

Рабочий доклад EUCAM № 21, сентябрь 2021

Рабочий доклад

By Pixabay



Йос Боонстра (ред.), Бегимай Бекболотова,
Айжан Еришева и Ирина Куликова

**Между восхвалениями и
притеснениями: гражданское
общество в Кыргызстане**

Между восхвалениями и притеснениями: гражданское общество в Кыргызстане ¹

Рабочий доклад EUCAM № 21, сентябрь 2021

Йос Боонстра (ред.), Бегимай Бекболотова,
Айжан Еришева и Ирина Куликова

Авторы

Йос Боонстра, координатор EUCAM в Центре европейских исследований безопасности (CESS) в Нидерландах
Бегимай Бекболотова, выпускница исследовательской стипендии EUCAM
Айжан Еришева, выпускница исследовательской стипендии EUCAM
Ирина Куликова, выпускница исследовательской стипендии EUCAM

¹ Введение главы Эрнеста Жанаева (Ernest Zhanaev) в Adam Hug (ed.), «Retreating rights: Examining the pressure on human rights in Kyrgyzstan», The Foreign Policy Centre, March 2021.

Содержание

- 4** Введение
- 7** 1. Бурные события в Кыргызстане
- 13** 2. Позиция гражданского общества
- 21** 3. Гражданское общество и финансирование
- 27** 4. Укрепление донорской поддержки
- 32** Заключение

Введение

Кыргызстан переживает беспокойные времена. В дополнение к пандемии covid-19 и ее последствиям, в октябре 2020 года в стране состоялись парламентские выборы, которые переросли в протесты, сопровождающиеся уличными драками. Впоследствии протесты привели к отставке тогдашнего президента Сооронбая Жээнбекова и внезапному росту популярности Садыра Жапарова, который был утвержден на пост президента в результате досрочных президентских выборов в январе 2021 года. Новый президент провел референдум по новой конституции, вернув президентскую форму правления, наиболее распространенную в Центральной Азии. В то же время страна находится в состоянии экономического кризиса и становится все более зависимой от трудовой миграции и природных ресурсов, которые эксплуатируются внешними компаниями и местными элитами. Недавняя недемократическая смена власти является не первым в своем роде событием в Кыргызстане. В 2005 и 2010 годах в стране произошли аналогичные – хотя и более кровавые – смены власти. За последние пять лет соблюдение прав человека стало ослабевать, в то время как негативное отношение к гражданскому обществу продолжает расти, и похоже, что эти тренды только усиливаются. В июле 2021 года новый президент утвердил законодательство, направленное против неправительственных организаций (НПО). Позже в том же месяце был принят закон «О манипулировании информацией», позволяющий властям блокировать веб-сайты и профили в социальных сетях.

Гражданское общество в Кыргызстане играет уникальную роль в регионе. Кыргызстан может похвастаться многочисленными НПО и аналитическими центрами, группами давления, правозащитниками, журналистами-расследователями и так далее. Помимо того, что гражданское общество активно выступает с критикой правительства и управления страной, оно также играет ведущую роль в различной социально-гуманитарной деятельности посредством оказания помощи, проведения информационных кампаний, профессиональной подготовки, образования и исследований. До недавнего времени между гражданским обществом и государством существовала негласная договоренность, согласно которой первые имели свободу действий, часто выполняя социальные задачи, в то время как вторые могли управлять страной без слишком большого вмешательства гражданского общества. В то же время, как гражданское общество, так и правительство могли воспользоваться донорским финансированием, что крайне важно для поддержания Кыргызстана на плаву. Однако за последние несколько лет понимание этой договоренности исказилось, так как правящие элиты постепенно переходят от сосуществования с гражданским обществом и его периодического восхваления к описанию имиджа НПО как сторонников «загнивающего Запада», доходя до преследований и притеснений.

Тем временем **международные доноры** пересматривают свои стратегии в отношении Кыргызстана. Хотя они и стремились выделить страну как пример достигнутых успехов и «островков демократии» в Центральной Азии, теперь они обеспокоены последними политическими событиями и стремительным изменением конституции. Европейский союз (ЕС) находится в шаге от ратификации Соглашения о расширенном партнерстве и

сотрудничестве (СРПС), которое должно еще больше расширить и укрепить отношения с Кыргызстаном, в том числе в области демократических реформ. Кроме того, Соединенные Штаты (США) при администрации Джо Байдена снова могли бы с большей готовностью рассмотреть сотрудничество в целях развития. Однако оба донора должны тщательно оценить, проявляет ли новое правительство Кыргызстана интерес к демократическим реформам. Но новая конституция, которая расширила полномочия президента и содействовала принятию за короткий срок законов, направленных на усиление контроля над гражданским обществом и средствами массовой информации (СМИ), свидетельствует об обратном. Между тем, международные доноры должны не сомневаться в ключевой роли гражданского общества в Кыргызстане, а именно в предоставлении образования, профессиональной подготовки и прямой поддержки гражданам Кыргызстана по целому ряду актуальных социальных вопросов.

В настоящем докладе предлагается **одиннадцать предложений** о том, как доноры могут улучшить свою поддержку Кыргызстану. Их можно подразделить на три более широких аргумента. Во-первых, крупным западным донорам необходимо отделить свою оказываемую общую поддержку Кыргызстану, которая в основном направляется правительству, от гораздо меньших грантов, предназначенных для гражданского общества. Во-вторых, они должны усовершенствовать донорскую поддержку с помощью грантов, чтобы иметь возможность поддерживать тех, кто этого заслуживает, будучи открытыми для новых инициатив, обеспечивая при этом непрерывность уже существующих инициатив. И в-третьих, они должны помочь гражданскому обществу в преодолении стигматизации в обществе и преследований со стороны властей, предлагая гражданскому обществу средства для решения этих проблем и нахождения своего собственного пути через тернии.

Предложения для доноров гражданского общества (полное описание в части 4)

1. Быть готовыми оказать помощь гражданскому обществу от преследований
2. Предоставлять больше финансирования, а не меньше
3. Оценить баланс между поддержкой государства и гражданского общества
4. Целенаправленно чередовать непрерывное финансирование с поддержкой краткосрочных проектов
5. Усилить передачу знаний между западным и кыргызским гражданским обществом
6. Принять во внимание, что сотрудники гражданского общества нуждаются в доходе
7. Упростить бюрократические процессы
8. Не продвигать собственную краткосрочную повестку дня
9. Поощрять инновационные способы позитивного освещения имиджа гражданского общества
10. Больше работать на местных языках
11. Предоставлять больше (региональных) возможностей для профессиональной подготовки, образования и обмена опытом

Настоящий доклад имеет целью дать представление о том, что гражданское общество Кыргызстана считает для себя важным. Целевой аудиторией доклада являются доноры, политики, а также представители гражданского общества, исследователи и прочие заинтересованные читатели. **Доклад состоит** из трех основных частей и раздела с заключительными рекомендациями. В первой части обсуждается мнение гражданского общества о событиях в стране и какие у страны должны быть приоритеты. Как гражданское общество отреагировало на covid-19? Участвовало ли оно (или нет) в процессе политических изменений? Во второй части рассказывается о функционировании гражданского общества в Кыргызстане и проблемах, с которыми оно сталкивается. Как население воспринимает гражданское общество? Каковы их отношения с властями? И с какими проблемами сталкиваются НПО при выполнении своей работы? В третьей части обсуждается мнение гражданского общества о донорской поддержке и их взаимоотношениях с сообществом доноров. Кто является ключевыми донорами гражданского общества в Кыргызстане и как представители гражданского общества оценивают свое сотрудничество с ними? В заключительной части доклада включены предложения для доноров по улучшению их поддержки гражданского общества в Кыргызстане.

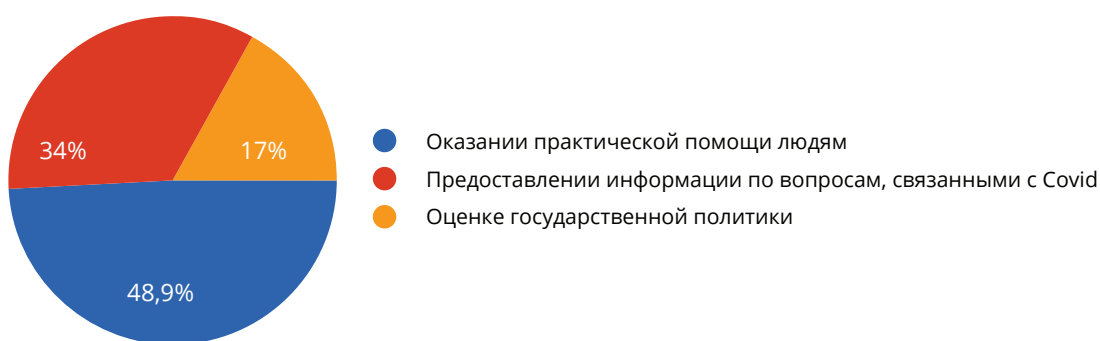
В настоящем докладе **понятие гражданского общества** в Кыргызстане используется в узком смысле. Это означает, что мы в основном рассматривали либерально-демократические и социально ориентированные НПО, аналитические центры, а также сообщество правозащитников и активистов. В нашем исследовании гражданское общество рассматривалось как стремящееся на «предоставление помощи и поддержки населению» (поддержка), «информирование и просвещение людей» (обучение) и «мониторинг и анализ событий» (исследования). Мы признаем, что это включает лишь небольшую, хотя и активную и институционализированную часть гражданского общества. Мы не акцентировали внимание на научных кругах или СМИ и исключили антидемократические и нелиберальные группы гражданского общества, бизнес платформы, религиозные объединения, а также более широкие понятия гражданского общества, такие как мечети, профсоюзы или общины.

Доклад основан на **онлайн-опросе**, который был разослан представителям гражданского общества в Кыргызстане после целевого картирования. Мы получили более 50 ответов (см. Таблицы, представленные в главах ниже). Кроме того, мы провели 25 структурированных **интервью** с представителями гражданского общества и несколькими донорами, в онлайн режиме и лично, в Бишкеке, Баткене и Оше. Авторы хотели бы поблагодарить всех участников онлайн-опроса и интервью за их ценную информацию. Мы также признательны пяти (анонимным) представителям гражданского общества Кыргызстана и Европы, которые предоставили ценные замечания и предложения к нашим рекомендациям. В заключение хотелось бы выразить признательность Фонду «Открытое общество» и Европейскому фонду за демократию за их поддержку в проведении этого исследования.

