

---

Специальный выпуск

Май 2019 года

---

Чарльз Бакстон, Энн Гарбутт, Дженис Гиффен, Назгуль Закиряева, Чинара Ирисова, Константин Ковтунец, Анара Молдошева, Брайан Пратт, Медет Тюлегенов и Крис Уордл

---



# ИНТРАК в Центральной Азии с 1994 по 2018 годы: прошлое, настоящее и будущее

## ПРЕДИСЛОВИЕ

С огромным удовольствием представляю этот специальный бюллетень, который ознаменует следующий этап поддержки, оказываемой ИНТРАК гражданскому обществу в Центральной Азии. В течение 25 лет, с тех пор как нас впервые привлекла Программа добровольцев ООН в 1994 году, ИНТРАК проводит обучение и занимается укреплением потенциала групп и ассоциаций гражданского общества по всему региону. На протяжении многих лет ИНТРАК постоянно смещала акцент своей работы, расширяла работу в новых областях и странах или сокращала ее в зависимости от постоянно меняющихся потребностей сообществ и организаций, которые их поддерживают. Свидетельством этой невероятной истории является список донорских организаций и спонсоров, с которыми мы работали на протяжении многих лет, приведенный в конце этого бюллетеня.

Поскольку все больше поддержки укреплению потенциала оказывается в самой Центральной Азии, необходимость присутствия на местах международных организаций, таких как ИНТРАК снизилась. Сейчас подходящий момент для закрытия нашего оставшегося офиса в регионе и вступления в новую эру.

Но это ни в коем случае не конец нашего взаимодействия с гражданским обществом в Центральной Азии. В действительности, перед гражданским обществом по-прежнему стоят острые проблемы по всему региону, в том числе, давление на пространство, в котором работает гражданское общество, и многие социальные и экономические проблемы, которые необходимо решить. ИНТРАК должна сыграть свою роль там, где сохраняется потребность в этом. Мы просто меняем способ своей работы.

Мы по-прежнему поддерживаем связь с замечательной группой консультантов, тренеров и широким кругом исследователей по всему региону, с которыми мы продолжим работать и учиться в рамках глобальной сети ИНТРАК.

Кроме того, мы опираемся на потрясающий послужной список и множество замечательных дружеских связей с сетями гражданского общества, фондами социального развития, учебными заведениями и профессиональными ассоциациями. За прошедшие годы мы выпустили множество публикаций по проблемам гражданского общества и практическим методам укрепления организаций в контексте Центральной Азии, в том числе на русском и кыргызском языках. В 2018 году многие наши публикации были переданы нашим партнерам, чтобы это богатство знаний стало доступным будущему поколению социальных активистов.



Тренеры и консультант ИНТРАК в Центральной Азии с Хелен Милинс после встречи в библиотеке имени Баялинова, октябрь 2018 г.

В октябре прошлого года я имела огромное удовольствие некоторое время провести в Бишкеке и Алматы во время закрытия офиса. Там я встретила с некоторыми из наших давних партнеров и экспертов по укреплению потенциала, услышала о работе, поддерживаемой ИНТРАК на протяжении многих лет, и изучила способы, посредством которых ИНТРАК сможет и в дальнейшем укреплять роль и влияние гражданского общества. Я горжусь работой, проделанной ИНТРАК в Центральной Азии, начиная от помощи в накоплении знаний и навыков тысячам людей до обеспечения того, чтобы проекты и программы международных учреждений и организаций были актуальными и эффективными.

Статьи в этом специальном бюллетене описывают историю ИНТРАК в Центральной Азии с самых первых дней и до настоящего времени, а также позволяют заглянуть в будущее. Мы с нетерпением ждем следующей главы в нашей истории, поэтому позвольте мне поблагодарить всех, кто внес вклад в подготовку этого бюллетеня за то, что они поделились с нами своими воспоминаниями, размышлениями и идеями, а также всех наших партнеров и друзей в регионе.



Хелен Милинс,

Генеральный директор ИНТРАК,

Май 2019 года

## СТАНОВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ ИНТРАК В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

*Директором-учредителем ИНТРАК является **Брайан Пратт**, руководивший организацией с 1991 по 2013 годы. Брайан преобразовал ИНТРАК из идеи в полностью функционирующую организацию с хорошо отлаженными программами в сфере коммуникаций, обучения, исследований, а также с программами и консультационными услугами в области развития за рубежом. Сейчас он является консультантом ИНТРАК. В этой статье Брайан вспоминает, как Программа ИНТРАК создавалась в Центральной Азии в 1994 году.*

В начале 1994 года к ИНТРАК обратилась Программа добровольцев ООН (ДООН), с которой мы работали раньше. После распада Советского Союза республики Центральной Азии стали независимыми государствами. Среди бывших советских республик Кыргызстан считался, возможно, самой бедной страной, и ООН решила открыть здесь офис ПРООН при поддержке ДООН. Всемирным банком был подготовлен обзор о слабой экономике Кыргызстана с выводами о том, что в стране огромная потребность в социальной поддержке и что «группы гражданского общества станут ключевыми игроками в возобновлении такой социальной поддержки». Эта единственная строка в целом отчете о потребностях в Кыргызстане побудила ООН рассмотреть возможности оказания помощи этому сектору, исходя из допущения о его существовании и наличии ресурсов, которые можно было бы мобилизовать.

Кыргызстан сильно зависел от субсидий из Москвы, объемы которых составляли примерно 50% от государственного бюджета и прекратились, когда Москва предоставила независимость этим странам. Мы с Марком Синклер (давним консультантом ИНТРАК) приехали в Бишкек в феврале с целью составить карту гражданского общества и попытаться определить возможные программы для ДООН.

Бишкек едва функционировал. Аэропорт был закрыт, поэтому нам пришлось лететь в Казахстан и ехать на машине через заснеженные горы, чтобы добраться до Бишкека. Правительство было в растерянности от непрошенной и неожиданной независимости, многие из старых советских учреждений практически развалились, а объем социальных услуг стал сокращаться. Все, начиная с детских учреждений, фабрик, на которых работали люди с ограниченными возможностями и заканчивая пенсиями для целого ряда особых категорий лиц (от Чернобыльцев до ветеранов Афганистана) оказалось под угрозой или было уже охвачено хаосом. Некоторые учреждения уже преобразовались из государственных в добровольные организации, и нам встречались группы, на тот момент объединявшие огромную часть населения в качестве членов (например, Лига женщин и Красный Крест), которые теперь остались без государственной поддержки.



Брайан Пратт с сотрудницей ИНТРАК Кульнаррой Джаманкуловой (вторая слева) и партнерскими НПО из Кыргызстана и Таджикистана,

На личностном уровне нашей команде (включая члена, нанятого ВПП для распределения продовольственной помощи в случае чрезвычайной ситуации в зимний период) было довольно трудно. Нам было сложно прокормить даже самих себя: о частных кафе практически никто не слышал, хотя некоторые старые столовые изо всех сил старались выжить. Мы жили в бывшем общежитии для членов коммунистической партии, в котором работали строгие пожилые женщины, умело находившие нужные телефоны и подсказывавшие нам, где можно найти что-нибудь съестное, и благодаря этому они стали нашей главной опорой.

Вот несколько результатов этого первого визита:

1. Мы осознали, что старое советское государство породило некоторые независимые организации, которые еще могли стать настоящими организациями гражданского общества.
2. Появлялись новые очень специализированные группы: одни предлагали определенные услуги, а другие проводили курсы английского языка и компьютерной грамотности.
3. Отчет Всемирного банка, который привел нас в этот регион, оказался чрезвычайно оптимистичным в отношении способности гражданского общества предоставлять необходимые услуги.
4. Многие крупные фабрики и колхозы были в полном упадке из-за краха советской системы торговли и захвата коммунистической партией всех форм организации.
5. Больше всего из-за распада социальных услуг, в том числе детских учреждений, советских условий труда и благоприятствовавших им прав, потеряли женщины.
6. Наш коллега из ВПП обнаружил, что в стране был не чисто дефицит продовольствия, а скорее, из-за развала старой системы распределения фермеры сидели у амбаров, наполненных зерном, за которое никто не мог заплатить и заняться его распределением. В результате пришлось отказаться от первоначального плана ООН/ВПП, предусматривавшем доставку продовольствия по суше за тысячи миль из портов Балтики, в пользу закупки продуктов питания на местах по гораздо более низким ценам и с немедленным результатом.

Мы предложили организовать программу укрепления гражданского общества посредством обучения и наставничества. Мы убедили ДООН прислать к нам несколько волонтеров. Нам повезло, что многие волонтеры из Непала и Пакистана учились в русскоязычных университетах и вернулись в свои страны, чтобы работать в НПО, поэтому ДООН удалось набрать русскоязычных работников НПО. ДООН заключил с ИНТРАК контракт на оказание помощи с разработкой программы развития гражданского общества. Мы проводили одни из первых обучающих программ, во время которых из-за отсутствия русскоговорящих (или кыргызговорящих) специалистов со знаниями о НПО или гражданском обществе нам приходилось проводить обучение на английском языке и привлекать переводчиков. Во время одной сессии у нас был особенно выдающийся председатель, свободно владевший русским и кыргызским языками, а также хорошим английским. На мой вопрос, где он так хорошо освоил английский язык, ответ был очевиден – он был бывшим сотрудником КГБ, потому что при старом режиме сотрудники именно этого ведомства лучше всего владели языками.

В начале программы мы работали не только с переводчиками, но и над многими понятиями, которые приходилось обсуждать, прежде чем можно было найти эквивалент на русском языке. Даже понятия, которые можно считать базовыми с точки зрения западных стран, оказались новыми для всех, с кем мы работали здесь, поэтому нам пришлось внедрять идеи о гражданском обществе, общественных организациях, НПО, участии и так

далее. Во время моего последнего визита в честь 15-летия работы ИНТРАК в регионе<sup>1</sup> один местный партнер встал и сказал, что после обретения независимости люди были в растерянности и понятия не имели, что принесет будущее, и «тогда появилась ИНТРАК и принесла нам идею НПО».

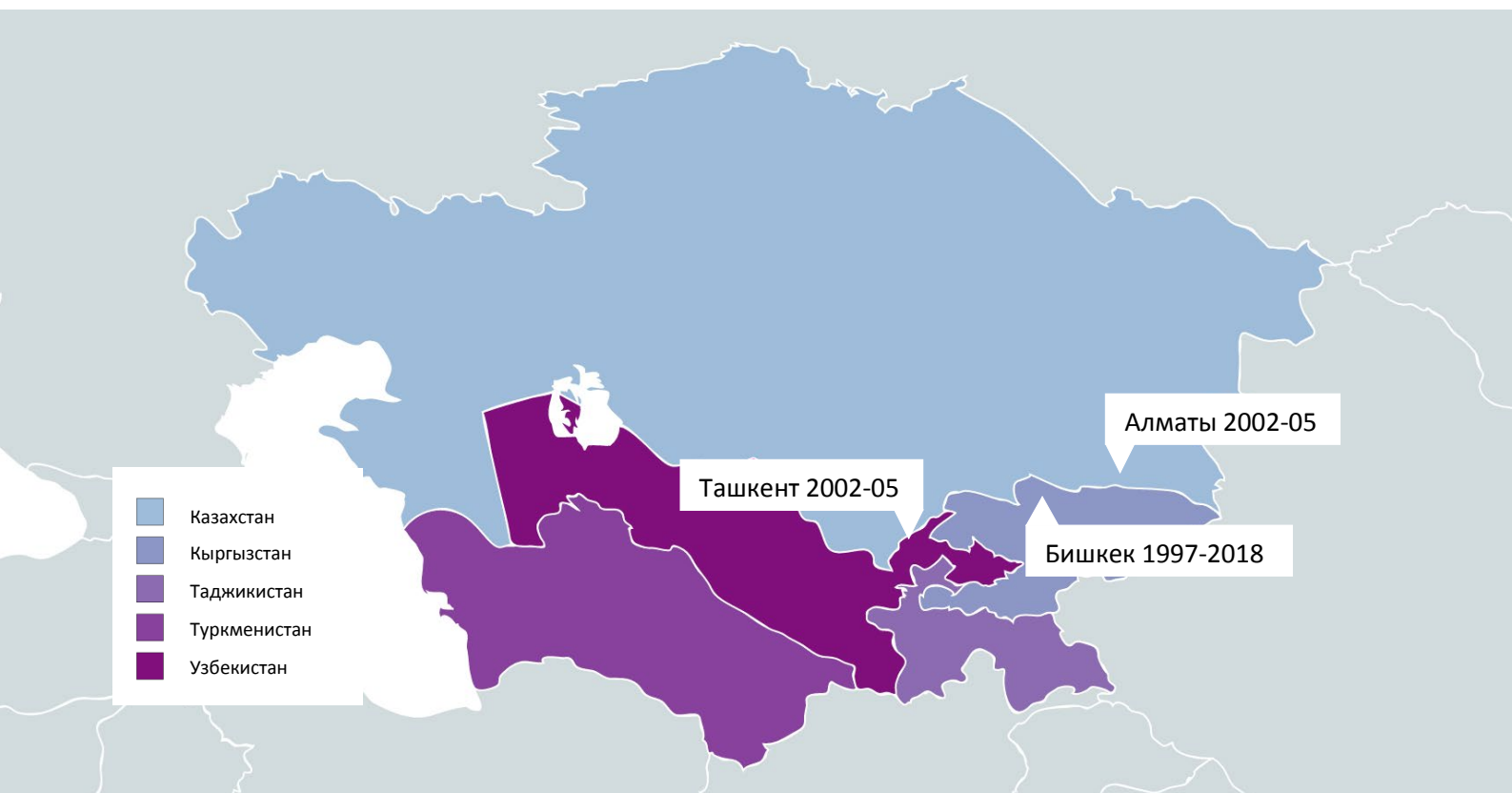


Брайан Пратт и Асия Сасыкбаева на презентации моделей гражданского общества, посвященной 15-летию работы ИНТРАК в регионе

Благодаря контракту с ДООН нам удалось внести свой вклад, чтобы получить соответствующее финансирование от Европейской комиссии, это позволило нам нанять Джонатана Гудхенда для дальнейшей разработки программы. Джонатан регулярно приезжал вместе с другими сотрудниками ИНТРАК (Марком Синклер, Джоном Боклерк, Дженис Гиффен и другими) и внешними консультантами. Примерно в это же время мы провели серию встреч, в которых приняли участие представители других стран Центральной Азии, и это стало ключевым фактором в развитии гражданского общества в регионе. Спустя много лет, когда мы поручили местным группам провести оценку программы ИНТРАК, более зрелые НПО постоянно вспоминали, что эти первые встречи стали началом их карьеры и источником их организационного подъема. Одной из специализированных областей было внедрение методов совместного участия, и мы пригласили Роберта Чемберса (в прошлом попечителя ИНТРАК) провести курсы по совместной оценке села в своей несравненной манере. Много лет спустя о них также вспоминали, как о совершенно революционном подходе в регионе. Сначала Джонатан также некоторое время поработал с ДООН/ПРООН в Казахстане.

