск альтернативных источников финансирования, работа в странах ВЕЦА.

Стратегии, относящиеся к категории *«уход в тень»*, предусматривают, что НПО работают «в тени», то есть не проводят адвокацию тех направлений деятельности, которые не приветствуются властью. Это делается для того, чтобы сохранить направления, в которых НПО еще могут осуществлять деятельность, защитить сами НПО (например, от закрытия или включения в список «иностранных агентов»), а также защитить сотрудников НПО. Такие стратегии не исключают демонстрацию открытой поддержки политики власти, но они также не исключают возможность протестов или оказания скрытой поддержки сообществам. Такой подход иногда позволяет НПО получать доступ к государственному финансированию или сотрудничать с органами власти. Но он имеет и негативные последствия: когда организация не может действовать открыто, – это влияет на качество ее работы; когда организация не может говорить свободно, – это создает неодолимые препятствия для диалога о необходимости жизненно важных научно обоснованных интервенций.

Типы стратегии адаптации в категории *«уход в тень»*: пересмотр и «перефразирование» направлений работы, поиск и создание широких коалиций, волонтерские объединения, изменение формальной структуры НПО.

Категория *сотрудничества* включает различные формы взаимодействия с властью. Некоторые организации выбирают такие стратегии, как возможность влиять на решения, принимаемые в стране, сохранить хотя бы часть своей работы или иметь доступ к государственному финансированию. Сотрудничество с властью требует отказа от функции общественного контроля и, как правило, отказа от наиболее «проблемных» направлений работы (например, адвокации заместительной терапии или защиты прав ЛГБТК). Отказа или утаивания. В таком случае на НПО возлагается часть ответственности за отсутствие поддержки некоторых уязвимых групп и сообществ, а также за отказ от применения в стране научно обоснованных подходов. Это также ставит под вопрос соблюдение некоторых ключевых принципов работы – таких, как «Ничего для нас без нас!» – и применение «Инструмента реализации программ по ВИЧ-инфекции и ВГС для людей, употребляющих наркотики» (IDUIT), разработанного Международной сетью людей, употребляющих наркотики (INPUD), который описывает стандарты вовлечения

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

людей, употребляющих наркотики, на каждом этапе работы, в рамках соответствующих программ (подробное описание – см. ниже).

В рамках подхода применяются следующие стратегии: осуществление деятельности, большей частью связанной с вопросами здравоохранения, в рамках национальных программ и государственной политики, обучение государственных служащих по вопросам здоровья и ВИЧ-инфекции (с включением блока о важной роли общественных организаций), проведение круглых столов и консультаций с правительством, доступ к государственным грантам.

Организации часто принимают необоснованные стратегические решения в отношении текущей деятельности, коммуникации, адвокации и т.д. Ни одна из НПО не проводила комплексного исследования. Как правило, они воспринимали стратегии адаптации, как временный вариант, в надежде, что ситуация улучшится или, по крайней мере, не ухудшится, вопреки опасениям. Вместе с тем, анализ публикаций и законодательства показывает, что не следует ожидать быстрого разрешения сложившейся ситуации или ее улучшения.

## *Вопросы устойчивости*

Следует понимать, что в ситуации выживания международные рекомендации, такие как IDUIT, принципы снижения вреда и подход «Ничего для нас без нас!» могут не соблюдаться. Хотя опрошенные нами НПО поддерживали все эти принципы и рекомендации, многие из них говорили о проблемах с их реализацией. Поскольку ВЕЦА представляет собой один из двух регионов мира, в которых число новых случаев ВИЧ-инфекции продолжает расти, крайне важно провести реформирование законодательства и обеспечить его применение в соответствии с политикой в сфере здравоохранения, а также международными стандартами в сфере общественного здравоохранения и прав человека. Необходимо обеспечить поддержку НПО, которые готовы взять на себя важнейшую роль в адвокации законодательных реформ.

## *Доноры*

Мы наблюдаем замедленную реакцию доноров на нежелательные последствия применения стратегий, которые были ими когда-то разработаны.

Недостаток финансирования из независимых источников рассматривается НПО, как одна из основных проблем. Большинство доноров предпочитают работать в странах, где у них есть поддержка со стороны правительства (что предполагает готовность правительства брать на себя ответственность за соответствующие направления деятельности), поэтому, не удивительно, что в последнее время мы наблюдаем (запланированный) уход доноров из стран ВЕЦА. В ходе интервью доноры заявили о поддержке гражданского общества и понимании, что переход от донорского к государственному финансированию во многих странах вряд ли приведет к ситуации, которая необходима для эффективного ответа на развитие ВИЧ-инфекции и защиты прав ЛУИН. Даже страны со средним уровнем дохода, у которых должна быть финансовая возможность поддерживать общественные организации, демонстрируют нежелание поддерживать те НПО, которые критикуют правительство или занимаются вопросами, спорными с точки зрения правительства. Еще хуже то, что в странах, где происходит переход к государственному финансированию медицинских услуг в связи с ВИЧ-инфекцией, сокращается доля международного финансирования. Нежелательным последствием данной ситуации является то, что НПО, работающие в сфере снижения вреда и реформирования наркополитики, сегодня испытывают повышенное давление со стороны власти. К сожалению, система государственного финансирования не может быть гарантией улучшения ситуации. Имеется несколько примеров того, как государственное финансирование используется для контроля НПО и предупреждения любых критических замечаний и рекомендаций в адрес правительства. В настоящий момент мы наблюдаем ответную реакцию доноров на сложившуюся ситуацию. Применяются различные стратегии: повышение внутренней осведомленности о возможностях финансирования НПО, предоставление средств через другие механизмы в случае, если какие-то направления работы не могут финансироваться открыто, применение гибких условий предоставления грантов (индивидуальные контракты, использование «зонтичных» партнерских организаций) и т.д.