1. Бурные события в Кыргызстане

Одним из примеров событий в Кыргызстане является реакция гражданского общества на пандемию covid-19. Пандемия показала, как быстро граждане Кыргызстана могут организовываться с помощью существующих НПО и новых (онлайн) инициатив с целью предоставления информации и помощи нуждающимся. Это обуславливается живой традицией гражданского участия, которая включает в себя обучение, повышение осведомленности и другую деятельность гражданского общества. В тех случаях, когда государство смогло ввести локдаун и обеспечить соблюдение режима изоляции, оно не смогло оказать медицинскую и социальную помощь своим гражданам; и именно здесь деятельность гражданского общества была и остается незаменимой. Один представитель гражданского общества утверждал, что «covid-19 выявил системные проблемы. Мы вдруг поняли, что у нас нет системы; система здравоохранения не работает. В результате этого люди только начали организовываться, а гражданское общество быстро отреагировало на все эти проблемы и взяло на себя организационную и координирующую роль».² НПО и волонтеры работали над многими различными аспектами, чтобы помочь людям и снизить уровень инфицирования. По всей стране появились группы добровольцев, которые делали все, что в их силах. Они координировали свои действия с гражданскими лицами, властями, предприятиями и медицинскими учреждениями; помогли приобрести медицинское оборудование и средства индивидуальной защиты; информировали граждан и стремились противостоять дезинформации; собирали средства для нуждающихся и доставляли еду и предметы первой необходимости, которых критически не хватало.³ На вопрос о том, как гражданское общество отреагировало на пандемию covid-19, почти половина респондентов нашего опроса упомянули о предоставлении практической помощи, в то время как функции мониторинга отошли на второй план во время кризиса.

Рисунок 1: В вашей реакции на пандемию covid-19 вы сделали акцент на:



В то время как новые, в основном временные, группы быстро разрастались, существующим **НПО необходимо было адаптироваться** к новым обстоятельствам. Организациям приходилось переходить на удаленную работу и продолжать реализовывать свои проекты. Как и везде, организации испытывали трудности,

² Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 17 февраля 2021 год.

³ Подробнее о гражданском обществе и covid-19 в Кыргызстане см.: Azizjon Berdiqulov, Muslimbek Buriev, and Sergey Marinin, 'Civil society and the covid-19 governance crisis in Kyrgyzstan and Tajikistan', IEP, July 2021.

особенно те НПО (и их бенефициары), которые не имели и до сих пор не имеют хорошего доступа к Интернету, что нередко наблюдается в сельских районах. Организации, которые перешли на удаленную работу, отметили лимиты, связанные с онлайн обучением и тренингами в режиме онлайн, и наблюдали то, как их бенефициары оказались перегруженными новыми обязательствами в Интернете. В большинстве случаев доноры проявляли гибкость по отношению к НПО-получателям, которые осуществляли проекты с задержкой. Многие организации столкнулись с финансовыми проблемами, поскольку прекращение реализации проектов может означать отсутствие дохода для персонала. Более того, многие организации пострадали из-за того, что усилия по сбору средств (фандрайзинг) в значительной степени приостановились, в том числе и потому, что доноры столкнулись с теми же проблемами, что и получатели их поддержки, полностью переведя свою работу в режим онлайн.

Рисунок 2: Во время карантина и локдауна вы:



В то время как Кыргызстан боролся с covid-19, он столкнулся с еще одним глубоким **кризисом управления**. В данном случае реакция гражданского общества отличалась от действий, которые оно предприняло по вопросам, связанным со здравоохранением. После парламентских выборов 4 октября 2020 года и последующих протестов большинство НПО продолжали избегать прямого политического участия. Как заявил один очевидец: «5 октября все произошло так быстро; хотя я и была на митинге, лично я и люди, которые были там со мной, не выступали против правительства; мы хотели отмены результатов выборов. Всего за один час количество людей увеличилось, в основном это были ребята из других регионов помимо Бишкека».⁴ Когда протесты стали более мрачными, большинство активистов гражданского общества прекратили свое участие, иногда также по просьбе своих работодателей/НПО. Во времена политического кризиса большинство НПО в Кыргызстане видят свой вклад в «информировании людей» и «мониторинге и оценке развития событий», и в гораздо меньшей степени в «активной позиции» (см. рисунок 3). Гражданское общество являлось всего лишь сторонним наблюдателем во время протестов и смены власти, в то время как широкая общественность поддерживала очередного влиятельного человека. Однако эти события также повлияли на активистов гражданского общества, которые работали в надежде увидеть осознанную демократию среди населения и правящих элит. Один

⁴ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 25 марта 2021 год.

⁵ Интервью с представителем гражданского общества, Ош, 24 февраля 2021 год.

представитель НПО сказал, что «после октябрьских событий наша организация провела терапию [для персонала]. Некоторые сотрудники были демотивированы, в то время как другие стали более мотивированными к работе с молодежью». ⁵

Рисунок 3: В вашей реакции на политические изменения в стране вы:



Уличные протесты привели Садыра Жапарова к власти. Это продемонстрировало, что либерально-демократическое гражданское общество и поддержка демократизации правительства Кыргызстана и надзорных структур оказали незначительное влияние на фактический баланс сил между фракциями и регионами страны. На момент проведения наших интервью, весной 2021 года, активисты гражданского общества отнеслись к внезапному взлету популиста Жапарова с подозрением, однако редко с полным неприятием. Многие респонденты придерживались «выжидательной позиции», учитывая предыдущие революции и внезапные смены власти в 2005 и 2010 годах. С одной стороны, была выражена серьезная озабоченность по поводу свободы действий (см. рисунок 4). Но с другой стороны, была также некоторая надежда на то, что гражданское общество и правительство будут продолжать придерживаться негласных правил сосуществования и позитивных компромиссов.

Сомнения в намерениях нового правительства Жапарова в отношении гражданского общества подпитываются **новой конституцией**, которая включает статьи о финансовой прозрачности гражданского общества и о моральных и этических ценностях, связанных с молодежью, которые потенциально могут быть использованы не по назначению, а для ограничения деятельности НПО. Гражданское общество оказало некоторое влияние на принятие новой конституции, поскольку предыдущий проект был пересмотрен после обеспокоенности международного сообщества и еженедельных воскресных протестов в преддверии референдума, которые проводились наряду со сбором петиций и жалоб.⁶ Однако этого не произошло с поправками, внесенными в закон «О некоммерческих организациях» и закон «О государственной регистрации юридических лиц» в июле 2021 года, которые непосредственно влияют на функционирование НПО, и с введением через несколько недель закона «О манипулировании информацией» (или закон «О защите от недостоверной (ложной) информации»),⁷ который потенциально может ограничить свободу слова. В обоих случаях поправки и законы были поспешно приняты

⁶ Интервью с представителем гражданского общества, Ош, 24 февраля 2021 год.

⁷ Bermet Talant, 'Kyrgyz Parliament sneaks through "fake news" law with president's blessing', Eurasianet, 29 July 2021.

парламентом и одобрены президентом без предварительного предупреждения или возможности обсудить тексты законопроектов. Эти законопроекты, аналогичные российскому законодательству об «иноагентах», уже были предложены предыдущим правительством, но были успешно остановлены под давлением гражданского общества и международных организаций. Теперь, с новым законодательством, у правительства есть два новых инструмента для того, чтобы заставить НПО замолчать и ограничить свободу слова.

В дополнение к новой конституции и законодательству имеются также данные, свидетельствующие об усилении **давления и притеснений** гражданского общества. Такие случаи уже имели место, когда лица, выступающие с критическими замечаниями (в том числе представители научных кругов), были допрошены властями. Почти трое из четырех опрошенных представителей гражданского общества заявили, что они ожидают ущемления гражданских свобод (см. рисунок 4 ниже). Однако иногда давление исходит не от правительства, а изнутри про-демократических кругов. Один из респондентов рассказал, что исследование, которое они провели накануне выборов, показало, что две трети населения поддержали Жапарова. Результаты были негативно восприняты в социальных сетях и несколькими СМИ, выступающими в поддержку реформ. В данном случае гражданское общество все больше рискует стать жертвой популизма, когда правительство использует популистскую риторику против предполагаемых врагов народа, в то время как гражданское общество убеждается во мнении, что правительство вводит их в заблуждение, создавая впечатление о том, что поддерживает их политику.

Рисунок 4: В результате недавних политических изменений вы ожидаете:



Помимо covid-19 и политических перемен, Кыргызстан сталкивается с другими насущными проблемами, в решении которых гражданское общество также играет определенную роль. Поскольку горный Кыргызстан подвержен изменению климата и экологическим рискам, гражданское общество играет активную роль и обладает широким опытом в вопросах **охраны окружающей среды**, включая управление природными ресурсами, контроль качества воздуха и расследование коррупционных схем, связанных с окружающей средой. Например, НПО отслеживают уровни загрязнения в Бишкеке и повышают осведомленность общественности о высоких рисках загрязнения. Аналогичным образом гражданское общество участвует в

мониторинге эксплуатации природных ресурсов. Активистам удалось добиться подписания закона, запрещающего добычу урана и тория в Кыргызстане. Однако в отношении громкого дела о золотом руднике Кумтор было достигнуто меньше результатов, главным образом из-за того, что данный вопрос стал политизированным, что привело к нежеланию представителей НПО участвовать в этом.

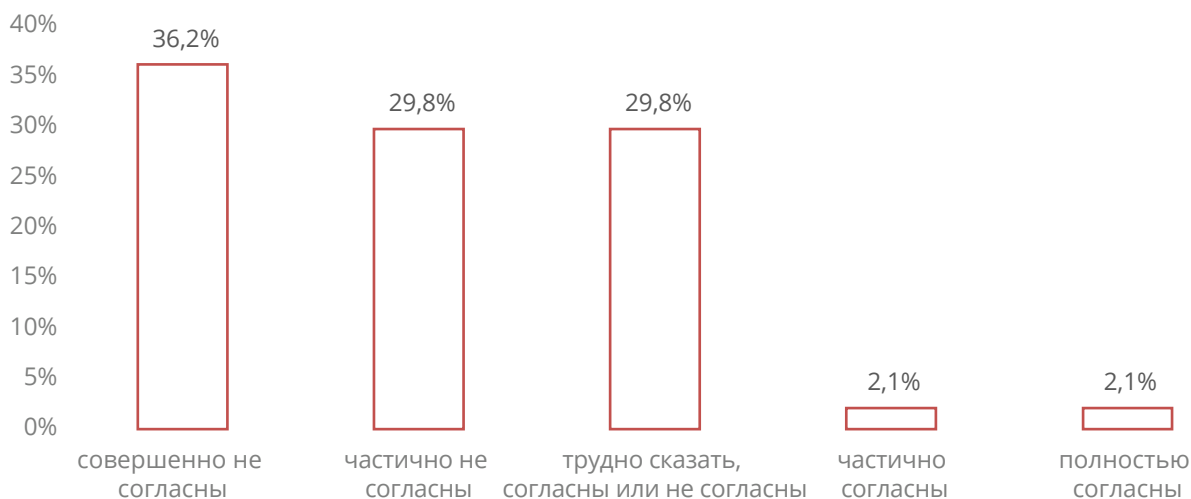
Гражданское общество также сыграло заметную роль в **постконфликтном периоде** в Кыргызстане. После этнического конфликта и трений 2010 года на юге Кыргызстана, в окрестностях Оша и Джалал-Абада, организации гражданского общества продолжают активно предпринимать попытки объединения кыргызов и узбеков, поощряя терпимость и снижая напряженность между двумя этническими группами. Доноры уделяли значительное внимание этим проблемам в течение последнего десятилетия, но это дало лишь скромные результаты, поскольку общины на юге почти не взаимодействуют, сохраняется напряженность и продолжается националистическая риторика. Первоначальная проблема заключалась в том, что доноры направляли слишком много средств за короткий промежуток времени, однако местные НПО не имели возможности управлять такими средствами и осуществлять значимые проекты. Другая проблема, которая стала более острой позже, заключалась в том, что местные НПО рассматривались как предвзятые, что иногда делало «столичное» гражданское общество более эффективным на юге страны.