По мере развития программы и укрепления нашей репутации мы постепенно перешли и в другие бывшие советские республики. После ухода Джонатана мы наняли Анну Гарбутт в Оксфорде и Терезу Меллон в Бишкеке для разработки программы в Казахстане и Кыргызстане, а после отъезда Терезы мы увеличили число постоянных офисов, открыв их в Бишкеке, затем в Алматы и, наконец, в Узбекистане. Наша программа в Таджикистане была отложена из-за гражданской войны, которая осложнила там работу, но в итоге программа была все-таки запущена. Между тем, несмотря на жестокие репрессии, нам удалось организовать ежегодный курс обучения для местных НПО в Туркменистане благодаря поддержке посольства Великобритании в стране. Со временем наши офисы были укомплектованы местными и русскоязычными коллегами.

<sup>1</sup> Смотрите [‘15-летие работы ИНТРАК в Центральной Азии’](#), ONTRAC 45, май 2010 г., Оксфорд: ИНТРАК.



Расположение офисов ИНТРАК в Центральной Азии. Ташкентский офис также покрывал Таджикистан и Туркменистан.

Оглядываясь назад, я считаю, что мы приняли правильное решение, начав работу в Центральной Азии. Мы значительно опередили другие западные агентства в разработке программ для людей, ранее живших при совершенно другом режиме и плохо подготовленных к независимости, распаду однопартийной системы и, фактически, распаду самого государства. Мы всегда стремились адаптировать свою программу к местным потребностям и контексту, и по мере того, как программа становилась все более зрелой, мы внедряли более согласованные расширенные программы обучения в формате модулей, которые давали людям множество возможностей опробовать новые идеи. Они дополнялись набором аналитических модулей, призванных помочь людям анализировать социальную ситуацию и планировать кампании по лоббированию и адвокации. Раньше местные НПО обычно повышали голос на представителей государственных органов, а иногда даже забрасывали их обувью! Некоторые агентства по поддержке каждый раз просто проводили одни и те же заранее разработанные курсы, в то время как у нас была репутация организации, стремящейся к более высоким целям и адаптирующей свои вмешательства с учетом потребностей и интересов участников.

Целое поколение людей в гражданском обществе приняло участие в программах, проводившихся ИНТРАК с 1994 по 2018 годы, или использовало материалы, подготовленные нашей программой в регионе. Мы обучили местных консультантов (как штатных, так и независимых), и сейчас они работают на местных языках, это значительное улучшение по сравнению с прошлым, когда мы зависели от англоязычных тренеров. Многие из того, что мы узнали за счет программы в Центральной Азии, было также полезно для работы в других обществах, которые исторически были менее открыты для внешних идей и влияний, и в некоторых частях мира и сегодня по-прежнему наблюдается спрос на наш подход.

## ВЗГЛЯД МЕНЕДЖЕРА ПРОГРАММЫ НА ИНТРАК В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

*Энн Гарбутт присоединилась к ИНТРАК в 1997 году, чтобы руководить программой в Центральной Азии. На протяжении 15 лет она жила в Непале, Шри-Ланке и Бангладеш и работала в этих странах, занимаясь вопросами развития и здравоохранения. Поработав в ИНТРАК на различных руководящих должностях, в 2018 году Энн стала консультантом ИНТРАК, продолжая предоставлять консультации и проводить обучающие курсы по мониторингу, оценке, подотчетности и обучению (MEAL).*

*Энн вспоминает о своем раннем опыте налаживания работы ИНТРАК в Центральной Азии. На протяжении многих лет она постоянно рассказывала сотрудникам ИНТРАК о том, как пересекала границы, о сложностях с заселением в гостиницу и о том, как переводила деньги в офисы ИНТРАК в те времена, когда банковские услуги были ограничены.*

Если бы в ноябре 1996 года кто-нибудь сказал мне, что я перееду в Оксфорд, чтобы руководить программой в русскоязычном регионе, я бы рассмеялась. И все же сейчас, в 2019 году, я уже прошла через все это и наслаждалась каждой минутой. Мой путь начался в декабре 1996 года, когда мой друг из Бангладеш поделился информацией, которая навсегда изменила мою жизнь. Международный центр обучения и исследования НПО (ИНТРАК) в Оксфорде искал менеджера для своей недавно разработанной программы в Центральной Азии. Не зная русского языка и ни разу не побывав в той части мира, я не испытывала особого оптимизма на свой счет. Однако я решилась на это, поскольку в течение пяти лет руководила похожей программой в Бангладеш и имела представление о том, насколько сложна работа по укреплению потенциала НПО.

Я прилетела из Бангладеш на собеседование и, к моей радости, мне предложили эту должность, поэтому в марте 1997 года я начала свой путь вместе с ИНТРАК в Центральной Азии. ИНТРАК начала программу несколько лет назад и установила прочные отношения с Центром Интербиллим – местной неправительственной организацией, которая нарабатывала свою репутацию и развивала новые навыки. Они любезно предоставили нам место для работы в своих офисах. Недавно назначенный руководитель проекта Тереза Меллон и я полетели в Бишкек вместе с со-директором ИНТРАК, чтобы сначала открыть там офис. Мы сняли квартиру для Терезы, которая собиралась остаться в стране, и начали встречаться с людьми и осуществлять недавно разработанную программу ИНТРАК по укреплению потенциала НПО в Центральной Азии.

Сначала у нас сложилось впечатление, что в этой бывшей стране Советского Союза гражданского общества не существует. Тем не менее, когда мы начали встречаться с людьми и путешествовать по стране, мы обнаружили, что гражданское общество в этой стране сильно отличается от того, что мы когда-либо видели. Официально зарегистрированных НПО в Бишкеке не было, за исключением одной или двух, но была смесь недавно созданного частного сектора, переплетающегося с филантропическими



Энн Гарбутт (вторая справа) с сотрудниками ИНТРАК и партнерскими НПО, 2004 год



ценностями, что стало началом зарождения гражданского общества. Во время картирования в Кыргызстане мы многое узнали о своих предубеждениях и предрассудках. Наши умы были открыты целому новому миру, в основе которого было общество, переходящее от коммунистического прошлого не только в гражданское, но и открытое и жаждущее знаний извне общество. ИНТРАК погрузилась во множество новых впечатлений и чрезвычайно открытое к переменам общество.

Мы начали с проведения небольших семинаров под названием WINGO (что такое НПО (What is an NGO)), во время этих семинаров мы делились опытом различных британских НПО, с которыми мы работали ранее. Во второй год нам удалось получить существенное финансирование от DFID на программу по укреплению потенциала во всех пяти государствах Центральной Азии и открытие новых офисов в Узбекистане и Казахстане. Сначала нам необходимо было подготовить карту гражданского общества в других четырех странах, и для этого полететь в страны, в которых никто из нас раньше не был, порой вызывая настоящий ажиотаж в аэропортах. Помню, как мы прилетели в Туркменистан без виз, надеясь, что нас пустят в страну, так как в то время получить визу заранее было невозможно. К счастью, сотрудники пограничной службы связались с Министром иностранных дел, и он приехал в аэропорт, чтобы встретить нас, так нам дали разрешение на въезд в страну. В Туркменистане мы встретили небольшую группу местных мужчин и женщин, нерешительно выдвигавших идеи о способах своего участия в принятии решений в своей стране.

Во всех пяти странах поддержка НПО была скудной и совершенно нестабильной; отечественные организации по оказанию поддержки, как правило, находились в столицах и имели серьезные недостатки в управлении имеющимися ресурсами донорских организаций. ИНТРАК обладала всеми необходимыми возможностями для того, чтобы начать обучение методам институционального развития, таким как наставничество, консультации, проведение тренингов и помощь в планировании стратегии.

В период своего пребывания в Центральной Азии ИНТРАК работала на разных уровнях, используя несколько различных методов, включая: фасилитацию, консультации и диалог, организационное развитие, обучение и обменные визиты. Осуществлявшиеся нами вмешательства на нескольких уровнях были гибкими и всегда отвечали широкий спектр вопросов и потребностей. Мы верили, что благодаря собранной и распространенной нами информации НПО стали лучше понимать свою роль в развитии потенциала сообществ для решения своих собственных проблем и, таким образом, расширились возможности самих НПО в рамках гражданского общества. Только организации гражданского общества в Центральной Азии, работавшие вместе с ИНТРАК с 1997 года, смогут сказать, действительно ли наша работа оказалась успешной или нет.



(слева направо) Бренда Липсон, Лола Уматалиева, Саймон Хип, Наташа Лаптиева, Энн Гарбутт, Саймон Форрестер, Лола Абдусалымова, Анвар Умурзаков, Гуляхон Мавлани и Дэвид Марсден на семинаре «Свободный полёт мысли», Ташкент, 2002

---

## О ВАЖНОСТИ КОНТЕКСТА

*Прежде чем стать консультантом ИНТРАК **Дженис Гиффен** являлась сотрудником ИНТРАК на протяжении 15 лет. После академических исследований по теме процесса централизованного планирования в Советском Союзе и работы в Продовольственной и сельскохозяйственной организации над методами планирования проектов, она работала в секторе НПО как в Восточной, так и в Западной Африке. Здесь Дженис оглядывается назад и вспоминает условия, в которых развивалась программа ИНТРАК в Центральной Азии.*

На протяжении 25 лет ИНТРАК осуществляла программу в бывших советских республиках Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан, имея в самый разгар работы офисы в Бишкеке (Кыргызстан), Алматы (Казахстан) и Ташкенте (Узбекистан). Это было в те времена, когда программа финансировалась, главным образом, Департаментом международного развития Великобритании. После прекращения этого финансирования ИНТРАК сократила количество офисов до одного в Бишкеке (который представлял из себя две комнаты в здании на улице Киевской), и осуществление программы продолжилось в обширном регионе из этого офиса до его закрытия в декабре 2018 года.

Настало время оглянуться назад. Программа выросла из средств, выделявшихся в рамках стратегии западных стран после окончания холодной войны по поддержке демократическому развитию новых независимых стран бывшего Советского Союза. Эти пять бывших советских республик Центральной Азии были странами, о которых большинство людей на Западе знали очень мало.<sup>2</sup> После распада Советского Союза им навязали во многом непрощенную независимость.

ИНТРАК работает с некоммерческим сектором в развивающихся странах с начала 1990-х годов и была не единственной, кто преуспел в работе в странах бывшего Советского Союза. USAID оказал помощь в создании нескольких центров по оказанию поддержки (Каунтерпарт Консорциум), обучив местных сотрудников традиционной работе по поддержке социального развития, и ИНТРАК собиралась работать аналогичным образом: помогать людям определять и планировать проекты, искать финансирование, привлекать бенефициаров проектов в планирование, реализацию и мониторинг прогресса, то есть обучать их всем стандартным навыкам, которыми должны были обладать работники, занимавшиеся вопросами развития в 1980-е и 1990-е годы. Разница здесь заключалась в том, что, несмотря на бедность, обусловленную крахом ранее существовавших централизованно планируемых экономических структур, соответствующих бюджетов и притока доходов, эта часть мира в действительности была не похожа на остальные развивающиеся страны мира, где практикующие специалисты в области развития имели большой опыт. Они противились ярлыку «развивающиеся страны», ведь уровень грамотности населения превышал 99% и здесь когда-то удовлетворялись основные потребности населения, а люди, с которыми работала ИНТРАК, часто были гораздо более образованны, чем мы.

Осуществлявшаяся ИНТРАК работа в области развития классифицировалась, как поддержка гражданскому обществу. Пересмотр концепции гражданского общества был обусловлен переосмыслением важности работы с общинными группами. На протяжении предыдущих двух или трех десятилетий в секторе НПО часто говорили о развитии сообщества и расширении возможностей сообщества. Теперь, с распадом восточного блока, мы оказались вовлечены в выполнение задачи по предоставлению группам гражданского населения

---

<sup>2</sup>У меня есть большой том, опубликованный в 1996 году Центром стратегических и международных исследований США под редакцией Збигнева Брзезинского, в котором документировано расторжение Союзного договора (между Российской Федерацией и 15 советскими республиками) в 1991 году, возникновение Содружества независимых государств, а затем приводятся документы, данные и анализ по каждой из новых независимых республик. Это была именно та информация, в которой мы нуждались.

возможности участвовать в политических дебатах, лоббировать свои интересы и организовываться на благо сообщества или более широких слоев населения. Это предусматривалось программой демократизации, принятой всеми основными донорами (включая USAID, DFID, EC). И мы научились говорить на языке «укрепления гражданского общества». В конце 1990-х годов в рамках своей программы обучения в Великобритании ИНТРАК провела серию курсов под названием «Что такое гражданское общество?», концепция которой была новой. Сейчас в это, кажется, трудно поверить, настолько знакома нам эта терминология.

Некоторые из первых курсов, проводившиеся ИНТРАК в Центральной Азии для членов групп гражданского общества (НПО или местных общинных групп), преподнесли нам сюрпризы. Мы считали, что знаем контингент своих участников, однако оказалось, что термин «гражданское общество» был явно новым и для этого региона и под этим термином понимали все, что не финансировалось государством или финансировавшееся государством раньше, но не сейчас. Так, нашими участниками оказались люди из недавно появившегося частного сектора, которые хотели вести свой бизнес и получить любое имеющееся финансирование, чтобы встать на ноги. Один из участников был представителем Союза охранников, которые внезапно остались без источников дохода; другим участником был художник, который растерялся в этом новом мире, где художники больше не получали поддержку от государства, но должны были позаботиться о себе сами. По мере распространения идеи гражданского общества, нашими участниками становились люди, в основном, из недавно созданных, чаще всего, городских организаций. Многие из них были созданы предприимчивыми представителями профессий, потерявшими работу или зарплату или и то и другое после экономического краха 1990-х годов. В основном, это были люди с благими намерениями - бывшие учителя, врачи, работники профсоюзов, заинтересованные в решении текущих проблем в своих областях знаний. Были также и авантюристы, которые видели возможности, предоставляемые иностранным финансированием.

Вначале было сложно найти группы, работающие в сельской местности, где уровень крайней бедности был очень высоким. Я помню облегчение при встрече с одним из сотрудников офиса ПРООН в Бишкеке, который действительно знал о ситуации в селах и программа которой была явно направлена на этот сектор. Бедность, как в городских, так и в сельских районах была реальной проблемой, наряду с высоким уровнем безработицы, а затем деградацией некогда всеохватывающих коммунальных систем. Я помню, как спросил у одного из сотрудников офиса, не следует ли нам позвонить и сообщить о сильном запахе газа на улице. Он рассмеялся и спросил меня, кому я буду звонить.



