

АНАЛИЗ СРЕДЫ, ДАЮЩЕЙ ВОЗМОЖНОСТЬ РАЗВИТИЯ НКО ИЛИ ОГРАНИЧИВАЮЩЕЙ ЕЕ

РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА И ФОКУС-ГРУППОВЫХ ДИСКУССИЙ



БИШКЕК-2014

Настоящее исследование поддержано DCA Central Asia и ИККО Кооперейшн в рамках программы "Центральная Азия в движении". Содержание данной публикации является предметом ответственности авторов исследования и не отражает точку зрения DCA Central Asia и ИККО Кооперейшн.

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений

Приветственное слово

Исполнительное резюме

Введение

Раздел I. Методология исследования

Раздел II. Результаты исследования

2.1. Свобода ассоциаций и собраний в Кыргызской Республике

2.1.1. Право функционировать свободно, без неоправданного вмешательства со стороны государства

2.1.2. Законная возможность искать и защищать необходимые ресурсы в поддержку легитимности в развитии

2.2. Свобода выражения в Кыргызской Республике

2.2.1 Право свободно искать и распространять информацию

2.3. Свобода и право на передвижение в Кыргызской Республике

2.4. Обзор законодательства в сфере развития ОГО

2.4.1. Обзор международных правовых инструментов

2.4.2. Обзор законодательства Кыргызской Республики

Раздел III. Выводы

Раздел IV. Рекомендации

4.1. Рекомендации Правительству Кыргызской Республики

4.2. Рекомендации Парламенту Кыргызской Республики

4.3. Рекомендации Аппарату Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики

4.4. Рекомендации организациям гражданского общества

4.5. Рекомендации международным партнерам в области развития

Раздел V. Заключение

Приложение 1. Список НКО, принявших участие в фокус-групповых дискуссиях

Список сокращений

ACT	Action by Churches Together
CIVICUS CSI	CIVICUS Civil Society Index
DCA	Danish Church Aid
ICCO	Interchurch Organization for Development Co-operation
CIDSE	Catholic International Cooperation for Development and Solidarity
MBA	Master of Business Administration
FRSA	Fellow of the Royal Society of Arts (United Kingdom)
АПД	Аккрская Программа действий
БФИ	Бишкекская феминистическая инициатива
ГПП	Гражданская партнерская платформа
ГЧП	Государственно-частное партнерство
ИКЦ	Информационно-консультационный центр
ИУОГО	Индекс устойчивости организаций гражданского общества
ЛГБТ	Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры
МВО	Молодежная волонтерская организация
НКО	Некоммерческая организация
НПО	Неправительственная организация
ОГО	Организации гражданского общества
ОО	Общественное объединение
ООЗПП	Общественное объединение защиты прав потребителей
ООН	Организация Объединенных Наций
ОО СЗН	Общественное объединение «Социальная защита населения им. Л. Фомовой»
ОФ	Общественный фонд
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СМИ	Средства массовой информации
ФГД	Фокус-групповые дискуссии
ЦПГО	Центр поддержки гражданского общества

Приветственное слово

Уважаемые читатели!

Предлагаем вашему вниманию отчет по исследованию «Анализ среды, дающей возможность развития НКО или ограничивающей его» (результаты опроса и фокус-групповых дискуссий). Данное исследование было подготовлено при участии и поддержке многих НКО, Гражданской Партнерской Платформы «Центральная Азия в движении» и Правозащитного Движения «Бир Дуйно – Кыргызстан», а также при содействии и технической помощи представительских офисов DCA и ICCO в Кыргызской Республике.

Для исследования среды, способствующей функционированию и развитию организаций гражданского общества в Кыргызской Республике, была выбрана методика, разработанная международными благотворительными организациями CIDSE и ACT Alliance и позволяющая получить более или менее объективные количественные показатели. Соответственно, вокруг этих данных и строится основная содержательная составляющая нашего отчета.

Исследование не претендует на исчерпывающий характер, скорее, оно иллюстрирует некоторые тенденции развития НКО в стране, возможные вызовы и риски, выявленные в результате его проведения, а также прослеживает динамику развития НКО в длительной перспективе. В отчете представлены рекомендации, реализация которых должна позволить повысить эффективность развития в Кыргызской Республике сектора НКО.

Мы надеемся, что исследование станет надежным источником данных, которые могут лечь в основу построения конструктивного диалога с правительством для выработки новой эффективной государственной политики в отношении НКО, выработки новой стратегии поддержки развития НКО или прогрессивного реформирования проводимой сегодня политики и практики с целью повышения ее эффективности.

Позвольте в заключение выразить искреннюю благодарность за поддержку в проведении исследования: представительским офисам DCA и ICCO в Кыргызстане, Гражданской Партнерской Платформе «Центральная Азия в движении», Правозащитному Движению «Бир Дуйно – Кыргызстан», ОФ «Бакубат» (г. Нарын), ОО «Союз Единения» (г. Талас), ОО ЦГИ «Лидер» (г. Кара-Кол), ОФ «Справедливость» (г. Джалал-Абад), ОФ «Эдвокаси центр по правам человека», (г. Ош и Ошская обл.), ОФ «Инсан Лейлек» (Баткенская обл.), ОО «Алга» (Чуйская обл.).

С уважением,

команда Тянь-Шаньского аналитического центра по проведению исследования

Исполнительное резюме

Основной целью проведенного исследования было выявление и анализ условий деятельности организаций гражданского общества (ОГО) в Кыргызской Республике, отдельных аспектов этих условий, а также аспектов, требующих к себе большего внимания.

Исследование «Анализ среды, дающей возможность развития НКО или ограничивающей его» было подготовлено командой Тянь-Шаньского аналитического центра АУЦА при поддержке Гражданской Партнерской Платформы «Центральная Азия в движении» и Правозащитного Движения «Бир Дуйно – Кыргызстан», при содействии и технической помощи представительских офисов DCA и ICCO в Кыргызской Республике.

Методологической основой для исследования послужил анализ преимуществ и недостатков различных систем показателей и индексов, таких как CIVICUS CSI, Индекс устойчивости организаций гражданского общества (ИУОГО), а также минимальный стандарт благоприятных условий для организаций гражданского общества, разработанный открытым форумом по эффективности ОГО.

Объектом исследования стали активные гражданские организации из всех регионов страны, работающие в области развития, прав человека и расширения политического пространства. В опросе принял участие 81 респондент – лидеры НКО. Опрос проводился индивидуально, анонимно, в онлайн-режиме и на трех языках – кыргызском, русском и узбекском. Результаты опроса были дополнены затем десятью фокус-групповыми дискуссиями, которые также были организованы и проведены с активистами НКО во всех регионах страны.

Результаты исследования позволили команде выделить три наиболее значимых фактора для развития ОГО Кыргызской Республики в краткосрочной перспективе: уровень развития условий деятельности ОГО, уровень воздействия/взаимодействия государства на/с ОГО и уровень поддержки ОГО государством и международными, донорскими организациями. Исследование также выявило тенденцию, по всей видимости, направленную на сокращение политического пространства и благоприятной среды для деятельности ОГО. Ее можно проследить на примере законодательных поправок, инициированных для внесения в законы об НКО, свободе ассоциаций, мирных собраниях, которые либо ограничивают деятельность ОГО, либо затрудняют или делают невозможным/сложным получение средств из-за рубежа. Другая тенденция связана с негативным восприятием властями «политической деятельности» отдельно взятых активных ОГО. Третья тенденция направлена на сокращение безопасного пространства для осуществления деятельности кыргызстанских правозащитников и гражданских активистов.

Предварительные результаты исследования были представлены и обсуждены на первой презентации, на которой присутствовали отдельные участники опроса и фокус-групповых дискуссий, а также представители международных и донорских организаций. Результаты исследования были одобрены участниками встречи. Кроме того, участники презентации выработали ряд рекомендаций, которые затем легли в основу итоговых рекомендаций и заключительных выводов исследования.

Завершается исследование рекомендациями для Правительства Кыргызской Республики, законодателей, института Акыйкатчы (Омбудсмена), организациям гражданского общества и международным партнерам в области развития.

В приложении представлен список ОГО, принявших участие в фокус-групповых дискуссиях.

Введение

Принятие мер, включая международную помощь, направленных на продвижение экономического развития и сокращение бедности, имеет большой эффект в тех странах, где широкое участие гражданского общества содействует качественному и глубокому обогащению социального капитала общества. Организации гражданского общества по своей природе отличаются от правительственных организаций. Они могут сотрудничать с правительственными организациями в целях оказания содействия в области развития, а также осуществлять самостоятельную деятельность. Степень, в которой организации гражданского общества и неправительственные организации (НКО) могут развиваться и осуществлять деятельность по реализации своего мандата, и есть то, что рассматривается сегодня как «среда, дающая возможность развития НПО или ограничивающая его» (ПРООН, 2008).

Несмотря на то, что рядом международных договоров и конвенций ОГО были признаны в качестве независимого субъекта развития, возникает много факторов, препятствующих их способности функционировать как таковым и добиваться устойчивого развития. В ряде стран мира, и в Кыргызстане в частности, за последние несколько лет, якобы в целях облегчения работы ОГО, были инициированы нормативно-правовые акты и практики, фактически ставшие препятствием в работе ОГО. В результате, как было отмечено Специальным докладчиком ООН по свободе ассоциаций, г-ном Маина Киай, «организации гражданского общества испытали на себе значительные ограничения своего мандата и ощутили беспрецедентный контроль за своей деятельностью, что ограничило свободу ассоциации и привело к нарушениям фундаментальных прав человека» (Конференция по развитию НПО, Малави, г. Блантайр, 25–26 ноября, 2013 г.).

Многими международными неправительственными организациями, а также действующими механизмами ООН не раз за последние годы отмечалось драматическое снижение уровня благоприятности условий развития ОГО в ряде стран. Многие также полагали, что возникла потребность в разработке инструмента, подобного индексам, но менее затратного по времени и ресурсам, для отслеживания в «реальном времени» изменения благоприятности условий для функционирования и развития ОГО, а также и того, какое влияние, положительное или отрицательное, такое изменение оказывает на ОГО. Кроме того, важное значение придается возможности обмена знаниями об НКО и между НКО в различных уголках мира. В этом контексте, CIDSE и ACT Alliance приняли решение о разработке соответствующего инструмента исследования, который подробно будет рассмотрен в работе, предлагаемой здесь Вашему вниманию.

Примененная методология исследования позволяет использовать быстрый и эффективный подход в изучении того, насколько благоприятными для развития ОГО/НКО являются условия; это отличает ее от других методологий исследований, требующих при их использовании значительных временных и финансовых затрат. Исследование не рассматривает в качестве своих субъектов национальное правительство или правительства стран-доноров, так как эти субъекты не являются прямыми пользователями среды развития НКО. Исследование не берет на себя функции расследования или оценки. Скорее, оно является так называемой «линзой», через которую мы можем получить новые знания. Команда, проводящая исследование по универсальной утвержденной авторской методике, дополнила его главами, содержащими правовой обзор и ситуационный анализ среды развития ОГО в Кыргызстане. Настоящее исследование проводилось не только в Кыргызстане: при поддержке DCA и

ICCO подобное исследование по среде развития ОГО проводится во многих странах мира, некоторые страны (Зимбабве, Малави, Руанда, Колумбия) уже завершили его проведение.

Цель проведения настоящего исследования – выявление и анализ условий деятельности ОГО в Кыргызстане. Означенные условия, в первую очередь, влияют на деятельность лидеров и активистов ОГО; отдельные аспекты этих условий оказывают принципиальное воздействие на деятельность ОГО. Следует также обратить внимание на аспекты, требующие к себе большего внимания и приложения практических усилий.

Исследование предполагает доказать фактор влияния государственной политики и практики на создание благоприятных условий деятельности и развития ОГО, влияния этих условий на их развитие. В исследовании предложены варианты, при которых может быть достигнуто понимание того, как различные вовлеченные субъекты на всех уровнях могут облегчить создание таких условий для ОГО в масштабе страны.

Раздел I. Методология исследования

Дизайн исследования был разработан международными благотворительными организациями CIDSE и ACT Alliance. Методологической основой для проведенного исследования послужил анализ преимуществ и недостатков различных систем показателей и индексов, таких как CIVICUS CSI, Индекс устойчивости организаций гражданского общества (ИУОГО), а также минимальный стандарт благоприятных условий для организаций гражданского общества, разработанный Открытым форумом по эффективности ОГО.