Такие проблемы также вышли на первый план после **пограничного конфликта в Баткене** между Кыргызстаном и Таджикистаном в апреле 2021 года. Один из наших респондентов отметил, что была высказана критика по поводу кажущегося отсутствия влияния ранее реализованных проектов со стороны НПО и международных доноров, поскольку конфликты все еще продолжались. «Это отчасти верно, но надо понимать, что решение вопросов границ – это ответственность государства, и результат конфликта мог бы быть хуже если бы не помощь со стороны гражданского общества».⁸ Тем временем НПО оказывали гуманитарную помощь и предлагали психологическую помощь жертвам насилия. НПО также участвовали в мониторинге прав человека и собирали данные о конфликте с целью подготовки к (международным) судебным делам.

В целом гражданское общество пессимистично относится к **положению Кыргызстана**, как показано на рисунке 5. В то время как гражданское общество быстро отреагировало на covid-19 и внесло активный вклад в общество, оно в значительной степени было сторонним наблюдателем в политических процессах, которые происходили осенью 2020 года. Тем не менее, ограничение свобод и снижение толерантности, а также отсутствие институционального развития и реформ начались гораздо раньше, еще при предыдущем правительстве.

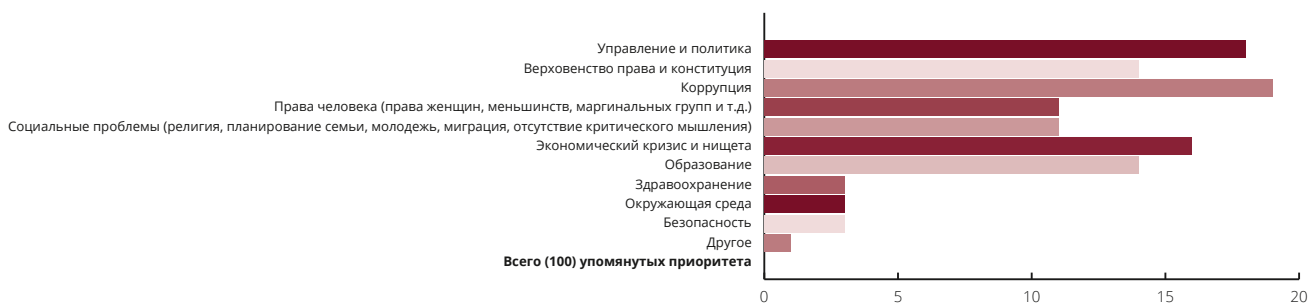
⁸ Интервью с представителем гражданского общества, Баткен, 18 мая 2021 год.

Рисунок 5: Кыргызстан находится в лучшем положении по сравнению с тем, что было 5 лет назад



Приоритеты для Кыргызстана, определенные либерально-демократическими НПО, обширны и широки. В таблице ниже мы видим, что многие респонденты считают, что основные проблемы, с которыми сталкивается Кыргызстан, связаны с демократией, включая управление страной, верховенство закона, коррупцию и права человека. Вторая проблема носит смешанный социально-экономический характер и затрагивает семьи и общины, включая такие вопросы, как нищета, безработица и социальная напряженность. Образование - это третья проблема. Примечательно, что проблемы безопасности упоминаются гораздо меньше, несмотря на конфликт в Баткене или сохраняющуюся напряженность на юге Кыргызстана; это также относится к экологическим проблемам, хотя горный Кыргызстан подвержен рискам изменения климата. Это вызывает удивление, так как кыргызские НПО играют заметную, а иногда и весьма значимую роль как в вопросах безопасности, так и в вопросах охраны окружающей среды.

Таблица 1: Что является 3 главными приоритетами для Кыргызстана?



На вопрос о том, какие приоритеты ставит гражданское общество для решения своих проблем, можно отметить три основных различия. Во-первых, из приведенной ниже

таблицы мы видим, что в области политики и управления наблюдается меньший интерес к решению юридических вопросов и коррупции по сравнению с добросовестным управлением и правами человека. Одной из причин может быть то, что власти Кыргызстана в некоторой степени принимают критику в области прав человека со стороны местного гражданского общества и мониторинг со стороны иностранных правозащитных организаций, в то время как вопросы коррупции рассматриваются в качестве запретной темы, поскольку они напрямую затрагивают правящую элиту. Во-вторых, в социально-экономической области существует больший интерес к изучению социальных проблем семей и общин, чем к решению экономических проблем, таких как безработица или работа с бизнесом. Похоже, что экономические проблемы являются приоритетом совсем немногих НПО. В-третьих, повышенное внимание уделяется образованию, скорее всего, потому, что НПО очень активно занимаются профессиональной подготовкой и обучением молодежи и конкретных групп общества.

Таблица 2: Что является 3 главными приоритетами для гражданского общества?



2. Позиция гражданского общества

Среднестатистическая НПО в Кыргызстане насчитывает около семи сотрудников, базируется в небольшом арендованном офисе и получает краткосрочное финансирование проектов от международных доноров, которое иногда дополняется небольшими усилиями по сбору средств, поддержкой деловых кругов или небольшой консультационной работой. Сотрудники обычно выполняют несколько задач, от управления проектами до исследований и активной работы с общественностью до проведения тренингов. Поскольку НПО невелики по размерам, разделение функций практически отсутствует, за исключением должностей директора и финансиста. Если появляются более крупные проекты, требующие специальных знаний, НПО имеют прочные сети коллег и консультантов, которых они могут привлечь к проекту. С одной стороны, представители НПО считают, что они работают на благо общества и имеют некоторую свободу в определении направления своей работы. С другой стороны, у многих представителей гражданского общества появилась усталость, так как они разочарованы отсутствием позитивных сдвигов.⁹ Более того, работа в гражданском обществе дает мало гарантий для непрерывной занятости, что часто ведет к нерегулярному доходу. Наконец, стоит отметить фактор личного риска, поскольку свобода действий стремительно ограничивается.

⁹ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 18 февраля 2021 год.

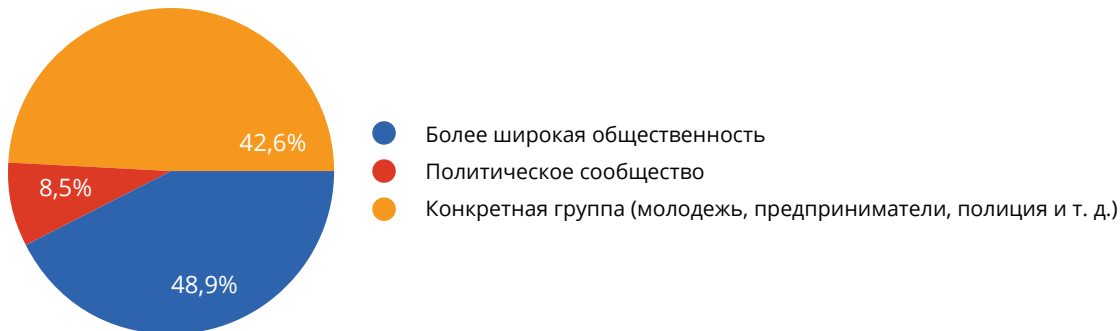
Деятельность НПО можно разделить на три широких направления (см. рисунок 6). Первое направление – это поддержка населения. Здесь можно вспомнить об НПО, которые предприняли действия в ответ на covid-19 путем сбора средств для нуждающихся или распространили средства индивидуальной защиты. Данное направление также включает организации, оказывающие юридическую помощь трудовым мигрантам и женщинам. Второе направление работы гражданского общества состоит в «мониторинге и анализе событий». Этот аспект работы гражданского общества состоит, к примеру, в мониторинге коррупции или внесении вклада в парламентский надзор, осуществляемый исследователями аналитических центров, правозащитниками и внештатными журналистами-расследователями. Самое большое направление состоит из «информирования и просвещения людей», поскольку многие НПО развили потенциал в области гражданского образования, который может быть применен к различным группам населения (часто молодежи) и темам (часто социальным вопросам). Это направление также включает более широкие информационные кампании по информированию общественности по конкретным вопросам, таким как изменения в конституции. Разумеется, все три направления тесно взаимосвязаны. Например, распространение противозачаточных средств (направление 1) связано с половым воспитанием (направление 3) и усилиями по предложению новых подходов властям (направление 2).

Рисунок 6: Основная деятельность вашей организации:



Поскольку большая часть работы направлена на информирование и просвещение людей, основные целевые группы состоят из широкой общественности или конкретных групп. На рисунке ниже показано, что не так много внимания уделяется работе с политическими сообществами посредством пропагандистской, учебной или иной деятельности. Данная ситуация представляет собой две стороны одной медали: с одной стороны, правительство и органы власти, которые мало взаимодействуют с гражданским обществом, и, с другой стороны, гражданское общество, которое в значительной степени игнорирует политическое сообщество и составляет свои собственные планы работы в обществе.

Рисунок 7: Кто является вашими основными целевыми группами?



