

УДК 32.019. 5(575.2)

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В КЫРГЫЗСТАНЕ

Ф.Д. Хайбулина

Представлен анализ становления и основной сферы деятельности неправительственных организаций республики, являющихся неотъемлемой частью гражданского общества. Затрудняет работу НПО и тот факт, что до сих пор не принят закон о лоббировании, что препятствует продвижению неправительственными организациями как своих интересов, так и интересов целевых групп. В целом, несмотря на обозначенные недостатки, можно отметить, что так называемый третий гражданский сектор в Кыргызстане является довольно развитым и имеет заметное влияние на общественно-политическую жизнь в стране. Даны рекомендации по усилению эффективности работы гражданского сектора.

Ключевые слова: гражданское общество; коммуникация; публичная власть.

КЫРГЫЗСТАНДАГЫ ӨКМӨТТҮК ЭМЕС УЮМДАРДЫН ИШ ЖҮРГҮЗҮҮСҮНҮН ӨЗГӨЧӨЛҮКТӨРҮ

Ф.Д. Хайбулина

Макалада жарандык коомдун ажырагыс бөлүгү болуп эсептелген республикадагы өкмөттүк эмес уюмдардын калыптанышы жана негизги ишмердик чөйрөсү талдоого алынган. Бейөкмөт уюмдардын ишине кандайдыр-бир топтун кызыкчылыктарын коргоо жөнүндө мыйзамдын али кабыл алына электиги кыйынчылык туудурууда, мунун өзү өкмөттүк эмес уюмдардын өздөрүнүн да, алардын максаттуу топторунун да кызыкчылыктарын ишке ашырууга тоскоолдук жаратат. Жалпысынан, көрсөтүлгөн кемчиликтерге карабастан, Кыргызстандагы үчүнчү жарандык сектор кыйла өнүккөн жана өлкөдөгү коомдук жана саясий турмушка байкаларлык таасирин тийгизип жаткандыгын белгилөөгө болот. Макалада жарандык сектордун ишинин натыйжалуулугун күчөтүү боюнча сунуштар берилди.

Түйүндүү сөздөр: жарандык коом; коммуникация; элдик бийлик.

FEATURES OF FUNCTIONING OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN KYRGYZSTAN

F.D. Khaibulina

The article presents an analysis of the formation and the main sphere of activity of non-governmental organizations in the republic, which are an integral part of civil society. The work of NGOs is also hampered by the fact that the Law on Lobbying has not yet been adopted, which hinders the promotion of both their own and the interests of their target groups by non-governmental organizations. In general, despite the indicated shortcomings, it can be noted that the third - the civil sector in Kyrgyzstan is quite developed and has a noticeable impact on social and political life in the country. Recommendations are given to enhance the efficiency of the civil sector.

Keywords: civil society; communication; public authority.

В настоящее время НПО зачастую называют третьим сектором, таким образом подчеркивая их важность и равноправное положение наряду

с государственными и частными структурами. Основными отличиями НПО от госучреждений и бизнес-предприятий являются: принцип

добровольности объединения людей для решения общественно значимых задач и принцип самоуправления, кроме того, целью НПО не является получение прибыли сотрудниками организации и учредителями [1].

Основываясь на этих принципах, неправительственный сектор призван решать задачи удовлетворения общественных нужд и вовлечения большинства граждан в социально-экономические и политические процессы.

Всю историю развития неправительственного сектора в Кыргызстане можно разбить на три этапа.

Первый этап: 1985–1994 гг. Во второй половине 80-х годов XX века постепенно стали появляться первые неправительственные организации, наиболее распространенными из которых были экологические и историко-просветительские общества. Подобное направление вполне объяснимо, так как на этом этапе общество ещё не ощутило всей тяжести переходного периода и государство было в состоянии обеспечить необходимый минимум социальных услуг. Критика тоталитарного режима, поиски правдивой информации о жертвах политических репрессий, рост национального самосознания были в центре общественного интереса. Впервые за многие годы люди получили возможность открыто высказывать мнение о политическом режиме и объединяться в общественные организации.