Методология исследования включает в себя как количественный, так и качественный подходы. Ниже следует детальное описание использованных методов.

Онлайн анкетирование лидеров НКО

Вопросник для анкетирования был разработан в соответствии с перечнем прав и обязанностей, изложенных в Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека (в том числе право на развитие) и основные свободы, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1998 году. Ответы на вопросы анкеты позволили определить субъективные оценки лидеров ОГО о том, насколько легко на сегодняшний день проводить работу по развитию в Кыргызстане.

Анкета была разработана Ms. Kerrie Howard (MBA FRSA) на английском языке и переведена на русский, кыргызский и узбекский языки. Вопросник состоял преимущественно из закрытых вопросов, шкал и индексов, а также 2 открытых вопросов. Закрытые вопросы, составленные в форме шкалы Лайкерда, состояли из 5 ответов, которые означали разную степень благоприятности условий для работы НКО. Вариантам ответов, которые обозначали негативные тенденции в условиях работы, были присвоены цифровые коды от 1 до 3; индикаторы положительных тенденций были закодированы как 4 и 5. Для наглядности результатов по всем вопросам анкеты в отчете демонстрируются только тенденции ответов («негативный»/«позитивный»).

В опросе принял участие 81 респондент – лидеры НКО – индивидуально, онлайн. Анкетирование носило анонимный характер – анонимность была гарантирована технической организацией сайта (при помощи сайта «monkey survey», применяемого при заполнении вопросника). Список потенциальных респондентов был подготовлен командой исследования и согласован и одобрен ГПП «Центральная Азия в движении», ПД «Бир Дуйно» и представителями DCA и ICCO. Одним из вызовов исследования было отсутствие базы данных НКО Кыргызстана с актуальной контактной информацией (телефон и электронная почта). Вместо запланированной 1 недели на согласование выборки исследования, исследовательская команда потратила 4 недели на формирование базы данных потенциальных респондентов опроса.

В состав выборки опроса вошли НКО с разным количеством сотрудников, представляющие различные регионы страны и сферы деятельности. Численность сотрудников НКО, принявших участие в исследовании, варьируется от 2–5 до 10–20 человек. 74,1% опрошенных отметили, что в их НКО работают от 2 до 10 человек, 14,8% – от 11 до 20 и более 21 сотрудника работает в 8,6% НКО. Организаций, имеющих всего лишь одного сотрудника, оказалось 2,5% от общего числа принявших участие в исследовании.

Как видно из диаграммы, большинство НКО занимается одновременно несколькими видами деятельности. Стоит обратить внимание на то, что почти половина всех активных НКО занимаются правозащитной деятельностью: 71,6% НКО отметили данную сферу как одну из основных. Затем в порядке убывания идут такие сферы деятельности как адвокаты и лоббирование, затем идут гендер, гражданское образование, общественное здравоохранение, малый и средний бизнес, фермерство, экология, мониторинг предоставления государственных и муниципальных услуг, защита прав людей с ограниченными возможностями здоровья, защита прав пожилых людей и развитие СМИ.

Что касается месторасположения опрошенных НКО, то большинство из них работает: 49,4% – в городах районного значения, 30,9% – в столице Кыргызской Республике и только 19,8% организаций расположены в сельской местности.

Диаграмма 1.



Заполнение анкеты занимало около 20 минут. Вместо запланированных 10 дней для сбора количественных данных, опрос приводился в течение 23 дней: с 28 ноября по 13 декабря. Исследовательская группа обзванивала потенциальных респондентов более 2 раз с просьбой ответить на вопросы анкеты.

Фокус-групповые дискуссии (ФГД)

Результаты анкетирования были триангулированы с более детальной, глубинной информацией, которая была получена в ходе фокус-групповых дискуссий (*далее – ФГД*). В общей сложности было проведено 10 ФГД в городах Бишкек, Ош и в 7 областях Кыргызстана. Минимальный размер фокус-групповой группы респондентов – 5 человек. Список участников был подготовлен командой

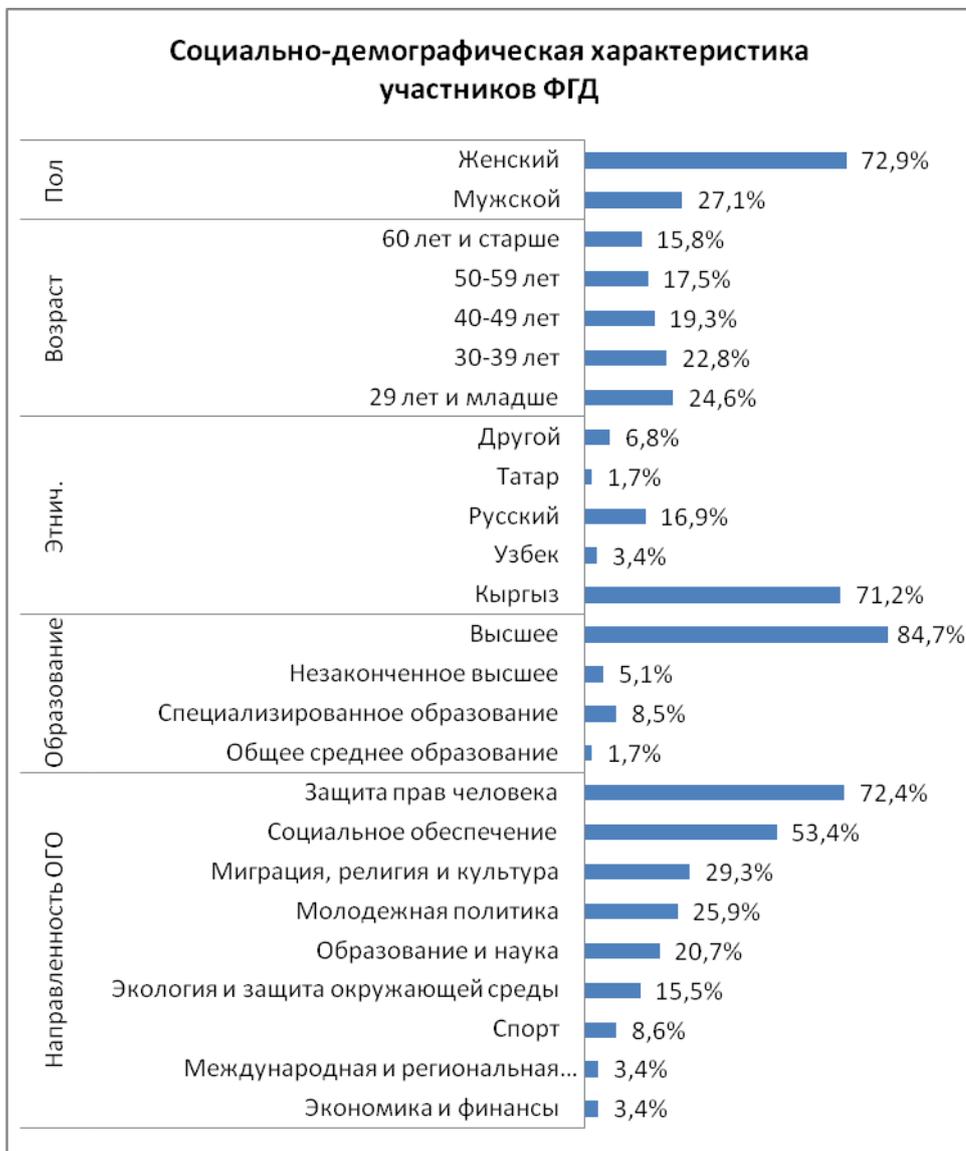
исследования, согласован и одобрен гражданской партнерской платформой (далее – ГПП) «Центральная Азия в движении», правозащитным движением «Бир Дуйно» и представителями DCA и ICCO. Список НКО, принявших участие в дискуссиях, – в Приложении 1.

Таблица 1. Количество ФГД, участников ФГД по областям

Регион	Число ФГД	Число участников
Город Бишкек	2	10
Чуйская область	1	7
Иссык-Кульская область	1	6
Таласская область	1	7
Нарынская область	1	6
Город Ош и Ошская область	2	10
Джалал-Абадская область	1	6
Баткенская область	1	7
Итого	10	59

В целях получения детальной информации от участников фокус-групп, все фокус-группы были неоднородными, то есть, к участию в дискуссиях были приглашены представители НКО разных направлений деятельности. Минимальный размер фокус-группы респондентов – 5 человек. Каждому участнику было предложено заполнить экспресс-анкету, содержащую информацию о его поле, возрасте, этнической принадлежности и уровню образования.

Диаграмма 2.



Сценарий ФГД был разработан Ms. Kerrie Howard (MBA FRSA) на английском языке и переведен на русский язык. В среднем дискуссия длилась около 2 часов. Все ФГД были записаны на аудио для дальнейшего анализа. Также была проведена расшифровка звукозаписей всех бесед, которая и была использована для качественного анализа данных.

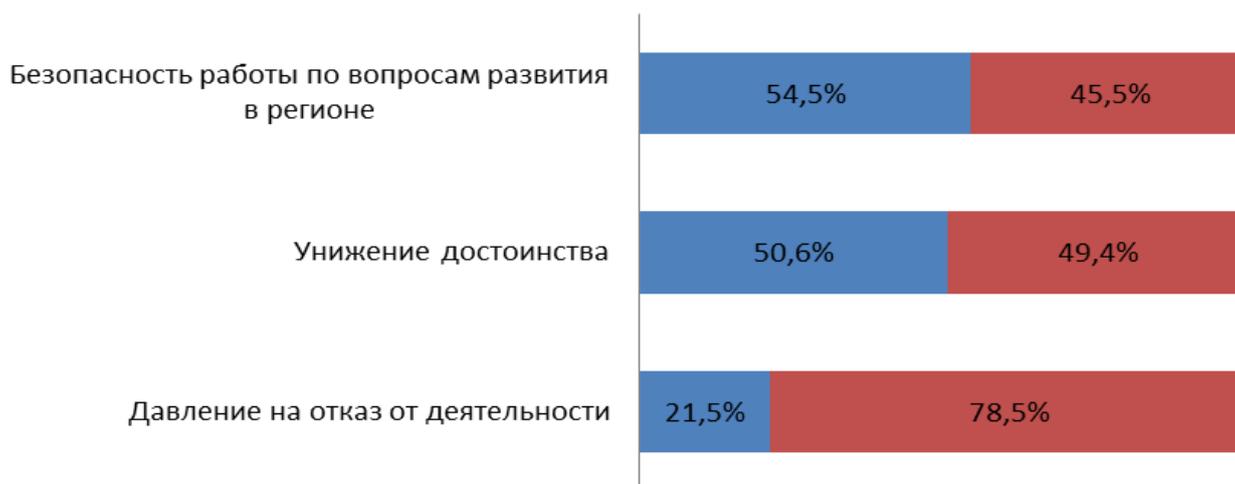
Раздел II. Результаты исследования

2.1. СВОБОДА АССОЦИАЦИЙ И СОБРАНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Диаграмма 3.

Свобода ассоциаций и собраний

■ Негативные тенденции ■ Позитивные тенденции



Большинство участников анкетирования (54,5%) ответили, что не ощущают безопасности или же сомневаются в своей безопасности, осуществляя работу своей НКО в том или ином регионе страны. Анализ полученных анкет показывает, что больше всего ощущают опасность представители НКО, занимающиеся защитой прав и продвижением гражданских интересов, гендерными вопросами, а также организующие различные эдвокаси – кампании и акции.

На основе собранной и структурированной информации авторы исследования пришли к выводу, что именно правозащитные НКО являются самыми уязвимыми в отношении физической неприкосновенности. А ведь именно правозащитники являются особой группой общественных активистов, свобода деятельности которых является прямым индикатором общего уровня соблюдения прав человека в государстве. Согласно анкетированию и ФГД, чаще всего угрозы, направленные на устрашение, запугивание, снижение и/или прекращение правозащитной работы получают правозащитники и гражданские активисты, в том числе из сообщества ЛГБТ.