Существуют различные способы классификации либерально-демократического гражданского общества в Кыргызстане. Двумя наиболее часто используемыми категориями являются **традиционное и новое гражданское общество**, и гражданское общество, базирующееся в городских и сельских районах. Два нижеследующих рисунка показывают, что гражданское общество (в значительной степени базирующееся в Бишкеке) считает себя инновационным и динамичным, но, безусловно, видит возможности для улучшения, так как менее 10% респондентов были полностью согласны с данным утверждением. В этом смысле вопрос о том, является ли гражданское общество традиционным и старомодным (рисунок 8), отражает первый вопрос (рисунок 7). Один представитель гражданского общества объясняет разницу: «Мы можем разделить его [гражданское общество] на две основные категории: старое и новое поколение. Гражданское общество старой школы и советской закалки - очень честное, но в то же время они не хотят принимать всё новое. У них большой опыт, и они профессионалы в своей области, но, например, они не умеют пользоваться Word или Excel. И есть новое поколение, которое готово покорить Марс; у них много идей, но они не ответственны, и иногда с ними трудно работать».¹⁰ Есть несколько различий, которые представители гражданского общества видят между старой и новой гвардией гражданского общества. Один из респондентов поделился своим мнением в отношении новых гражданских инициатив и утверждал, что «они продвигают не столько социальные ценности, сколько политические амбиции их основателей или лидеров, и эти организации используются в качестве платформы для продвижения своих идей».¹¹

¹⁰ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 2 июня 2021 год.

¹¹ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 13 марта 2021 год.

Рисунок 8: Гражданское общество в Кыргызстане является инновационным и динамичным.

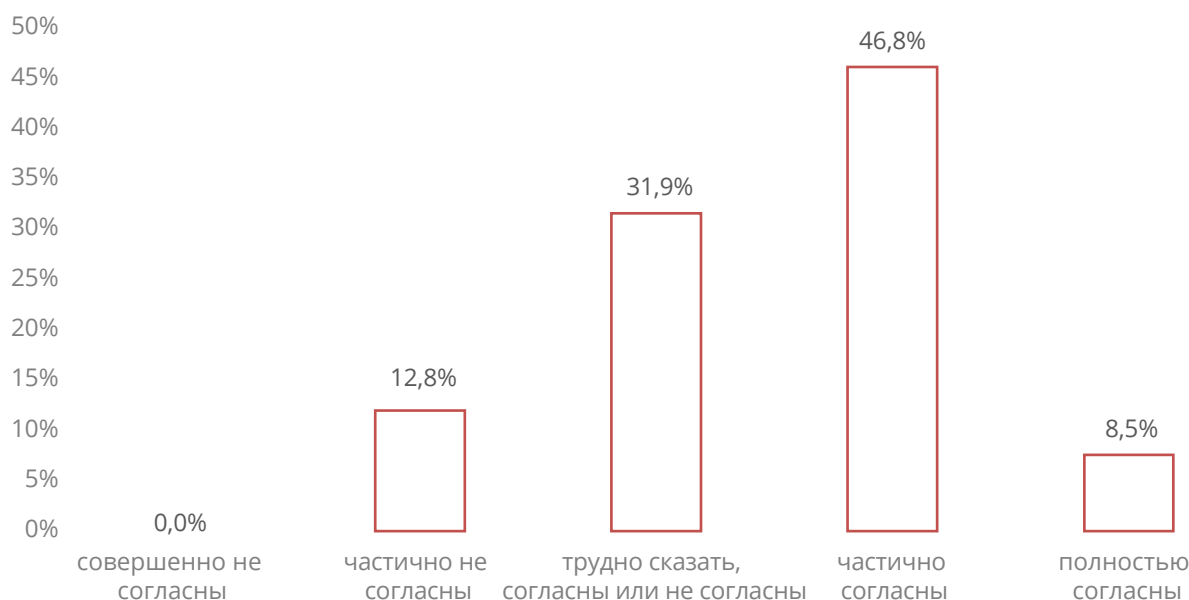
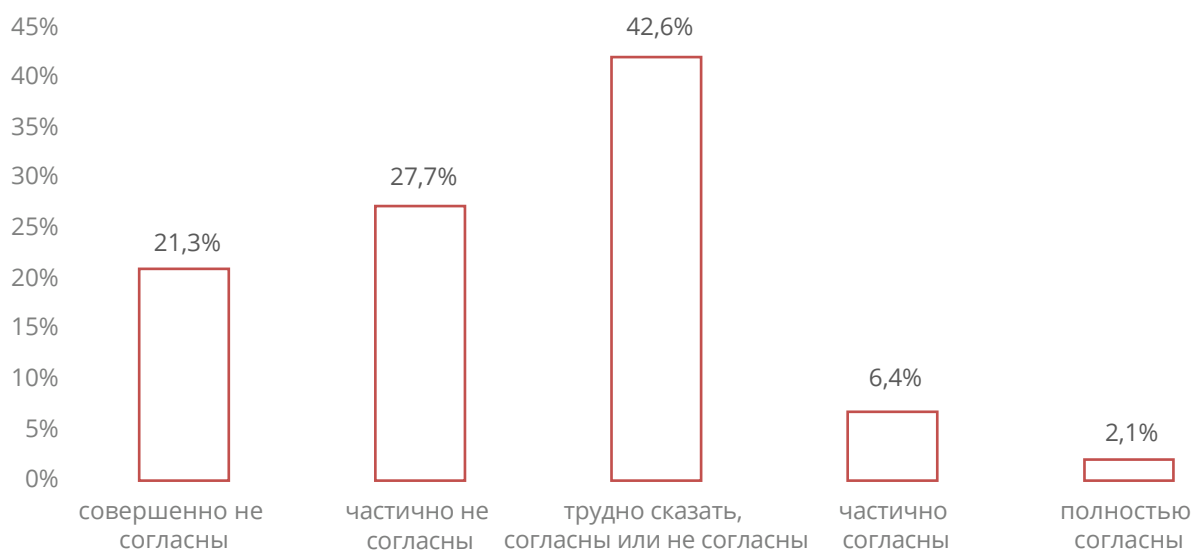


Рисунок 9: Гражданское общество в Кыргызстане является традиционным и старомодным.

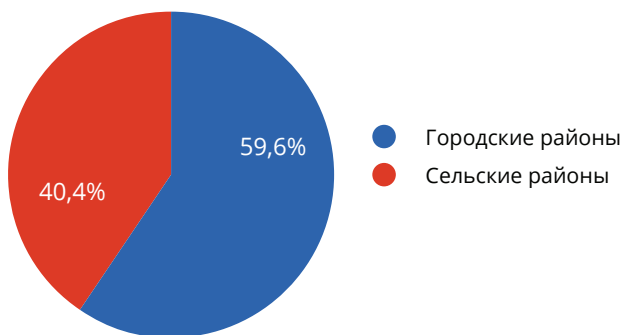


Еще одно различие существует между **гражданским обществом в регионах и городах**, как объяснил один из респондентов: «Я думаю, что первая группа - это прогрессивное городское гражданское общество, в основном представители Бишкека и в основном русскоязычные. Они достаточно прогрессивны, побывали в других странах и имеют опыт учебы или работы за рубежом. А вторая группа - это, вероятно, группа активных граждан из регионов, из сел; они преимущественно кыргызскоязычные и имеют свое собственное видение гражданского общества. Их деятельность отличается, главным образом, за счет агрессивных форм участия».¹² В то время как различие определенно существует, картина становится не столь однозначной, если учесть, что некоторые крупные НПО имеют небольшие офисы в другом городе (часто в Оше) или в других регионах. Этим более крупным, часто ориентированным на образование

¹² Интервью с представителем гражданского общества, онлайн, 2 марта 2021 год.

и профессиональную подготовку организациям нужно все больше работать на кыргызском языке (а иногда и на узбекском), чтобы привлечь новое поколение из регионов, которые не говорят (свободно) по-русски. И действительно, как утверждал один респондент, «мы часто видим результаты реализованных проектов в виде прогрессивной молодежи, даже в отдаленных районах Кыргызстана».¹³

Рисунок 10: В каких областях/районах вы наиболее активны?



Однако существуют и другие способы **охарактеризовать гражданское общество**. Один представитель НПО объясняет: «До 2015 года существовало твердое мнение, что сектор НПО - это гражданское общество. Бизнес сообщество, политические партии и СМИ не считали себя институтами гражданского общества. Начиная с 2019 года, когда все стороны вышли на митинги #REакция, которые были вызваны журналистским расследованием, гражданское общество начало формироваться по-другому.» Митинги #REакция (всего три) объединили мирных протестующих против коррупции и в поддержку свободы слова. В митингах участвовали не только заинтересованные активисты гражданского общества, но и гораздо более широкий круг гражданского общества, включая представителей среднего класса, студентов, а также журналистов, сыгравших ключевую роль. В то время как традиционные НПО останутся прочной основой для гражданского общества Кыргызстана, мы также можем наблюдать большую гибкость инициатив и митингов, часто проходящих онлайн и объединяющих различные слои общества. Как рассказал один из респондентов: «В последние годы появилось много активистов гражданского общества. Эти люди не ассоциируют себя с сектором НПО, но они активно высказываются и выражают свое мнение. Я не думаю, что новые активисты гражданского общества смогут заменить сектор НПО, потому что у последнего все еще есть огромный опыт и методы лоббирования».¹⁴

За последние пять лет **отношения между государством и гражданским обществом** ухудшились. Как вспоминает один из респондентов: «2016 год был последним годом президентства Атамбаева, и конец его президентства запомнился именно притеснениями в сторону НПО, судебными исками к нескольким НПО и в целом риторикой и дискурсом, направленными на то, чтобы охарактеризовать НПО как неких западных или американских агентов, проплаченных подрывных организаций и т.д., чтобы противопоставить НПО истинным патриотам и национальным героям.»¹⁵ При президенте Жээнбекове данная риторика велась менее активно, но также не было предпринято никаких действий по разряжению обстановки. Эта позиция «живи

¹³ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 12 марта 2021 год.

¹⁴ Интервью с представителем гражданского общества, Ош, 29 мая 2021 год.

¹⁵ Интервью с представителем гражданского общества, онлайн, 18 февраля 2021 год.

и дай жить другим», похоже, сейчас меняется при новом президенте, который пришел к власти по популистской повестке дня, используя националистическую риторику и ссылаясь на традиционные моральные ценности. Как отмечает один респондент: «Сейчас гражданское общество в Кыргызстане не развивается, а выживает не только под давлением государства и новых властей, но и под преследованием со стороны преступных группировок. Похоже, это делается в качестве акта запугивания, чтобы вся страна знала, что будет с людьми, которые не согласны с нынешней политикой».¹⁶

Обеспокоенность среди представителей гражданского общества возросла после введения в июле 2021 года измененных законов, в соответствии с которыми НПО должны представлять дополнительную документацию о доходах и расходах. Еще до такой поправки один респондент утверждал: «Конечно, мы обеспокоены, потому что как раз в 2020 году они пытались принять дискриминационный закон об иностранных агентах и о дополнительной подотчетности НПО. На мой взгляд, сектор НПО является наиболее прозрачным, потому что мы представляем отчеты в различные государственные учреждения, передаем их донорам, пишем годовые отчеты, показываем баланс и проходим ежегодные и ежеквартальные аудиты. В то же время НПО продолжают обвинять в непрозрачности и создании деструктивности в обществе.»¹⁷

В ходе интервью и онлайн-опроса (до принятия нового законодательства) мы обнаружили, что некоторые респонденты стали свидетелями явного усиления репрессий со стороны властей (иногда сопровождаемых негативными отзывами в прессе со стороны государственных СМИ), в то время как другие респонденты все еще надеялись на продолжение сосуществования с государством. Неопределенные отношения с государством очевидны из **нерешительного ответа** на вопрос о влиянии гражданского общества на правительство и зависимости правительства от гражданского общества (рисунки 11 и 12). Очевидно, что более традиционное и институционализированное гражданское общество воздерживается от попыток повлиять на правительство, в то время как само правительство позволяет гражданскому обществу выполнять социальную работу без слишком большого вмешательства с их стороны. Многие субъекты гражданского общества придерживаются этого статуса-кво и выражали надежду, что новое правительство Жапарова будет уважать деятельность НПО, не подавляя их и не возлагая на них необоснованную вину.