# I\_РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

Для выживания НПО в регионе ВЕЦА большое значение имеет изменение стратегий доноров и поиск ими путей поддержки общественных организаций посредством гибких условий предоставления грантов, финансирования через альтернативные каналы, отказ от публичности во имя безопасности НПО, осознание того, что в странах, где НПО пытаются выжить и адаптироваться к изменяющимся условиям, устойчивость пока не может быть обеспечена. Некоторые страны нуждаются в срочном и чрезвычайном финансировании пока не появится возможность применения более стратегических подходов. НПО важно знать и понимать, что международное сообщество заботится о них и не бросит в трудной ситуации.

Международные доноры, помимо прямых эпидемиологических интервенций, должны инвестировать в адвокацию, мониторинг, профилактику и проведение аутрич-работы на уровне сообществ. Эти направления работы страдают в первую очередь в случае сокращения финансирования и в последнюю очередь включаются в государственные программы.

## *Роль международного сообщества*

Международные НПО в сотрудничестве со своими партнерами из стран ВЕЦА могут направить усилия на повышение осведомленности доноров и адвокацию финансовой и иной поддержки для общественных организаций стран ВЕЦА. Необходимо развивать региональные сети и обмен практическим опытом не только среди активистов, но и среди доноров. Доноры и другие члены международного консорциума могут инициировать сотрудничество и диалог с правительствами стран ВЕЦА для обсуждения принципов принятия решений и защиты интересов этих стран, что предполагает наличие в каждой из них сильного гражданского общества, которое может выступать партнером власти, обеспечивая надзорную функцию и баланс сил в обществе.

# РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ariadne: A Practical Starting Point for Funders: Challenging the closing space for civil society, 2012.  
[http://www.ariadne-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/Ariadne\\_ClosingSpaceReport-Final-Version.pdf](http://www.ariadne-network.eu/wp-content/uploads/2015/03/Ariadne_ClosingSpaceReport-Final-Version.pdf).
2. Brechenmacher S. (2017). - *Civil Society Under Assault: Repression and Responses in Russia, Egypt, and Ethiopia*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.  
[http://carnegieendowment.org/files/Civil\\_Society\\_Under\\_Assault\\_Final.pdf](http://carnegieendowment.org/files/Civil_Society_Under_Assault_Final.pdf).
3. CIVICUS Monitor. (n.d.). World Map – CIVICUS – Tracking conditions for citizen action.  
<https://monitor.civicus.org/>.
4. Council of Europe: Commissioner for Human Rights (2017). The Russian Federation's Law on Foreign Agents contravenes human rights.  
<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-russian-federation-s-law-on-foreign-agents-contravenes-human-rights>.
5. Drug War Facts. Eastern Europe and Central Asia.  
<http://www.drugwarfacts.org/region/eeca#sthash.37KY7AaA.dpuf>.
6. Eastwood, N., Fox, E. and Rosmarin, A. (2016). *A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Across the Globe*. A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Policies Across the Globe. London: Release Legal Emergency & Drugs Service Ltd.  
<https://www.release.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/A%20Quiet%20Revolution%20-%20Decriminalisation%20Across%20the%20Globe.pdf>.
7. Eurasian Regional Consortium (2017). Community-led Assessment of commodities and services for inadequately served populations in Eastern Europe and Central Asia. Regional Report. Vilnius: Eurasian Regional Consortium.  
[http://www.harm-reduction.org/sites/default/files/pdf/rcnf\\_report\\_-\\_community\\_priorities.pdf](http://www.harm-reduction.org/sites/default/files/pdf/rcnf_report_-_community_priorities.pdf).
8. European Centre for Disease Prevention and Control/ WHO Regional Office for Europe (2016). HIV/AIDS surveillance in Europe 2015. Stockholm: ECDC. –  
<https://ecdc.europa.eu/sites/portal/files/media/en/publications/Publications/HIV-AIDS-surveillance-Europe-2015.pdf>.
9. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2017). Hungary, Country Drug Report 2017. Luxembourg: Publications Office of the European Union.  
[http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4521/TD0616148ENN.pdf\\_en](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4521/TD0616148ENN.pdf_en).
10. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2017). Poland, Country Drug Report 2017. Luxembourg: Publications Office of the European Union. –  
<http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4509/TD0116917ENN.pdf>.
11. EU-Russia Civil Society Forum (2017). 2016 Report on The State of Civil Society in the EU and Russia. Berlin: DRA e.V. / German-Russian Exchange.  
[http://eu-russia-csf.org/fileadmin/State\\_of\\_Civil\\_Society\\_Report/18\\_05\\_2017\\_RU-EU\\_Report\\_spaudai\\_Hyperlink\\_Spread.pdf](http://eu-russia-csf.org/fileadmin/State_of_Civil_Society_Report/18_05_2017_RU-EU_Report_spaudai_Hyperlink_Spread.pdf).
12. Freedom House (2017). Nations in Transit 2017.  
<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017>.
13. Freedom House (2016). Freedom in the World 2016.  
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.
14. Freedom House. (2017). Freedom in the World 2017.  
<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017>.
15. Harm Reduction International (2014). The Global State of Harm Reduction 2014. London: Harm Reduction International.  
<https://www.hri.global/files/2015/02/16/GSHR2014.pdf>.
16. Helsinki Foundation for Human Rights (2017). The reform of justice system as systemic threat to rule of law protection in Poland.  
[http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/07/brief\\_constitutional-crisis-and-reform-of-justice-system\\_21072017.pdf](http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/07/brief_constitutional-crisis-and-reform-of-justice-system_21072017.pdf).
17. HIV And AIDS in Eastern Europe & Central Asia.  
<https://www.avert.org/professionals/hiv-around-world/eastern-europe-central-asia>.