Участники первой программы УПАМ в 2003 году с Энн Гарбутт, Дженис Гиффен и Саймоном Хип

К сожалению, многие сотрудники организаций по оказанию помощи из западных стран были плохо подготовлены к работе в этой части мира. Опыт, накопленный в некоторых развивающихся странах, а затем примененный как универсальный, с мыслью о том, что он

подходит на все случаи жизни, оказался бесполезным. Методы, разработанные для работы, в основном, с неграмотным населением, чтобы вовлечь этих людей в обсуждение изменений в их сообществах, были встречены с непониманием или обидой. Сейчас все чаще признается, что упрощенные ожидания западных политиков в отношении того, как помочь «переходу» к рыночной экономике странам с централизованно планируемой экономикой в прошлом, в лучшем случае, были наивными, а в худшем случае, высокомерными, и в обоих случаях свидетельствовали о поразительном непонимании контекста и истории. То же самое относится и к оптимистическому мнению о том, что предоставление поддержки группам гражданского общества привело бы к созданию плотной сети для демократии. Плохо, что они не понимали, какие сети существовали раньше, как в советское время, так и в традиционных общинах.

К своей чести, ИНТРАК стремилась понять эти вещи, хотя и была ограничена зависимостью от средств донорских организаций и, следовательно, необходимостью соответствовать стратегическим взглядам донорских организаций на тот момент, какими бы они ни были. ИНТРАК стала известна своим более тонким подходом к оказанию поддержки и своими знаниями о положении дел на местах, так как в организации работали местные сотрудники (что в любом случае является надлежащей практикой в секторе), а из сотрудников западных стран работали только те, кто знал о ситуации на местах и владел соответствующими языками. Одна из наших программ, которая воспроизводилась в большинстве стран на протяжении многих лет, поощряла и поддерживала людей, работающих в секторе гражданского общества. Она помогала им проводить собственные небольшие исследовательские проекты в областях своей компетенции, выявляя проблемы на местах и проводя анализ, а затем делать презентации для местных средств массовой информации и соответствующих чиновников правительства и местных органов власти.

Новые возможности для финансирования возникали за счет различных бюджетов, например, после прекращения финансирования DFID, появились новые строки бюджета для конкретных форм работы, таких как разрешение конфликтов; этот бюджет, чаще всего, предусматривается на уровне посольства Великобритании в регионе. Кроме того, были и по-прежнему работают другие фонды, к примеру, Фонд Ага Хана и Немецкий Фонд Фридриха Эберта, которые оказывают поддержку группам здесь. И, конечно, Фонд Сороса.

Естественно, существуют проблемы, связанные с зависимостью от финансирования из-за рубежа, и некоторые из этих стран последовали примеру России (и Индии), приняв законы об «иностранных агентах», которые не позволяют многим группам получать иностранное финансирование. Часто так называемые «социально ориентированные» НПО не подпадают под это законодательство, хотя иногда закон содержит сложные для понимания более тонкие аспекты. В последние годы ИНТРАК тесно сотрудничала с местными органами власти и местными благотворителями, налаживая связь между ними и сектором гражданского общества. Интересно, что сейчас Россия выступает за то, чтобы ее структуры местного правительства оказывали повышенную поддержку социально ориентированным НПО, и начала проводить оценку эффективности регионов по уровню оказываемой поддержки.

Я прекратила работу в программе несколько лет назад, но у меня осталось много воспоминаний и интересных моментов. Не все из приведенных далее примеров связаны с работой, но они резонируют с конкретным контекстом:

Встреча с местной группой в Кара-Балте, имевшей опыт работы со структурами местного самоуправления. Встреча проходила в огромной комнате в заброшенном кирпичном здании со столом по всей длине, скорее похожей на зал заседаний крупной корпорации. Оказалось, что на самом деле это было именно то, что было: не зал заседаний, а комната для встреч штаб-квартиры профсоюза, куда когда-то приходили и уходили сотни людей. В советское время город Кара-Балта находился большой горнорудный комбинат, который перерабатывал уран с месторождений в Кыргызстане

и Казахстане. В Кара-Балте также производился арак или водка известной марки. После встречи мне дали бутылку из магазина, не знаю, производилась ли она все еще в этом городе или это остатки со старых времен.

Поездка на машине в Таджикистан с одной из местных сотрудниц из Узбекистана. Она знала, что наш маршрут лежит через Кайраккум в Таджикистане, где в советские времена были большие ковровые фабрики. Она также знала, что, хотя почти все фабрики были закрыты, там все еще оставалось много ковров, которые должны были храниться в гаражах и надворных постройках, предположительно бывших работников фабрики. Оказалось, что ковры были трех или четырех стандартных размеров под размеры комнат различных серий советских квартир. Кроме того, ковры тоже были трех или четырех дизайнов. Моя коллега хотела ковер определенного дизайна и определенного размера. Мы остановились в нужном районе, и это означало, что прибыл потенциальный клиент. Улица наполнилась полными надежды молодыми людьми, расстилавшими ковры, чтобы показать их. Однако ни один из них не соответствовал ее требованиям. Она сказала им, что через несколько дней мы будем возвращаться этой же дорогой и, если они найдут ковер, который ей нужен, она его купит. Не помню, чем все закончилось, я была просто очарована этим окном в жизнь других людей.

Попытка понять развитие связей между вновь созданными структурами местного правительства и новыми группами гражданского общества. Также как и в России и во многих других бывших советских республиках, местные власти все чаще признают, что разумно работать с местными общинными группами, деятельность которых направлена на удовлетворение потребностей на местах. В советское время существовали механизмы, позволявшие так называемым «инициативным группам» получать финансирование от государства. Эти группы часто создавались группами внутри отраслевого профсоюза. В начале двухтысячных годов предприимчивые чиновники и активисты возрождали такие механизмы, а уроки из разных бывших советских республик широко распространялись в зарождающемся секторе гражданского общества. Лидером в этой области была Украина, а за ней следовал Казахстан.

Местная группа самопомощи в Бухаре, возглавляемая женщиной, которая раньше была членом профсоюзного движения. Возле старого города, рядом с большим Хаузмом (общественным водоемом перед мечетью), небольшое здание превратилось в гражданский информационный центр, туристический информационный центр и место, где по вечерам молодые люди могут обучаться компьютерной грамотности. Кроме того, в Бухаре мы посетили программу по поддержке жителей старого города, заинтересованных в создании бутик-отелей у себя дома. Местная руководительница этой программой работала днём в одном из крупнейших бывших отелей в сети Интурист, что очень далеко от идеи бутик-отелей, но у нее явно была предпринимательская жилка. Об этом свидетельствовали огромные запасы консервированных овощей в банках в одном конце ее офиса – это еще одна ее тихая побочная деятельность.

Посещение Астаны, новой столицы Казахстана, во времена ее строительства. Огромные сооружения космической эры, возникающие из степи, и в то время практически не связанные друг с другом. Видение будущего. На протяжении многих лет правительственные чиновники прилетали на неделю в Астану для работы, а затем возвращались домой в Алматы на выходные.

Но ничто не вечно, и офис ИНТРАК закрылся. Страны региона будут и в дальнейшем развиваться своим путем, следя за изменениями, происходящими с учетом новых стратегических направлений Китая и России: будут возникать новые возможности и работа для различных групп гражданского общества, появившихся в последние 25 лет. Мы желаем им всего наилучшего.

---

## ПОВЕСТЬ О ЧЕТЫРЕХ ПРОГРАММАХ ИНТРАК

*Чарльз Бакстон присоединился к ИНТРАК в 2001 году и работал в Бишкеке, Кыргызстан, в качестве Менеджера программы по Центрально-азиатскому региону до закрытия офиса ИНТРАК в декабре 2018 года. Он до сих пор живет в Бишкеке, и сейчас работает консультантом и тренером ИНТРАК по всему постсоветскому региону.*



Благодаря усердной работе и новаторскому духу Брайана Пратта и Анны Гарбутт я прибыл в Бишкек в ноябре 2001 года в качестве регионального координатора Программы, реализуемой в пяти странах под названием «Институциональное развитие гражданского общества в Центральной Азии», которая финансировалась DFID. Два наших страновых менеджера Лола Абдусалымова и Саймон Форрестер, а также команда из 10 местных сотрудников, помогли управлять работой в трех офисах – в Бишкеке, Алматы и Ташкенте. Для меня наиболее успешными оказались два основных элемента Программы. Во-первых, программа обучения – это серия регулярных крупных мероприятий, в большинстве из которых участники были из двух-трех стран, проводимая под руководством международного тренера ИНТРАК при поддержке местного эксперта. Вместе с Крисом Уордлом я побывал в Бухаре и Самарканде, где проходил курс со странным названием «Образовательная программа обучения и поддержки» (ETSP), в рамках которого работникам, оказывающим поддержку НПО, предоставлялись базовые навыки и стратегии. Вместе с Робом Уэллсом мы отправились на север, чтобы обучить мобилизации ресурсов в Алматы и Астане НПО, работающие в социальном секторе. Вместе с Джерри Адамсом мы отправились в Душанбе для проведения курсов по МиО – одной из первых инициатив ИНТРАК в Таджикистане. С 2002 по 2004 годы Программа разработала и распространила курсы практически по всем темам, предлагаемым ИНТРАК агентствам по развитию в Великобритании. Все материалы были переведены на русский язык и оказались полезными целому поколению активистов гражданского общества в регионе.

Вторым ключевым аспектом был компонент развития сообществ, который во время реализации программы DFID носил, в основном, исследовательский характер. У нас работали три местных консультанта – Кульнара Джаманкулова, Чинара Ташбаева и Баходир Фозилкуджаев. При поддержке Люси Эрл они провели беспрецедентный анализ ключевых факторов (традиционных, советских и постсоветских), которые необходимо учитывать в любом проекте на низовом уровне в Центральной Азии. Он основывался на более ранней

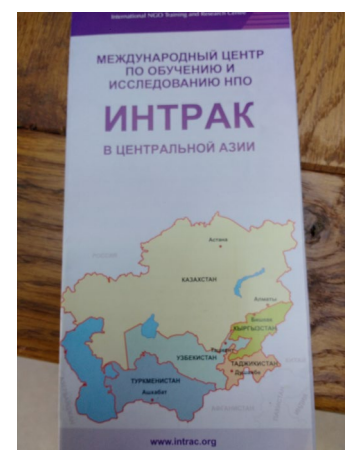
работе ИНТРАК по внедрению совместной оценки села, а также на исследовании, которому мы уделяли особое внимание ранее – о положении женщин в обществе (осуществлявшемся под руководством Энн Коулз). Третьим элементом программы DFID стала еще одна огромная работа – проект по совместному мониторингу и оценке на уровне программы, в котором приняли участие почти все (все наши сотрудники и все наши партнеры). После этой самооценки внешним оценщикам программы DFID практически нечего осталось делать (возможно, так и было задумано)!

В Бишкеке по-прежнему находился наш региональный офис. Именно здесь располагалась основная база DFID в Центральной Азии (хотя еще несколько лет назад в Кыргызстане не было посольства). Из всех стран региона именно в этой стране было и по-прежнему легче всего работать в гражданском обществе. Приехав в Бишкек из Лондона, я действительно наслаждался более спокойным ритмом жизни. Окна нашего офиса выходили на расположенные недалеко от нас горы Тянь-Шаня на высоте 4 000 метров над уровнем моря. В 2001 году здесь не было каких-либо банковских или кредитных карт, а городские власти не могли позволить себе включать уличные фонари в темное время суток. Но город быстро развивался, и теперь гор практически не видно из-за построенных многоэтажных домов, а на каждой главной улице, похоже, есть свой собственный бизнес-центр или торговый центр.

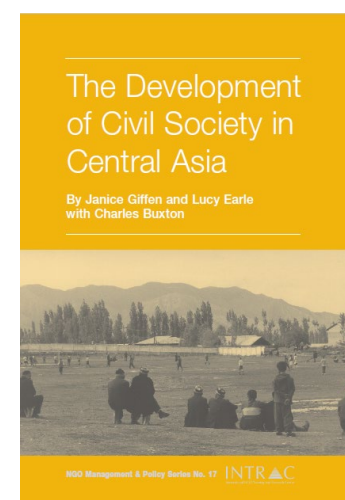
Период интервалов между каждой из основных программ ИНТРАК, был сложным из-за неопределенности с финансированием, особенно после Программы DFID с её высокими требованиями. К счастью, нам с Саймоном удалось наладить новые полезные контакты с голландским агентством ИККО, и в 2005 году мы представили им свое предложение «Укрепление НПО в поддержку Движения самопомощи», направленное на оказание поддержки сети из 15 НПО в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. В рамках этой программы мы внедрили методологии развития организации и сообщества, изученные нами при реализации Программы DFID. Это был период важных управленческих решений. Мы вышли из-под административного зонта DFID и зарегистрировались как «представительство» ИНТРАК в Кыргызстане и с огромным сожалением закрыли офисы в Алматы и Ташкенте.

Здесь большую роль сыграли внешние факторы. Казахстан только что достиг статуса страны со средним уровнем дохода, и многие доноры быстро свернули свои программы к большому разочарованию наших местных партнеров, работавших в сельских районах, которые не получили какой-либо ощутимой пользы от нефтяных денег. В Узбекистане восстание в Андижане в мае 2005 года и последующие политические последствия привели к закрытию финансируемых из-за рубежа программ гражданского общества, вплоть до смерти президента Каримова в 2016 году. Кыргызстан также пережил свою первую революцию в 2005 году, хотя, к счастью, она не привела к спаду деятельности гражданского общества в стране.

В 2005 году ИНТРАК также была опубликована книга «Развитие гражданского общества в Центральной Азии» - очень полезный сборник результатов нашей программы картирования и развития гражданского общества. На мое понимание среды для гражданского общества большое влияние оказали три исследования, проведенные в регионе в 2006-2008 годах. Первое исследование о роли групп самопомощи в сообществах было проведено при поддержке Дженис Гиффен. Исследованием были охвачены все 15 партнерских НПО финансируемой ИККО программы, и оно показало, что группы не просто занимались экономической деятельностью во благо своих семей, но также играли ведущую роль на уровне села. Второе исследование о



Информационный буклет ИНТРАК по продвижению программы с новыми партнерами и донорами, 2005 год



Развитие гражданского общества в Центральной Азии, 2005 год

лидерстве в гражданском обществе я проводил совместно с новым сотрудником Казбеком Абралиевым. Этот вопрос был очень актуальным после революции 2005 года, когда все надеялись на новую жизнь после кризиса и депрессии переходного периода. Третье исследование было проведено Анарой Молдошевой для Oxfam- Novib, в рамках которого изучались взаимоотношения между ОГО и сетями в Центральной Азии и глобальным гражданским обществом. Своим отчетом мы охватили 40 сетей гражданского общества (по десять на страну, к сожалению, как это часто случалось, исключая Туркменистан). В отчете поднимается огромное количество вопросов, которыми мы никогда раньше не занимались, в том числе о неравенстве в плане ресурсов и голоса в гражданском обществе, а также о трудностях, с которыми сталкиваются Центрально-азиатские НПО, чтобы их голос был услышан на международном уровне.