¹⁶ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 18 марта 2021 год.

¹⁷ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 9 марта 2021 год.

Рисунок 11: Гражданское общество оказывает большое влияние на государственную политику.

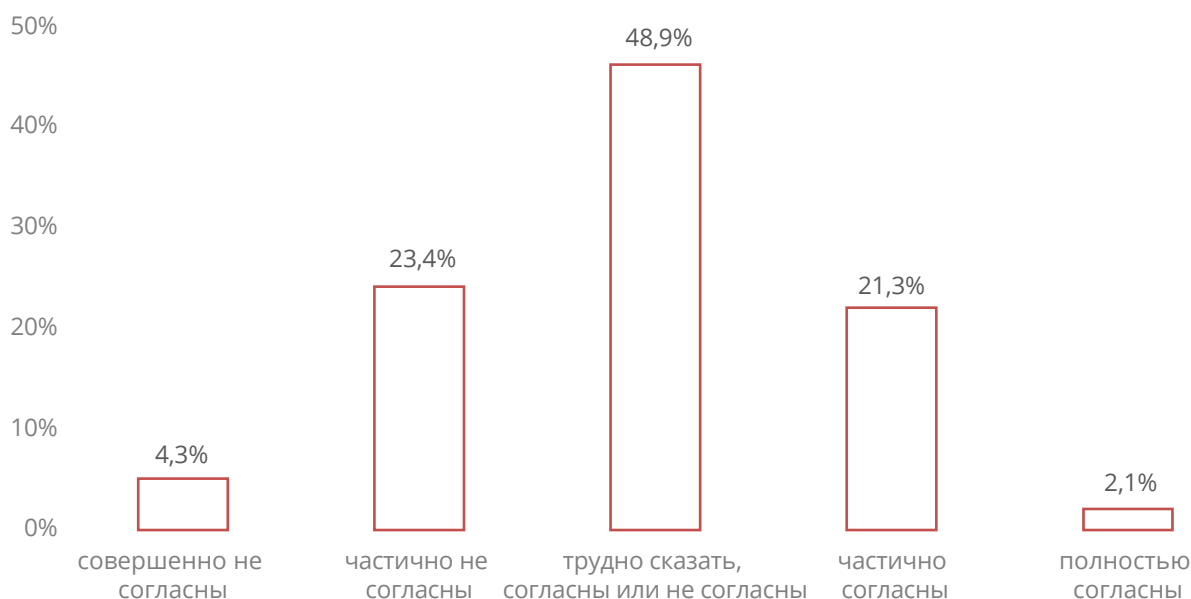
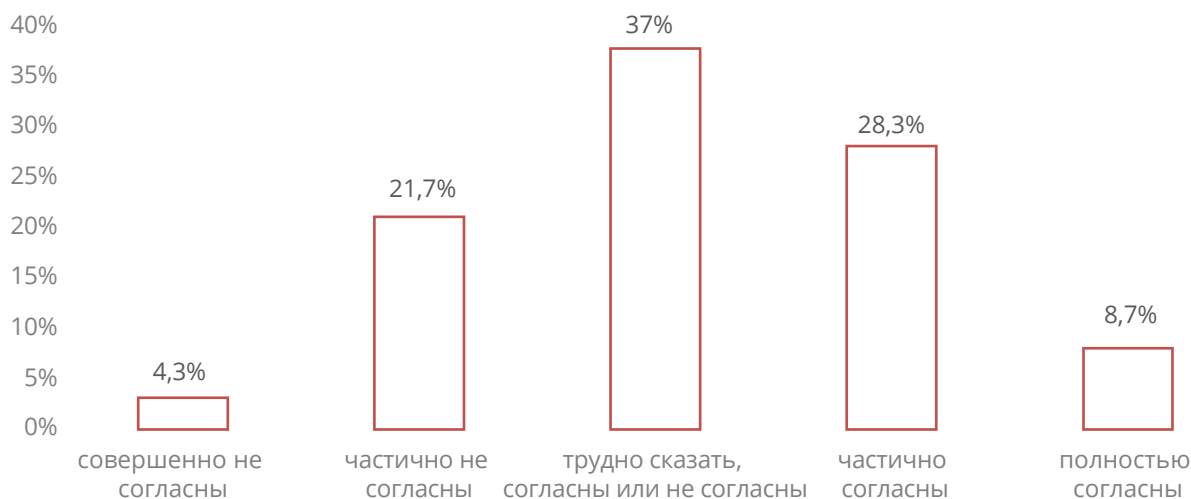


Рисунок 12: Гражданское общество в своем функционировании зависит от готовности правительства к сотрудничеству



Представители гражданского общества, участвовавшие в интервью и опросе, более позитивно оценивают **отношения между гражданским обществом и общественностью**. На рисунках 13 и 14 ниже можно посмотреть, что в некоторой степени гражданское общество рассматривает себя в качестве «рупора народа». Кроме того, многие субъекты гражданского общества считают, что они в определенной степени влияют на взгляды обычных людей. Однако это, похоже, противоречит существенной поддержке сильного президента со стороны населения. В этом смысле гражданское общество кажется более ассоциированным с немногочисленным хорошо образованным средним и высшим классами, чем со среднестатистическими кыргызами, живущими в пригородах Бишкека или в регионах. Поскольку Кыргызстан подвержен влиянию популизма, национализма и традиционализма, власти, иногда совместно с государственными СМИ, могут легко использовать НПО в качестве «козла отпущения».

Рисунок 13: Гражданское общество оказывает большое влияние на граждан Кыргызстана.

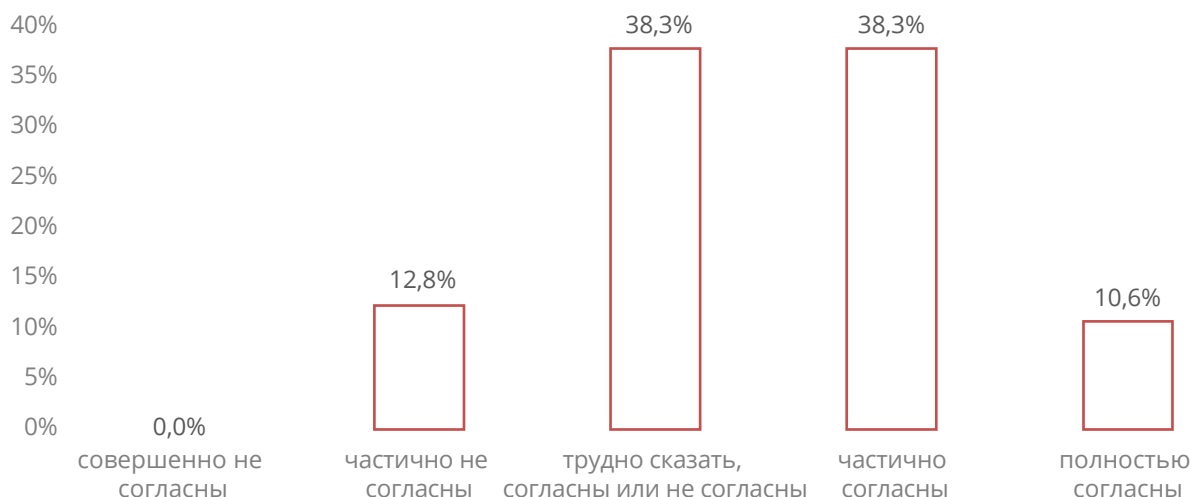
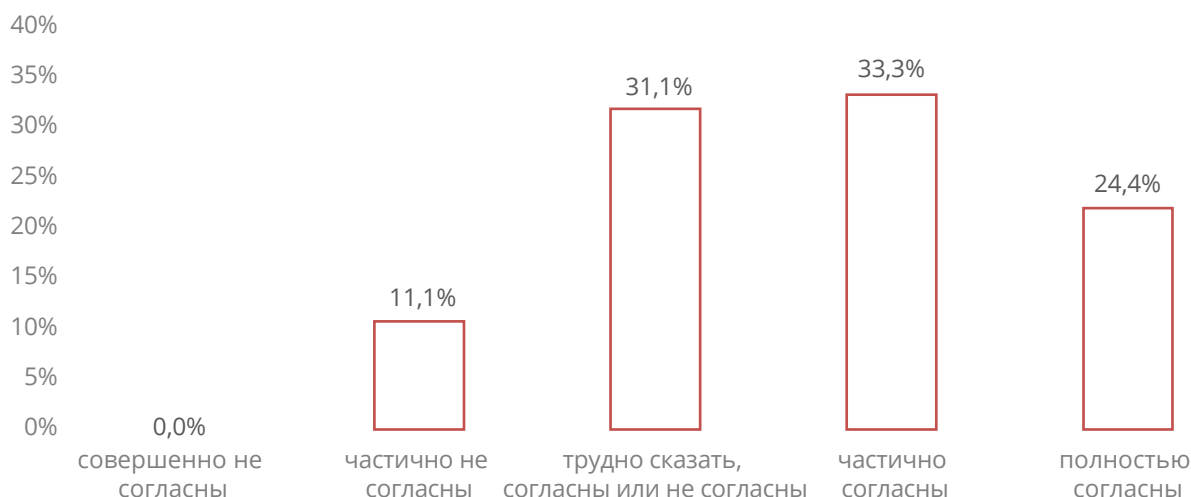


Рисунок 14: Гражданское общество является рупором народа в Кыргызстане.