# РЕЗУЛЬТАТЫ ОЦЕНКИ

18. Lyman R. and Berendt J. (2017). Poland's Court Crisis Cools Off, but It's Far from Over. The New York Times. <https://mobile.nytimes.com/2017/07/29/world/europe/poland-court-protests-andrzej-duda.html>.
19. OSCE/ODIHR (2017). Opinion on Certain Provisions of the Draft Act on the Supreme Court of Poland. Warsaw: OSCE. [http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/09/313\\_JUD\\_POL\\_30Aug2017\\_en.pdf](http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/09/313_JUD_POL_30Aug2017_en.pdf).
20. OSCE/ODIHR (2017). *Opinion on the Draft Act of Poland on the National Freedom Institute - Centre for the Development of Civil Society*. Warsaw: OSCE. [http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/08/303\\_NGO\\_POL\\_22Aug2017\\_en-1.pdf](http://citizensobservatory.pl/wp-content/uploads/2017/08/303_NGO_POL_22Aug2017_en-1.pdf).
21. Sarosi P. (2017). The Social Roots of the New Drug Scare in Budapest. *Krytyky Polityczna*. <http://politicalcritique.org/cee/hungary/2017/the-social-roots-of-the-new-drug-scare-in-budapest/>.
22. The International Center for Not-for-Profit Law. (2013). Civic Freedom Monitor - Research Center – ICNL. <http://www.icnl.org/research/monitor/>.
23. United Nations Office on Drugs and Crime, International Network of People Who Use Drugs, Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, United Nations Development Programme, United Nations Population Fund, World Health Organization, United States Agency for International Development (2017). *Implementing Comprehensive HIV and HCV Programmes with People Who Inject Drugs: Practical Guidance for Collaborative Interventions*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. [http://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/2017\\_HIV-HCV-programmes-people-who-inject-drugs\\_en.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2017_HIV-HCV-programmes-people-who-inject-drugs_en.pdf).
24. Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (2016). *Global Aids Update*. Geneva: UNAIDS. [http://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/global-AIDS-update-2016\\_en.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/global-AIDS-update-2016_en.pdf).
25. USAID/ICNL (2017). *Legal Basis for the Financial Sustainability of CSOs in Central Asia*. [http://www.icnl.org/programs/eurasia/Legal%20Basis%20for%20the%20Financial%20Sustainability%20of%20CSOs%20in%20Central%20Asia\\_2017\\_eng.pdf](http://www.icnl.org/programs/eurasia/Legal%20Basis%20for%20the%20Financial%20Sustainability%20of%20CSOs%20in%20Central%20Asia_2017_eng.pdf).
26. *What Civil Society Can Do to Develop Democracy*. Presentation to NGO Leaders, February 10, 2004, Convention Center, Baghdad. [https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Develop\\_Democracy021002.htm](https://web.stanford.edu/~ldiamond/iraq/Develop_Democracy021002.htm).
27. ВОЗ, УНП ООН, ЮНЭЙДС (2013). *Техническое руководство для стран по разработке целей в рамках концепции обеспечения всеобщего доступа к профилактике, лечению и уходу в связи с ВИЧ-инфекцией среди потребителей инъекционных наркотиков (обновление 2012 года)*. – ВОЗ: 2013.

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## ШАБЛОНЫ ИНСТРУМЕНТОВ

### ОЦЕНКИ



# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ШАБЛОН ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ КАБИНЕТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО РАБОТЕ НПО

«Оценка возможностей работы НПО в контексте доступа уязвимых групп населения к услугам здравоохранения в выбранных странах региона ВЕЦА»

### ШАБЛОН ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ КАБИНЕТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Страна:

#### *Опишите ситуацию с нормативно-правовой базой по работе НПО в стране*

Укажите информацию о положении НПО, об организационно-правовых формах регистрации НПО, о количестве зарегистрированных НПО. По возможности, укажите информацию о количестве зарегистрированных НПО, работающих в сферах снижения вреда, наркополитики, ВИЧ-инфекции, охраны и поддержке здоровья людей, употребляющих наркотики, а также о барьерах в регистрации или реализации деятельности НПО и нормативно-правовой базе по свободе слова и адвокации для НПО. Существуют ли такие нормативные акты, которые препятствуют международным контактам и доступу к финансовым ресурсам? Есть ли ограничения свободы собраний?