Именно первые общественные молодежные движения и клубы политических дебатов, такие как «Позиция», «Демос» и «Современник», а также общество «Мемориал», «Ассоциация избирателей Кыргызстана» и другие, которые возникли в конце 80-х – начале 90-х годов прошлого века в результате политической разрядки и плюрализма в Кыргызской Республике, с энтузиазмом восприняли идею ашара и взаимной поддержки. В эти же годы возникли объединения национально-демократического характера «Асаба», «Атуулдук демилге» («Гражданская инициатива») и др. [2]. Как следствие, на базе этих и многих других группировок сформировалось массовое политическое движение под названием «Демократическое движение Кыргызстана» (ДДК).

В течение 1989–1991 гг. были созданы и стали активно функционировать первые ассоциации и национально-культурные центры представителей славянских народов, корейцев, дунган, татар, евреев, уйгуров, немцев, узбеков.

Этот период также был отмечен появлением законодательной базы, касающейся неправительственных организаций. Так, с 1991 года деятельность НПО стала регулироваться Законом «Об общественных организациях» и был принят Закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях».

Второй этап (1994–2005 гг.) развития неправительственного сектора характеризуется как качественными, так и количественными изменениями.

С 1994 года в Кыргызстане происходят существенные изменения в сфере политической идеологии, которые связаны со сдвигами в социальной структуре общества, происходящими в условиях рыночной экономики.

В связи с ухудшающейся социально-экономической ситуацией в стране в этот период отмечается появление большого числа организаций, пытающихся решить социальные проблемы. Именно поэтому произошел резкий рост женских неправительственных организаций: растущая безработица, повышение оплаты за детские дошкольные учреждения, мизерные пособия по уходу за детьми-инвалидами вынудили женщин встать на защиту своих прав.

Захлестнувшая наш рынок волна некачественных товаров из соседних государств создала благоприятные условия для развития организаций по защите прав потребителей.

Отличительной чертой данного периода является появление в Кыргызстане многочисленных международных донорских организаций, имеющих целью продвижение концепции гражданского общества через финансовую поддержку неправительственного сектора. Грантовая поддержка выражалась в проведении семинаров, тренингов и «круглых столов», направленных на улучшение эффективности деятельности неправительственных организаций.

В целом второй этап может быть охарактеризован усилившейся гражданской активностью, связанной в первую очередь с трудностями переходного периода.

Эти же годы характеризуются пополнением правовой базы, которая в дальнейшем подготовила к принятию ряд законов, принятых при непосредственном участии гражданских общественных объединений. Так, были приняты законы «О товариществах собственников жилья» в 2013 году [3], «О профессиональных союзах» в 2014 году [4], «О рынке ценных бумаг» в 2012 году [5].

Третий этап начался в 2009 году и продолжается по настоящее время. Пожалуй, отличительной чертой данного этапа является выход неправительственного сектора на новый уровень отношений с государством. В Кыргызстане был принят новый закон о деятельности общественных организаций, подготовленный лидерами ведущих НПО страны. Регистрация НПО является быстрым и недорогим актом (сбор за регистрацию составляет 5–8 долларов США, процедура регистрации занимает 10–14 дней) [1]. Согласно законодательству, могут существовать незарегистрированные ассоциации, однако фактически их мало, так как большинство международных фондов предпочитают иметь дело с зарегистрированными НПО.

Притом что донорские организации продолжают играть важную роль в развитии сектора, многие из них достигли определенной степени зрелости, что позволило им лоббировать интересы неправительственных организаций на государственном уровне. Так, в 2013 году были приняты законы «О политических партиях», «О кредитных союзах», «О кооперации», «О меценатстве и благотворительной деятельности» [6], а в 2012 году Закон «Об объединениях (ассоциациях) водопользователей» и др.

В настоящее время в Кыргызстане функционируют следующие группы гражданского общества: НПО, политические партии, средства массовой информации, общественные объединения, кооперативы, кредитные союзы, фонды, группы потребителей, по интересам, экологические, общества этнических меньшинств, клубы социальные, спортивные и для дебатов, крестьянские и фермерские хозяйства, организации: религиозного толка, молодежные, поддерживающие НПО, благотворительные, общинные, культурные, социальные движения, НПО по защите прав человека, профессиональные ассоциации и др.