В то время как негативный образ гражданского общества, изображаемый правительством и его средствами массовой информации, влияет на взгляды населения, он становится иным для тех, кто получил помощь или работал с организациями гражданского общества. «В целом за эти пять лет не произошло никаких серьезных изменений. Конечно, со стороны правительства существует враждебность и недоверие, а со стороны населения – неверное представление о работе НПО. У людей совершенно разные мнения о работе НПО. Тот, кто получил помощь, естественно, скажет, что мы хорошие. Люди мало знают о работе организаций гражданского общества».¹⁸ С одной стороны, большая часть среднего населения не настолько осведомлена о работе гражданского общества. Но с другой стороны, идея гражданской активности растет, особенно в Бишкеке, где высказываться легче по сравнению с небольшими городами и селами.

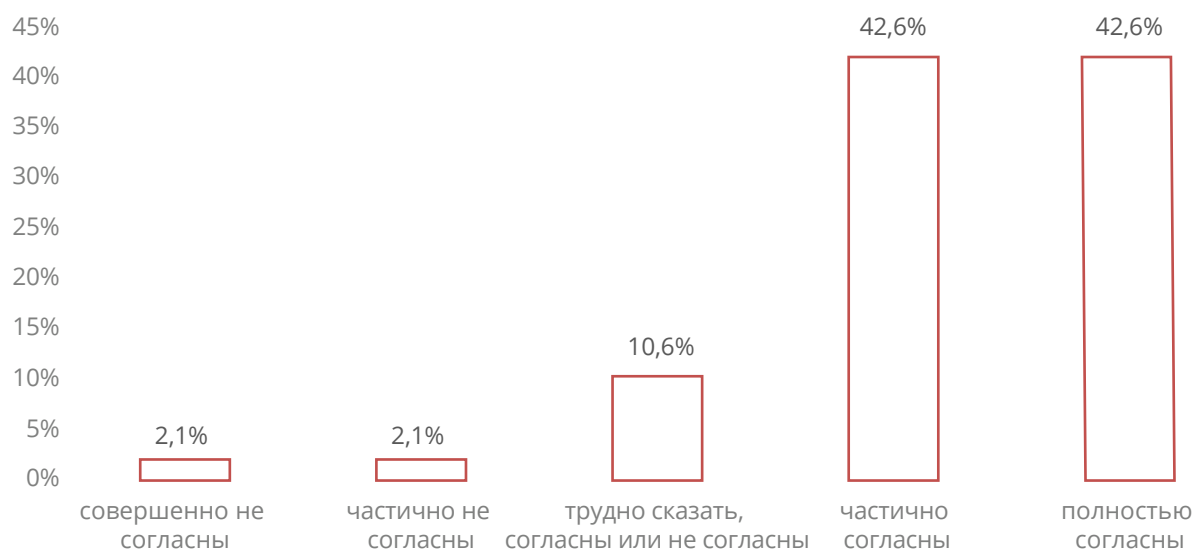
¹⁸ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 18 февраля 2021 год.

3. Гражданское общество и финансирование

Один из *представителей гражданского общества* утверждал, что: «Гражданское общество в Кыргызстане полностью зависит от донорских средств. У нас нет местных покровителей или правительственных программ, которые могли бы поддержать институты гражданского общества. По сравнению с периодом до 2015 года гражданское общество сейчас находится в худшем положении. Интерес сообщества доноров к Кыргызстану и Центральной Азии в последние годы снизился. Это видно даже по количеству действующих НПО. Если раньше официально было зарегистрировано около 7000 НПО и функционировало около 130-150 организаций, то я думаю, что сейчас во всем Кыргызстане насчитывается всего около 50 действующих организаций. Влияние гражданского общества на принятие политических решений существенно изменилось. К сожалению, сегодня, в 2021 году, у нас нет партнерских отношений между гражданским обществом и государством.»¹⁹

Почти все НПО зависят от финансирования со стороны стран-доноров и фондов (рисунок 15); около трех четвертей финансирования осуществляется через доноров, которые имеют представительство в Кыргызстане (рисунок 18). Поддержка со стороны кыргызских предприятий и частных лиц ограничена, а упоминание поддержки гражданского общества со стороны правительства Кыргызстана практически отсутствовало среди ответов (можно подать заявку на государственный социальный заказ, который может предоставить грант в среднем размере около 1000 евро). Более три четверти финансирования НПО осуществляется за счет краткосрочного финансирования проектов (рисунок 17). Почти половина опрошенных НПО работают с менее чем тремя донорами каждый год, а половина НПО функционирует за счет бюджета в размере от 10 000 до 100 000 долларов США (рисунки 16 и 19). Это делает традиционное и институционализированное либерально-демократическое гражданское общество в значительной степени зависимым от поддержки из-за рубежа.

Рисунок 15: Гражданское общество зависимо от иностранного финансирования



¹⁹ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 18 марта 2021 год.

Рисунок 16: Годовой бюджет вашей организации:

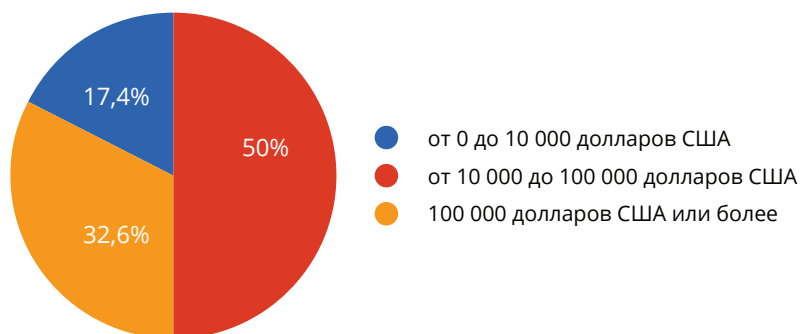


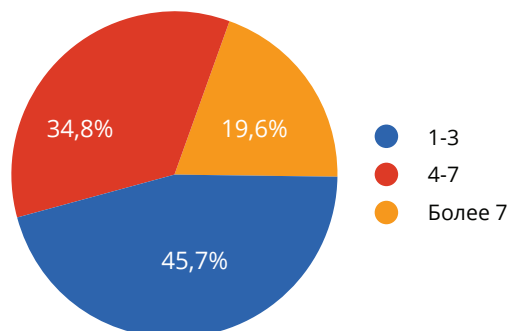
Рисунок 17: Как бы Вы описали ваше финансирование?



Рисунок 18: Откуда поступает основная часть финансирования?

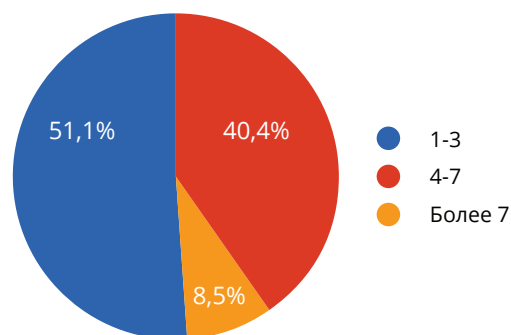


Рисунок 19: Количество различных доноров за последние 5 лет:



Несмотря на разочаровывающее воздействие на демократические реформы и социальную сплоченность, наши респонденты сохраняют разумный оптимизм в отношении **планов доноров** по продолжению и даже увеличению поддержки их работы. Однако некоторые из наших собеседников выразили обеспокоенность по поводу того, что доноры хотели уйти из Кыргызстана еще до 2020 года. Один из респондентов утверждал, что «некоторые доноры уже покидают Кыргызстан; например, USAID изменил свою политику и сократил финансирование. Многие организации начали диверсифицировать свои финансы и стремятся получать доход, например, через социальные предприятия.»²⁰ Недавно внесенные поправки в законодательство, требующие расширения обязанностей НПО по представлению отчетности, являются в этом смысле очень тревожным событием. Как и в России и других странах Восточной Европы и Центральной Азии, это, вероятно, станет значительным шагом в деле государственного контроля над деятельностью гражданского общества и, в конечном счете, первым шагом к закрытию НПО.

Рисунок 20: Какую поддержку гражданскому обществу вы ожидаете в ближайшие годы?



Несколько международных доноров, поддерживающих гражданское общество (местные фонды и международные/региональные организации), **имеют представительства в Кыргызстане** и могут тщательно оценивать, кому предоставлять гранты. Наиболее известными фондами, базирующимися в Кыргызстане, являются Организация Ага Хана по развитию (АКДН) и Фонд «Сорос-Кыргызстан» (ФСК). Международные/региональные организации, такие, как ОБСЕ, ПРООН и другие учреждения ООН с их местными отделениями в Кыргызстане, также активно поддерживают гражданское общество. Несколько стран-доноров имеют представительства и потенциал в Кыргызстане, в первую очередь посольство США с программой предоставления малых грантов и USAID, а также Германское агентство по международному сотрудничеству (GIZ).

Есть также **доноры, которые не имеют представительства в стране или имеют скромное присутствие в стране** и, следовательно, обладают меньшим потенциалом или возможностями для определения получателей (такowymi являются многие страны-доноры и Европейский союз). У ЕС есть Представительство в Бишкеке, но для распределения финансирования среди гражданского общества используются централизованные программы посредством таких инструментов, как Европейская инициатива в области укрепления демократии и прав человека (EIDHR) и Программа негосударственных субъектов и местных органов власти (NSA/LA). Несколько стран,

²⁰ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 15 февраля 2021 год.

такие как Канада, Япония, Финляндия, Корея, Швейцария и Соединенное Королевство (и их соответствующие агентства по развитию), также активно осуществляют свою деятельность. Не имеют постоянного представительства, но время от времени активно участвуют в поддержке гражданского общества в Кыргызстане, Европейский фонд за демократию, Национальный фонд за демократию и несколько немецких фондов, таких как Фонд Конрада Аденауэра и Фонд Фридриха Эберта; у последнего есть небольшой офис в Бишкеке.