«Наша организация и лидер постоянно получают угрозы. Мы предполагаем, чем выше эффективность нашей правозащитной деятельности, тем чаще поступают угрозы, и они становятся серьезнее по содержанию. Мы это заметили после июньских ошских событий 2010 года. Тогда угрозы нашему лидеру и организации в целом были со всех сторон, это вынудило нашего лидера оставить страну и временно уехать в дальнее зарубежье, так как мы опасались за ее жизнь и безопасность членов ее семьи». (ФГД, г. Бишкек)

Такая уязвимость НКО, занимающихся защитой прав и продвижением гражданских интересов, гендерными вопросами и эдвокаси, проявляется, в первую очередь, в использовании правительством страны все более распространяющегося антитеррористического законодательства и рычагов воздействия государственной власти для ограничения «политической» деятельности НКО, что иногда сопровождается давлением на лидеров НКО, а также членов их семей.

Более половины участников опроса (50,6%) столкнулись, в той или иной мере, с унижением их человеческого достоинства. Участники одной из ФГД напомнили, что соблюдение прав и свобод человека в стране оценивается и по ситуации с безопасностью правозащитников, гражданских активистов, такая оценка – один из индикаторов экономической и политической устойчивости государства.

Большинство опрошенных НКО (78,5%) не испытывали на себе давления с целью отказаться от НКО-деятельности или некоторых ее аспектов. Однако около четверти респондентов отметили, что если организация занимается правозащитной деятельностью, то в глазах государства она – «прагматичный партнер», которого можно чаще и не замечать, не признавать.

«Государству выгодно работать с НКО, которые оказывают населению социальные услуги, борются с бедностью, восстанавливают инфраструктуру. Такие НКО часто не критикуют правительство и государственные институты». (ФГД, г. Каракол)

Если НКО начинают критиковать правительство или требовать соблюдения принципов прозрачности и подотчетности, то государство включает меры и давление с целью ограничить деятельность и «вогнать в рамки» неугодные НКО. Чаще таковыми являются именно правозащитные НКО и НКО развития.

Диаграмма 4.



Диаграмма и ответы опрошенных НКО свидетельствуют о негативных тенденциях за последние пять лет в вопросах организации мирных митингов. 70% опрошенных отметили, что испытывали трудности в процессе организации митингов, направленных против политики правительства. Чаще всего в процессе организации митингов с трудностями сталкиваются НКО, расположенные в Бишкеке и Баткенской области, далее следуют Джалал-Абадская и Нарынская области. Более того, подавляющее большинство респондентов (62,3%) отметили, что сегодня в Кыргызской Республике стало труднее организовывать мирный общественный протест, чем 5 лет назад.

Несмотря на то, что имеются негативные сдвиги – 57,6% опрошенных считают, что нет никаких препятствий для проведения мирного митинга в своих сообществах, для отдельных организаций и регионов все же еще имеются сложности для проведения мирного митинга. Это отметили 42,4% опрошенных. Примечательно, что 22 участника анкетирования дали ответ «не знаю».

По мнению же всех опрошенных гражданских активистов, милиция сегодня не всегда действует согласно законодательству и часто нарушает гарантированные Конституцией права граждан, запрещая им проводить мирные митинги.

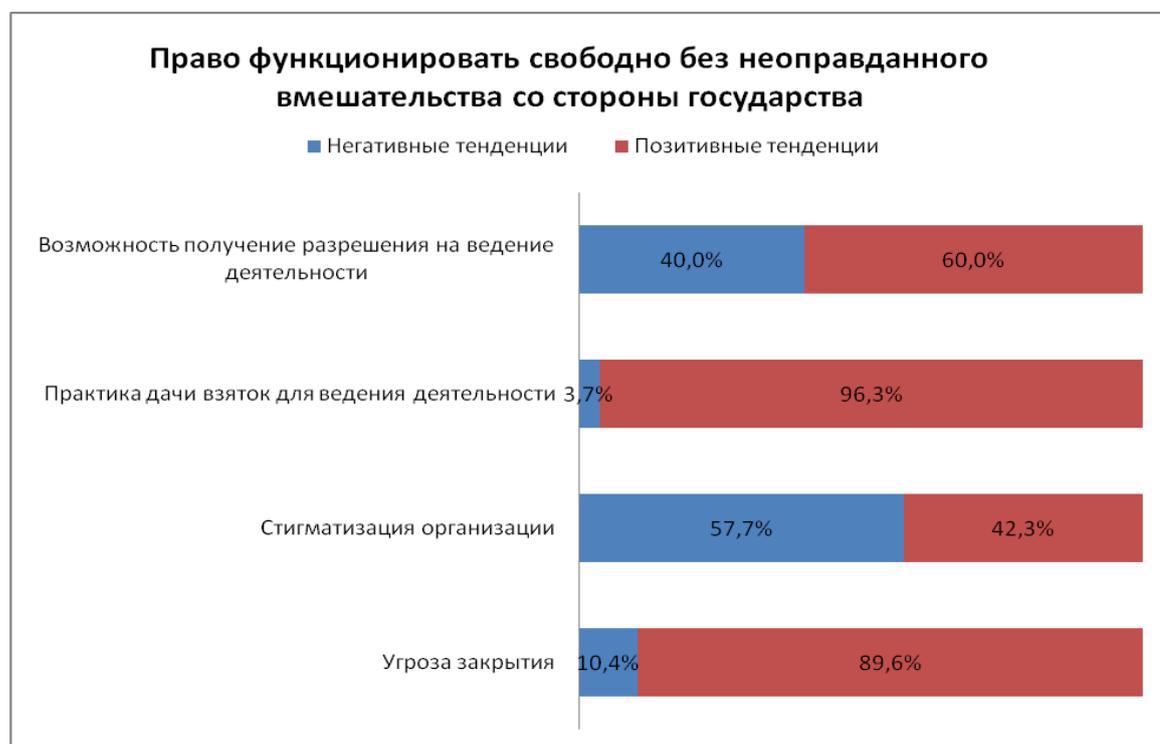
В соответствии с Законом «О мирных собраниях», территориальные подразделения ОВД вправе принять решение о запрете собрания только при наличии таких оснований: пропаганда войны, наличие в выступлениях этнической, расовой или религиозной ненависти, вражда или насилие, призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц, проведение контрсобрания с целью срыва другого мирного собрания.

Более того, законность и обоснованность решений органов внутренних дел об ограничении или запрете собрания подлежат рассмотрению в суде, в который обязан обратиться орган, принявший такое решение, в течение 24 часов со дня его вынесения.

В соответствии со статьей 34 Конституции Кыргызской Республики, «каждый имеет право на свободу мирных собраний». Должностные лица, незаконно воспрепятствовавшие проведению мирного собрания или участию в нем, несут уголовную ответственность.

2.1.1. ПРАВО ФУНКЦИОНИРОВАТЬ СВОБОДНО, БЕЗ НЕОПРАВДАННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА

Диаграмма 5.



60% респондентов считают вполне обоснованными разрешительные процедуры, которым они подвергались в процессе своей деятельности, но при этом 40% ощутили барьеры и считают необоснованными разрешительные процедуры, которые требовалось получить для осуществления своей деятельности.

Подавляющее большинство, 89,6%, опрошенных НКО не сталкивались с угрозой закрытия своих организаций в 2012 году. Анализ анкет показывает, что организации, которые сталкивались с угрозой закрытия, расположены в Бишкеке (3 организации), в сельской местности (1). Число работающих сотрудников в организациях, которые сталкивались с угрозой закрытия, доходит до 20 сотрудников, фокус деятельности таких организаций – права человека, адвокаты, образование, здравоохранение, развитие малого и среднего бизнеса.

Большинство опрошенных НКО (96,3%) признались, что не дают взятки, чтобы открыть, зарегистрировать свою организацию и продолжать дальше выполнять свою работу.

При всей широте спектра права функционировать свободно, без неоправданного вмешательства со стороны государства наиболее распространенной оказалась проблема стигматизации организации к организации. Более половины респондентов (57,7%) считают, что НКО будет стигматизирована, если она начнет сотрудничать с некоммерческими организациями, которые работают с людьми, исповедующими «нежелательные» вероисповедания, с людьми, придерживающимися каких-либо нетрадиционных взглядов, например, нетрадиционной сексуальной ориентации.

Эта тенденция стала характерной в последние 2–3 года, в период появления и открытого заявления о себе обществу граждан и гражданских организаций, занимающихся защитой прав ЛГБТ-сообщества. Как показали интервью с НКО, занимающимся защитой прав граждан с нетрадиционной сексуальной ориентацией, им очень сложно найти союзников в защите своих прав не только среди НКО, но и среди правозащитных организаций.

«Нарушения прав ЛГБТ-граждан в нашей стране с каждым годом увеличиваются. Эти люди остаются сегодня среди наиболее жестоко подавляемых и дискриминируемых в Кыргызской Республике. И ЛГБТ-организациям все труднее защищать их права, так как нарушение прав идет не только со стороны семьи, общества и государства, но и со стороны НКО. Не всегда НКО выступают в защиту ЛГБТ-сообщества. Нам сложно найти поддержку у коллег из НКО-сектора».
(ФГД, г. Бишкек)

По свидетельству участников ФГД, только с 2011 года, одной из таких НКО, занимающейся защитой прав ЛГБТ-граждан, было задокументировано 104 случая нарушений прав человека. Документирование производилось на условиях строгой конфиденциальности.

«Указанные 104 случая – это только те правонарушения, о которых пострадавшие были готовы рассказать. К сожалению, реальный масштаб нарушений прав ЛГБТ намного больше».
(ФГД, г. Бишкек)

2.1.2. ЗАКОННАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ ИСКАТЬ И ЗАЩИЩАТЬ НЕОБХОДИМЫЕ РЕСУРСЫ В ПОДДЕРЖКУ ЛЕГИТИМНОСТИ В РАЗВИТИИ

Диаграмма 6.



Характеризуя взаимодействие правительственных структур и НКО согласно полученным ответам, НКО считают, что последовательной государственной политики в области развития НКО сегодня в нашей стране не существует. Существует разрыв между провозглашаемой политикой государства в отношении верховенства права, защиты прав человека, свободы слова, доступа к услугам и развития НКО и реальным положением вещей.

Мнения руководителей НКО во время работы фокус-групп разделились в вопросе о том, насколько легко для них встретиться с соответствующими министрами, органами власти или высокими должностными лицами для обсуждения возникших вопросов. Для одних построить отношения с правительственными структурами, наладить диалог, встретиться с соответствующими чиновниками не составляет трудностей, для других, которых оказалось 55,3%, доступ к правительству затруднен по разным причинам. Мнения о причинах затрудненного доступа распределились следующим образом: правительство (власть) стремится устанавливать диалог только с небольшим кругом НКО, которые она предпочитает.

Как показал проведенный опрос, у руководителей НКО существуют различные мнения о взаимодействии органов власти и НКО. Но, как показывает диаграмма, большинство НКО все еще сталкиваются со многими сложностями при доступе к правительственным структурам, несмотря на то, что НКО и государственные структуры вполне могут быть партнерами и совместно решать проблемы

граждан. Как показали встречи в фокус-группах во время проведения исследования, НКО видят целесообразность такого партнерства в решении большинства вопросов местного значения и вопросов развития, чаще всего на территориях городского и республиканского значения. Однако участники НКО, работающие на территориях сельского значения, продемонстрировали меньшую заинтересованность в таком партнерстве.

Диаграмма 6 наглядно показывает, что, несмотря на существующие сложности построения партнерства между НКО и государством, так называемый нематериальный вид взаимодействия между НКО и органами власти все же имеет место.

Так, например, 14,5% представителей НКО – участников анкетирования – более пяти раз в течение года совместно с органами власти принимали участие в обсуждении текущих программ развития как местного, так и национального значения с целью предоставления отзывов и рекомендаций. Следующей формой взаимодействия было названо участие в совместных с органами власти рабочих группах, переговорных площадках, общественных (наблюдательных) советах. Таким образом, можно считать, что правительство предпринимает шаги для создания партнерского участия НКО на уровнях информирования, обсуждения, внесения отзывов, рекомендаций.

Следует отметить, что взаимодействие с органами власти порой отсутствует не только по причине нежелания НКО вступать в подобного рода контакты или в связи с отсутствием необходимости контактов. Респонденты отметили, что часто отсутствует отклик со стороны властей на их инициативы, мнения, рекомендации.

