

УДК 327.7(575.2+100)

## ТРЕНД ОГРАНИЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПО В КЫРГЫЗСТАНЕ И В МИРЕ

*А.М. Акматалиева*

Проведено исследование сектора НПО, набравшего широкий и динамичный темп развития в Кыргызстане, благодаря иностранной финансовой и идеологической помощи. Отмечено, что начавшаяся серьезная критика в условиях евразийской интеграции может способствовать сокращению зарубежного финансирования, что повлечет значительное сокращение количества местных НПО и даже ослабление гражданского общества в целом в республике.

*Ключевые слова:* НПО; контроль финансовой деятельности; иностранный агент; сокращение количества НПО.

---

## TREND OF RESTRICTING NGO ACTIVITIES IN KYRGYZSTAN AND IN THE WORLD

*A.A. Akmatolieva*

The article considers research of NGO sector, which has been developing dynamically in numbers and scale in Kyrgyzstan with the help of international financial and ideological support. It is noted that the begun serious criticism within the context of Eurasian integration can promote reduction of foreign financing that will entail drastically reduction in numbers of local NGO and it may lead to the loosening role of the civil society as whole in the republic.

*Keywords:* NGO; financial control of activity; foreign agent; reduction of NGO number.

Кыргызстан с принятием новой редакции Закона о деятельности НКО в 2015 г. пополнил список стран, где за последние годы были введены ограничения для НПО, занимающихся политическими вопросами, такими как демократизация и права человека, финансируемыми преимущественно западными фондами и государствами. Такая инициатива стала возможной в контексте вступления республики в Таможенный союз и ЕАЭС в условиях внешней политики, ориентированной в сторону Москвы. Данной тенденции способствуют, с одной стороны, сами НПО, преимущественно пропагандирующие западные политические ценности и выступающие против евразийской интеграции, что четко позиционирует их с Западом, а с другой – информационная пропаганда в СМИ со стороны пророссийских аналитиков, демонизирующих НПО в качестве реципиентов западных денег и потенциальных источников политической нестабильности. Однако не следует забывать, что международными донорами для местных НПО выступают фонды и организации, чьими членами являются не только западные государства, но также Китай и Россия. Другой вопрос, почему на уров-

не этих международных организаций не следует поднимать вопрос о приоритете целей, на которые распределяются ресурсы, а также незападным государствам активно использовать для распространения своих ценностей тот же инструмент НПО.

Экс-посол США в Кыргызстане с 2011 по 2015 г. Памела Спартлен в своей статье относительно демократии в Центральной Азии, в частности о необходимости поддерживать “островок демократии”, отмечает, что “зерна”, посаженные Вашингтоном для развития гражданского общества в Кыргызстане дали “ростки” в виде многочисленных состоявшихся и сильных НПО, способных теперь самостоятельно бороться за демократические ценности. Создание открытого общества – самое “главное достижение” республики за годы независимости, считает она и добавляет, что “Кыргызстан как «маяк надежды» в Центральной Азии требует дальнейшей поддержки со стороны США в вопросах демократизации” [1].

Безусловно, сегодня в Кыргызстане ряд НПО играют ключевую роль в общественно-политической жизни республики, обуславливая повестку дня общественных дискуссий и даже оказывая

влияние на государственные органы власти. Некоторые НПО имеют разветвленную сеть по всей республике, что позволяет им эффективно и скоординированно получать информацию из регионов. В некоторых отчетах НПО содержится информация, которую государственные органы и органы местного самоуправления склонны умышленно или ненамеренно скрывать. Особенно ярко это проявилось до и после Тюльпановой революции 2005 и 2010 гг., когда чиновники демонстрировали спокойствие и благополучную картину, а гражданский сектор говорил о решимости граждан бороться с авторитарным семейно-клановым правлением в контексте сложного социально-экономического положения и коррумпированной системы.