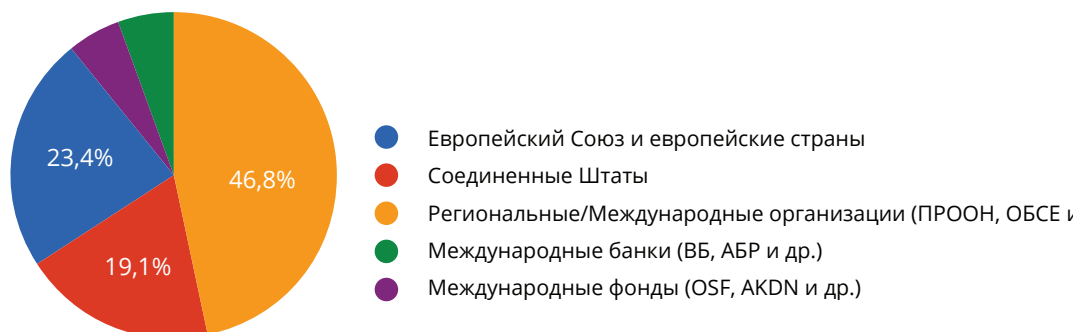
Еще одно различие проводится между **государственными и частными донорами**. Государственные доноры – это иностранные организации, действующие от лица своего государства (к ним относятся ЕС, США и другие западные страны и международные организации); они рассматривают поддержку гражданского общества как часть своих более широких целей сотрудничества в целях развития. Хотя у них иногда есть конкретные программы поддержки гражданского общества, однако чаще поддержку гражданского общества рассматривают в качестве процентной доли от общего объема помощи, которая в значительной степени поступает правительству-получателю и его учреждениям. Частные спонсоры, такие как АКДН и ФСК, работают в основном с гражданским обществом – часто в широком смысле, например, поддерживая научные и деловые круги, – и лучше знакомы с местным гражданским обществом. Несколько респондентов отметили, что дистанция, которую государственные спонсоры соблюдают от гражданского общества, имеет преимущества беспристрастности, но также и недостатки, связанные с меньшей адаптацией к местным потребностям. Несколько респондентов отметили, что держа гражданское общество на расстоянии, государственные доноры остаются беспристрастными, что с одной стороны является преимуществом данной стратегии, но с другой стороны и недостатком, связанным с меньшей адаптацией доноров к местным потребностям. Респонденты добавили, что частные доноры также отражают эти преимущества и проблемы, будучи более приспособленными к местным возможностям и ограничениям, но отдавая предпочтение привычным получателям поддержки.

Доноры придерживаются различной практики в отношении **заявок, мониторинга и отчетности**. Некоторые доноры известны тем, что могут предоставлять быстрые и гибкие гранты, позволяя НПО реагировать на насущные проблемы. Они, как правило, принимают более активное участие и осуществляют более тщательный контроль в ходе реализации проектов. Иногда сами доноры на местах рискуют столкнуться с коррупционным патронажем; как утверждал один из респондентов: «Ни для кого не секрет, что друзья дают гранты друзьям; существует коррупция в местных штаб-квартирах, где некоторые местные сотрудники оказывают посреднические услуги родственникам и друзьям.²¹ Доноры, которые присутствуют в меньшем количестве, могут иметь более сложные и длительные процессы подачи заявок, особенно в Европейском союзе. Когда НПО могут получить финансирование от более крупных и географически удаленных доноров, они, как правило, имеют больше свободы для реализации своих проектов. Однако существует мало НПО, обладающих опытом и ресурсами для получения доступа к этим грантам, подготовка которых сложна и требует много времени. Часто подавать заявки на эти гранты нецелесообразно с точки зрения затрат: для подачи заявки требуется слишком много времени и усилий (что также необходимо для выполнения основных задач организации), в то время как шансы

²¹ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 15 февраля 2021 год.

выиграть грант довольно низки. Лишь немногие организации овладели искусством подачи заявок и могут воспользоваться более крупным донорским финансированием.

Рисунок 21: Какая из этих донорских групп наиболее активна в поддержке гражданского общества в Кыргызстане?



Существует несколько **бюрократических барьеров**, мешающих НПО получить международную поддержку. Одним из таких барьеров является требование некоторых доноров предоставлять официальные аудиторские отчеты, получение которых сопряжено с большими расходами для организаций, работающих исключительно на небольшие проектные гранты; это особенно проблематично для региональных НПО.²² Что касается финансирования ЕС, то несколько респондентов выступили против требования ЕС согласно которому НПО должны со-финансировать определенную долю проектных средств. Это требование делает невозможным подачу заявки для большинства организаций, поскольку они полагаются на проектное финансирование и практически не имеют доступа к основному финансированию. Кроме того, это ложится бременем на местные грантовые фонды, которых просят выплатить оставшийся процент гранта, который ЕС не желает предоставлять. К счастью, кыргызские НПО иногда могут объединиться с западными (международными) НПО. Впрочем, в некоторых случаях кыргызские НПО считают, что они не имеют права голоса при осуществлении и реализации проектов, и что они приобретают лишь ограниченный опыт.

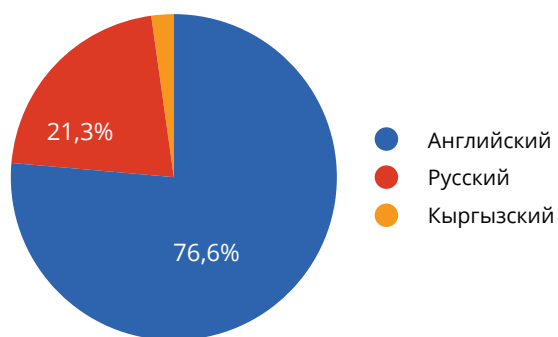
Доноры предоставляют НПО существенные возможности, но также создают ряд проблем. Один респондент резюмировал три основные **проблемы**: «во-первых, финансовая и программная отчетность занимает 70% моего рабочего времени, оставляя только 30% на реализацию проекта. Помимо отчетности, нам нужно ответить на комментарии донора. Было бы замечательно, если бы формы финансовых и описательных отчетов были облегчены. Во-вторых, мы обычно подаем заявки с идеями, которые хочет донор, а не с тем, чего хочет сама наша организация. Мы стараемся объяснить и предоставить информацию о ситуации на местах, но иногда нам приходится иметь дело с донором и его пожеланиями. В-третьих, выбор получателя не всегда ясен. Иногда доноры выбирают одни и те же организации, потому что им это удобно, даже если идея вашей организации была лучше. Было бы лучше, если бы процесс отбора грантополучателей стал более открытым.»²³

²² Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 18 февраля 2021 год.

²³ Интервью с представителем гражданского общества, Бишкек, 20 марта 2012 год.

К сожалению, поддержка многих международных доноров по-прежнему недоступна для небольших, часто не расположенных в столице организаций, так как у них нет возможностей для получения грантов. Одним из основных вопросов является **язык** общения с донором. Конечно, это вполне понятно, что доноры стремятся общаться на английском, а иногда и на русском языках в качестве основных языков, поскольку на нем, вероятно, чаще всего говорят быстро меняющиеся международные сотрудники доноров. Крупные НПО из Бишкека прилагают немало усилий, чтобы все больше работать на кыргызском языке, и доноры должны последовать их примеру. Как утверждал один респондент: «Я считаю, что донорам нужно разговаривать с людьми на местах, а не с представителями уже установившихся НПО; несмотря на то, что они хорошо работают и выполняют свою гражданскую роль, их голоса уже были услышаны в течение последних тридцати лет. Донорам стоит расширить свой круг общения и больше сотрудничать с теми представителями гражданского сектора, которые не говорят по-английски или даже по-русски. Это и должно быть главным приоритетом для доноров, то есть добраться до тех уголков гражданского общества, с которыми они раньше не сталкивались.»²⁴

Рисунок 22: На каком языке доноры обычно контактируют и ожидают отчетов по проектам?



Наконец, несколько респондентов выразили озабоченность по поводу того факта, что многие **доноры имеют лишь малейшее представление** о том, что происходит в стране, даже те, которые присутствуют на местах. Многие хотят рассматривать весьма конкретные вопросы и не очень гибки в плане перехода или смены рассматриваемых вопросов, которые грантополучатели считают своевременными и важными. Кроме того, представители НПО разочарованы объемом финансирования, которое государственные доноры тратят на поддержку коррумпированных государственных учреждений и на западных консультантов, которые проводят анализы реализованных проектов, не оказывающих существенного влияния на местах или не приносящих пользы местным организациям гражданского общества. В последнем случае дополнительно негативным фактором является то, что организации гражданского общества часто используются международными консультантами в качестве источника информации без достойной оплаты или перспективы продолжения сотрудничества или передачи опыта. Однако представители гражданского общества в Кыргызстане понимают, что более широкие стратегии доноров определяются не в местных офисах в Бишкеке, а часто в столицах Европы или США.

²⁴ Интервью с представителем гражданского общества, онлайн, 4 марта 2021 год.

4. Укрепление донорской поддержки

В Кыргызстане в отношении гражданского общества должен применяться трехсторонний подход. От международных доноров ожидается предоставление финансирования; властям Кыргызстана необходимо обеспечить свободу действий; а гражданское общество несет ответственность за удовлетворение надлежащих потребностей общества в области развития. В то время как мы надеемся, что гражданское общество продолжит развиваться и внедрять инновации, внося свой вклад в кыргызское общество, и что правительство отменит недавние законы об НПО и Интернете, конструктивно сотрудничая с гражданским обществом, наши **рекомендации** адресованы донорам. Мы взяли аргументы и идеи из нашего опроса и интервью и сформировали из них одиннадцать предложений, которые могут оказаться полезными для международных организаций, стран-доноров и фондов, предоставляющим гранты.

1. Быть готовыми оказать помощь гражданскому обществу от преследований

Отношения, при которых гражданское общество в целом не участвует в политике, а правительство предоставляет им достаточно пространства для деятельности, находятся под угрозой. Правительство Жапарова стремительно наступает на гражданские права и свободы путем внесения поправок в законодательство об НПО и нового закона об информации. Вслед за международным давлением со стороны ЕС и США все доноры должны подготовить практические варианты поддержки для своих получателей, которые могут стать жертвами преследований. Это может включать обучение сотрудников НПО тому, как отвечать во время допроса; психологическая поддержка представителям гражданского общества, которые подвергаются большему давлению и работают в сложных условиях с уязвимыми группами; или местная юридическая помощь в случае необходимости.

2. Предоставлять больше финансирования, а не меньше

Некоторые доноры рассматривают вопрос о сокращении сотрудничества в целях развития с Кыргызстаном (или уже сократили). Судя по всему, это является результатом продолжающихся недемократических изменений, проводимых правительством, и отсутствия результатов реформ в сочетании с ослаблением соблюдения прав человека. Именно гражданское общество поддерживает открытый характер страны и многие социальные инициативы и программы поддержки держатся на плаву, несмотря на растущее давление со стороны государства. О деятельности гражданского общества следует судить по ее собственным достоинствам, например, по быстрой реакции гражданского общества на нехватку медицинских услуг, связанных с пандемией covid-19. Поддержка деятельности гражданского общества по-прежнему является солидным вкладом в оказание помощи в целях развития, которая приносит конкретные выгоды Кыргызстану.

3. Оценить баланс между поддержкой государства и гражданского общества

Поддержка гражданского общества - это лишь малая часть помощи, которую крупные государственные доноры, в первую очередь ЕС, европейские страны и США, оказывают Кыргызстану. Зачастую поддержка гражданского общества составляет определенную долю от общего объема оказываемой помощи в целях развития. Таким образом, сокращение помощи Кыргызстану в целях развития будет означать меньшую поддержку гражданского общества. Если сотрудничество в целях развития через кыргызские власти практически не приносит результатов, и, если отсутствие реформ, политической воли и коррупция со стороны политиков и государственных служащих продолжается, то донорам следует провести повторную оценку выбора получателей поддержки. Это может привести, например, к прекращению практики бюджетной поддержки. Донорам нужно отделить сотрудничество с государством от работы с гражданским обществом, поскольку последнее не должно страдать от правительства, неохотно идущее на добросовестное сотрудничество.