«Предлагаем свои рекомендации, но они не учитываются, нас не слышат». (ФГД, г. Ош)

«На нашу переписку с органами власти ответной реакции нет». (ФГД, г. Нарын)

Учитывать предложения, рекомендации НКО и принимать их к действию – все еще остается одним из слабых мест в политике взаимодействия НКО с государством. Чуть более половины, 52,8%, отметили негативную тенденцию в рассмотрении мнения НКО в составе рабочих групп или общественных (наблюдательных) советов. По мнению респондентов, правительство, местные власти продолжают использовать НКО как декорацию, чтобы показать участие институтов гражданского общества в обсуждении различных программ и стратегий.

«Органы местной и государственной власти продолжают использовать наши отчеты, наши данные, чтобы отчитаться перед вышестоящими органами власти, выдают результаты деятельности НКО за свои». (ФГД, г. Исфана)

«Местной власти, айыл окмоту нужны только инвестиции в инфраструктуру со стороны НКО». (ФГД, г. Нарын)

«Представители органов власти не заинтересованы в долгосрочных отношениях с нами, мы им нужны лишь для галочки». (ФГД, г. Джалал-Абад)

Более 71% НКО – респондентов утверждают, что испытывают трудности при попытке оспорить какой-либо правовой акт, который, по их мнению, носит дискриминационный характер, либо каким-то образом может нанести ущерб национальным интересам.

Более 82% НКО - респондентов считают, что трудно инициировать какой-либо закон или иной правовой акт, относящийся к вопросам развития. Только 17,6% НКО имели положительный опыт в инициировании и продвижении законопроектов.

Более двух третей, 65,3%, опрошенных респондентов заявляют, что Аппарат Омбудсмана Кыргызской Республики не выражает готовности поддерживать вопросы, поднимаемые НКО. Это может свидетельствовать о слабом взаимодействии Аппарата Омбудсмана с НКО. На «абсолютную неготовность взаимодействия» указали НКО Нарынской, Таласской, Баткенской областей и г. Бишкека.

«На местах офиса Аппарата Омбудсмана очень слабо работают, я могу на опыте нашей организации сказать. Наше сотрудничество с региональным офисом сведено лишь к переписке». (ФГД, г. Нарын)

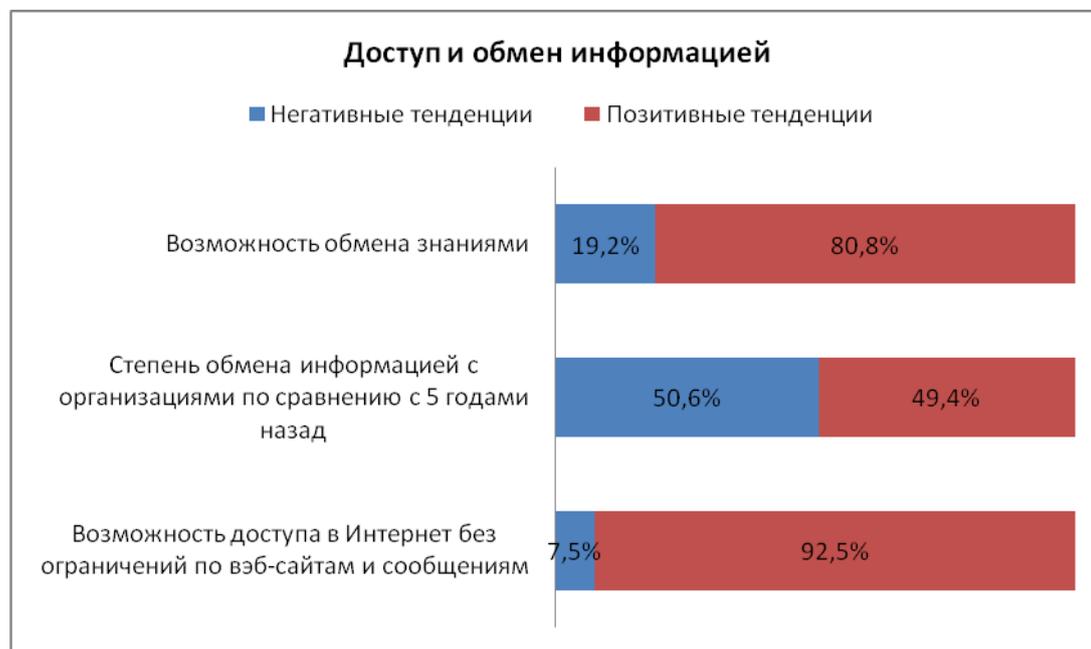
«Я не слышала об активности регионального представителя Аппарата Омбудсмана, ни разу не видела представителей Аппарата на мероприятиях, проводимых нашими коллегами по НКО-сектору. Такое впечатление складывается, что и нет этого института в нашей области». (ФГД, г. Баткен)

НКО сотрудничают с органами ООН и могут координировать совместную работу по правам человека для получения результатов в области развития в соответствии с международными стандартами в области прав человека; об этом говорят результаты опроса (68,4%). Около трети респондентов (31,6%) опасаются сотрудничать с органами ООН, опасаясь репрессий со стороны властей. На вопрос о возможностях сотрудничества они ответили: «трудно», «очень трудно» и «невозможно» работать с органами ООН.

Что касается характера взаимодействий НКО с международными донорами, то здесь следует отметить, что в ходе ФГД представители НКО отмечали, что возросли требования стратегических доноров к внутренним финансовым и организационным политикам и процедурам, но существенно сократилась институциональная поддержка. Многие мелкие НКО, не имея внутренних разработанных

стратегических планов, разработанных финансовых политик и процедур, налаженной финансовой и организационной управленческой системы, лишаются доступа к финансированию. Это влечет за собой разочарования, различные слухи и домыслы о коррупционных схемах и «сращивании» крупных НКО и сотрудников донорских представительств. Также отмечалось, что доноры должны быть более открыты и информировать о получателях грантов, лучше осуществлять мониторинг хода реализации проектов и целевого использования выданных средств, чтобы не допускать нарушений, недобросовестного использования, что, в конечном итоге, сказывается на общем имидже и подрывает доверие к НКО.

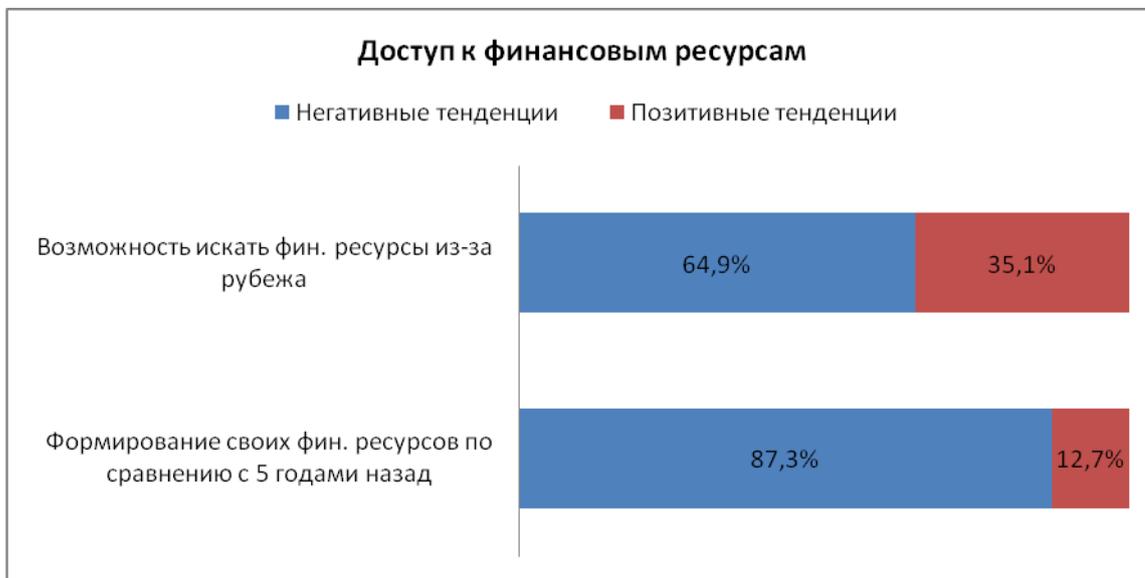
Диаграмма 7.



Большинство респондентов (80,8%) отмечают положительную ситуацию в праве на получение и обмен знаниями на национальном и международном уровнях. Целенаправленные совместные процессы обучения обеспечивают необходимую основу для того, чтобы НКО стали эффективными участниками процесса развития. Происходит взаимный обмен знаниями, практическим опытом, инновациями, различными методами работы. Настораживает тот факт, что чуть более половины респондентов (50,6%) отметили ухудшение ситуации в сфере обмена информацией с национальными и международными организациями, по сравнению с периодом 5-летней давности.

Подавляющее большинство НКО (92,5%) не имеют ограничений в доступе к веб-сайтам, отсутствуют и другие ограничения, ущемляющие их право свободно искать, получать, иметь любую информацию, а также свободно обмениваться информацией, знаниями, опытом на национальном и международном уровнях.

Диаграмма 8.



Другая область повышенного внимания НКО-сектора, которая проявилась в последние годы, по мнению респондентов, – это несколько пошатнувшаяся финансовая стабильность, которая проявилась через сокращение либо закрытие отдельных программ донорских организаций, либо увеличение требований к проектам, либо появление в стране антидемократических законодательных инициатив, препятствующих работе как международных организаций, так и местных НКО. А также из-за негативного восприятия т. н. «политической деятельности» отдельных НКО страны органами власти.

Грантовые программы, создаваемые государством, немногочисленны, а размер грантов, распределяемых на открытой конкурсной основе, невелик. Респонденты сумели назвать лишь одно министерство, которое имеет грантовый фонд для реализации социальных проектов. Масштаб корпоративной социальной ответственности и корпоративной благотворительности невелик из-за отсутствия законодательства о благотворительности и волонтерстве.

Сохранение устойчивого финансового положения стало основной проблемой большинства кыргызстанских НКО. Как известно, главным источником финансирования деятельности НКО страны остается субсидирование со стороны донорских зарубежных и международных организаций. Например, в 2006 году¹ донорское финансирование было источником 64% от всех поступлений в бюджет НКО, в 2012 году² – 30%. Более 70% НКО имеют не более 2 источников финансовых средств³. Несмотря на эти цифры, 59,4% НКО Кыргызской Республики испытывают трудности с получением финансовых средств из-за рубежа в поддержку своих инициатив по развитию. Абсолютное большинство НКО, участвовавших в фокус-группах исследования, отметили зависимость своих организаций от внешнего финансирования.

Особую озабоченность региональных НКО вызывает тот факт, что, по их мнению, во-первых, внешних ресурсов становится все меньше. Во-вторых, донорские ресурсы распределяются несправедливо.

¹ «Обзор истории становления и развития сектора НКО в Кыргызстане». – АЦПГО, 2006.

² «Состояние и перспективы развития НКО-сектора в Кыргызстане». – АЦПГО, 2012 .

³ Там же.

«Складывается ощущение, что грантовую помощь получают одни и те же НКО». (ФГД, г. Исфана)

«Очень нелегко получить финансирование небольшой сельской, только недавно созданной НКО». (ФГД, г. Талас)

«У нас нет средств, чтобы содержать офисы, нет средств, чтобы оплатить услуги связи и Интернета, нет стимулов, чтобы удержать молодые кадры». (ФГД, г. Нарын)

«Мы не знаем английского языка, что усложняет наши попытки принять участие в грантовых конкурсах». (ФГД, г. Джалал-Абад)

Многие участники фокус-групп также говорили об имеющихся фактах коррупции внутри сектора и в национальных представительствах донорских и международных организаций. Факты недобросовестного/нецелевого использования грантовых средств отдельными НКО вызывают озабоченность, так как это бросает тень на весь НКО-сектор и угрожает его имиджу. Также участники фокус-групп отмечали, что в национальных представительствах донорских организаций работают по 10–15 лет координаторами одни и те же сотрудники, которые уже обросли связями и завели свои, так называемые «фокусные НКО», которым распределяются средства в обмен на «откаты».

«Отмывают деньги. Для прикрытия. Для зарабатывания денег». (ФГД, г. Каракол)

«Да обычная коммерция. Под видом международной НКО». (ФГД, г. Бишкек)

Более 87% НКО отмечают, что проводимая правительством политика по созданию возможностей формировать свои финансовые ресурсы осталась на прежнем уровне или даже в некоторой степени ухудшилась.