Финансируемая ИККО Программа позволила нам внедрить новшества при обучении новым навыкам. Вдохновленные Питером Окли и под руководством Энн Гарбутт и Саймона Хип в 2003-2004 годах мы разработали нашу учебную программу аналитическим методам (УПАМ), и проведенный в трех странах обучающий курс, координируемый Константином Ковтунец, в 2007-2008 годы поднял эту программу на новый уровень. Впервые все участники завершили и опубликовали результаты своего исследования. Все 15 партнерских НПО приняли участие и использовали результаты для разработки новых направлений работы. Должность Константина в качестве специалиста по управлению знаниями финансировалась ИККО, и в то время он координировал работу Бишкекского офиса по стратегическому планированию при поддержке нашего менеджера Рода МакЛода. Этот процесс был чрезвычайно важным для обновления анализа о том, где наиболее остро необходим вклад ИНТРАК в регионе. Как показали собранные данные, по некоторым темам (например, МиО или организационное развитие) уже очень эффективно работали местные эксперты в Кыргызстане и Казахстане, и поддержка ИНТРАК здесь больше не была нужна. Мы продолжали проводить оценку программ и организаций, когда донорами предусматривался вклад международный организации и эксперта. Мне особенно хорошо запомнилась организационная оценка, проведенная Джоном Боклерк, который работал с ключевыми партнерами из НПО, такими как Баспана в Алматы и Арыш в Бишкеке. Его работа действительно позволила нам установить стандарты работы с оценками.

Программа ИККО стала отличным выражением сотрудничества в целях развития, при котором донор был очень долго привержен партнерским НПО, и позволил организации по укреплению потенциала (ИНТРАК) установить доверительные отношения с НПО и достигать результатов на протяжении длительного периода времени. Еще одной инновационной методологией, которую мы успешно апробировали в 2008-2009 годах, стало обучение в действии при поддержке Билла Крукса и Нурии Омурбековой (бывшей сотрудницы Центра «Интербилим»). В своей работе ИНТРАК все чаще полагалась на местных тренеров и консультантов. Так например, если в рамках программы DFID мы ежегодно принимали десяток консультантов из Великобритании, то по программе ИККО число их визитов сократилось до трех-четырех, а после 2010 года – всего лишь до одного визита в год.

Еще один прорыв для ИНТРАК в Центральной Азии наступил в 2010 году. Программа ИККО завершилась, а в результате второй революции в Кыргызстане, сопровождавшейся насилием, в Бишкеке и Оше погибли сотни людей. И в 2005, и в 2010 году толпа штурмовала «Белый дом» (Администрацию Президента) в Бишкеке всего в двух кварталах от офиса ИНТРАК. Все магазины на улице Киевской в нашем районе были разграблены. В 2005 году президент Акаев был застигнут врасплох и бежал из страны, поэтому революция была практически бескровной. Во время второй революции, когда президент Бакиев проявил непреклонность, силы безопасности были более подготовлены и, соответственно, число жертв было выше. К 2010 году я начал свои собственные проекты по написанию книг, опираясь на результаты программы ИНТРАК и пытаюсь привнести более глубокий, исторический взгляд в анализ развития гражданского общества в Центральной Азии и



бывшем Советском Союзе. Например, я подготовил краткий анализ двух революций с точки зрения гражданского общества.



Новая команда ИНТРАК в Центральной Азии 2007-10: слева направо - Казбек Абралиев, Константин Ковтунец, Галина Чеппа, Чарльз Бакстон, Род Маклауд, Кульнара Джаманкулова, Бурма Байтокоева

До 2010 года в своей работе в Центральной Азии ИНТРАК почти не занималась проблемой конфликта. Но события в Бишкеке и Оше заставили нас сделать это, и в течении следующих пяти лет мы адаптировали свою учебной программы аналитическим методам под названием «Исследование в действии: усилия гражданского общества для предотвращения конфликтов в Ферганской долине», финансируемой посольством Великобритании в рамках деятельности Фонда предотвращения конфликтов. В этот раз у нас были три партнерские НПО, две в Кыргызстане – Центр Интербиллим Ош и Центр Поддержки Гражданского Общества в Джалал-Абаде, и одна НПО в Таджикистане - Фарханг ван Тарикот, Ходженд. Нам впервые удалось провести интенсивную работу по поддержке гражданского общества на севере Таджикистана и в уязвимых районах вдоль границы с Кыргызстаном. Почти все тренеры были местными, и я сам присутствовал на всех модулях, оказывая необходимую поддержку. Мы трижды проводили девятимесячную учебную программу аналитическим методам и подготовили почти 20 исследований на местном уровне (смотрите Таблицу 1) по экономическим и социальным вопросам, а также по темам разнообразия и управления, которые были опубликованы и распространены на местном или национальном уровнях. Через свои партнерские НПО мы установили очень продуктивные отношения с местными органами власти в трех основных районах. В инструментарий УПАМ были добавлены новые материалы об аналитике и о конфликтах. Наша серия встреч с местными экспертами под названием «сообщество практиков» играла практическую и эффективную роль в поддержку программы обучения.

Проблема управления /конфликта	Исследование в Кыргызстане в 2011-2012 гг., исследование в Таджикистане в 2012-2013 гг.; исследование в Кыргызстане в 2013-2014 гг.
Существующие и функционирующие основные системы разрешения конфликтов/доступ к услугам	<p>Компенсация предпринимателям, пострадавшим и разграбленным в июне 2010 года</p> <p>Компенсация людям, ставшим инвалидами во время беспорядков 2010 года</p> <p>Проблемы с документами этнических кыргызов - вынужденных переселенцев из Узбекистана в 2010 году</p> <p>Восстановление объектов инфраструктуры, разрушенных в результате беспорядков, проведение консультаций с Государственной дирекцией</p> <p>Вклад молодежи в миростроительство в приграничных селах Исфаринской и Баткенской областей</p> <p>Доступ к поливной воде в пограничных районах Гафуров (Таджикистан) и Лейлек (Кыргызстан)</p> <p>Эффективное сотрудничество между районными милицейскими патрулями и местным населением в трех селах в Баткенской, Ошской и Джалал-Абадской областях</p> <p>Вовлечение общин в работу по урегулированию конфликтов в приграничных районах Баткенской, Ошской и Джалал-Абадской областей</p> <p>Прозрачность при распределении жилья в городе Джалал-Абад среди жертв насилия</p>
Правительство способно обеспечить предоставление основных услуг большей части населения	<p>Предоставление коммунальных услуг на уровне местного самоуправления: например, коммунальных услуг, уличного освещения, услуг по удалению отходов</p> <p>Государственное обеспечение внешкольного образования молодежи</p> <p>Как решать проблемы детей трудовых мигрантов</p> <p>Проблемы в обеспечении прав людей с ограниченными возможностями на работу в городе Ходженд и надлежащая практика</p> <p>Негативные аспекты детского труда в Исфаринском районе</p> <p>Доступ к питьевой воде в Туранском районе Ошской области и в Джанибек-Казыйском районе Джалал-Абадской области</p> <p>Включение молодежи из сельской местности в процессы принятия решений для реализации молодежной политики на уровне местного самоуправления (Баткен, Ош и Джалал-Абад)</p> <p>Права детей с ограниченными возможностями на среднее образование (физический доступ)</p>
Правительство способно обеспечить справедливость системы правосудия	<p>Реформа системы опекунства и судопроизводства в ювенальной юстиции - проблемы молодежи из группы риска в Оше</p> <p>Основные причины несоблюдения официальных соглашений, заключенных между дехканскими фермерами/ассоциациями</p>

Таблица 1: Исследования в рамках проекта ИНТРАК по урегулированию конфликтов и охваченные вопросы управления/проблема конфликтов

Примерно с 2008 года офис ИНТРАК в Центральной Азии постепенно стал напоминать офис в Великобритании с точки зрения общего профиля нашей работы. За последние 10 лет мы выполнили 100 различных контрактов и проектов примерно для 50 крупных агентств, от масштабных многолетних программ, как например, программа, финансируемая посольством Великобритании, до небольших и разовых обучающих семинаров и оценок. Кроме того, мы начали открытое обучение в Центральной Азии под руководством Кульнары

Джаманкуловой, на протяжении пяти лет проводили от четырех до пяти региональных курсов в год в Бишкеке или Алматы. При содействии консультационного отдела в Оксфорде, а именно Клэр Моберли и Ирен Питерсен в последние годы мы применяем простую, но эффективную систему проведения тендера, реализации проектов и использования финансовых средств, выделяемых целым рядом партнеров.

Мы не раз испытывали и разочарования: несмотря на неоднократные попытки, нам не удалось получить финансирование ЕС, хотя оно стало основным источником средств для многих европейских МНПО, работающих в регионе. В последние годы у нас было мало контактов с DFID. Наши партнерские НПО регулярно пытались убедить нас открыть офис в Таджикистане, где объемы финансирования на оказание помощи в целях развития в избытке и существует потребность в принятии НПО на себя более стратегической роли. Однако мне всегда казалось, что пока офис в Бишкеке единственная постоянная база ИНТРАК за пределами Великобритании, открывать второй офис в Центральной Азии не совсем оправдано. И это вывело бы проблемы управления на новый уровень.

Постепенно ИНТРАК адаптировалась к сокращению финансирования гражданского общества в Центральной Азии, то есть наши проекты стали меньше. Мы запустили очень успешный проект лидерства для молодежи, за которым последовала программа лидерства для женщин с ограниченными возможностями. Они основаны на результатах работы, проведенной под руководством Бренды Липсон несколько лет назад, которые были адаптированы с учетом приоритетов женских сетей. В Казахстане наши партнеры из НПО по проблемам женщин-инвалидов "Шырак" получили финансирование ЕС для проведения тренинга по лидерству, который мы организовали. После двух лет поддержки сети молодежных центров на юге



Встреча команды на Иссык-Куле для обсуждения результатов УПАМ, 2014 год

Кыргызстана с 2015 по 2018 годы, мы постепенно перешли в сферу молодежи, предпринимательства и занятости. При поддержке Фонда Эберта мы завершили программу «Исследование в действии» региональным исследованием проблем молодежи и занятости с акцентом на вклад ОГО в борьбу с безработицей и начали работу с молодежными ассоциациями и профсоюзами по трудовым правам. В конце 2017 года мы провели страновое исследование социального предпринимательства в Кыргызстане для Британского Совета.

Большинство из упомянутых выше тем были изданы как выпуски в серии Праксис или в учебных материалах ИНТРАК. Особое удовлетворение принесла возможность закончить подготовку обучающихся руководств по организационному развитию, финансовому управлению, коммуникации и партнерству, а также социальному предпринимательству на русском и на кыргызском языках в 2016-2017 годах, когда мы заключили крупный контракт с ГИЗ на укрепление потенциала местных ОГО, неожиданно утроивший наши ежегодные расходы. В 2017 году мы приветствовали участников программы ИНТРАК «Консультанты для изменений (Consultants 4 Change)» во время семинара на озере Иссык-Куль, а в 2018 году мы перевели и опубликовали руководство С4С на русский язык.

Визиты Майкла Хаммера в 2015 и 2016 годах помогли нам придерживаться стратегического мышления ИНТРАК, а визит Хелен Милинс осенью 2018 года заложил основу для дальнейшего сетевого взаимодействия с партнерскими НПО, в частности, с нашей группой лояльных и опытных местных тренеров и консультантов.

---

## РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КЫРГЫЗСТАНЕ: ОПЫТ ЦЕНТРА «ИНТЕРБИЛИМ»

На протяжении многих лет **Чинара Ирисова** была одним из ключевых сотрудников Ошского центра Интербилим. Она участвовала в Учебной программе аналитических навыков ИНТРАК в 2008-2009 годах, а затем работала в этой программе ментором и тренером. В 2017 году она стала независимым консультантом, работая с НПО и местными органами власти на юге Кыргызстана, и была участником программы ИНТРАК [«Консультанты для изменений \(Consultants for Change programme\)»](#).

Чинара представила анализ гражданского общества в Кыргызстане одной из старейших и тесно сотрудничающих с ИНТРАК партнерских НПО в регионе. Центр «Интербилим», возглавляемый его основателем Асией Сасыкбаевой, в числе первых НПО, принявших методологию организационного развития и открывших центры поддержки гражданского общества в Бишкеке и Оше в конце 1990-х годов. В начале 2000-х годов они опубликовали периодический бюллетень и три сборника статей, подготовленных экспертами и активистами НПО – это была одна из первых попыток гражданского общества в Центральной Азии провести собственный анализ развития данного сектора. Асия несколько раз была в Великобритании, а в 2005 году совместно с Яном Смитли провела оценку работы ИНТРАК по всему миру. Позже Центр «Интербилим» начал специализироваться на вопросах прав человека и адвокации. После революции 2010 года и принятия новой Конституции Асия стала народным депутатом в партии «Ата Мекен».

Что означает гражданское общество? Для меня это площадка, где собираются граждане для обсуждения и решения соответствующих проблем. Это сфера свободных граждан и добровольно созданных некоммерческих организаций без прямого вмешательства правительств и бизнеса.

Путь развития гражданского общества в Кыргызской Республике оказался непростым. Организации гражданского общества начали появляться в Советском Союзе в середине 1980-х годов, когда начались политические реформы. В Кыргызстане стали организовываться первые неформальные группы, чтобы попытаться понять происходящие в стране политические процессы.

Эти группы пытались работать в сфере гражданского общества с целью защиты своих прав. После распада СССР многие люди потеряли работу, а заработная плата и государственные пособия по социальному обеспечению перестали выплачиваться. В период с 1995 по 1998 годы были приняты важные законы, ставшие фундаментом для гражданского общества, например, Законы Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц» от 12 июля 1996 года и «О хозяйственных товариществах и обществах» от 15 ноября 1996 года. Аккредитация представительств крупных международных организаций и фондов также сыграла важную роль в Кыргызской Республике, и за этот период было создано более 300 неправительственных организаций. Создание первых институтов гражданского общества характеризовалось отсутствием последовательности и выраженной спонтанностью. Это были трудные времена для Кыргызстана, поэтому работа в НПО была хорошей возможностью заработать немного денег и обеспечить свои семьи.