<i>Название документа/ресурса</i>	<i>Краткое описание</i>	<i>Ссылка</i>

*Существуют ли в стране законы или другие правовые документы, регулирующие деятельность НПО? Есть ли законы или другие законодательные инициативы, которые ожидают принятия?*

--

<i>Название документа/ресурса</i>	<i>Краткое описание</i>	<i>Ссылка</i>

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ШАБЛОН ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ КАБИНЕТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ УСТАНОВОК, ТОЧЕК ЗРЕНИЯ, ПОДХОДОВ И СТРАТЕГИЙ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОПИСАННЫХ В ИССЛЕДОВАНИЯХ, СТАТЬЯХ, ПУБЛИКАЦИЯХ, ОНЛАЙН-РЕСУРСАХ И Т.Д. //

**«Оценка возможностей работы НПО в контексте доступа уязвимых групп населения к услугам здравоохранения в выбранных странах региона ВЕЦА»**

### ШАБЛОН ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ КАБИНЕТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Страна:

*Какие подходы/действия НПО, пострадавшие от ограничений возможностей для НПО, описаны в СМИ и других онлайн-ресурсах?*

Укажите информацию о конкретных примерах и/или моделях и о сроках, когда были описаны такие действия/подходы НПО, работающих в сфере снижения вреда и реформирования наркополитики.

<i>Название документа/ресурса</i>	<i>Краткое описание</i>	<i>Ссылка</i>

*Какие подходы/действия НПО из числа тех, которым угрожает риск ограничения возможностей, описаны в публикациях?*

Укажите информацию о конкретных описанных примерах и/или моделях и о сроках, когда были описаны такие действия/подходы НПО, работающих в сфере снижения вреда и реформирования наркополитики.

<i>Название документа/ресурса</i>	<i>Краткое описание</i>	<i>Ссылка</i>

## II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

*Проанализируйте и опишите различные установки, модели, подходы, применяемые НПО в ситуациях, когда они сталкиваются с ограничением возможностей работы, которые описаны в СМИ и других онлайн-ресурсах.*

Проведите аналитический обзор собранных публикаций, а также выводов, которые можно сделать на их основе, в отношении моделей/подходов НПО в ситуациях ограничения возможностей для их работы и опасения по поводу введения таких ограничений, и укажите сроки, когда были описаны такие действия НПО, работающих в сфере снижения вреда и реформирования наркополитики: стратегии предупреждения ухудшения ситуации и возврата к привычным условиям или же сохранения текущей деятельности и своего положения.

<i>Название документа/ресурса</i>	<i>Краткое описание</i>	<i>Ссылка</i>

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3: РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТНЫХ ИНТЕРВЬЮ ДЛЯ ОПИСАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ДЕЙСТВИЙ, УСТАНОВОК, ПОДХОДОВ И СТРАТЕГИЙ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, РАБОТАЮЩИХ В СФЕРЕ СНИЖЕНИЯ ВРЕДА И РЕФОРМИРОВАНИЯ НАРКОПОЛИТИКИ

### «Оценка возможностей работы НПО в контексте доступа уязвимых групп населения к услугам здравоохранения в выбранных странах региона ВЕЦА»

#### Инструкция по проведению полуструктурированных интервью с экспертами, представляющими НПО и сети сообществ

*Полуструктурированное интервью*

#### I\_Вступление

1. Представьтесь, пожалуйста, и назовите организацию и проект, которые вы представляете.
2. Кратко опишите цели и задачи проведения оценки, а также ожидаемую продолжительность интервью.
3. Попросите респондента подписать форму информированного согласия.
4. Уточните, есть ли у респондента вопросы по поводу оценки или процедуры проведения интервью.
5. Задайте респонденту вопросы о его/ее опыте, текущей должности и т.д. – и заполните следующую таблицу:

Имя респондента	
Организация/место работы	
Должность	
Сфера ответственности	

#### II\_Общая ситуация с точки зрения возможностей для работы и развития НПО и сетей сообществ

1. Как бы вы охарактеризовали положение НПО и сетей сообществ в вашей стране?
2. Можно ли сказать, что НПО, работающие в сферах ВИЧ-инфекции, снижения вреда и наркополитики (реформирования наркополитики), находятся в более или менее одинаковом положении с другими НПО?
3. Как это влияет на вашу организацию? В какой ситуации вы сейчас находитесь? Ощущаете ли вы в своей работе последствия сложившейся ситуации?
4. Чего вы ждете от будущего: улучшения, стабильности или ухудшения ситуации?

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## III\_Что делает ваша организация, чтобы справиться со сложившейся ситуацией?

1. Существуют ли уже / ожидаются какие-то особые проблемы у НПО, работающих в сферах ВИЧ-инфекции, снижения вреда и реформирования наркополитики?
2. Есть ли какие-то особые возможности у НПО, работающих в сферах ВИЧ-инфекции, снижения вреда и реформирования наркополитики?