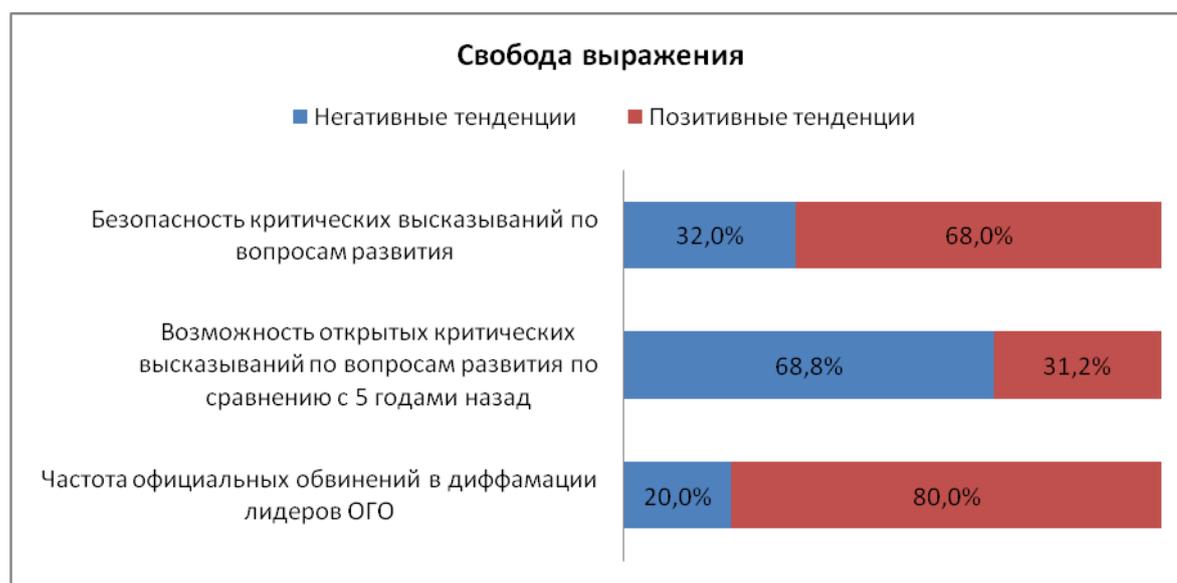
«Госструктуры не хотят помогать, а хотят, чтобы НКО предоставляло социальные услуги, делало их работу, а они только сверху контролировали». (ФГД, г. Ош)

В недостаточной степени оценивается роль НКО в предоставлении социальных услуг населению, в кристаллизации новых идей общественного развития; в снижении социальной напряженности; защите прав граждан и развитии правового государства. Следствием этой недооценки является отсутствие последовательной государственной политики, которая должна быть направлена на всестороннюю поддержку и поощрение гражданских инициатив, на использование их потенциала в развитии.

Государство либо не заинтересовано, либо не знает, как это сделать, но НКО отметили только механизм социального заказа, осуществляемого Министерством социального развития Кыргызской Республики.

2.2. СВОБОДА ВЫРАЖЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Диаграмма 9



68% участников опроса имеют возможность свободно высказывать критические замечания по поводу проводимой политики в адрес правительственных структур в общественных местах, не опасаясь при этом за свою безопасность (это могут быть различные коммуникативные мероприятия). Но при этом 32% участников испытывают опасения, что за их критические высказывания к ним могут применить какие-либо санкции. Однако, более 2/3 (68,8%) участников опроса говорят о том, что в вопросе свободы слова прослеживаются негативные тенденции при сравнении с периодом 5 лет назад.

80% участников опроса никогда не были обвинены в чем-либо по причине сделанных ими в СМИ публичных заявлений/критики.

2.2.1. ПРАВО СВОБОДНО ИСКАТЬ И РАСПРОСТРАНЯТЬ ИНФОРМАЦИЮ

Диаграмма 10.

Право свободно искать и распространять информацию

■ Негативные тенденции ■ Позитивные тенденции



Около 60% считают доступ к информации о правительственном бюджете и политическим решениям по вопросам развития очень затрудненным. Более того, 67,1% участников анкетирования отмечают, что 5 лет назад получить доступ к информации о бюджете и политике было заметно легче.

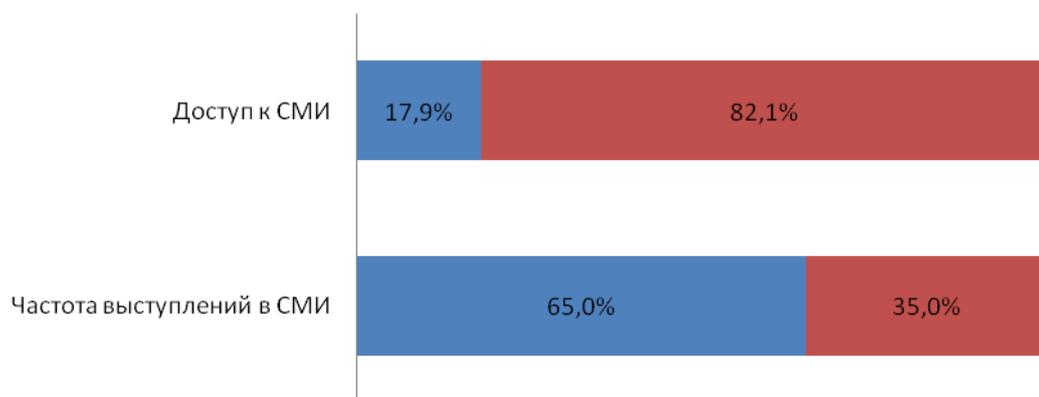
62,5% опрошенных НКО считают безуспешным свой опыт в получении официальных ответов на свои запросы по тем или иным вопросам.

Абсолютное большинство (91,7%) не встречались в своей практике со случаями, когда документы ОГО подделываются властями или другими субъектами.

Диаграмма 11.

Доступ к СМИ

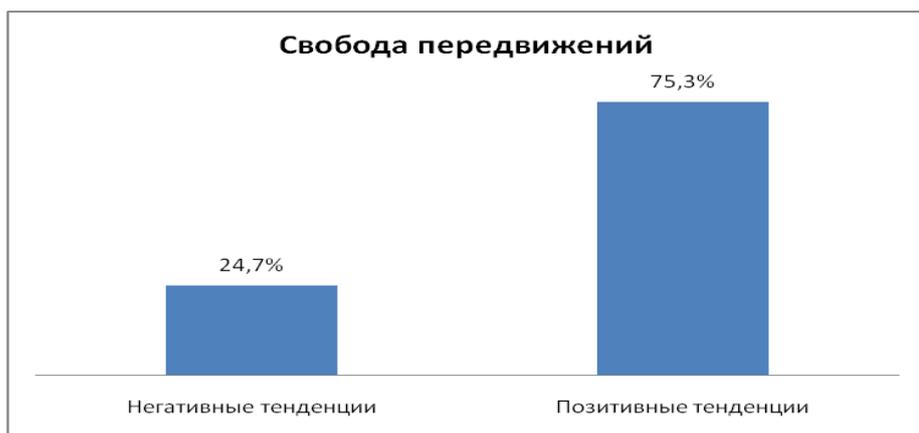
■ Негативные тенденции ■ Позитивные тенденции



Более 82% опрошенных, т. е. абсолютное большинство, не испытывают трудностей в своем праве на доступ к СМИ. Однако только чуть более трети респондентов (35%) в той или иной мере имели возможность высказать свое мнение по вопросам развития в местных средствах массовой информации либо в национальных, республиканских СМИ.

2.3. СВОБОДА И ПРАВО НА ПЕРЕДВИЖЕНИЕ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Диаграмма 12.



Около четверти (24,7%) опрошенных НКО, в какой-то мере испытывают проблемы с передвижением, опасаясь контроля. В целом же, подавляющее большинство (75,3%) участников свободны в своем передвижении.

2.4. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ОГО

Несмотря на то, что законодательство об НКО Кыргызской Республики считается одним из лучших в Центральной Азии, оно все еще содержит значительное количество противоречий и положений, требующих законодательного урегулирования и унификации.

Для унификации и гармонизации законодательства об НКО должны быть приняты реальные меры по следующим направлениям:

1. правовое регулирование деятельности НКО не должно иметь дискриминационный характер по сравнению с правовым регулированием коммерческих организаций, в частности, с субъектами малого предпринимательства;
2. необходимо законодательно закрепить принцип презумпции добросовестности деятельности НКО;
3. требуется законодательное закрепление единого правового статуса НКО, не зависящего от организационно-правовой формы;
4. нужно снизить бремя государственного контроля над НКО путем постепенной переведения этой функции в формат внутрисекторного и общественного контроля на основе публикации отчетов о деятельности НКО;
5. необходимо снижение издержек и упрощение процедуры ликвидации НКО.

В целом, в связи с развитием НКО-сектора и возникновением в нем многообразия правоотношений, целесообразно выделение законодательства об НКО в отдельную отрасль права. Принятие этих мер будет способствовать поступательному развитию организаций гражданского общества.

Диаграмма 13.



Кыргызстан как страна-участник Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи обязалась выполнять ведущую роль в разработке и осуществлении национальных стратегий развития посредством расширенных консультативных процессов.

Только 12,8% опрошенных отметили некоторое участие в этих процессах НКО. Таким образом, мы можем констатировать скорее неучастие НКО, нежели участие их в разработке и осуществлении национального плана развития и ухудшении ситуации. Хотя НКО независимы и автономны как участники развития, они не работают в изоляции. На потенциал НКО следовать принципам эффективности НКО в области развития влияет деятельность других участников развития.

Более того, 88,2% респондентов отметили, что их опыт работы показал: стратегия правительства в отношении ОГО, которые работают по вопросам развития, в целом, не является поддерживающей.

На НКО как участников развития сильно влияет контекст, в котором они работают: политика и практика правительств развивающихся стран и официальных доноров, которые моделируют этот потенциал. Поэтому успех реализации Стамбульских Принципов в деятельности НКО в большой степени зависит от того, насколько правительственные политики, законы и нормы соответствуют Стамбульским принципам «Благоприятная среда» и «Благоприятные стандарты». «Благоприятная среда» – это политический контекст с политиками, созданными правительствами, официальными донорами и другими участниками развития, которые влияют на осуществление деятельности НКО. «Благоприятные стандарты» – это набор взаимосвязанных хороших практик доноров и правительств – в легальной, нормативной, бюджетной, информационной, политической и культурной областях, – которые поддерживают потенциал НКО как участников развития быть вовлеченными в процессы развития на устойчивой и эффективной основе.

В 2008 году на Аккрском Форуме высокого уровня доноры и правительства обязались «работать с НКО, создавая благоприятную среду, чтобы увеличить их вклад в процесс развития». НКО призвали правительства, включая доноров, совместно с ними на страновом, региональном и глобальном уровнях пересмотреть действующие политики, нормы и практики, негативно влияющие на НКО как участников развития. Признание НКО как участников развития требует благоприятной среды, гарантирующей полное участие НКО во всех стадиях процесса развития, включая планирование и подготовку планов и стратегий развития.

Большинство опрошенных (73,3%) отметили равное отношение властей ко всем участникам развития гражданского общества. Однако отмечается негативная тенденция улучшения отношения властей к представителям НКО, работающим по вопросам защиты прав и развития. Это отметили 57,3% опрошенных. У НКО вызывают опасения последние инициативы депутата Жогорку Кенеша Турсунбая Бакира уулу.

«У нас вызывают озабоченность инициативы депутатов о придании НКО статуса «иностранных агентов». Какие мы агенты? Мы же помогаем людям?!» (ФГД, г. Каракол)

«Такие инициативы могут привести к тому, что НКО «уйдут в подполье». Неужели государство сегодня такое сильное в экономическом и социальном плане, чтобы отказаться от нашей работы? Услышав такие инициативы, многие представители местной власти уже начали с опаской и недоверием к нам относиться». (ФГД, г. Баткен)

74,4% участников анкетирования отметили, что считают действующие требования и процедуры регистрации НКО в органах юстиции обоснованными. Однако 71,1% опрошенных считают, что стало немного труднее соответствовать стандартам и выполнять существующие правовые процедуры и требования, чем 5 лет назад.