В период с 1998 по 2000 годы число НПО увеличилось в шесть раз, и наряду с этим количественным ростом произошли качественные изменения.<sup>3</sup> Например, произошло деление НПО в зависимости от направления деятельности, и стала заметна региональная экспансия. Важным фактором расширения неправительственного сектора в этот период

---

<sup>3</sup> Е. Шишкараева и другие. (2006) «Обзор истории создания и развития сектора НПО в Кыргызской Республике», Ассоциация центров поддержки гражданского общества, Бишкек (АЦПГО).

стала огромная финансовая поддержка со стороны международных фондов и организаций посредством системы грантов. Международные организации способствовали продвижению демократических принципов и были заинтересованы в устойчивом развитии страны. Грантовая поддержка была направлена не только на проведение семинаров, круглых столов и тренингов, но также носила организационный, технический и методологический характер, что положительно сказывалось на деятельности НПО и эффективности их работы. Благодаря количественному росту и качественному развитию неправительственный сектор начал постепенно занимать свое место в общественных процессах. Число общественных объединений, общественных фондов, кредитных союзов и товариществ собственников жилья постоянно увеличивается. На сегодняшний день довольно стабильные группы НПО существуют в таких областях, как охрана окружающей среды, проблемы молодежи, гендерные вопросы, права человека, работа с людьми с ограниченными возможностями, образование и здравоохранение.

Изменения не всегда происходят там, где они необходимы. Сектор НПО пытается участвовать в программах развития, но в настоящее время он более успешен в предоставлении социальных услуг. Государство со своими ограниченными ресурсами и нехваткой квалифицированных кадров не всегда способно реагировать на новые вызовы и проблемы в социальной сфере. Социальные услуги, эффективно предоставляемые НПО, уже давно успешно конкурируют с государственными услугами. Например, НПО активно занимаются созданием реабилитационных центров для детей-инвалидов, а также являются ключевыми участниками в поддержании демократии в Кыргызстане и соблюдении основных прав человека, как приоритетов для развития страны. Непосредственным показателем общего уровня соблюдения прав человека в стране является свобода действий общественных институтов.

Долгое время государство занимало отстраненную позицию по отношению к НПО, и лишь с начала 2000-х годов началось налаживание партнерств между государственными органами и НПО.<sup>4</sup> ОГО отмечают двойственную позицию органов местного самоуправления. С одной стороны, у местных органов власти ограниченный местный бюджет и они не могут самостоятельно решить все социальные и инфраструктурные проблемы. Однако власти рассматривают ОГО как «инвесторов» и приглашают ОГО только ради формальности, что не обеспечивает реального участия, которое привело бы к конкретным изменениям их политического курса. С другой стороны, в ответ на деятельность правозащитных организаций, правительство недавно выступило с инициативой ограничить деятельность ОГО. Лидеры ОГО призвали к изменениям в государственной политике, а также переходу от подозрений к конструктивному диалогу и активной поддержке некоммерческого сектора.

Следует отметить, что на осуществляемую деятельность влияние оказывают международные доноры. 68% всех финансовых ресурсов, предоставляемых НПО в стране, это средства международных донорских организаций.<sup>5</sup> Как отметили представители неправительственного сектора, требования, устанавливаемые донорами в отношении внутренней финансовой и организационной политики и процедур, повысились, но институциональная поддержка значительно сократилась. Поэтому многие небольшие НПО, не имеющие внутренних стратегических планов, разработанной финансовой политики и процедур или упорядоченной системы финансового и организационного управления, были лишены доступа к финансированию. Это приводит к разочарованию, слухам и спекуляциям о коррупционных схемах, а также к слишком тесным отношениям между несколькими крупными НПО и донорами, что сказывается на общем имидже и доверии к сектору НПО. Чтобы противостоять этим слухам, донорам необходимо предоставлять более четкую

---

<sup>4</sup>Е. Шишкараева и другие. (2006) «Обзор истории создания и развития сектора НПО в Кыргызской Республике», Ассоциация центров поддержки гражданского общества, Бишкек (АЦПГО).

<sup>5</sup> «Состояние и перспективы развития сектора НПО в Кыргызстане», Ассоциация центров поддержки гражданского общества, Бишкек (АЦПГО), 2013 г.

информацию о получателях грантов, а также осуществлять тщательный мониторинг за реализацией проектов и использованием их средств.

Несколько широкомасштабных событий в Кыргызстане также привели к изменениям в мышлении людей и стратегической переориентации деятельности сектора НПО, например, смена правительства в 2005 и 2010 годах в результате революции и межэтнических столкновений на юге страны в июне 2010 года. Это было время, когда страна особенно нуждалась в совместных действиях правительства и ОГО, чтобы проложить мост между правительством и общественностью. Например, в 2010 году на юге Кыргызстана была создана неформальная сеть Региональный гуманитарный форум (РГФ). Его главная цель заключалась в создании единой платформы для общения между партнерами в гуманитарном сообществе и координации их деятельности.

С инициативой создания РГФ выступил Центр «Интербилим», поэтому ему пришлось взять руководство в свои руки. Моя роль заключалась в том, чтобы на добровольной основе координировать работу неформальной сети, так как сразу найти донорские организации для поддержки сети было нелегко. Чтобы избежать дублирования в работе, все сети НПО были разделены на следующие кластеры: юридическая помощь, гуманитарная помощь, психосоциальная помощь, внутренняя миграция и беженцы, предотвращение конфликтов и т.д., взаимовязанные Центром «Интербилим». Я организовывала регулярные встречи с кластерными группами для подведения итогов еженедельной работы и разработки дальнейших шагов. В мои обязанности входило внедрение стандартов НАР (стандартов в сфере гуманитарной ответственности) и подготовка отчетов о проделанной РГФ работе. Мне удалось наладить партнерские отношения с местными органами власти, особенно в сфере совместного предоставления гуманитарной помощи пострадавшему населению. Когда острая фаза конфликта прошла, РГФ начал концентрироваться на дальнейших действиях по укреплению доверия между гражданами разных национальностей. Сегодня жители юга Кыргызстана не нуждаются в гуманитарной помощи. Однако РГФ не закрылся. Обсудив свои дальнейшие шаги, участники сети пришли к выводу, что им следует активно реагировать на проблемы, препятствующие устойчивому развитию по всей стране. Это подчеркивает гибкость организаций, что очень важно для успешного развития.

Я хотела бы привести пример того, как необдуманные действия правительства могут привести к изменениям в деятельности НПО. В 1971 году был утвержден генеральный план города Ош – южной столицы Кыргызстана. Однако в то время никто не мог предсказать быстрые процессы урбанизации, и из-за увеличения городского населения возникла необходимость расширения дорог и строительства новых. Как следствие, в 2012-2013 годы местное правительство начало кампанию по конфискации и сносу 55 домашних хозяйств этнических меньшинств – это более 400 человек. Кыргызстан не сталкивался с подобными случаями ранее, а НПО не имели опыта решения такой проблемы. С помощью юристов Центр «Интербилим» представлял и защищал интересы домовладельцев, лоббируя выплату справедливой компенсации за снесенные дома.

В случаях нарушения прав человека муниципальными и государственными органами население обращается за помощью и защитой к ОГО, поскольку люди уверены, что смогут получить реальную практическую помощь в виде юридических консультаций, поддержки и подробного объяснения соответствующего действующего законодательства. Именно в таких случаях возникает спрос и потребность в услугах ОГО.

Правовая база в стране играет ключевую роль и оказывает влияние на работу сектора НПО. Деятельность многих НПО оказалась под угрозой, когда в 2015 году один из депутатов парламента выступил с инициативой принять Закон об «иностранных агентах». Согласно этому законопроекту, все ОГО, финансируемые международными донорами, считаются иностранными агентами и обязаны быть зарегистрированы как таковые. Этот законопроект содержит дискриминационные положения, противоречащие основным демократическим

принципам. Например, Министерство юстиции может приостановить или прекратить любую деятельность НПО по своему усмотрению. Независимость ОГО и особенно правозащитных НПО оказалась под угрозой. К счастью, широкомасштабная кампания против этого законопроекта увенчалась успехом, и с НПО был снят ярлык «иностранных агентов».

Активное гражданское общество способно защищать и продвигать общественные интересы, влиять и изменять государственную политику, а также продвигать принципы демократического государства, в котором каждый гражданин имеет доступ к участию в процессах принятия решений. Чем активнее гражданское общество, тем выше степень подотчетности и прозрачности работы государственных органов, что поможет вернуть доверие населения к правительству. Как отметил английский писатель и публицист Герберт Уэллс, «Там, где нет перемен и нет необходимости в переменах, разум погибает».



Семинар «Консультанты для изменений», Кыргызстан 2017 года

---

## ПРИМЕНЕНИЕ ПОДХОДА, ОСНОВАННОГО НА УЧАСТИИ СООБЩЕСТВА, В РАЗВИТИИ СЕЛА: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

*Эксперты ИНТРАК предоставляли консультации в рамках Проекта «Сельское водоснабжение и санитария в Кыргызстане», осуществлявшегося компанией Carlbro с 2002 по 2008 годы. Это был один из наиболее продолжительных консалтинговых проектов ИНТРАК в стране, о котором мы уже упоминали в наших предыдущих публикациях.<sup>6</sup> Здесь **Назгуль Закиряева** размышляет об используемых методах совместного участия и извлеченных уроках. Назгуль была специалистом по работе с общинами в проекте Carlbro, тесно сотрудничала с Крисом Уордлом и Анарой Чойтонбаевой, а затем работала администратором и экспертом по развитию сообщества в офисе ИНТРАК в Бишкеке. После окончания проекта Carlbro Назгуль продолжила активную работу в сети общественных объединений пользователей питьевой воды, и эта статья написана совместно с одним из лидеров сектора общественного водоснабжения Кыргызстана **Имашем Азарбаевым**.*

Проект «Сельское водоснабжение и санитария» (СВС) осуществлялся в Кыргызстане с 2002 по 2008 годы при финансовой поддержке Всемирного Банка и DFID и охватил свыше 200 сел примерно с 350 000 жителей. Основная цель проекта заключалась в строительстве или реабилитации систем водоснабжения в сельской местности и обеспечение населения чистой питьевой водой.

В отличие от многих крупных инфраструктурных проектов, данный проект придерживался подхода, основанного на участии сообщества. Это означало вовлечение местных сообществ на всех этапах реализации проекта, начиная от денежного/трудового вклада и планирования системы водоснабжения до создания организации, которая должна была эксплуатировать и обслуживать систему, а также управлять ею. В результате были созданы более 200 сельских общественных объединений потребителей питьевой воды (СООППВ), которые взяли на себя всю ответственность за будущее сельского питьевого водоснабжения.

Теперь мы работники и участники данного проекта вспоминаем то время с большим воодушевлением, ведь в те годы каждый из нас получил множество положительных впечатлений. Все мои коллеги были из сектора НПО, и каждый из них был профессионалом своего дела и «Лидером» с большой буквы. Мы были большой командой, ответственной за вовлечение местного населения. «Мобилизация сообществ» для нас означала не только участие местных жителей в реализации проекта, но и повышение их потенциала для устойчивой жизнедеятельности. Наша должность так и называлась - «мобилизаторы», то есть специалисты по развитию сообществ, а поддержку нашей большой команде оказывали внешние международные консультанты, одним из которых был консультант ИНТРАК Крис Уордл. Крис поразил нас своей простотой и пониманием проблем сообществ с первой нашей с ним встречи. С ним было очень легко общаться, так как у себя дома он был таким же «обычным фермером», как большинство из нас. Поэтому он как никто лучше понимал ситуацию и потребности на местах, а его опыт и знания помогали нам улучшать свою работу.

Можно вспомнить многих лидеров сообществ, но одного из них стоит выделить особо. Его избрали лидером СООППВ, когда село было на грани исключения из проекта. По условиям

---

<sup>6</sup> См. Крис Уордл и Назгуль Закиряева, «[Десять лет спустя: размышления по результатам самофинансируемой оценки после закрытия в Кыргызстане](#)», ONTRAC № 61, январь 2016 г. ИНТРАК.



проекта население должно было внести денежный вклад, однако, по истечении нескольких месяцев местные жители не смогли собрать нужную сумму. И только после избрания нового Председателя СООППВ жители смогли мобилизоваться и внести необходимый вклад.

В 2018 году Председатель СООППВ села Чырак Иссык-Кульской области Имаш Азарбаев был награжден престижной национальной премией «Прецедент» за свою работу, которая служит примером для других. Он вспоминает:

«Бывало ко мне подходили люди и говорили, что мы не сможем собрать денежный вклад, что у нас много малоимущих. Постепенно мне стало понятно, почему люди неохотно собирали деньги. Оказалось, многие не верили в успех проекта и не доверяли властям. Тем не менее, нам удалось в течении одного месяца собрать всю необходимую сумму и в конце года был объявлен тендер для определения подрядчика-строителя».



Сельские женщины, Кыргызстан

«Да, действительно, жители многих сел не могли вообразить ..., что проект удастся реализовать, и что будут видимые результаты. Ведь данный проект был одним из крупнейших в истории Кыргызстана на тот момент, а мобилизация населения для сбора денежного и трудового вклада была одной из трудных задач. Трудно было потому, что, к сожалению, все действия и меры, предпринятые правительством и различными донорами до этого, оказались безуспешными, и это вызывало большое недоверие со стороны населения. Необходимо было не просто реализовать проект, а именно завоевать «доверие» и оправдать «надежду» простых жителей. И ИНТРАК как «консультанту по развитию сообществ» удалось своевременно разработать, адаптировать и улучшить методы, подходы и инструменты, которые обеспечили максимальную вовлеченность ... местного сообщества на всех этапах реализации проекта, в результате чего возродились и усилились доверительные взаимоотношения между жителями и заинтересованными сторонами. По итогам тесной работы с местными сообществами проекту удалось добиться реальных результатов: население внесло наличные средства и трудовой вклад ..., жители осуществляли непрерывный мониторинг за строительством, а по завершению проекта взяли на себя всю ответственность за обслуживание, эксплуатацию и управление системой водоснабжения».

## ЧТО ПОЛУЧИЛОСЬ И КАКОВЫ НАШИ ОЖИДАНИЯ?

Теперь, спустя десять лет жители более 200 наших сел имеют доступ к чистой питьевой воде: вода имеется не только во дворах, но и в самих домах есть холодное и горячее водоснабжение. Теперь в домохозяйствах имеется душ и стиральная машина, установлены водоизмерители (счетчики). Сельские дети уже не носят воду из рек, а у женщин больше времени на другие дела. Во многих школах, где есть чистая вода, организовано горячее питание.