## IV\_Стратегии для обеспечения дальнейшей деятельности вашей организации

1. Имеющиеся или ожидаемые риски, с точки зрения деятельности организации (с какими рисками в работе вы встречаетесь сейчас и с какими можете столкнуться в будущем?)
2. Имеющиеся или ожидаемые новые возможности, с точки зрения деятельности организации.
3. Имеющееся положение, с точки зрения деятельности организации (каким образом вы сейчас позиционируете себя: сотрудничаете с властью, стараетесь быть незаметными, активно протестуете?).
4. Ожидаемое в будущем положение, с точки зрения деятельности организации (будете ли вы позиционировать себя по-другому, если ситуация изменится?)
5. Стратегии продолжения работы в текущей ситуации.
6. Стратегии продолжения работы в ожидаемой ситуации.
7. Ключевые проблемы.

## V\_Какая поддержка вам необходима в данной ситуации, чтобы продолжать свою работу?

1. Потребности.
2. Поддержка на национальном уровне.
3. Поддержка на международном уровне.
4. У вас уже есть поддержка или доступ к ней.

## VI\_ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Есть ли у вас предложения по поводу того, как изменить ситуацию к лучшему или как ее стабилизировать, чтобы она не развивалась по российскому сценарию?
2. Есть ли у вас какие-либо предложения к AFEW по поводу того, как вам можно помочь улучшить сложившуюся ситуацию?

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 4: АНКЕТА, КОТОРАЯ РАСПРОСТРАНЯЛАСЬ НА ОБЩЕРОССИЙСКОМ ГРАЖДАНСКОМ ФОРУМЕ (ДОКЛАД О СОСТОЯНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЕС И РОССИИ – 2016)



1. Пожалуйста, укажите имя организации и контактные данные (не обязательно).

2. Как вы считаете, ситуация, связанная с работой вашей НПО, за последние три года стала:

лучше

хуже

осталась без изменений

3. Как вы оцениваете контекстные условия в вашей НПО в отношении правовых устоев, финансирования, пожертвований от частных лиц, общественного мнения, государственной поддержки, волонтерства и освещения в СМИ?

Контекстные условия	Крайне отрицательные 1	Отрицательные 2	Нейтральные 3	Положительные 4	Прекрасные 5	Не применимо
в отношении правовых устоев						
в отношении финансирования						
в отношении пожертвований от частных лиц						
в отношении общественного мнения						
в отношении государственной поддержки						
в отношении волонтерства						
в отношении освещения в СМИ						

## II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

4. С какими видами проблем столкнулись общественные организации в вашей стране в прошлом году?  
(Укажите три из них и объясните одним–двумя предложениями)

5. С какими проблемами столкнулась ваша организация в прошлом году?  
(Укажите три из них и объясните одним–двумя предложениями)

6. Что ваша организация предприняла для разрешения данных проблем?

7. Нашла ли ваша организация эффективные решения или передовые методы для разрешения данных проблем?  
(Кратко опишите их)

\*Под «передовыми методами» подразумеваются инновационные решения, подходы или инициативы, которые позволяют общественным организациям решать проблемы и реагировать на трудности.

8. Какое из перечисленных ниже направлений деятельности является определяющим для вашей организация?

Права человека

Наркополитика

Снижение вреда

Общественное здравоохранение, услуги для ЛЖВ

Сеть людей, употребляющих наркотики

9. В каком статусе ваша организация осуществляет свою деятельность:

Официально зарегистрированной организации

Неофициальной организации (местного уровня)

Неофициальной организации (профессионального уровня)

Другом: ...

10. Как долго существует ваша организация?

Менее года

От 1 года до 5 лет

6–10 лет

10–20 лет

Более 20 лет

11. Сколько человек (штатных сотрудников, волонтеров и пр.) были вовлечены в деятельность вашей организации в 2016 году?

Менее 10 человек

10–50 человек

50–100 человек

100–200 человек

Более 200 человек

## II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

12. На каком уровне работает ваша организация (можно выбрать 1–2 варианта)?

Только столица

Большой город/город

Сельская община

Область

На уровне государства

На международном уровне

13. Готовы ли вы поделиться передовыми практиками вашей организации с другими НПО, в других странах в том случае, если нам потребуются ранее опрошенные респонденты? Если вы готовы это сделать, оставьте, пожалуйста, ваши контактные данные. С вами свяжется исследователь, чтобы организовать интервью (которое будет зависеть от особенностей исследования). Случаи контактирования с респондентами будут рассматриваться отдельно от результатов исследования.

Если вы предпочитаете прислать нам ваши записи о передовых практиках вашей организации, пожалуйста, напишите об этом здесь.

Отправьте заполненную анкету/вопросный лист по одному из следующих адресов:

Janine Wildschut / Жанин Вилдсхут: [janine\\_wildschut@afew.nl](mailto:janine_wildschut@afew.nl),

Magdalena Dabkowska / Магдалена Дабковская: [m.a.dabkowska@gmail.com](mailto:m.a.dabkowska@gmail.com).