Более 70% участников опроса отметили, что они расширили свою деятельность за последние 5 лет. Однако более половины респондентов, 51,9%, характеризуют условия деятельности организации как менее благоприятные, чем это было пять назад. Негативные тенденции в условиях работы были отмечены, в основном, организациями, занятыми в сферах защиты прав, адвокаты, гендера, общественного здравоохранения, образования. Участники опросов говорят об ухудшении условий деятельности, что не может не вызывать озабоченности.

55,7% участников опроса не имели оснований жаловаться на жестокое либо унижающее честь и достоинство обращение с ними представителей власти. Граждане, которые обращались к властям, остались довольны полученными ответами (60,7%).

Опрос выявил абсолютно недопустимые факты дискриминации представителей НКО (19,7%) в связи с их деятельностью в сфере развития и защиты прав человека.

10 представителей НКО были вынуждены искать защиту у властей, потому что стали объектом угроз и преследований со стороны оппонентов, но, к сожалению, эффективность защиты была оценена ими как недостаточная.

11 представителей НКО заявляют о том, что имело место незаконное задержание их силовыми органами в ходе выполнения ими своих обязательств.

2.4. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ ОГО

2.4.1. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ

Право каждого человека на свободу ассоциации является неотъемлемой частью осуществления всех других прав человека в полном объеме. В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах и с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, право на свободу мирных собраний и ассоциаций не подлежит никаким ограничениям, кроме случаев, определяемых в этих документах. Обеспечение права на свободу ассоциаций способствует решению важных для общества вопросов в таких сферах, как права человека, гендерное равенство, окружающая среда, устойчивое развитие, предупреждение преступности, противодействие торговле людьми, социальная справедливость, защита прав потребителей и многих других.

Несмотря на это, сегодня ОГО сталкиваются с серьезными препятствиями в осуществлении своей деятельности, что является угрозой самому их существованию. К сожалению, такие примеры не единичны, эта ситуация в разных формах повторяется во все большем количестве стран, и Кыргызстан здесь, к сожалению, не исключение, представляя из себя уже не единичные попытки, а системное, массированное наступление на организации гражданского общества. Это наступление выражается уже не только в единичных акциях устрашения правозащитников, но и в более искусном, законодательном ограничении пространства, в котором функционируют и развиваются ОГО.

В такой ситуации особенно важно государству помнить о том, что право на свободу ассоциаций должно обеспечиваться и защищаться государством в соответствии с его международными обязательствами и приведенным в соответствие с ними национальным законодательством.

Основные международные принципы, договоры и стандарты в области права на свободу объединений.

Государство должно принять все меры к обеспечению следующих *общепризнанных шести международных принципов*, регламентирующих деятельность ОГО, и гарантированных международным правом:

- Право лиц на объединение в целях создания ОГО и на присоединение к уже существующим ОГО;
- Право ведения деятельности для достижения заявленных целей без необоснованного вмешательства со стороны государства;
- Право на свободу выражения;
- Право на обмен информацией;
- Право изыскивать и получать ресурсы;
- Право на защиту и поддержку со стороны государства.

Основные гарантии реализации этих прав провозглашены в следующих источниках международного права:

Конвенции

- В статье 20 *Всеобщей Декларации прав человека, принятой и провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.:*

Ст. 20:

1. Каждый человек имеет **право на свободу мирных собраний и ассоциаций**.
2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию.

- В статье 22 *Международного Пакта о гражданских и политических правах. Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г. (Кыргызская Республика присоединилась к Международному пакту 12 января 1994 г. Постановлением ЖК КР № 1406):*

Ст. 22:

1. Каждый человек имеет **право на свободу ассоциации с другими**, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. **Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям**, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц...

- В статье 8 п.3 *Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах. Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г. (Кыргызская Республика присоединилась к Международному пакту 12 января 1994 г. Постановлением ЖК КР № 1406):*

Ст. 8 п.3:

Ничто в настоящей статье не дает право государствам, участвующим в Конвенции МОТ 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, **принимать законодательные акты**

в ущерб гарантиям, предусмотриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

- В статьях 10 п.1, 11 *Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Совет Европы, 4 ноября 1950 г.):*

Ст. 10 п.1:

1. **Каждый имеет право свободно выражать свое мнение.** Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять ин формацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ.

Ст. 11:

1. **Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими,** включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

- В статьях 2 - 5 *Конвенции МОТ №87 1948 г. «О свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы (признана КР в качестве правопреемницы СССР):*

Ст. 2:

Работники и работодатели, без какого бы то ни было различия, **имеют право создавать по своему выбору организации без предварительного на то разрешения,** а также право вступать в такие организации на единственном условии подчинения уставам этих последних.

Ст. 3:

1. Организации работников и работодателей **имеют право выработать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий.**
2. Государственные власти **воздерживаются от всякого вмешательства, способного ограничить это право или воспрепятствовать его законному осуществлению.**

Ст. 4:

Организации работников и работодателей **не подлежат роспуску или временному запрещению в административном порядке.**

Ст. 5:

Организации работников и работодателей **имеют право создавать федерации и конфедерации,** а также право присоединяться к ним, и каждая такая организация ... имеет право вступать в международные организации работников и работодателей.

- В статьях 1, 3 *Конвенции МОТ №98 1951 г. «О применении принципов права на объединение в профсоюзы и на ведение коллективных переговоров» (признана КР в качестве правопреемницы СССР):*

Ст. 1:

1. Работники пользуются **надлежащей защитой против любых дискриминационных действий,** направленных на ущемление свободы профсоюзного объединения при приеме на работу.

Ст. 3:

Там, где это необходимо, **создается аппарат,** соответствующий условиям страны, с целью обеспечения **уважения права на объединение в профсоюзы,** как оно определено в предыдущих статьях.

Документы Совета Европы

- В Разделе 3 Пояснительного меморандума, разделах 1, 4, 5, 6, 7 «*Основополагающих принципов статуса неправительственных организаций в Европе*», 2002 г.:

Раздел 3: «**Свобода объединения** эффективна только в том случае, если она идет рука об руку с **законодательными мерами, которые способствуют ее соблюдению** и уважают значение вклада НПО в общество...»

Также в Разделе 3: «Хотя НПО можно поддерживать, принимая **благоприятные для их развития законы**, понимание и уважение вклада НПО появляется только тогда, когда сами **НПО стараются придерживаться ответственного, эффективного и этического поведения**».

Сфера действия. 1. **НПО - это, по сути, добровольные самоуправляющиеся организации**, которые вследствие этого **не могут подчиняться органам государственной власти**.

Сфера действия. 4. Основной целью НПО **не является получение прибыли**. Прибыль, получаемая ими в ходе осуществления своей деятельности, не распределяется между членами или учредителями, а направляется на выполнение задач организации.

Сфера действия. 5. **НПО могут быть как неформальными организациями**, так и структурами, **обладающими правосубъектностью**.

Основные принципы. 6. НПО создаются по инициативе частных лиц или групп лиц. Поэтому такая **инициатива должна встречать поддержку** и содействие в рамках соответствующих положений **национальной правовой и финансовой системы**.

Основные принципы. 7. Все НПО пользуются правом свободы выражения мнений.

- В Разделе I-8 *Рекомендаций CM/Rec(2007)14 Комитета министров государств-членов о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, 2007:*

Раздел I-8:

Правовая и фискальная база, применяемая к НПО, должна стимулировать их создание и непрерывную работу.

Документы ОБСЕ

- *Основные руководящие принципы свободы объединения в отношении неправительственных организаций БДИПЧ ОБСЕ*

Раздел 4.2. «Сбор средств»:

В законе должно быть ясно написано, что **государство не имеет права контролировать или требовать согласования при получении конкретных грантов** или требовать информацию об источниках помощи.

- *Обязательства ОБСЕ, связанные со свободой собрания и объединения*

Копенгагенское совещание по человеческому измерению ОБСЕ:

...государства-участники: Ст. 7 п. 6: Уважают **право** отдельных лиц и групп лиц **создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации** и предоставляют таким политическим партиям и организациям необходимые **юридические гарантии**, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти.

Ст. 9 п. 3: **Право на ассоциацию гарантируется**. Право создавать и, в зависимости от общего права профсоюза определять свое членство, свободно вступать в профсоюз, гарантируется. Эти права исключают любой предварительный контроль.

Ст. 10 п. 3: Обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на ассоциацию, включая **право создавать, присоединяться и эффективно участвовать** в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы...

Ст. 10 п. 4. Разрешать членам таких групп и организаций иметь **беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами** в своих странах и за их пределами и с международными организациями, обмениваться мнениями, поддерживать контакты и сотрудничать с такими группами и организациями и испрашивать, получать и использовать с целью поощрения и защиты прав человека и основных свобод добровольные финансовые взносы из национальных и международных источников, как это предусматривается законом.

Основные общие гарантии соблюдения права на свободу ассоциаций провозглашены во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте о гражданских и политических правах, в Европейской конвенции о защите прав человека, а также в обязательствах, принятых государствами, входящими в ОБСЕ. В этих же документах содержатся положения, дополняющие эти базовые гарантии ссылками на то, что они должны обеспечиваться без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам. Предусмотрены гарантии реализации права создавать профессиональные союзы.

В нескольких конвенциях, содержатся нормы о свободе собраний и о свободе объединений, касающиеся профессиональных союзов, в частности, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, в Европейской социальной хартии, в Конвенции о свободе объединения и защите права объединяться в профсоюзы, а также в обязательствах, принятых членами ОБСЕ.

Кроме того, существует ряд других гарантий, касающихся свободы собраний и свободы объединения отдельных категорий граждан, в частности, детей, борцов за охрану окружающей среды, защитников прав человека, судей, представителей национальных меньшинств.

Вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры и соглашения, участником которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью законодательства Кыргызской Республики. Об этом также говорит Закон Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» от 21 июля 1999 года № 89.

2.4.2. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

По данным Министерства юстиции, количество зарегистрированных НКО/НПО в Кыргызстане - 10414 организации (около 30% из них реально действующих), большое количество НПО зарегистрировано в последние три года (данные отчета АЦПГО за 2013 г.)

По данным исследований Фонда Сорос-Кыргызстан, почти 9 из 10 общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории страны, являются либо общественным объединением, либо общественным фондом (87% всех НПО). К объединениям юридических лиц (ассоциации, союзы) относится около 5% всех НПО, 3% являются негосударственными учреждениями. Еще 3% подчеркнули, что не относятся ни к одной из вышеупомянутых организационно-правовых форм, т.к. являются официально незарегистрированными.

В соответствии со статьей 4 Конституции Кыргызской Республики, человек имеет право на свободу объединения. Граждане вправе создавать общественные объединения на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов.

В то же время, не допускается деятельность, направленная на насильственное изменение конституционного строя, подрыв национальной безопасности, разжигание социальной, расовой, межнациональной, межэтнической и религиозной вражды.

Регистрация некоммерческих организаций в КР производится в соответствии с требованиями Закона КР «О государственной регистрации юридических лиц» в редакции от 12 июля 2005 года № 104. Государственная регистрация НПО носит заявительный характер и включает в себя проверку соответствия учредительных документов создаваемых юридических лиц законам Кыргызской Республики, выдачу им свидетельства о государственной регистрации с присвоением регистрационного номера, занесение сведений о юридических лицах в единый государственный реестр. Законом определено, что учредительными документами некоммерческих организаций являются решение учредителя, учредительный договор и (или) устав (положение), в зависимости от организационно-правовой формы, в соответствии с требованиями законодательства Кыргызской Республики. Государственная регистрация юридического лица, включая НПО, должна быть произведена не позднее 10 дней со дня подачи заявления с приложением необходимых документов.

В 1999 году Кыргызстан принял Закон «О некоммерческих организациях», регулирующий деятельность НПО различных организационно-правовых форм, в том числе, общественных объединений, фондов. Неправительственные организации могут создаваться в различных организационно-правовых формах, предусмотренных ГК КР. Традиционными формами являются общественные объединения и общественные фонды, а также потребительские кооперативы и религиозные организации и др. Однако, законодательство допускает и иные организационно-правовые формы. При этом, законодательно не дано определения «неправительственной организации», а используется более широкий термин «некоммерческая организация», что затрудняет понимание самой уникальной природы НПО и соответственное ее отражение в законодательстве.