Со временем СООППВ сел, как хозяева системы водоснабжения, осознали, что они не смогут добиться устойчивости в одиночку, поэтому они начали объединяться в сети. Сейчас объединившись в «Сеть СООППВ» они лоббируют свои права перед властями, от имени Сети могут презентовать свою деятельность в различных программах, а также помогают друг другу решать свои внутренние проблемы. Как показала практика, в вопросах, связанных с водой, голос Сети СООППВ имеет больший вес, чем голос одного СООППВ. «С нами считаются, нас признают», - отмечает Имаш, теперь уже Председатель Сети СООППВ Жети-Огузского района Иссык-Кульской области.

Однако нельзя сказать, что все 200 созданных СООППВ выжили и устойчиво работают. Есть примеры, когда недавно построенная/реабилитированная система водоснабжения уже имеет проблемы: нет надлежащего обслуживания, недостаточно финансов на содержание и безразличное отношение, как со стороны властей, так и самих жителей. К большому сожалению, со временем таких примеров может стать больше, если государство не будет уделять должного внимания сектору питьевого водоснабжения. Ведь именно безразличное отношение властей приводит к безответственности жителей. Сообщества (СООППВ) выживают сами как могут, при этом не имеют никакой поддержки для устойчивого развития, для них не предусмотрены какие-либо льготы, им не выдаются ссуды, СООППВ рассматриваются только в качестве рядовых налогоплательщиков.

«Нас беспокоит отсутствие поддержки и со стороны «бизнес среды», печально, что до сих пор бизнес в Кыргызстане не имеет практики широкомасштабного инвестирования в сектор водных ресурсов. Хотя мы знаем, что многие бизнесмены в стране продвигают эко-бизнес идеи, однако значимая работа касательно «воды» на национальном уровне не проводится, как это, к примеру, развито во многих странах как Германия, Франция и т.д. И даже «Кумтор» (одна из крупнейших горнодобывающих компаний в Кыргызстане) лишь изредка выделяет средства на улучшение водных систем только некоторым селам», - отмечают лидеры СООППВ.

По мнению Имаша:

«Государство должно проводить широкомасштабную работу по созданию условий для устойчивости СООППВ. Необходимо систематически усиливать потенциал кадров, а также проводить работу по повышению значимости водной темы. Только ответственное отношение самих жителей может привести к долгосрочным и устойчивым результатам, а это означает, что каждый раз, продвигая ту или иную идею, мы можем опираться лишь на вовлечение и участие местных сообществ».

Подход ИНТРАК, основанный на участии сообщества, привел к успешному созданию СООППВ в селах. Наша методология развития сообщества была использована Агентством развития и инвестирования сообществ (ARIS) в различных инфраструктурных проектах, а также Европейским банком реконструкции и развития в рамках своей программы восстановления городских систем водоснабжения. Все мероприятия, разработанные в рамках проекта ИНТРАК, в том числе встречи, проводимые на уровне квартальных с представителями домохозяйств, и общие сельские сходы, уже неоднократно зарекомендовали себя как способ обеспечения максимальной прозрачности, ответственности и доверия.

## Вставка 1. СЕМЬ УРОКОВ, ИЗВЛЕЧЕННЫХ ПРОЕКТОМ СВС

Свое мнение по поводу важных уроков, извлеченных Проектом «Сельское водоснабжение и санитария» выражает **Крис Уордл**, который на протяжении многих лет до выхода на пенсию был консультантом ИНТРАК:

1. Твердая приверженность подходу, основанному на участии сообщества (Community Participation Approach - CPA)

Твердая приверженность CPA была необходима для успешного создания общинных систем водоснабжения. Вовлечение жителей сел на всех этапах создания общинных систем водоснабжения привело к чувству собственности и формированию навыков ее эксплуатации и обслуживания.

2. Важность использования команды местных специалистов при внедрении CPA

Проект привлек команду из 20 местных мобилизаторов сообществ с опытом применения CPA. Большинство мобилизаторов были сами из сельской местности и поэтому приняты селами, отобранными для участия в Проекте.

3. Вовлечение всего села и особенно женщин

В процессе создания общинных систем водоснабжения крайне важно было мобилизовать все село, включая пожилых и молодых людей и особенно женщин. В конце концов, нехватка чистой питьевой воды в наибольшей степени затрагивает именно их.

4. Создание сильных сельских общественных объединений потребителей питьевой воды (СООППВ) для эксплуатации и управления системой водоснабжения

Для обеспечения надлежащего функционирования и обслуживания системы водоснабжения необходимо было сильное СООППВ с мотивированным и опытным персоналом. Ключевая роль отводится Председателю, при этом необходимо также поощрять участие женщин.

5. Необходимость укрепления потенциала СООППВ

Первоначально многим СООППВ не хватало полного набора навыков, необходимых им для управления своими системами водоснабжения. Наиболее распространенными пробелами были организационные, бухгалтерские и финансовые навыки. После строительства системы водоснабжения необходимо было постоянно укреплять потенциал в этих областях на протяжении года или более.

6. Быть жизнеспособным с финансовой точки зрения

Для устойчивости СООППВ должны быть жизнеспособными в финансовом отношении. Это было нелегко, так как в советское время сельские жители никогда не платили за воду. СООППВ необходимо было согласовать с домохозяйствами разумные тарифы и внедрить эффективную систему сбора оплаты. Кроме того, нужны были и другие источники дохода, например, от возделывания полей и продажи урожая.

7. Текущая поддержка СООППВ и продвижение общинных систем водоснабжения в селах  
Правительство должно поддерживать СООППВ и их сети на практике, например, обеспечивать, чтобы местные органы власти оплачивали за водоснабжение сельских учреждений (школ и т.д.) и выделять ресурсы для дальнейшего укрепления СООППВ и предоставлять им возможности для развития и расширения своих систем водоснабжения. Правительство должно также поощрять использование CPA для создания большего числа общинных систем водоснабжения. Это практичный и экономически эффективный способ обеспечения чистой питьевой водой в сельской местности.

## РАЗМЫШЛЕНИЯ ВЫПУСКНИКОВ УПАМ 2012-2015 ГОДОВ

В 2001 году Энн Гарбутт и покойный Питер Окли посетили Центральную Азию, чтобы познакомить Питера с программой ИНТРАК. Во время этого визита они заметили, что многие недавно созданные организации гражданского общества обладают ограниченными аналитическими навыками, так в кыргызском ресторане за чашкой кофе родилась идея разработки Учебной программы аналитическим методам. К сожалению, через неделю после возвращения из Центральной Азии в Индонезию Питер скончался. Однако идея разработки инновационной исследовательской программы, направленной на оказание помощи сотрудникам местных ОГО в развитии их аналитических навыков, продолжилась.

Дэвид Марсден и Дженис Гиффенлинг разработали структуру, а в конце 2003 года Энн, Саймон Хип и Дженис провели первую учебную программу аналитическим навыкам. Модули были разработаны таким образом, чтобы представить теоретический обзор о проведении исследований, и помочь участникам определить осуществимый исследовательский проект с учетом их собственных проектов или областей интересов. Наряду с постоянным предоставлением соответствующей теории или подходов к проведению исследований, в период между модулями программы участникам также была оказана помощь в проведении исследований. Последний модуль состоял из презентаций участников другим участникам курса и приглашенным местным политикам и представителям СМИ.

Приведенные здесь высказывания недавних выпускников УПАМ – это дань первому и единственному визиту Петра в Центральную Азию.

*«Моя организация была создана в 2009 году, и до 2012 года у нас было всего лишь три мини-проекта. После обучения в рамках УПАМ, и особенно после завершения исследования, я обрела уверенность в себе. Мы нашли партнеров. В настоящее время наша организация реализует 10 проектов, три из которых являются исследовательскими.»*

*Одним из важнейших результатов обучения являются полученные нами навыки коммуникации. Мы стали больше общаться с широкой общественностью, и во время одного из таких общений выяснилось, что многие пожилые женщины по-прежнему полны сил и энергии и хотели бы внести существенный вклад во благо общества. Так был создан «Университет бабушек», и сегодня он успешно занимается сокращением конфликтов и укреплением семьи, особенно молодых семей.*

*Благодаря УПАМ наша команда из шести человек приобрела важные знания. Нас обучили навыкам коммуникации, и мы провели анкетирование еще с 20 волонтерами из нашей организации. Я считаю, что теперь у нас достаточно возможностей для проведения исследований надлежащим образом».*

(Розия, Ходжент)



Чарльз Бакстон и Рэйчел Хейман на заключительной конференции УПАМ 2015 года в Оше

*«Участие в проекте УПАМ дало многое в плане повышения уровня знаний и расширения кругозора по темам, о которых мы раньше просто не задумывались. После участия в Программе моя организация стала серьезнее относиться к аналитической работе. Поэтому при подготовке новой программы обучения мы решили изучить возможность повышения ее эффективности путем определения лиц, которые больше всего в ней нуждаются, и которые могли бы использовать ее наиболее эффективно. Как показало исследование, большинство заинтересованных в программе лиц наименее мобильны. Поэтому мы предложили идею тура, который мы никогда ранее не проводили. Надеюсь, что мы сможем проанализировать воздействие этого нововведения».*

(Музафар, Ходжанд)

---

*«Я впервые участвовал в такого рода тренингах. Полученные нами инструменты исследования и аналитические навыки помогли нам написать более качественный анализ работы своей организации в конце проекта. Благодаря аналитическим навыкам профайл организации стал более интересным. Кроме того, наша организация написала и представила четыре новых проекта с аналитической базой. Значительную роль здесь сыграло участие в программе государственных служащих. Все это, наряду с совместной работой по выбранным исследованиям, позволило наладить более продуктивные и тесные рабочие взаимоотношения, как с государственными структурами, так и с сотрудниками других НПО в области».*

(Рафоат, Ходжанд)

---



Участники и тренер из Таджикистана, 2012-2013 гг.

*«УПАМ дала возможность НПО развивать новые направления сотрудничества. Например, у нас сложились хорошие отношения с академическими кругами, и мы развили менторский потенциал. Многие участники УПАМ боялись проводить исследования. Нам необходимо было научить их самостоятельности. Были определенные трудности, связанные с ограниченным временем проведения исследований (2-3 месяца), персоналом (2-3 человека) и финансами. Однако мы сделали все, что могли, чтобы участники УПАМ начали самостоятельно подготавливать отчеты».*

(Чинара, Ош)

---

*«Мы обрели навыки исследования механизмов обеспечения прозрачности в распределении социального жилья, но не только эти навыки. Мы провели исследование проблем иммигрантов – этнических кыргызов (кайрылманов). Они не получали весь спектр социальных услуг, в том числе пенсий или пособий, и у них не было документов. Им была оказана консультативная помощь и, в общей сложности, 375 человек получили статус кайрылманов, теперь 45 семей получают пособия на ребенка и шесть человек - пенсии. В настоящее время планируется лоббировать упрощение перечня документов, необходимых для получения статуса кайрылманов и гражданства».*

(Исламбек, Каныбек и Каныкей, Джалал-Абад)

*«Министерство труда, миграции и молодежи Кыргызской Республики создало молодежные центры. Наиболее активными и успешными центрами являются центры, сотрудники которых прошли обучение, организованное ИНТРАК. Например, на основе анализа молодежной среды в Уч-Коргоне был подготовлен проект, в рамках которого был оборудован спортивный зал, куплены мячи, маты и другое снаряжение. Теперь больше драки среди старшеклассников больше не происходят, а уровень посещаемости занятий улучшился.*

*Еще один пример: в отдаленном селе Тоскол нет школы, и в одном доме проводятся занятия для 25-30 детей. Мы помогли им получить парты, новые учебники и учебные материалы».*

*(Майрамбек, Джалал-Абад)*

---

*«Я пришла в сектор НПО из бизнеса, и не имела понятия о НПО. Благодаря хорошо разработанной программе УПАМ и ее интересным методам обучения, я начала понимать основы успеха НПО. Сейчас я работаю в консалтинговой компании, провожу интервью и фокус-группы. В работу своей НПО я внедрила исследовательский компонент, внешнюю оценку, мониторинг и оценку и так далее. Это позволило улучшить конечные результаты нашей работы. Самое главное, что мы начали диалог с органами власти».*

*(Эмма, Ош)*

---

*«Исследование дало дополнительный импульс для реализации проектов, финансируемых международными организациями. Например, в результате различных исследований ПРООН и другие доноры начали финансировать проект по обеспечению чистой питьевой водой города Узген».*

*(Мира, Ош)*

---

*«Самое главное, что люди начали думать с разных точек зрения и излагать свои мысли на бумаге».*

*(Расул, Ош)*

---

*«Наша организация занимается проблемой конфликтов, а сам я являюсь медиатором. Я впервые участвовал в такого рода тренингах. Полученные нами навыки проведения анализа и использования исследовательских инструментов очень полезны для работы нашей организации. Участие людей из Кыргызстана в обучении и, позднее, в исследовании было полезным, это особенно стало очевидно после получения результатов анализа, подготовки выводов и разработки рекомендаций. Сейчас наша организация реализует проект ПРООН в приграничном районе, и в рамках этого проекта я проведу несколько исследований. Я уверен в себе и думаю, что могу использовать полученные знания и навыки. Я считаю этот проект полезным, но, на мой взгляд, участников было слишком мало».*

*(Мунир, Ходжанд)*

---

*«Я работала финансистом, но после участия в программе УПАМ я перешла на должность ассистента и стала проводить опросы. Затем я научилась разрабатывать вопросники и самостоятельно проводить интервью. Кроме того, я научилась лучше общаться с людьми, находить точки соприкосновения и организовывать встречи. Сейчас мы уже работаем над большим проектом, который, по нашему мнению, был достаточно смелым, и взяться за него мы смогли только благодаря навыкам проведения исследований, полученным в рамках Программы».*

*(Гульнора, Ходжанд)*

---

# ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ СЕГОДНЯ

*Чарльз Бакстон* представляет обзор проблем, стоящих сегодня перед гражданским обществом в Центральной Азии, и рассказывает о прошлой, настоящей и будущей работе ИНТРАК.

В последние годы в своей работе ИНТРАК, в основном, была сосредоточена на трех из пяти стран Центральной Азии с более благоприятными условиями для поддержки гражданского общества: в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. В отличие от них, в двух других странах – в Узбекистане (где у ИНТРАК был офис с 2002 по 2005 годы) и в Туркменистане – гражданские инициативы были очень ограниченными примерно с 2005 года.

Ниже мы представляем материалы, подготовленные для Инициативы гражданского общества Университета Центральной Азии в августе 2018 года, которые показывают, насколько процесс институционального развития различается даже в трех странах региона, где НПО играют важную роль. В ней показаны плюсы и минусы в каждой стране, а также некоторые общие факторы. Развитие гражданского общества в регионе значительно отличается в зависимости от выбранного странами пути, обусловленного как политическими событиями, так и экономическими возможностями или ограничениями.