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5: РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ ЭКСПЕРТНЫХ ИНТЕРВЬЮ С ДОНОРАМИ ДЛЯ ОПИСАНИЯ ИХ ПОДХОДОВ И ИДЕЙ, СВЯЗАННЫХ С ПОДДЕРЖКОЙ НПО В СТРАНАХ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

«Оценка возможностей работы НПО в контексте доступа уязвимых групп населения к услугам здравоохранения в выбранных странах региона ВЕЦА»

### Инструкция по проведению полуструктурированных интервью с донорами

#### I\_Вступление

1. Представьтесь, пожалуйста, и назовите организацию и проект, которые вы представляете.
2. Кратко опишите цели и задачи проведения оценки, а также ожидаемую продолжительность интервью.
3. Попросите респондента подписать форму информированного согласия.
4. Уточните, есть ли у респондента вопросы по поводу оценки или процедуры проведения интервью.
5. Задайте респонденту вопросы о его/ее опыте, текущей должности и т.д. и заполните следующую

Имя респондента	
Организация/место работы	
Должность	
Сфера ответственности	

#### II\_ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ В ОБЛАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ СТРАН С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ДЛЯ РАБОТЫ НПО

1. Есть ли у вас примеры стран со все более усложняющимися условиями для работы общественных организаций, в которых вы оказываете поддержку НПО? Какие возникают проблемы для доноров в этой ситуации?
2. Прекращали ли вы когда-либо поддержку НПО потому, что правительство страны было против вашего присутствия как донора, или это очень усложняло работу НПО, или потому, что получение НПО иностранного финансирования создавало риски для ее существования или безопасности?
3. Есть ли в вашей практике случаи, когда вы начинали поддерживать общественную организацию именно по причине ограничения возможностей для работы НПО?
4. Как вы оцениваете положение НПО, работающих в сфере снижения вреда, и объединений сообществ ЛУИН среди общественных организаций?
5. Какие действия/стратегии вы выбираете для того, чтобы реагировать на риски и последствия ограничения возможностей для работы НПО?

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## III\_Выбор стран и партнерских организаций

1. Что для вас является критериями при выборе партнеров? Вы выбираете партнеров, тесно взаимодействующих с государством? Активистов? Союзников? Для вас важны открытость и активность или, наоборот, скрытность?
2. Что для вас является критериями при выборе партнеров в условиях ограничения возможностей для работы НПО? Вы выбираете партнеров, сотрудничающих с государственными структурами? Или, наоборот, не работаете с ними? Союзников и активистов? Тихих или активных? Тех, кто идет на риск, или тех, кто предпочитает безопасность?
3. Специфика ситуации НПО, работающих в сфере снижения вреда и наркополитики.
4. Специфика ситуации с поддержкой сообщества ЛУИН.

## IV\_Условия и правила предоставления финансирования

1. Могут ли в вашей стороне быть такие условия или правила предоставления финансирования, которые окажутся проблематичными для НПО в условиях ограниченных возможностей для их деятельности?
2. Сталкиваетесь ли вы с какими-либо практическими проблемами при оказании поддержки НПО в условиях ограниченных возможностей для их деятельности?
3. Были ли случаи, когда вы корректировали или изменяли свои официальные процедуры, чтобы НПО могли получать финансирование, – например, если НПО не могут соответствовать установленным требованиям из-за сокращения возможностей для их работы?

## V\_ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Что вызывает у вас обеспокоенность в плане донорской поддержки общественных организаций в условиях ограниченных возможностей для их деятельности?
2. Есть ли у вас предложения или рекомендации по улучшению поддержки НПО, работающих в сфере снижения вреда, в условиях сокращения возможностей для их деятельности?
3. Каковы ваши ожидания в отношении развития ситуации на ближайшие годы?
4. Как бы вы посоветовали НПО позиционировать себя в условиях сокращения возможностей для их деятельности (например, выполнять новые требования, сотрудничать с государством, протестовать, становиться активистами, закрывать организации)?
5. Есть ли у вас какие-либо предложения к AFEW по поводу того, как помочь улучшить сложившуюся ситуацию?

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 6 : ФОРМА СОГЛАСИЯ НА УЧАСТИЕ В ИНТЕРВЬЮ



### Согласие на участие в интервью

#### *Восполняя пробелы: здоровье и права уязвимых групп: AFEW Интернешнл*

Я согласен/согласна участвовать в исследовании по вопросам гражданского сообщества в странах Восточной Европы и Центральной Азии и подтверждаю, что:

1. я получил/получила достаточно информации об этом исследовании, мне четко объяснили цель исследования и условия моего участия. Я полностью прочитал/прочитала информационный лист/мне подробно пересказали его содержание;
2. я согласен/согласна участвовать в интервью на основе изложенных выше условий;
3. мне предоставили копию этой формы согласия, подписанную интервьюером.

Подпись участника: \_\_\_\_\_ Дата: \_\_\_\_\_

Подпись исследователя: \_\_\_\_\_ Дата: \_\_\_\_\_

Для получения более подробной информации об исследовании, пожалуйста, обращайтесь к Janine Wildschut / Жанин Вилдсхут: [janine\\_wildschut@afew.nl](mailto:janine_wildschut@afew.nl).