Существующая статистика некоммерческих организаций разнообразна и труднодоступна. Каждая из вышепредставленных баз данных имеет свои плюсы и минусы. Давно уже назрела необходимость разработать единую и полную классификацию некоммерческих организаций, так как некоторые данные уже устарели и часть НПО прекратили свое существование. Очевидно, что полный справочник по организациям гражданского общества мог бы дать реальную картину в стране.

По общему мнению многих «энпэошников», третий сектор в Кыргызстане развивается достаточно динамично, многие НПО работают эффективно и целенаправленно, в соответствии со своей миссией.

Ярким примером такой деятельности являются НПО «Кол-Кабыш» из Нарынской области, центр по раннему развитию детей «Джаныруу» из Таласа, сельская женская организация «Алга» из Чуйской области, центр «Интербилим» Бишкека и молодежное экологическое движение «БИОМ», общественное объединение «Ресурсный центр для пожилых» из Балыкчи и др. [7].

Вместе с тем, по мнению тех же «энпэошников», местные неправительственные организации сталкиваются с проблемами, типичными для НПО всех стран Центральной Азии. Несмотря на их быстрый рост и большую численность, немногие из них могут быть оценены как устойчивые и эффективные.

Ряд организаций создается «под грант», т. е. чтобы получить деньги для определенного проекта. Ситуация подчас становится абсурдной в сельских районах, когда получение гранта является побудительным мотивом для регистрации НПО и рассматривается в этом случае лишь как дополнительный «заработок», некая сумма для удовлетворения насущных потребностей. Часто такие гранты (мини-гранты) расходуются на коммунальное строительство, реконструкцию в рамках одной общины, проекты по извлечению дохода и т. д. Государственные структуры, видя выгодность такого подхода, часто помогают НПО (например, выделяют помещение). Однако чаще всего подобные НПО распадаются после реализации одного–двух проектов, что является закономерным, если принимать во внимание цели их создания [8].

Основная часть усилий НПО часто направлена на то, чтобы выжить, при этом большинство из них не осознали потребность в объединении ресурсов и проведении совместных программ. Эту ситуацию усугубляет и конкуренция за гранты международных организаций. С другой стороны, альтернативные источники финансирования не развиты. Нет налоговых льгот для тех, кто занимается благотворительностью, следовательно, пожертвования со стороны коммерческих структур достаточно редки [3].

Однако часто НПО не представляют интересы той группы, от имени которой они действуют.

Особое место в становлении неправительственных организаций занимают донорские

учреждения, которые сыграли и играют важную роль в институциональном развитии структур третьего сектора.

Такие организации, как ПРООН, ОБСЕ, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, ТАСИС, Фонд «Сорос–Кыргызстан», Каунтерпарт Консорциум, фонд Аденауэра, ХИВОС, ХЕЛЬВЕТАС, Корпус милосердия, Корпус мира и другие, создают определенные благоприятные условия для усиления неправительственного сектора в Кыргызской Республике.

Предоставляя услуги в сфере обучения, они способствуют профессиональному росту сотрудников НПО. Многие из них прилагают усилия для поиска путей партнерства государства и третьего сектора, которые заключаются в проведении встреч представителей организаций гражданского общества и государства, различных исследований.

Большинство НПО, ОГО, неформальных групп и других сталкиваются с интервенцией доноров (как позитивной, так и негативной) по причине отсутствия внутреннего финансирования вследствие бедственного финансового положения в стране. Финансовая зависимость от доноров приводит к тому, что зачастую гражданское общество вынуждено строить непаритетные отношения и испытывает политическое давление со стороны финансирующих организаций.

Некоторые НПО для своей финансовой устойчивости и независимости оказывают платные услуги и консультации, но другие считают, что такая политика противоречит духу НПО.

Влияние доноров ощущается не только в политике, программах и повестках государственного правительственного сектора, но они также сыграли свою роль и в географическом размещении элементов гражданского общества в Кыргызской Республике.