Лидеры НПО, которых упоминает в своей статье П. Спартлен, – Коалиция за демократию и гражданское общество, Интербиллим, Фонд за международную толерантность и др. – известны практически каждому в Кыргызстане, что говорит о степени их популярности в публичном дискурсе. Достаточно распространенным является присутствие представителей НПО при любых общественно значимых мероприятиях и даже при отборе кандидатов в государственные структуры, не говоря об их популярности в СМИ. Мы знаем примеры, когда лидеры НПО становились законодателями или переходили на государственную службу после активной деятельности в НПО. С одной стороны, это свидетельствует о том, что лидеры НПО используют свой социальный капитал – авторитет и славу – для получения политического капитала, а с другой – демонстрирует пример девальвации самого сектора в условиях общественного осуждения и сложности выживания в условиях жесткой конкуренции за гранты.

Тем не менее, сектор НПО, набравший широкий и достаточно динамичный темп развития за годы независимости во многом благодаря иностранной финансовой и идеологической донорской помощи, начал подвергаться серьезной критике в республике, пережившей два этапа Тюльпановой революции. При этом основными донорами политической деятельности НПО в Кыргызстане выступают ЮСАИД, Международный республиканский институт, Национальный демократический институт, ОБСЕ, Фонд Сороса и др.

С одной стороны, роль НПО в качестве балансирования общественного мнения в условиях авторитарного правления первых двух президентов демонстрировал мужественный пример борьбы за права обычных граждан, желающих участвовать и оказывать влияние на те или иные решения политиков, создавая уникальный пример

в Центральноазиатском регионе. Именно это обусловило возможность смены власти в республике, когда обычные граждане, мобилизованные в той или иной степени активистами НПО и оппозиционными силами, готовы были отстаивать свои права ценою жизни. Следует также не забывать, что в первые годы независимости в тяжелых социально-экономических условиях, активисты гражданского сектора во многом вынуждены были искать работу в деятельности НПО как источнике доходов. Именно наиболее предприимчивые и инициативные начинали свою деятельность в НПО, что для некоторых послужило трамплином для публичной политики и далее в государственные органы власти. Как отмечает К. Баялиева-Жайлобаева, работниками НПО чаще всего являются молодые люди 18–35 лет, кыргызы, женщины с университетским образованием [2]. А до 2000-х гг. государство приветствовало международных доноров, готовых предоставить финансовые ресурсы, что помогало решить краткосрочные вопросы и снижать уровень недовольства в республике.

Однако из практически 10–12 тыс. НПО в Кыргызстане можно перечислить только 20–30 наиболее активных на данном этапе, остальная часть это либо “однопроектные” организации, либо потерявшие свою актуальность объединения. Так, в обзоре гражданского общества Азиатского банка развития за 2011 г. упоминаются лишь 600 НПО/НКО, отчитывающихся в Государственной налоговой инспекции [3]. Критичным является тезис о том, что в условиях снижения зарубежного финансирования местные НПО ждут значительное сокращение и даже ослабление гражданского общества в целом.

С другой стороны, нет гарантий, что сами НПО не могут стать марионетками стратегии других акторов, получая от них гранты на строго определенные цели. К примеру, есть в СМИ упоминания о том, что некоторые НПО накануне июньских событий 2010 г. активизировались именно на юге республики и собирали информацию о международных отношениях и об интенциях лидеров узбекской диаспоры [4]. Генсек ОДКБ Н. Бордюжа также акцентирует внимание на том, что “организации, которые финансируются из-за рубежа, потом становились “тараном” при решении некоторых политических задач, которые абсолютно не соответствовали суверенитету и территориальной целостности страны” [5].