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 7: ИНФОРМАЦИЯ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ДЛЯ РЕСПОНДЕНТОВ



### **Интервью с НПО, которые работают в странах ВЕЦА в сферах снижения вреда и наркополитики** **Вступление**

В настоящее время в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии наблюдается тенденция к резкому сокращению числа НПО. В основном, это связано с влиянием России или происходит по инициативе местных националистических лидеров. Поразительно, но в большинстве случаев это касается НПО, работающих в сферах общественного здравоохранения, прав человека и экологии. Общественным организациям, предоставляющим услуги снижения вреда, становится все сложнее выживать, поскольку «корни» снижения вреда упираются в права человека, а вопросы наркополитики и общественного здравоохранения активно обсуждаются во всем мире. Тенденция к сокращению числа НПО вызывает серьезную озабоченность, поскольку она может постепенно «свести на нет» прогресс, достигнутый в работе НПО за последние десятилетия.

В исследованиях, посвященных общественным организациям, немного информации об НПО, занимающихся снижением вреда и наркополитикой в странах ВЕЦА. Нам было известно о некоторых НПО и сетях сообществ, которые находятся под значительным давлением, и о проблемах, с которыми сталкиваются доноры, выделяющие финансирование на программы снижения вреда и реформы наркополитики. Эта информация была весьма ограниченной. Именно поэтому мы решили провести исследование. Мы хотели узнать как можно больше о возможностях работы НПО, – в частности, связанных с доступом к медицинским услугам и услугам по защите прав людей, употребляющих наркотики, а также о дилеммах, проблемах и соображениях доноров, оказывающих поддержку НПО в странах, где ограничивают возможности для их работы.

Это не разностороннее научное исследование, а скорее сканирование общей ситуации, о результатах которого мы хотели бы проконсультироваться с вами, поскольку вы являетесь экспертом в своей конкретной ситуации (или текущей ситуации в стране). Интервью будут проводиться в Польше, Венгрии, России, Таджикистане, Кыргызстане и Казахстане с 4–5 организациями, которые занимаются снижением вреда и наркополитикой, сетями сообществ и пятью донорами. Респондентов из этих стран мы попросим заполнить короткую анкету. В исследование также будут включены Украина, Грузия, Узбекистан и Армения.

### **Приглашение к участию в интервью и его объяснение**

Вы – один из тех, кого мы приглашаем принять участие в интервью, чтобы поговорить об НПО и ситуации в вашей стране. Это интервью займет 1–1,5 часа. Интервью будет записано на диктофон и затем расшифровано.

Интервью будет **анонимным** и **конфиденциальным**. Это означает, что ваше имя и любая другая информация, при помощи которой вас можно идентифицировать, не будет записана. Если вы в процессе интервью случайно упомянете свое имя или имена других людей, эта информация будет удалена при расшифровке интервью. Содержание беседы с интервьюером будет использовано только для целей данного исследования. Вас будет невозможно определить, как одного из его участников: отчеты об исследовании не будут содержать подлинных имен, исключая ситуацию, если вы сами захотите, чтобы в отчете использовалось ваше подлинное имя. После расшифровки все звуковые записи будут уничтожены. Обратите внимание, что исследование проводится международной организацией из Нидерландов, и поэтому записи интервью не будут предоставлены никаким должностным лицам или СМИ в России или Казахстане.

## II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

Во время интервью вас будут спрашивать о ситуации в вашей стране, о деятельности общественных организаций в целом и вашей организации в частности, о том, как вы справляетесь с проблемами, и какие возможности вам предоставляет ситуация. Нас интересуют примеры конкретной деятельности НПО и сетей сообществ в области снижения вреда и наркополитики по сравнению с деятельностью других НПО. Мы также хотели бы узнать ваше мнение о том, как улучшить эту ситуацию или как справиться с проблемами, которые возникают и могут возникнуть в будущем.

Если вы почувствуете дискомфорт по поводу того или иного вопроса, заданного интервьюером, вы можете отказаться отвечать на этот вопрос. Если чувство дискомфорта вас не покинет, вы можете вообще прекратить интервью. Вы можете прекратить интервью в любое время, без объяснения причин. Пожалуйста, помните, что участие в интервью и ответы на вопросы носят абсолютно добровольный характер!

После проведения исследования, как его результат, будет опубликован отчет. Мы надеемся, что исследование и отчет помогут нам улучшить ситуацию с доступом к здравоохранению, социальным услугам и услугам защиты прав человека в отношении людей, которые употребляют наркотики и мигрируют в поисках заработков или по другим причинам.

Для более подробной информации, пожалуйста, обращайтесь к Жанин Вилдсхут или Магдалене Дабковской: [janine\\_wildschut@afew.nl](mailto:janine_wildschut@afew.nl), [m.a.dabkowska@gmail.com](mailto:m.a.dabkowska@gmail.com).