Мы ни в коем случае не можем сказать, что «работа завершена», скорее, ИНТРАК внесла свой вклад в ключевые изменения и готова оказывать дальнейшую поддержку гражданскому обществу всеми возможными способами.

## **НЕРАВНОМЕРНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ РОСТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Даже в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане существуют значительные различия во внешней среде для гражданского общества. Учитывая схожую законодательную базу в период перестройки, когда в 1990-е годы был принят довольно похожий свод законов об общественных объединениях, эти три страны разными темпами продвигались к признанию гражданского общества и вовлечению ОГО в диалог, принятие решений или реализацию государственных программ.

В Казахстане высокие доходы от нефти и газа в 2000-е годы помогли создать базу для государственной поддержки гражданскому обществу. В отличие от этого, экономическое развитие Кыргызстана было гораздо более сложным и подвержено политической нестабильности. Таджикистан начал переход к рыночной экономике почти на 10 лет позже из-за гражданской войны, разрушения инфраструктуры и гибели людей. Не смотря на значительную поддержку ОГО во всех трех странах со стороны международных донорских организаций в течение первых 15 лет после обретения независимости, с тех пор предоставляемое донорами финансирование в Казахстане сократилось, оставаясь на относительно высоком уровне в более бедных Таджикистане и Кыргызстане. Однако в этих двух странах проблемы, вызванные отсутствием надлежащего бюджета в государственном секторе, а также политическая нестабильность и проблемы безопасности препятствуют разработке политики и государственной поддержке гражданского общества.

## **ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, НАПРАВЛЕННОЕ НА ОКАЗАНИЕ СОДЕЙСТВИЯ ИЛИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ**

ОГО чрезвычайно уязвимы перед законодательством и соответствующими нормами и положениями, прямо или косвенно влияющими на их работу. С одной стороны, в Кыргызстане законодательная база для гражданского общества относительно благоприятна. Законодательство страны предусматривает свободу ассоциаций, свободу слова и широкий

спектр возможностей для взаимодействия организаций гражданского общества (ОГО) с правительством в процессах принятия решений. Свобода ассоциаций в Кыргызстане соблюдается, и наблюдаются мало ограничений в отношении работы ОГО. В противоположность этому, нормы и процедуры, принятые в Таджикистане в последние годы, направлены на то, чтобы контролировать и ограничивать, а не создавать возможности для гражданского общества. Кроме того, в отличие от двух других стран Таджикистан формально не признает гражданское общество в своей Конституции и стратегических документах.

Обеспокоенность по поводу законодательной среды существуют даже в Кыргызстане и Казахстане, о чем подробно отмечается такими экспертными агентствами, как Международный центр некоммерческого права (ICNL). Мы все чаще наблюдаем, оказываемое на ОГО давление с требованием представлять более подробные отчеты (как финансовые, так и отчеты об осуществляемой деятельности). В некоторых случаях это обусловлено попытками навесить на ОГО ярлык «иностранные агенты», а иногда – требованиями о международной безопасности, предусматривающей противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма. Хотя законопроект об иностранных агентах в Кыргызстане в конечном итоге был отклонен парламентом, риск попыток принятия новых положений, которые могут стать обременительными для гражданского общества, все еще существует.

### **ВАЖНОСТЬ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ**

Для будущей устойчивости и влияния ОГО чрезвычайно важны достижения в области государственной политики и институционального строительства. В данном случае бессменное правление Президента Назарбаева в Казахстане обеспечило наиболее стабильные условия для новой институциональной базы для гражданского общества. Президент Назарбаев начал этот процесс в 2002 году, когда были опубликованы документы для обсуждения, определяющие концепцию гражданского общества. В следующем году был запущен финансируемый правительством Гражданский форум, который с тех пор проводился каждые два года, предоставляя формальную возможность для ОГО вносить вклад в разработку национальной политики и планирование стратегии. В 2005 году правительство запустило систему «социальных заказов», при которой с НПО заключались контракты на предоставление государственных социальных услуг. В дополнение к Министерству внутренних дел был создан национальный Гражданский альянс с региональными отделениями, зарегистрированный как общественное объединение, но согласованный с правительством, который начал предлагать ресурсы НПО наряду с ресурсами, которые долгое время предоставлялись финансируемыми США центрами поддержки гражданского общества, координируемыми АРГО в Алматы.

Начиная с 2005 года, в рамках социального заказа ежегодно заключались контракты на срок до года. В системе заключения контрактов было много недостатков с точки зрения определения приоритетности тем для финансирования и процедур присуждения контрактов и мониторинга за их исполнением, однако давление со стороны НПО в течение следующих 10 лет постепенно привело к улучшению и увеличению финансирования, направляемого через социальные заказы. В 2014 году правительство согласилось предоставлять двух и трехлетние гранты НПО с хорошим послужным списком.

Напротив, международные агентства, оценивавшие прогресс на пути к демократии (USAID, Freedom House и т.д.), регулярно указывали на слабые стороны демократических процессов в Казахстане, противопоставляя их более свободной и более открытой политической ситуации в Кыргызстане. В этом и заключается парадокс. Несомненно, в Кыргызстане был достигнут прогресс, например, в направлении создания более открытой многопартийной системы, наделявшей парламент большей властью. Однако революции 2005 и 2010 годов, выдвигая повестку политических преобразований, одновременно подрывали механизмы проведения консультаций с гражданским обществом, созданные предыдущими режимами.



ОГО были разделены в две группы: те, кто выступал в поддержку или в оппозиции старым и новым политическим лидерам и режимам. В настоящее время в Кыргызстане нет национальной ассоциации ОГО, которая бы представляла взгляды всего сектора. Влиятельные демократические НПО, такие как «Ассоциация центров поддержки гражданского общества» и «Коалиция за демократию и права человека», организовали национальные гражданские форумы в критические моменты, но это не привело ни к созданию постоянной ассоциации гражданского общества, ни к развитию своего рода органов по взаимодействию между НПО и правительством, которые можно увидеть в Казахстане.

В Таджикистане правительство уделяет больше внимания отношениям с исламскими ассоциациями, чем развитию светского гражданского общества. Это один из результатов гражданской войны 1992-1997 годов, когда исламские силы сыграли важную роль, и близости страны к раздираемому войной Афганистану. Тем не менее, вопросы, связанные с религией, в настоящее время очень важны во всех трех странах, и как в Казахстане, так и в Кыргызстане государственные учреждения, ответственные за взаимодействие с гражданским обществом, также уполномочены работать с представителями различных религий.

Институциональное развитие тесно связано с проблемами финансирования гражданского общества, перспективы финансовой жизнеспособности которого и доступ к различным источникам финансирования сейчас довольно ограничены во всем регионе. Отечественная благотворительность развивалась медленно и стала более заметной в Казахстане благодаря присутствию там крупных национальных компаний. Одним из основных источников дохода для населения является трудовая миграция, поэтому некоторые агентства по развитию активно ищут способы использования денежных переводов от мигрантов из России, Турции и Южной Кореи для финансирования проектов на местах (например, по улучшению сельской инфраструктуры или услуг).

### **НЕДОВЕРИЕ К «ПОЛИТИЧЕСКОЙ» ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НПО**

Во всем регионе наблюдается устоявшаяся модель негативного дискурса в отношении так называемой политической деятельности ОГО. Она отражает уровень общественного недоверия к ОГО, а также подъем популистских политиков, готовых обвинить ОГО в неэффективности и выполнении иностранной повестки дня. Чтобы противостоять этим силам необходимо переосмысление гражданского общества наряду с взаимодействием внутри самого сектора и между различными секторами, чтобы донести новое видение гражданского общества. Здесь, как и везде, важно укреплять потенциал, чтобы использовать каналы коммуникации для более эффективного охвата общественности и правительства.

В последние годы создание новых площадок для диалога (invited spaces) в рамках финансируемых правительством консультативных групп обеспечивает путь к приемлемой политической деятельности. Эксперимент Кыргызстана с общественными советами в министерствах и других национальных государственных органах является очень позитивным шагом вперед, достигнутым президентом Отунбаевой после событий 2010 года. В 2015 году в Казахстане общинные/общественные советы были созданы на национальном уровне, а также в основных городах и, не смотря на определенный скептицизм по поводу того, сколько свободы даётся представителям гражданского общества для выполнения полезной работы в этих пространствах, многие активисты готовы попробовать.

### **НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

Пять стран, первоначально участвовавших в программе ИНТРАК в Центральной Азии, сегодня значительно различаются с точки зрения их экономической и политической ситуации, а также влияния контекста на потребности и возможности гражданского общества. В Туркменистане и Узбекистане наблюдается значительное экономическое

развитие, но демократические процессы и гражданское общество по-прежнему слабы. В Таджикистане дела обстоят плохо с экономической и политической точки зрения, кроме того, здесь более сложная среда для развития гражданского общества, чем в Казахстане и Кыргызстане.

Несмотря на эти сложности, в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане существует много возможностей для развития гражданского общества. Во-первых, гражданскому обществу необходимо использовать технологические достижения для более серьезного продвижения онлайн-форм активности различных групп. Во-вторых, чтобы смягчить давление со стороны государства, гражданское общество должно работать в коалициях и/или сетях, а не по отдельности. В-третьих, беспроигрышная стратегия для гражданского общества и его различных заинтересованных сторон заключается в более активном вовлечении в рамках Целей устойчивого развития ООН на период до 2030 года с учетом приоритетов, установленных в национальной стратегии развития каждой страны. В-четвертых, ОГО должны усиливать использование внутренних источников финансирования посредством развития платных услуг и благотворительности.



Кыргызстан, 2017 год

---

## СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ОГО В КАЗАХСТАНЕ

*Константин Ковтунец* продолжает важную тему, отмеченную в предыдущей статье. Он акцентирует внимание на ОГО в Казахстане и последствиях изменяющейся и сложной среды финансирования ОГО. Константин – эксперт по развитию гражданского общества и социальной политике, работающий в Алматы, Казахстан, и консультант ИНТРАК. На протяжении 18 месяцев он являлся консультантом ИНТРАК по управлению знаниями (с 2007 по 2009 годы), в том числе координировал программу ИНТРАК по обучению навыкам исследования для местных НПО в Таджикистане, Кыргызстане и Казахстане.

Не смотря на необходимое обучение и финансовую поддержку ОГО в Казахстане международными донорскими организациями в течение первых 15 лет после обретения независимости, в начале 2000-х годов донорские программы резко сократились, когда страна переживала экономический рост за счет высоких доходов от нефти и газа и в 2005 году получила статус страны со средним уровнем дохода в соответствии с критериями Всемирного банка. В результате большинство международных донорских организаций прекратили свои программы и перешли в менее развитые страны. К тому времени более 14 000 ОГО с многочисленными хорошо подготовленными агентами инновационных изменений боролись с бедностью, поддерживали и защищали права различных обездоленных групп населения в Казахстане.

В 2003 году правительство Казахстана начало заменять международную помощь новым механизмом социальных закупок, выделяя финансирование на проекты ОГО. В то время некоммерческий сектор приветствовал социальные закупки, как прогрессивное новшество и сегодня на национальном и местном уровнях выделяется более 10 миллиардов тенге (приблизительно 26 миллионов долларов США) в год. Однако социальные закупки оказались коррупционным и социально неэффективным инструментом со слабым социальным воздействием, взрастившим созданные правительством лояльные НПО, которые потребляли финансирование, а не поддерживали подлинные социальные перемены.

Принятые в последние годы национальные нормативно-правовые акты, как правило, также направлены на то, чтобы контролировать и ограничивать, а не способствовать развитию и финансированию гражданского общества. Изначально предполагалось, что социальные закупки станут механизмом социального воздействия, поддерживающим проекты ОГО, которые заполнят пробелы в политике, но в отсутствие надзора со стороны общественности они оказались лишь инструментом контроля над ОГО для органов власти и источником легких доходов для квази-ОГО. Как и в других сферах государственных закупок, в рамках схемы социальных закупок основным критерием для выбора проекта ОГО по-прежнему является наименьшая запрашиваемая сумма, а основным критерием при оценке воздействия является своевременное расходование выделенной суммы, при этом, не учитывая действенность проекта с социальной точки зрения. В настоящее время лидерам ОГО не доступны результаты оценки программы или социального воздействия этих ассигнований.

Как показали опросы ОГО в 2017-2018 годах, государственное финансирование ОГО не координируется между органами власти местного и центрального уровней. С 2015 года государственный контроль над деятельностью ОГО и финансированием, выделяемым им международными организациями, стал усиливаться, сокращая оставшиеся международные источники финансирования проектов ОГО. Из-за резкого вывода международных донорских

организаций и активного продвижения системы социальных закупок, в последние три-пять лет преобладающим источником финансирования для ОГО стали государственные средства, приведя к созданию огромного сектора квази-ОГО, исключив множество подлинных ОГО и ограничив для них доступ к альтернативному финансированию.

В то же время государственная поддержка ОГО привела к определенным достижениям, которые нельзя игнорировать. С 2003 года регулярно проводятся гражданские форумы в качестве центральных площадок для диалога, объединяющие должностных лиц и лидеров ОГО, а их рекомендации направляются в соответствующие органы для рассмотрения. Финансирование социальных закупок центральными органами власти также сократилось, при этом финансирование местными органами власти увеличилось. Как следствие в 2016-2017 годах было 200 региональных и 262 муниципальных программ, выделявших средства на социальные закупки ОГО, благодаря чему это финансирование в большей степени учитывало потребности на местах. В 2015 году правительство также внедрило более простые и прозрачные формы поддержки проектов ОГО - гранты и льготы, что давало подлинным ОГО дополнительные возможности для поддержки своих проектов. Некоторые позитивные изменения также стали возможными благодаря продолжительному глобальному и национальному экономическому кризису, который поднял проблему социального воздействия, и привел к заинтересованности правительства инвестировать имеющиеся ограниченные ресурсы в инициативы, демонстрирующие финансовую устойчивость и более эффективно смягчающие острые социальные проблемы.

Многие исследователи приходят к выводу, что сегодня из всех стран Центральной Азии у казахстанских ОГО меньше всего возможностей для получения финансирования и поддержки от международных организаций. В то же время деятельность остальных международных донорских организаций часто оставляет желать лучшего. Многие международные агентства не имеют достаточной информации о том, что происходит в регионах, где потребности людей иные, чем в Алматы или Астане, в которых базируется большинство агентств. В своей работе доноры часто руководствуются своими собственными приоритетами, не учитывая местные условия и потребности, например, в течение десятилетий поддерживая преимущественно политический подтекст прав человека, тогда как в некоторых регионах более актуальны социальные, экономические, экологические или культурные права. К международным миссиям также применимы утверждения о низкой прозрачности, устаревшей информации на веб-сайте или плохой координации с другими донорами и правительством.