4. Целенаправленно чередовать непрерывное финансирование с поддержкой краткосрочных проектов

Гражданское общество, которое полагается на постоянную финансовую поддержку, может стать безучастным, довольствуясь своими прошлыми достижениями, в то время как НПО, которые могут получить только краткосрочные проекты, не имеют достаточно времени для углубления или обновления своей работы, поскольку сбор средств и отчетность становятся слишком трудоемкими. Доноры должны постоянно осознавать эту динамику и тщательно управлять ею, стремясь поддерживать тех, кто всегда выполнял работу хорошо, оставаясь открытыми для новых участников с яркими идеями. Помощь доноров в повышении устойчивости НПО - это хорошо, но следует избегать автоматической поддержки организаций, не показывающих конкретных результатов. Между тем донорам, имеющим местные отделения, следует избегать автоматического предпочтения «подозрительным лицам» или родственникам и знакомым местного персонала. Естественно, смешивание постоянной поддержки с краткосрочными проектами не должно применяться к работе, которая нуждается в постоянной поддержке для того, чтобы быть эффективной, например, такой как мониторинг прав человека или управление приютом для жертв.

5. Усилить передачу знаний между западным и кыргызским гражданским обществом

Часть финансирования сотрудничества в целях развития остается в стране-доноре за счет привлечения западных (международных) НПО. Они выполняют важную работу в Кыргызстане, но иногда предлагают слишком мало долгосрочных преимуществ местным НПО, которые часто являются основными исполнителями на местах. Донорам следует рассмотреть, к примеру, возможность включения бюджета в проекты западных НПО и аналитических центров для финансирования стажировок/ стипендий или подготовки инструкторов, чтобы местные кыргызские НПО не только сотрудничали в проекте, но и получали собственные знания внутри организации.

Между тем, крупные доноры должны быть в курсе того, что западные консультанты (именно предприятия, а не гражданское общество), которые также занимаются проектами по наращиванию потенциала используя европейское и американское (или иное) финансирование, регулярно эксплуатирует опыт местного гражданского общества, но имеют мало амбиций для продолжения работы в Кыргызстане или налаживания реальных партнерских отношений, которые принесли бы пользу местному гражданскому обществу.

6. Принять во внимание, что сотрудники гражданского общества нуждаются в доходе

Во время пандемии covid-19 НПО не могли тратить деньги на проектные расходы (поездки, гостиницы, суточные), но должны были оплачивать операционные расходы на заработную плату персонала (краткосрочные и срочные контракты). Большинство доноров проявляли гибкость, предлагая решения совместно с грантополучателями по вопросам отчетности и реализации проектов. Есть надежда, что это также будет способствовать улучшению понимания доноров того, что представителям НПО необходим доход; проекты большей частью не могут состоять из прямых затрат, которые до недавнего времени считались наиболее заметно выгодными для доноров (например, конференции высокого уровня). Кроме того, донорам необходимо убедиться, что они предусматривают расходы в бюджетах для улучшения устойчивости организаций. В идеале доноры должны рассмотреть возможность использования получателями неиспользованных средств от проектов для увеличения своих собственных резервов.

7. Упростить бюрократические процессы

НПО зачастую невелики по размерам, и их сотрудники хотят сосредоточиться на вопросах, которые они считают важными или которыми интересуются. Они менее склонны тратить значительное время на бюрократические формальности. Проектное предложение должно быть четким, но часто требования проектных заявок настолько высоки, что многие НПО не рискуют тратить на них время, поскольку это отвлекает внимание от их реальных целей. Сложные процедуры или требования совместного финансирования в процентных долях (как это иногда все еще делает ЕС) не имеют конкретной цели и ограничивают работу как доноров, так и получателей. Процедуры отчетности также могут быть чрезмерными. Надлежащая финансовая отчетность имеет важное значение для обеспечения того, чтобы налогоплательщики в странах-донорах понимали, на что были потрачены их деньги, но требования доноров о предоставлении дорогостоящего внешнего аудита и ежегодных финансовых отчетов должны быть заранее продуманы. Оказание поддержки гражданскому обществу в виде компенсаций и профессиональной подготовки со стороны доноров при составлении углубленных финансовых отчетов может положительно сказаться на устойчивости НПО.

8. Не продвигать собственную краткосрочную повестку дня

В то время как у доноров самые благие намерения в отношении поддержки гражданского общества, их предполагаемые цели иногда очень сильно отличаются от реальных потребностей на местах. Установление более широких приоритетов в ключевых областях важно для доноров (особенно иностранных государственных доноров) в качестве руководства, но их не следует переводить в краткосрочные цели для предоставления грантов. Для достижения желаемого эффекта НПО нуждаются в определенной свободе маневра в рамках тематических областей. В идеале доноры должны поддерживать проектные предложения по более широким темам (безопасность, права человека, миграция) без детализации того, какой именно вопрос необходимо рассмотреть. Это дает гражданскому обществу свободу действий в определении того, какая тема является уместной и своевременной для решения без слишком большого вмешательства доноров. Это также помогло бы НПО в меньшей степени рассматриваться как инструмент для доноров. Расширение свободы НПО в определении своих приоритетных областей также помогло бы организациям стать более устойчивыми, поскольку это позволило бы им расширить свой опыт.

9. Поощрять инновационные способы позитивного освещения имиджа гражданского общества

Гражданское общество часто выставляется властями Кыргызстана и государственными СМИ в крайне негативном свете. Доноры могли бы рассмотреть возможность оказания поддержки НПО в совместной работе с независимыми СМИ. Как следует из вышеизложенного, гражданскому обществу необходимо будет разработать свой собственный нарратив и проекты о том, как противостоять негативной огласке и в то же время продемонстрировать свою работу. В этом случае гражданскому обществу нужно финансирование, а не руководство, чтобы также попытаться охватить более консервативные слои общества. Доноры также могли бы объединить усилия с организациями гражданского общества для изучения путей повышения цифровой грамотности и использования новых средств массовой информации, чтобы донести свое послание до нового поколения активистов и граждан. Это помогло бы гражданскому обществу более активно реагировать на дезинформацию (в том числе о самом гражданском обществе).

10. Больше работать на местных языках

Большинство доноров работают на английском языке, с опциональной возможностью общения на русском. Было бы хорошо, если бы доноры вкладывали больше сил в использование кыргызского языка в качестве языка общения, чтобы предоставить возможности (новым) НПО и инициативам в сельской местности и молодежи, которые иногда менее владеют русским языком. На юге страны доноры в идеале также могут рассмотреть узбекский язык в качестве варианта наряду с кыргызским и русским языками. Можно было бы начать с небольших грантов для частных лиц с минимальными требованиями к отчетности. Помимо отношений между донорами и получателями на местных языках, было бы также полезно предоставить финансирование для устных переводчиков на местах и для перевода письменных материалов на кыргызский и узбекский языки в регионах.

11. Предоставлять больше (региональных) возможностей для профессиональной подготовки, образования и обмена опытом

В то время как основные свободы в Кыргызстане находятся под угрозой, кыргызское гражданское общество по-прежнему является крупнейшим и наиболее активным в своем роде в Центральной Азии. Одним из способов защитить гражданское общество Кыргызстана от преследований является международное признание. Бишкек выполняет функцию регионального центра, где доноры и представители гражданского общества из Центральной Азии встречаются с коллегами из ЕС, США и других стран. Это особенно касается участия гражданского общества в образовании и повышении потенциала молодых кыргызстанцев и молодежи из соседних стран. Кыргызские НПО могут поделиться ценным опытом с коллегами из других стран Центральной Азии. Доноры должны продолжать поощрение возможностей для обмена опытом посредством (онлайн) мероприятий, образования и профессиональной подготовки, а также для того, чтобы местные власти и сообщества понимали ценность своего гражданского общества в Кыргызстане и за его пределами.

Заключение

За последние пять лет в Кыргызстане наблюдается **регресс в области демократии**. С приходом к власти президента-популиста, принятием новой конституции, которая усиливает полномочия исполнительной власти, и законов, направленных на ограничение НПО и свободу Интернета, происходит дальнейшее ухудшение в области демократии в Кыргызстане. В то время как одной из основ зрелой демократии являются сильные институты, которые часто могут противостоять популистским и авторитарным тенденциям, Кыргызстан имеет только либерально-демократическое гражданское общество и немного донорских рычагов, которые находятся между относительной свободой и полным авторитарным правлением. Доноры, в первую очередь ЕС и США, должны действовать незамедлительно, сообщив правительству Кыргызстана, что ограничение свобод в целом и возможностей для функционирования гражданского общества в частности, будет иметь серьезные последствия для страны с точки зрения политической поддержки, финансовой помощи и торговли. Тем временем все доноры, которые поддерживают гражданское общество, должны активизировать свои усилия в обеспечении того, чтобы правительство не могло игнорировать свое собственное гражданское общество.

EUCAM

EUCAM был запущен в 2008 году мозговым трестом FRIDE для мониторинга внедрения Стратегии Европейского союза в отношении Центральной Азии. Со временем проект превратился в информационный узел, публикующий информацию на более широкие темы, касающиеся отношений Европы и Центральной Азии. В сотрудничестве с CESS проект сосредоточится, как и прежде, на привлечении внимания к вопросам европейско-центральноазиатских отношений.

В частности, в рамках EUCAM планируется:

- Критично и конструктивно анализировать европейскую политику в Центральной Азии.
- Информировать о деятельности Европы в Центральной Азии путем углубленных аналитических исследований.
- Подчеркивать важность Центральной Азии и европейского присутствия в регионе, а также обсуждать деятельность Европы внутри сообществ в Центральной Азии.
- Расширять сеть экспертов и организаций из этих двух регионов и предоставлять им площадку для диалога.



CESS

Центр исследований европейской безопасности (CESS) был основан в начале 1990-х годов. Изначально он занимался исследованиями и программами, направленными на стимуляцию демократических реформ в оборонной сфере в Центральной и Восточной Европе. Сейчас CESS специализируется на проведении обучающих мероприятий в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии. CESS выступает за демократию и верховенство закона и делает особый упор на продвижении свободных выборов, подотчетности правительств, сильных парламентах, разнообразном гражданском обществе, критически настроенных СМИ и демократическом надзоре над сектором безопасности. Офис CESS расположен в Гронингене в Голландии.

Проект осуществляется при поддержке фонда «Открытое общество» и Европейского фонда за демократию.