Более того, в Кыргызстане обвиняют НПО за защиту таких нетрадиционных ценностей, как права ЛГБТ, за стремление поощрять сокращение численности населения путем программ по планированию семьи, а также за поощрение сексуальных

отношений в подростковом возрасте в виде распространения информации о половых отношениях среди школьников. Эти ценности не приемлет большинство населения – приверженцев традиционных религий и особенно общество с нарастающей тенденцией исламизации. Именно западные МНПО, в частности президент Фридом Хаус Марк Лагон, выступают открыто против принятия законопроектов, запрещающих пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений в Кыргызстане [6]. Таким образом, западные НПО в социуме начинают восприниматься как “пропагандисты” ценностей, чуждых кыргызстанскому менталитету, и вызывают враждебные настроения. Очень часто в СМИ это расценивается как вмешательство во внутренние дела республики. В этом контексте в интересах государственной безопасности оправдано, что власти пытаются контролировать деятельность НПО, занимающихся политическими вопросами, затрагивающими другие сферы общественной жизни.

После инициированного законопроекта об “иностранных агентах” в России в 2012 г. в Кыргызстане, в контексте вступления в ЕАЭС, инициировали аналогичный законопроект сначала в 2013 г. затем в мае 2014 г., что вызвало неоднозначные споры и дискуссии. С одной стороны, внешняя политика республики, преимущественно ориентированная в сторону Кремля, на данном этапе позволила властям открыто выступить с критикой прозападных НПО. Следует отметить, что именно прозападно настроенные общественные организации выступали против вступления Кыргызстана в Таможенный союз.

4 июня 2015 г. Жогорку Кенеш Кыргызстана одобрил законопроект “О деятельности НКО”, согласно которому НКО, занимающиеся политической деятельностью, приравниваются к “иностранным агентам”, что требует от них сдачи отчетов в Налоговую службу, Социальный фонд и Министерство юстиции. В проекте Закона говорится, что иностранные агенты – это “некоммерческая организация, ... которая получает денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ) (далее – иностранные источники), и, которая участвует, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности,

осуществляемой на территории Кыргызской Республики” [7]. Политической деятельностью признаются “участие (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях. К политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, охраны здоровья граждан, социальной поддержки и защиты граждан, социальной поддержки инвалидов, защиты материнства и детства, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, а также благотворительная деятельность” [8].

Ключевыми оппонентами законопроекта в Кыргызстане выступили сами НПО Кыргызстана, 43 из них обратились с письмом к президенту с призывом не поддерживать законопроект. В тексте обращения говорится: “Безопасность страны следует обеспечивать не за счет ограничения деятельности НПО, установления для них новых барьеров. Ее нужно обеспечивать за счет эффективной работы органов национальной безопасности, которые обязаны держать под контролем всех, кто может нести потенциальную угрозу, будь это физические лица, коммерческие или некоммерческие организации, государственные органы или другие субъекты” [9]. Представители других международных организаций, таких как ООН, ОБСЕ и ЕС также выступили против такой инициативы [10]. По существушему законодательству получается, что все НКО делятся на “иностранных агентов” и НПО, занимающиеся неполитической деятельностью.

Однако есть тонкая грань между интересами государства и интересами правящей элиты, которые часто подменяются, и режимы сами приравнивают свою безопасность и безопасность государства. Исходя из этого, необходимо чтобы НПО сами были заинтересованы в прозрачности своей деятельности и работали не в ущерб национальным интересам, осознавая менталитет народа, а государство создавало условия для трансляции идей гражданского сектора и площадку для обсуждения значимых вопросов.

Следует отметить, что Кыргызстан не единственная республика, где за последние годы велись такие попытки ограничения деятельности НПО. За последние три года, по данным “Гардиан”, в 60 государствах мира были введены подобного рода ограничения, включая такие страны,

как Россия, Египет, Азербайджан, Израиль, Венгрия, Индия и т. д. [11]. В 2014 г. Фонд Карнеги в Вашингтоне выпустил доклад с обоснованием наметившегося тренда напористого и широко-масштабного отталкивания иностранной помощи в вопросах демократизации и прав человека в развивающихся и посткоммунистических государствах [11].