# II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

## ПРИЛОЖЕНИЕ 8: ИНФОРМАЦИЯ ОБ ИССЛЕДОВАНИИ ДЛЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ДОНОРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ



### Интервью с представителями доноров, отвечающими за поддержку программ в сферах снижения вреда и наркополитики в странах ВЕЦА

#### Вступление

В настоящее время в странах Центральной и Восточной Европы и Центральной Азии наблюдается тенденция к резкому сокращению числа НПО. В основном, это связано с влиянием России или происходит по инициативе местных националистических лидеров. Поразительно, но в большинстве случаев это касается НПО, работающих в сферах общественного здравоохранения, прав человека и экологии. Общественным организациям, предоставляющим услуги снижения вреда, становится все сложнее выживать, поскольку «корни» снижения вреда упираются в права человека, а вопросы наркополитики и общественного здравоохранения активно обсуждаются во всем мире. Тенденция к сокращению числа НПО вызывает серьезную озабоченность, поскольку она может постепенно «свести на нет» прогресс, достигнутый в работе НПО за последние десятилетия.

В исследованиях, посвященных общественным организациям, немного информации об НПО, занимающихся снижением вреда и наркополитикой в странах ВЕЦА. Нам было известно о некоторых НПО и сетях сообществ, которые находятся под значительным давлением, и о проблемах, с которыми сталкиваются доноры, выделяющие финансирование на программы снижения вреда и реформы наркополитики. Эта информация была весьма ограниченной. Именно поэтому мы решили провести исследование. Мы хотели узнать как можно больше о возможностях работы НПО, – в частности, связанных с доступом к медицинским услугам и услугам по защите прав людей, употребляющих наркотики, а также о дилеммах, проблемах и соображениях доноров, оказывающих поддержку НПО в странах, где ограничивают возможности для их работы.

Это не разностороннее научное исследование, а скорее сканирование общей ситуации, о результатах которого мы хотели бы проконсультироваться с вами, поскольку вы являетесь экспертом в своей конкретной ситуации (или текущей ситуации в стране). Интервью будут проводиться в Польше, Венгрии, России, Таджикистане, Кыргызстане и Казахстане с 4–5 организациями, которые занимаются снижением вреда и наркополитикой, сетями сообществ и пятью донорами. Респондентов из этих стран мы попросим заполнить короткую анкету. В исследование также будут включены Украина, Грузия, Узбекистан и Армения.

#### Приглашение к участию в интервью и его объяснение

Мы хотели бы предложить вам принять участие в интервью, чтобы обсудить видение и подходы вашей организации. Интервью займет у вас один час времени. Интервью будет записано на диктофон и затем расшифровано.

Интервью является **анонимным** и **конфиденциальным**. Это означает, что интервьюером нигде не будет зафиксировано ни ваше имя, ни какие-либо другие данные, при помощи которых вас можно было бы идентифицировать. Если вы случайно назовете свое имя или имена других людей, из стенограммы эта информация будет удалена. Данные, предоставленные вами в ходе интервью, будут использоваться только для целей исследования и таким образом, что ваше участие в интервью нельзя будет отследить. Отчеты по результатам исследования не будут содержать упоминания (настоящих) имен, за исключением случаев, если вы сами этого *захотите*. После расшифровки все аудиозаписи будут уничтожены. Обратите внимание, что исследование проводится международной организацией из Нидерландов, и интервью не будут передаваться никаким представителям государственных органов.

## II\_ПРИЛОЖЕНИЯ

В ходе интервью мы будем задавать вам вопросы, касающиеся вашей поддержки НПО в условиях сокращения возможностей для их работы, проблем, с которыми вы сталкиваетесь, путей их решения, а также перспектив, которые открывает для вас сложившаяся ситуация. В частности, нас будет интересовать ваше мнения о положении сетей сообществ и определенных НПО, работающих в сферах снижения вреда и наркополитики, в сравнении с положением других сетей сообществ и НПО. Также мы попросим вас рассказать нам о вашем видении того, как можно улучшить ситуацию и как справляться с проблемами в будущем.

Если вы почувствуете дискомфорт по поводу того или иного вопроса, заданного интервьюером, вы можете отказаться отвечать на этот вопрос. Если чувство дискомфорта вас не покинет, вы можете вообще прекратить интервью. Вы можете прекратить интервью в любое время, без объяснения причин. Пожалуйста, помните, что участие в интервью и ответы на вопросы носят абсолютно добровольный характер!

После проведения исследования, как его результат, будет опубликован отчет. Мы надеемся, что выводы, основанные на результатах данного исследования, помогут нам в планировании последующих шагов нашей региональной работы, направленной на улучшение положения НПО и сетей сообществ.

Для более подробной информации, пожалуйста, обращайтесь к Жанин Вилдсхут или Магдалене Дабковской: [janine\\_wildschut@afew.nl](mailto:janine_wildschut@afew.nl), [m.a.dabkowska@gmail.com](mailto:m.a.dabkowska@gmail.com)



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands



Исследование осуществлялось в рамках проекта «Восполняя пробелы: здоровье и права уязвимых групп населения – 2.0», финансируемого Министерством иностранных дел Нидерландов.

#### **Контактная информация**

---

*AFEW Интернешнл*  
Van Diemenstraat 48  
1013 NH Amsterdam  
The Netherlands

Телефон: +31206381718  
Эл. адрес: [info@afew.nl](mailto:info@afew.nl)

Сайт: [www.afew.org](http://www.afew.org)  
Facebook: [AFEWInternational](https://www.facebook.com/AFEWInternational)  
Twitter: [AFEW\\_Int](https://twitter.com/AFEW_Int)

© *AFEW Интернешнл, 2018*