Законодательство о НКО также закрепляет право на участие граждан в государственном управлении, налогообложение НКО, управление НКО и другие вопросы деятельности, важные для НКО. Закон также закрепил право на функционирование НПО без создания юридического лица, бесплатную государственную регистрацию НКО, возможность для юридических и физических лиц совместно учреждать и участвовать в ассоциациях. Существует два типа налогов, которые НКО обязаны платить: социальный и пенсионный фонд для всех работников, а также подоходный налог. По некоторым видам деятельности разрешается упрощенное налогообложение на основе патентов. Если у НКО имеется в собственности здание/сооружение, НКО платят налог за пользование землей.

Законодательную базу, регулирующую деятельность НКО в Кыргызстане, составляют Конституция Кыргызской Республики, Гражданский кодекс Кыргызской Республики, Закон КР «О некоммерческих организациях» от 1.10.1999 г., Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц» с изменениями от 2007 года, Налоговый кодекс КР, иные нормативно-правовые акты Кыргызской Республики, а также международные договоры, ратифицированные или признанные ею в качестве правопреемницы б. СССР.

По сравнению с другими странами нашего региона, свобода объединения в Кыргызстане не сталкивалась до определенного момента со значительными преградами.

Например, в Беларуси, участие в руководстве и финансировании незарегистрированного общественного объединения рассматривается в качестве правонарушения, наказуемого как в административном, так и в уголовном порядке.

В Российской Федерации в 2012 году были также приняты дополнения и изменения к Закону «О некоммерческих организациях», которые ввели такой политически и юридически дискриминационный термин, как «НКО – иностранные агенты», условием для получения такого «звания» обозначили

занятие НКО «политической деятельностью», причем, что конкретно подразумевается под «политической деятельностью», законом так и не было определено. Законодательство об НКО в РФ разрешает правительственным органам требовать предоставления всей финансовой, рабочей и внутренней документации, в любое время и безо всяких ограничений, а также направлять государственных представителей на мероприятия и собрания организации (включая собрания, посвященные внутренним делам или определению стратегии работы). Репрессивные меры коснулись также и финансирования деятельности российских НКО зарубежными донорами.

Вплоть до настоящего времени, ни реакция правозащитников, ни международного сообщества, ни даже реакция Уполномоченного по правам человека в России, подавшего жалобу в КС РФ на противоречие Закона Конституции РФ, не дали положительных результатов и отмене репрессивного законодательства в отношении российских НКО, более того, гонения на них продолжают, идут многочисленные судебные процессы.

И вот совсем недавно, 16 января 2014 года, наступление на права НКО в регионе и на само их существование было продолжено: в этот день в Украине был принят Закон №3879, согласно которому, общественные организации, получающие финансирование из-за рубежа, становятся «иностранными агентами» и должны перерегистрироваться как прибыльные организации, введена уголовную ответственность за клевету, а также введены меры по существенному ограничению свободы мирных собраний.

В прошедшем, 2013 году, право на свободу объединений в Кыргызстане также столкнулось в своей реализации со значительными преградами.

6 сентября 2013 года, двумя депутатами ЖК КР, якобы в целях обеспечения открытости и публичности деятельности НКО в КР, был инициирован проект закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики». Этим законопроектом также была сделана попытка введения нового правового статуса для НКО, использующих «зарубежные источники финансирования» – статуса «иностранный агент». Квалифицирующим признаком подобного статуса «иностранный агент» также предполагалось сделать участие НКО в «политической деятельности» «в интересах иностранного источника». При этом, инициаторы законопроекта дали крайне размытую формулировку термина «политическая деятельность».

В совместном заключении Венецианской Комиссии и БДИПЧ ОБСЕ, а также в анализе законопроекта, сделанном ICNL, была выражена серьезная озабоченность в части перспективы законодательного применения терминов «иностранный агент» и «политическая деятельность», опасного наступления на реализацию права на свободу объединений в стране, противоречия законопроекта нормам Конституции КР.

В случае принятия этого законопроекта, ярлык «иностранный агент» навешивался бы практически почти на все кыргызстанские НКО, дополнительные избыточные неправомерные требования были бы предъявлены к отчетности НКО, государственные органы получили бы полномочия по широкому вмешательству во внутренние дела НКО, многие НКО прекратили бы свою деятельность, оказание социальных услуг населению и отчисление значимых сумм налогов в бюджет государства претерпело бы существенное сокращение.

Благодаря усилиям представителей НКО, АЦПГО и ICNL, инициаторы законопроекта не подали его на официальную процедуру регистрации в ЖК КР.

Еще одним испытанием для гражданского сектора в ушедшем году явилось инициирование сначала ГКНБ (впоследствии отозвавшем свою законодательную инициативу), а затем теми же депутатами ЖК КР, законопроекта о так называемой «государственной тайне». Предложенные дополнения и изменения в законодательство были настолько неконкретными, что вполне, при их принятии, могли бы позволить власти объявлять изменником любое неудобное лицо. НКО были серьезно озабочены возможностью криминализации почти всех аспектов деятельности

правозащитников, которые являются для них традиционными, таких, как проведение круглых столов, конференций с участием доноров, предоставление отчетов по проектам, докладов по правам человека. Под действие такого закона, при его принятии, могли бы даже попасть и доклады в Комитет ООН против пыток.

Благодаря консолидированным усилиям неправительственного сектора, при экспертной роли АЦПГО и ICNL, этот законопроект был отклонен при очень серьезных обстоятельствах, уже во втором чтении в ЖК КР.

Наступивший, 2014 год, к сожалению, уже не становится исключением в наступлении на основные права и свободы в КР.

Появляются все новые и новые преграды в деятельности НКО:

16 января 2014 года, Министерство транспорта и коммуникаций КР, в интересах силовых структур, в целях, так называемого эффективного проведения ОРД (оперативно-розыскной деятельности), инициировало законопроект, обязывающий всех сотовых операторов страны и провайдеров Интернета закупать и устанавливать оборудование, с помощью которого можно будет уже без санкции надзорного органа прослушивать и читать корреспонденцию всех граждан КР.

15 января 2014 года инициирован законопроект, согласно которому, для проведения экспертиз законопроектов, теперь физическим и юридическим лицам необходимо будет проходить аккредитацию для проведения специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов.

13 января 2014 года, Комитет по судебно-правовым вопросам и законности рассмотрел проект Закона КР «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс КР». Инициатором является депутат Курмантай Абдиев. Законопроектом предлагается возвращение практики составления следователем обвинительного заключения. Инициатор считает, что такой законопроект будет способствовать укреплению прав и интересов граждан.

Несмотря на эти преграды, многие НКО продолжают активно работать в Кыргызстане, а гражданское общество остается энергичным и деятельным.

Но такая ситуация не должна успокаивать общественное мнение, так как в сложившихся обстоятельствах все более и более важно глубоко понимать и разбираться в природе ОГО, необходимо развивать понимание правовых рамок деятельности НКО/ОГО, которое позволило бы НКО/ОГО и международным организациям как можно лучше использовать все возможности, предоставляемые существующим законодательством для развития НКО/ОГО, и, в то же время, прикладывать усилия для его дальнейшего совершенствования.

От этого могли бы выиграть не только НПО и МО, но и правительство Кыргызстана и общество в целом.

Раздел III. Выводы

Развитие гражданского общества имеет ключевое значение для основных ценностей демократии и плюрализма любой страны, а также для поощрения социального вовлечения граждан в процессы развития. Развитие гражданского сектора подтверждает конституционные права граждан, в том числе право на свободу объединения, свободу собраний, свободу выражения. Своей деятельностью граждане способствуют разумному развитию, улучшению стандартов быта и качества жизни.

Такое участие ОГО в продвижении и построении справедливого общества предполагает тесное сотрудничество с институтами государства. Взаимные действия могут существенно способствовать прогрессу в различных социальных областях для эффективного решения существующих проблем. Организации гражданского общества (ОГО) как составная часть социальной системы – это форма выражения инициативы граждан, способствующая активному участию в управлении общественными процессами. Поддержка гражданского общества – это способ стимулирования социальной солидарности и создания устойчивого социального капитала. ОГО вносят свой вклад в развитие. Следовательно, в интересах государства поддерживать и создавать благоприятную среду для развития гражданского сектора – основополагающего элемента продвижения демократии и демократических ценностей, жизненно важного партнера в выявлении и разрешении проблем в различных социальных сферах; содействовать развитию знаний, информированности, защищать конституционные права граждан.

Организации гражданского общества (ОГО) в Кыргызстане вносят свой вклад в развитие в качестве инновационных агентов перемен и социальных преобразований. Некоммерческий сектор приходит на помощь, когда государство по разным причинам (недостаток ресурсов, некомпетентность или равнодушие сотрудников) не может своевременно реагировать на возникающие вызовы и проблемы в нарушении конституционных прав граждан, в социальной сфере.

ОГО реагируют на проблемы и оказывают поддержку социально исключенным, содействуют развитию знаний, информированности, защищают конституционные права граждан.

Результаты исследования демонстрируют, что в целом наблюдаются негативные тенденции в сфере прав сообществ на свободу ассоциаций и мирных собраний в Кыргызской Республике. Правозащитные НКО, свобода деятельности которых является прямым индикатором общего уровня соблюдения прав человека в государстве, являются самыми уязвимыми в отношении физической неприкосновенности. Такая уязвимость ОГО проявляется в использовании государственной властью различных ограничений так называемой «политической» деятельности ОГО, что иногда сопровождается давлением на ОГО и их руководителей, которые могут выступать правозащитниками или критиковать правительство.

Вызывает озабоченность инициирование отдельными депутатами законопроектов, дискриминирующих/ограничивающих институты ГО. Вызывает озабоченность отсутствие в обществе толерантной среды к ЛГБТ-сообществу и деятельности организаций, занимающихся защитой прав ЛГБТ.

Правительство предпринимает некоторые шаги для участия ОГО на уровне информирования, обсуждения, внесения отзывов, рекомендаций. Тем не менее, необходимо отметить, что такой диалог поддерживается государством иногда лишь ради соблюдения формальностей или даже в режиме симуляции.

Проводимая правительством политика по созданию возможностей ОГО формировать свои финансовые ресурсы осталась на прежнем уровне или даже в некоторой степени ухудшилась.

Отсутствует последовательная государственная политика, направленная на всестороннюю поддержку и поощрение гражданских инициатив и использование их потенциала в развитии.

Доступ ОГО к правительственным структурам, возможность реального участия в процессах принятия решений, возможность влиять на процессы развития, оспаривать или инициировать правовые акты по вопросам развития ограничены – можно предположить, что государство не признает ОГО в качестве равноправного партнера по развитию.

Права ОГО открыто высказывать критические замечания по вопросам развития, свободно искать и распространять информацию, касающуюся вопросов бюджета и политики, весьма ограничены.

Неоднородность самого сектора также требует особого внимания. Гражданское общество оказалось неспособным решить одну из наиболее важных задач – задачу выстраивания устойчивых горизонтальных связей. Налицо разрыв между давно работающими, крупными («китами» – ФГД) организациями и организациями общинного типа, вновь созданными, имеющими мало опыта, ресурсов. Этот разрыв порождает дополнительные проблемы в развитии устойчивых и эффективных горизонтальных связей внутри самого сектора.

Следующим важным вызовом является развитие финансовой базы ОГО. Для большинства ОГО в КР основным финансовым источником являются грантовые средства внешних доноров. К сожалению, это очень зависимая стратегия: уход внешних доноров из страны повлечет финансовую несостоятельность таких организаций.

Отмечается, что возросли требования стратегических доноров к внутренним финансовым и организационным политикам и процедурам, но существенно сократилась институциональная поддержка. Многие мелкие ОГО, не имея внутренних разработанных стратегических планов, разработанных финансовых политик и процедур, налаженной финансовой и организационной управленческой системы, лишаются доступа к финансированию. Это влечет за собой разочарования и различные слухи и домыслы о коррупционных схемах и «сращивании» крупных ОГО и сотрудников донорских представительств. Также отмечалось, что доноры должны быть более открыты и информировать о получателях грантов, лучше осуществлять мониторинг хода реализации проектов и целевого использования выданных средств, чтобы не допускать нарушений, недобросовестного использования финансов, что в конечном итоге сказывается на общем имидже и подрывает доверие к ОГО.

Что касается внутренних организационных препятствий, то это прежде всего организационная слабость и недостаток профессионализма в работе. Зачастую деятельность ОГО держится на одном или двух сотрудниках, другие работают только на период реализации какого-либо проекта, после окончания проекта организация перестает действовать или «замораживается» до следующего проекта, много так называемых ОГО «одного» человека.