Отличительной чертой данного тренда авторы отчета считают закрытие границ тех государств, которые ранее были открыты для иностранной помощи. Одной из ключевых фигур нового тренда стал российский президент В. Путин, поэтому неслучайно, что Кыргызстан, попав в орбиту активного влияния Москвы, также решил взять под контроль деятельность НПО.

В отчете приводятся следующие основные индикаторы контроля деятельности НПО в мире:

- ограничения в финансировании – в Иордании НПО необходимо согласие Кабинета министров для получения иностранного гранта; в Эфиопии НПО, получающие более 10 % своего финансирования из-за рубежа, не имеют права заниматься проектами по правам человека или верховенства права;
- делегитимация, маргинализация и демонизация НПО, получающих иностранные гранты в публичном дискурсе;
- ввести ограничения в проведении тренингов, конференций, круглых столов, организованных иностранными организациями, расценивая их как вмешательство во внутренние дела государства;
- отказ иностранным наблюдателям в мониторинге выборов;
- отказ в предоставлении помощи развитию политических партий [12].

Таким образом, ограничение деятельности НПО в Кыргызстане и в мире имеет свои объективную и субъективную стороны. С одной стороны, тренд ограничения заражает по принципу домино отдельные регионы мира, а с другой – авторитарные режимы используют это во благо собственной безопасности. Безусловно, негативный имидж США в мире как экспортера “цветных революций” особенно на постсоветском пространстве, а также агрессивная внешняя политика Вашингтона, дали толчок для многих стран задуматься о негативных последствиях информационной войны, которая стала представлять реальную угрозу для правя-

щих режимов и стабильности государств. Однако не следует забывать: в случае Кыргызстана речь о закрытии отдельных НПО не идет, но на уровне публичного дискурса осуждение их деятельности может присутствовать.

#### Литература

1. *Spartlen Pamela*. Democracy in Central Asia: Supporting Kyrgyzstan’s “Island of Democracy”. The Ambassadors REVIEW. Fall 2014. Pp. 10–13.
2. *Bayaliev-Jailobaeva K.* A new look: professionalization of NGO in Kyrgyzstan. Central Asian Survey, 2014. Vol. 33. Pp. 360–374.
3. Краткий обзор гражданского общества Кыргызстана. АБР, 2011.
4. *Тиленов Ж.* Кыргызстан. Что такое НПО и из чьих рук они едят. URL: <http://kabarlar.org/people/2612-kyrgyzstan-chto-takoe-npo-i-iz-chh-ruk-oni-edyat.html>
5. НПО Кыргызстана в поле зрения ОДКБ. URL: <http://rus.azattyk.org/content/article/26890889.html> 09.03.2015
6. <http://freedomhouse.kg/kyrgyzstan-prezidentu-sleduet-nalozhit-veto-na-antigejskij-zakon/>
7. Проект Закона Кыргызской Республики “О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики” – Внести в Закон Кыргызской Республики “О некоммерческих организациях” (газета “Эркин Тоо” от 3 ноября 1999 года № 86) следующие дополнения.
8. URL: <http://kg.akipress.org/news:607710>
9. Civic Solidarity’s statement. URL: <http://iphronline.org/kyrgyzstan-otklonit-zakonoproekt-ob-inostrannyh-agentah-na-plenarnom-zasedanii-20150526.html><http://iphronline.org/kyrgyzstan-otklonit-zakonoproekt-ob-inostrannyh-agentah-na-plenarnom-zasedanii-20150526.html>
10. Human rights groups face global crackdown ‘not seen in a generation’. URL: <http://www.theguardian.com/law/2015/aug/26/ngos-face-restrictions-laws-human-rights-generation>
11. *Carothers T.* and Brechenmacher S. Closing space. Democracy and humans rights support under fire. Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC, 2014.
12. *Carothers T.* and Brechenmacher S. Closing space. Democracy and humans rights support under fire. Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC, 2014.