Зачастую сотрудники НПО сами признают, что их работа пока недостаточно профессиональна, чтобы предоставлять свои услуги на коммерческой основе. Многие не являются специалистами в той сфере, где они непосредственно работают. В целом же сегодня большинство НПО зависят от доноров. Нередки случаи, когда НПО создаются в ответ на насущную потребность решить какую-то проблему. Те, кто учреждает НПО, полны надежды решить проблему, однако, не будучи специалистами в выбранной области, часто выполняют работу на любительском уровне. Тем не менее нужно заметить,

что в наиболее прогрессивных НПО сотрудники быстро ориентируются и обучаются новой профессии.

Распространены «семейные» НПО, особенно в сельских районах. Поскольку зарплаты даже самых небольших грантов международных фондов значительно превосходят зарплаты в государственном секторе, НПО становятся формой «малого бизнеса». Поэтому часто учредители одновременно являются и руководителями своих же НПО, разумеется, все это не ведет к развитию гражданского сектора в регионах [9].

Конечно, трудно количественно, а тем более качественно измерить плодотворность их работы, однако, по оценкам экспертов, от 50 % до 80 % зарегистрированных НПО существует только на бумаге, и лишь около 5–10 % являются эффективно работающими. Парадоксально, но, сравнивая деятельность центральноазиатских коллег, приходишь к выводу, что чем благоприятнее законодательство по НПО (а следовательно, и процедуры регистрации), тем больше процент НПО, существующих «на бумаге». Хотя, безусловно, благоприятное законодательство способствует большому их разнообразию и выживаемости [10].

Затрудняет работу НПО и тот факт, что до сих пор не принят закон о лоббировании, что препятствует продвижению неправительственными организациями как своих, так и интересов своих целевых групп.

Среди основных актуальных целей для всех НПО можно выделить следующие:

- координация деятельности НПО, консолидация усилий и объединение ресурсов;
- налаживание регулярной связи с правительством, министерствами и ведомствами по принципу социального партнерства для решения важнейших проблем общества, а также поиска способов и механизмов их реализации;
- лоббирование в парламенте Кыргызстана вопросов, касающихся продвижения законопроектов о деятельности НПО, внесения изменений в действующее законодательство;
- формирование в обществе, в структурах власти четкого представления о деятельности НПО, а также об их потенциале в решении социально значимых проблем общества;
- информационное обеспечение деятельности «третьего сектора», обмен опытом работы;
- развитие международных связей.

В целом, несмотря на обозначенные недостатки, можно отметить, что так называемый третий гражданский сектор в Кыргызстане является довольно развитым и имеет заметное влияние на общественно-политическую жизнь в стране.

Литература

1. Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 1996 года; до 1999 г. действовал Закон «Об общественных объединениях» в редакции от 1997 года; Закон «О некоммерческих организациях» принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в октябре 1999 года.
2. Джусупов Б. Прогнозный сценарий развития неправительственных организаций в Кыргызстане / Б. Джусупов // Вестник КРСУ. 2008. Т. 8. № 3. С. 39–41.
3. Закон КР № 130 «О профессиональных союзах» от 03 февраля 2014 года (в редакции Закона КР от 4 августа 2004 года № 105).
4. Закон КР «О рынке ценных бумаг» (в редакции Закона КР от 25 июля 2012 года № 122).
5. Закон КР «О некоммерческих организациях» от 15 октября 1999 года № 111.
6. Закон КР № 122 «О товариществах собственников жилых и нежилых помещений многоквартирных домов» от 9 июля 2013 года.
7. НПО Кыргызстана: цифры и факты. Отчет по исследованию АЦПГО. Бишкек, 2006.
8. Ерл Л. Развитие сообществ в Республике Казахстан, Кыргызской Республике и Республике Узбекистан: последний опыт и извлеченные уроки / Л. Ерл, Б. Фозилходжаев, Ч. Ташбаева и др. Бишкек: ИНТРАК, 2004.
9. Байматов Б. Гражданское общество в Кыргызской Республике / Б. Байматов, Б. Стакеева. Бишкек, 2003.
10. Третьяков А. Гражданское общество и власть. Культура отношений / А. Третьяков // Третий сектор. 2005. Вып. № 1.