Что касается взаимодействия со СМИ, то на сегодняшний день для представителей СМИ, так же, как и для других секторов общества, характерно отсутствие цельного восприятия некоммерческого сектора. Вызывает озабоченность «демонизация» ОГО некоторыми политиками, общественными деятелями в СМИ (Турсунбай Бакир уулу, Мавлян Аскарбеков и др.). ОГО еще предстоит преодолеть эти вызовы. И как скоро это произойдет – зависит, конечно, от активности самих ОГО и их информационной открытости, прозрачности и подотчетности.

Гражданский сектор Кыргызстана находится сейчас на таком этапе развития, когда ОГО нужно добиваться признания себя как значимой общественной силы, способной влиять на процессы развития страны. Успех реализации этого во многом зависит от массовой поддержки ОГО со стороны граждан. Без постоянного информирования граждан страны о результатах своей деятельности такая поддержка вряд ли возможна.

Другим важным фактором развития является, по мнению лидеров ОГО, поддержка и финансирование некоммерческого сектора со стороны государства. В настоящее время есть много приоритетных проблем, в процессе решения которых государство и ОГО могли бы работать вместе. По мнению представителей НПО, это решение проблем бедности, инвалидов, детей и пожилых, проблем в сфере образования, здравоохранения и экологии.

ОГО отмечают двоякую позицию местных властей: с одной стороны, при ограниченных средствах местных бюджетов и невозможности решить все имеющиеся социальные и инфраструктурные проблемы самостоятельно власти видят в ОГО «инвесторов» и «приглашают» ОГО лишь ради соблюдения формальностей или даже в режиме симуляции, что не обеспечивает реального участия, приводящего к конкретным изменениям или корректировке политического курса. С другой стороны, реагируя на деятельность правозащитных организаций, власти выступают с инициативой об ограничении деятельности ОГО. Лидеры ОГО призывают к изменениям в государственной политике, к переходу от подозрительности к конструктивному диалогу и активной поддержке некоммерческого сектора.

4.1. РЕКОМЕНДАЦИИ ПРАВИТЕЛЬСТВУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

1. Совместно с ОГО разработать последовательную государственную концепцию, которая должна быть направлена на всестороннюю поддержку, поощрение гражданских инициатив и использование потенциала ОГО в развитии.
2. Создать в рамках правительства специальный координационный офис по работе с ОГО.
3. Организовать регулярные коммуникационные площадки между ОГО и властью для обсуждения вопросов развития, социально-экономической и политической жизни страны.
4. Обеспечить соблюдение органами государственной власти, местного самоуправления и органами внутренних дел права граждан на проведение мирных собраний.
5. Выполнять обязательства по фундаментальным минимальным международным стандартам, включая Декларацию ООН о правозащитниках.
6. Разработать и инициировать внесение в Налоговый кодекс и другие законы дополнений и изменений, создающих благоприятные условия для развития в стране благотворительной деятельности и волонтерства.
7. Внедрить систему отчисления 1% от подоходного налога, выплачиваемого гражданами, тем ОГО, которых граждане смогут выбирать на добровольной основе, с целью способствовать их развитию и решению ими местных проблем.
8. Обеспечить защиту ОГО при угрозе их неприкосновенности.

4.2. РЕКОМЕНДАЦИИ ЖОГОРКУ КЕНЕШУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

1. Прекратить практику копирования, дублирования законодательств других стран, ограничивающих, дискриминирующих институты гражданского общества.
2. Разработать и принять пакет законопроектных предложений по внесению изменений и дополнений в действующие нормативно-правовые акты, устанавливающие гарантии реализации гражданином своих конституционных прав и свобод.
3. Обеспечить контроль над исполнением в Кыргызской Республике законодательства, регулирующего право каждого на мирные собрания и создание объединений (ассоциаций).
4. Внести изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях», в соответствии с рекомендациями Венецианской комиссии (в части изменения названия на Закон «О свободе собраний», а также включения в понятийный аппарат Закона термина «публичные мероприятия»).
5. В тесном сотрудничестве с организациями, представляющими интересы ЛГБТ-граждан, разработать антидискриминационное законодательство широкого спектра, включающее в себя положения о недискриминации на почве сексуальной ориентации, гендерной идентичности.

6. Учитывать и принимать во внимание предложения и рекомендации организаций гражданского общества, следуя международным обязательствам признать ОГО в качестве равноправного партнера по развитию.
7. Провести анализ воздействия отчисления 1% от подоходного налога в пользу ОГО на экономическую и бюджетную ситуацию в стране.
8. Разработать и внести поправки в Налоговый кодекс и другие законы, создающие благоприятные условия для развития в стране благотворительной деятельности и волонтерства.

4.3. РЕКОМЕНДАЦИИ АППАРАТУ ОМБУДСМЕНА (АКЫЙКАТЧЫ) КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

1. Активно вовлекать ОГО в работу Аппарата Омбудсмента.
2. Оказать содействие в обеспечении проведения постоянного мониторинга как механизма отслеживания уровня соблюдения прав граждан в Кыргызской Республике.
3. Содействовать обеспечению коммуникационных площадок для представителей гражданского общества и власти с целью эффективного и быстрого решения вопросов по защите прав и соблюдения законности.
4. Реагировать на гомо- и трансфобные высказывания в СМИ, разжигающие ненависть к ЛГБТ-гражданам.

4.4. РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНИЗАЦИЯМ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

1. Налаживать партнерские отношения внутри НКО-сектора.
2. Развивать в своих организациях принципы прозрачности и отчетности, особенно в части использования грантов, средств государственного социального заказа и частных пожертвований.
3. Оперативно реагировать на антиконституционные инициативы со стороны власти и быть активными в защите прав граждан.
4. Правозащитным НКО определить с общей стратегией совместной правозащитной работы.
5. Развивать сетевое (коалиционное) партнерство.
6. Продвигать и практиковать в своих организациях 8 принципов добросовестного управления.

4.5. РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫМ ПАРТНЕРАМ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ

1. Финансировать программную деятельность ОГО, а не проектную.
2. Наладить эффективный внешний мониторинг за используемыми ОГО полученными средствами.
3. Поддерживать институциональное развитие ОГО.
4. Разработать и внедрить в практику механизмы отчетности доноров по предоставлению внешней помощи.

Раздел V. Заключение

Исследование позволило проследить как динамику устойчивости некоммерческого сектора в Кыргызской Республике, так и его развитие в длительной перспективе.

Прогнозы весьма неутешительны. Последние инициативы депутатов Жогорку Кенеша об изменении законодательства в области НКО могут привести к тому, что многие НКО окажутся в принципиально других условиях существования. Особому риску подвержены правозащитные НКО. Есть еще ряд изменений, самое большое из которых, с точки зрения прав человека, – декриминализация клеветы, которая, вероятно, опять вернется в Уголовный Кодекс Кыргызской Республики. Все новые антиконституционные и антидемократические инициативы депутатов способствуют маргинализации не только правозащитных организаций, но и всего НКО-сектора.

Вызывает озабоченность ситуация по отдельным вопросам безопасности правозащитников и гражданских активистов. Как показало исследование, такие виды угроз, как сбор сведений о лидерах организаций, предложения гражданам подписаться под заявлениями против тех или иных правозащитников, активистов или отдельных организаций (как это случилось с ОО «Альянс по репродуктивному здоровью», «Правозащитное движение «Бир Дуйно»), вручение предостережения о недопустимости нарушения законов/уголовной ответственности, срыв мероприятий и др. стали организовываться не только представителями власти, но и отдельными радикально настроенными общественными организациями.

Как показало обсуждение промежуточных результатов исследования среди руководителей НКО, проведенное исследовательской группой 26 декабря 2013 года, правозащитные организации и НКО, работающие в области развития, сейчас определяют с собственной стратегией. Их несколько, и, скорее всего, они будут реализовываться параллельно. С ними согласны и руководители благотворительных организаций. К сожалению, для развития благотворительной деятельности в стране не создается благоприятных условий. Несмотря на риторику представителей власти о том, что важно и нужно поддерживать волонтерство и благотворительность, в стране так и не произошло существенного улучшения правовой среды в этой области.

Несмотря на то, что информация, полученная от руководителей НКО, имела несколько субъективный характер, комплексный подход, примененный выбранной методологией, позволил выделить общую картину НКО-сектора, включающий основные характеристики организаций, картину финансовой устойчивости, а также тенденции и вызовы, с которыми сталкиваются и могут еще столкнуться НКО Кыргызской Республики в ближайшем будущем. В целом можно сказать, что организации гражданского общества Кыргызской Республики стоят перед рядом серьезных вызовов, которые обусловлены современными тенденциями в национальной и экономической политике. Это и попытки изменить

национальное законодательство в области НКО, и тяжелая зависимость от донорских организаций и финансовой нестабильности, и негативное восприятие «политической деятельности» НКО властью.

Приложение 1. Список НКО, принявших участие в фокус-групповых дискуссиях

1. ОО «Ресурсный центр для пожилых», Иссык-Кульская область
2. МВО «Лидерство», Иссык-Кульская область
3. ОО «Адамзат ден-соолугу», Иссык-Кульская область
4. ОО «Центр экономического образования», Иссык-Кульская область
5. ОО ЦГИ «Лидер», Иссык-Кульская область
6. ОО «Альянс по репродуктивному здоровью», город Бишкек и город Каракол, Иссык-Кульская область
7. ОО «Нур Бала», Таласская область
8. ОО «ФГСП Талас», Таласская область
9. Общественная приемная консорциума по ИПОО, Таласская область
10. ИКЦ «Эл Наз», Таласская область
11. ОО «Дилоноор», Таласская область
12. ОФ «Онол Айым», Таласская область
13. ОО «Союз Единения», Таласская область
14. ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество», Нарынская область
15. Нарынский областной конгресс женщин, Нарынская область
16. ОФ «Бакубат», Нарынская область
17. ОО «Тынчтык», Нарынская область
18. ОФ «Импульс+К», Нарынская область
19. ОО «Утурум», Нарынская область
20. БФИ «СКью», город Бишкек
21. ГПП «Центральная Азия в движении», город Бишкек
22. ОО «Арыш», город Бишкек
23. ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество», город Бишкек
24. ОФ «Фонд развития права и бизнеса», город Бишкек
25. ОО «Достояние республики», город Бишкек
26. ООПД «Бир Дуйно», город Бишкек
27. ОО «Лабрис», город Бишкек
28. ОО «Центр защиты детей», город Бишкек
29. ОФ «Улыбка», город Ош и Ошская область
30. ОФ «Луч Соломона», город Ош и Ошская область
31. ОФ «DCCA – Ош», город Ош и Ошская область
32. ОФ «Information security media center», город Ош и Ошская область
33. ОФ «Эдвакиси центр по правам человека», город Ош и Ошская область
34. ОО «Эне назары по охране многодетных матерей», город Ош и Ошская область
35. ОО КЦ «Ак Журок», город Ош и Ошская область
36. Центр содействия международной защите, город Ош и Ошская область
37. ОО «Энсан Диамонд», город Ош и Ошская область
38. ОО «МЦ Интербилим», город Ош и Ошская область
39. ОФ «Активист», Баткенская область
40. ОФ «Инсан Лейлек», Баткенская область

41. ОО «Элдик Демилге – тогуз булак», Баткенская область
42. «Защита прав сельского ребенка», Баткенская область
43. ОФ «Лейлек Даанышманы», Баткенская область
44. ОО «Молодежь Лейлека», Баткенская область
45. ОО «Лейлек Аялзаты», Баткенская область
46. ОПЗО «Справедливость», Джалал-Абадская область
47. ОФ «Аймидия», Джалал-Абадская область
48. ОО «Таис Плюс Два», Джалал-Абадская область
49. ЦПГО «Джалал Абад», Джалал-Абадская область
50. ООЗПП «Либра», Джалал-Абадская область
51. НПО «Защита прав сельского ребенка», Джалал-Абадская область
52. ООСЗН им Фомовой Л., Чуйская область
53. ОО «Элсен», Чуйская область
54. ОО «Эпкин», Чуйская область
55. ОО «Алга», Чуйская область
56. ОО «Нушор», Чуйская область
57. ТИО Краснореченского аильного кенеша, Чуйская область
58. ОО «ШАЗЭТ», Чуйская область