Поэтому необходимо серьезно пересмотреть вопросы оценки существующих на местах потребностей, финансирования проектов ОГО и оценки социального воздействия национальными и международными донорскими организациями. Мы также можем сделать вывод, что по изложенным выше причинам результаты работы сектора ОГО в целом не настолько эффективны, как могли бы быть.

Несмотря на текущие проблемы в области развития, для повышения жизнеспособности и эффективности ОГО необходимо активнее поддерживать партнерские отношения с органами власти и международными агентствами, пересмотреть свои стратегии устойчивого развития, диверсифицировать источники финансирования, главным образом, на местном уровне, и использовать модели социального предпринимательства для развития платных услуг, внедрения инноваций и достижения организационной эффективности. В свою очередь, международные агентства и государственные учреждения могут содействовать устойчивости ОГО и развитию социального предпринимательства посредством обучения, стимулирующего финансирования в небольших объемах и наставничества.

---

## ВЗГЛЯД В БУДУЩЕЕ – МНОГОСТОРОННИЕ ИНИЦИАТИВЫ ДЛЯ РАЗВИТИЯ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

**Медет Тюлегенов** - доцент кафедры международной и сравнительной политики Американского университета в Центральной Азии, Бишкек. **Анара Молдошева** - независимый эксперт по гендерным вопросам и активист женского движения. Здесь вместе с **Чарльзом Бакстоном**, опираясь на результаты исследования<sup>7</sup> основателя ИНТРАК Алана Фаулера и Киса Бекарта из Института социальных исследований, они описывают, каким образом инициативы граждан способствуют улучшению сложных взаимоотношений в сфере развития в Кыргызстане. Стоит еще раз отметить, что картина полна противоречий и проблем. Тем не менее, этот вопрос сейчас в повестке Целей устойчивого развития ООН и, в частности, ЦУР 17.

Многосторонние инициативы (МСИ) являются важной темой в новых Целях устойчивого развития и приоритетной областью для ИНТРАК в ее работе по поддержке вклада гражданского общества в развитие. В 2015 году офисом ИНТРАК в Центральной Азии проведено исследование четырех МСИ гражданского общества в Кыргызстане по заказу Целевой группы ОГО по повышению эффективности помощи Института социальных исследований (ИСИ), Нидерланды. Исследованием охвачены следующие инициативы:

1. SUN (Расширение мероприятий по питанию) Кыргызстан – это финансируемая ООН программа с национальной платформой для инициатив в области питания и продовольственной безопасности.
2. Региональный гуманитарный форум – общественная организация, созданная в Оше в 2010 году после политического и межэтнического конфликта с целью предоставления гуманитарной помощи, восстановления и защиты прав человека.
3. Общественные советы на уровне министерств – инициатива Президента Розы Отунбаевой после событий 2010 года, направленная на то, чтобы открыть правительство для контроля гражданского общества.
4. Общенациональное обсуждение нового законопроекта, в соответствии с которым НПО, финансируемые из-за рубежа, считаются «иностранными агентами».

На начальном этапе исследований значительное внимание уделялось внешней среде для МСИ. По результатам исследований была подготовлена таблица на следующей странице.

Для определения цели и характера МСИ команда использовала категории, разработанные ИСИ. Как показали предыдущие страновые исследования, МСИ могут иметь одну или несколько основных целей: 1) более эффективное предоставление услуг (на национальном или местном уровне); 2) установление новых стандартов в управлении или администрировании; 3) проведение институциональных реформ (обычно на национальном уровне); и 4) стимулирование перехода политической власти от одной социальной группы к другой (на местном или национальном уровне). Во-первых, необходимо было определить различные заинтересованные стороны; затем для оценки качества и динамики отношений между ними использовались интервью и фокус-группы. Другим ключевым вопросом для

---

<sup>7</sup> Бакстон Ч., Молдошева А. и Тюлегенов М. (2016) «Страновой отчет о Кыргызстан» А. Фаулер и К. Бикарт, [Сравнительные исследования многосторонних инициатив, том III: Сравнение стран и отчеты о многосторонних инициативах и контекстуальные условия](#). Секретариат целевой группы по эффективности развития ОГО и благоприятной среде, март 2016 г.

команды был характер фасилитации в этих сложных инициативах – кто осуществляет фасилитацию, каким образом и каковы результаты?

Данная работа проводилась на международном уровне вместе с командами из Коста-Рики, Индонезии и Кении.

Факторы, способствующие эффективности МСИ	Факторы, препятствующие эффективности МСИ
Активное гражданское общество	Слабый потенциал государственных служащих, а также муниципальных и местных органов власти
Необходимость объединения всех секторов после кровопролитных событий 2010 года	Дальнейшие экономические проблемы и дефицит государственного бюджета
Готовность государства сотрудничать с гражданским обществом (например, принятие Закона «Об общественных советах»)	Бизнес-структуры не заинтересованы участвовать в совместных платформах при отсутствии непосредственных стимулов для них
Стремление новой парламентской системы оправдать себя	Низкий уровень заинтересованности граждан. Усиление конкуренции со стороны «нелиберального» сегмента гражданского общества. Сокращение донорских ресурсов на поддержку гражданских инициатив
Сильные лидеры и эксперты НПО, некоторые из них обладают техническими навыками в области финансовой прозрачности и бюджетной политики	Игнорирование/ саботирование государственными органами власти инициатив, направленных на демократизацию управления (например, проект Закона «Об иностранных агентах»)
Наличие влиятельных гражданских сетей, заинтересованных в продвижении демократических институтов	

Таблица 2: Основные факторы, способствующие или препятствующие эффективности МСИ, по результатам четырех тематических исследований

## АНАЛИЗ - ЭФФЕКТИВНОСТЬ МНОГОСТОРОННИХ ИНИЦИАТИВ В НАШИХ ТЕМАТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

В конце исследования команда ИНТРАК попыталась ответить на четыре главных вопроса, заданных ИСИ в связи с тематическими исследованиями.

*Работают ли подходы МСИ? Каковы основные движущие факторы для их функционирования?*

В двух тематических исследованиях можно сказать, что МСИ сработали, а в двух других лишь частично.

В Оше Региональный гуманитарный форум успешно собрал гражданских активистов из разных этнических общин и ряд организаций, работающих в нескольких направлениях. Во-первых, насилие, наблюдавшееся во время июньских событий 2010 года, на протяжении последующих пяти лет больше не повторялось. Во-вторых, ОГО успешно провели переговоры с международными агентствами и реализовали кризисные программы, а также программы по оказанию гуманитарной помощи и восстановлению (программы для беженцев, по восстановлению документов, обеспечению жильем, образованию и другие программы). В-третьих, Форум сыграл жизненно важную роль во взаимоотношениях с городскими властями, предоставив международным агентствам и центральному правительству подтверждения того, что проводились не только проверки, но и конструктивное взаимодействие с мэрией Оша. Однако для нас очевидна и другая сторона этого успеха. Форум ограничил свои собственные амбиции, не регистрируясь официально, не ища донорских средств от своего имени и не привлекая в свой состав представителей

других секторов. Это очень важный урок для тех, кто хотел бы сохранить независимость, гибкость и суверенитет гражданского общества.

Инициатива SUN также может считаться успешной. В Платформе приняли активное участие представители всех секторов, она щедро финансируется агентствами ООН, и по некоторым показателям здоровья (например, по показателям «детская смертность» и «задержка роста») Кыргызстан добивается определенных успехов. Сможет ли этот альянс достичь цели привлечения местного населения или разработки действительно общедоступной программы по питанию – это другой вопрос, который остается открытым. В Гражданский Альянс в рамках SUN входят многие опытные активисты НПО, но сейчас он носит характер экспертного форума, и существует вероятность доминирования технократического подхода.



Улучшение электроснабжения в сельской местности, Кыргызская Республика - Эсен Турусбеков / DFID 2005

Общественные советы, напротив, оказались частично успешными. Советы были запущены на пилотной основе в большом количестве различных министерств, и в некоторых областях прозрачность расходования финансовых средств и процедур правительства уже повысилась, например, за счет улучшения формата для информирования о государственных бюджетах. Важно отметить, что новая парламентская форма правления Кыргызстана была внедрена только в 2010 году, что многие подвергли сомнению легитимность нового правительства из-за его прихода к власти в результате насилия, и что в соответствии с новыми правилами срок полномочий первых депутатов заканчивался только в октябре 2015 года. Новым системам нужно время, чтобы проявить себя. Общественные советы стали «второй линией атаки» на старую систему, внедренной Президентом Отунбаевой. Они косвенно ограничивают власть новой парламентской системы, путем внедрения проверок в отраслевых министерствах, осуществляющих государственную политику, и препятствовали контролю, который политические партии в правительственной коалиции хотели установить над «своими» министерствами. Это означает, что о долгосрочном воздействии данной МСИ судить сложно.

На момент написания отчета МСИ споры об «иностранных агентах» все еще продолжались. Группы гражданского общества выступили против закона, а национальный Гражданский форум, проведенный во время кампании, помог консолидировать их оппозицию, что позволило избежать возможной разобщенности. Это стало частичной победой. Однако ОГО не взаимодействовали с другими группами, которые могли бы также выступить против закона (например, религиозные ассоциации, финансируемые иностранными донорами), и не было заметно реальных признаков диалога с теми, кто продвигает закон, или конкретных шагов по институционализации диалога и сотрудничеству с правительством, которые могли бы ослабить страх последнего перед иностранным влиянием. Несмотря на это, в начале 2016 года депутаты парламента, в конце концов, проголосовали против нового закона.

*Какие коллективные компетенции необходимы для работы МСИ?*

Командой подготовлено несколько общих выводов по этому поводу. Во-первых, наш анализ показал важность хорошо отлаженных механизмов сотрудничества (например, каналов взаимодействия между гражданским обществом и правительством). Во-вторых, общественные советы четко продемонстрировали необходимость беспристрастного и

компетентного представления интересов различных групп. Здесь мы ясно увидели проблему в том, как добиться вклада, как граждан (масс), так и экспертов в работу правительства (признавая, что вклад этих двух групп может противоречить друг другу). При исследовании общественных советов также были выделены проблемы коммуникации, поскольку это сложные структуры, а советы имеют дело с очень технической и часто конфиденциальной информацией.

В инициативе SUN – более тщательно продуманной МСИ, многие вопросы, касающиеся процедур и управления, уже были рассмотрены фасилитаторами и основными участниками, в частности, структура сотрудничества и способы эффективной коммуникации. На Региональном гуманитарном форуме, напротив, основное внимание уделялось не системам, а скорее приверженности, позитивному отношению и уважению к различным элементам сообщества.

*Какие субъекты иницируют и поддерживают это сотрудничество?*

В ходе исследований мы выявили несколько хороших примеров, когда правительство выступало в качестве модератора деятельности МСИ: например, Заместитель министра здравоохранения умело руководил инициативой SUN во время первой фазы. Еще одним впечатляющим собеседником стал Государственный секретарь Министерства финансов, который конструктивно и профессионально поддерживает связь с новым Общественным советом в этом министерстве. Однако чаще всего, чиновники занимались этими вопросами, только потому, что на них была возложена ответственность за эту работу. Возможно, сами лично они за новые инициативы, но правительственный аппарат в целом с трудом справляется с многосторонними инициативами. В действительности, правительству, обремененному политическими и экономическими проблемами, сложно организовывать комплексные мероприятия с внешними участниками.

Тематическое исследование SUN показало, что у международных агентств есть видение, опыт и ресурсы для координации такого рода работы. Их проблема заключается в том, как добиться причастности правительства или граждан к МСИ. В случае с «иностранными агентами», напротив, почти все международные агентства, «дергающие за ниточки» (посольства, правительства, президенты), находятся «за кулисами». Единственным важным исключением был тогдашний Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, который выступил против Закона «Об иностранных агентах» во время своего визита в Кыргызстан в годовщину событий в Оше в июне 2015 года.

Эти четыре тематических исследования продемонстрировали способность активистов гражданского общества участвовать в новых инициативах и оставаться приверженными им на протяжении длительного периода времени. Однако активисты часто зависят от международных агентств (как например, в программе SUN) и, вероятно, могут сохранять контроль только там, где они находятся вне системы (к примеру, на Региональном гуманитарном форуме). В общественных советах мы наблюдали очень сложную игру, в которой было неясно, отдадут ли гражданские активисты больше, чем получают. Мы можем предположить, что правительство не проиграет, потому что оно в любое время может создать безвыходное положение для гражданского общества, поскольку органы, созданные по инициативе государства, сильно зависят от его поддержки. Здесь международные агентства могут играть роль только на заднем плане.

*Как граждане лавируют и обеспечивают подотчетность за осуществляемую над ними власть с разных сторон и различными способами?*

Все четыре примера отражают попытки граждан лавировать и обеспечивать подотчетность за власть, осуществляемую над ними правительством и международными организациями, как показано в разделах выше. В наших случаях вклад бизнес-сектора был практически незаметным, и мы можем заключить, что рыночная экономика работает более хаотично, непрозрачно и без какой-либо прямой ответственности. Явного присутствия бизнес-сектора



за столом переговоров не заметно, и все же все главные действующие лица делают ставки на экономическое развитие, утверждая, что всё зависит от или должно быть приемлемым для рыночной экономики.

Мы слышали разные мнения о том, насколько активны граждане, а глобальные статистические данные о социальном развитии в Кыргызстане не очень впечатляют. Но эти тематические исследования отражают внушительные попытки работать в различных секторах во благо граждан и широкой общественности. Во всех случаях более устойчивыми и эффективными оказались действия граждан, предпринимаемые через ОГО, а не отдельными лицами.

На момент написания этого отчета все еще обсуждалась форма повестки дня в области международного развития на период после 2015 года. МСИ уже оказались в центре внимания в диалоге о Целях устойчивого развития (в том числе ЦУР-17). Опасность заключается в том, что это может просто привести к созданию сложных и бюрократических партнерств и ненужному разрастанию сетей. Гражданское общество расколется на небольшие специализированные или тематические направления и будет работать согласно технической повестке доноров. Однако важную роль в развитии будут играть ЦУР, и участие гражданского общества здесь по-прежнему будет решающим фактором. Поэтому указанные в отчете характеристики, которыми должны обладать фасилитаторы и участники МСИ, несомненно, сохраняют свою актуальность. Для некоторых активистов на повестке останется всеобщий переход социально-политической власти от богатых к бедным, но при отсутствии институциональной реформы гражданское общество продолжит свое участие в установлении стандартов для различных секторов и в развитии услуг.



Кыргызстан, 2015 год

# СПИСОК ОСНОВНЫХ ДОНОРСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И СУБКОНТРАКТОРОВ ПРОГРАММЫ ИНТРАК В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

*На протяжении многих лет ИНТРАК получала поддержку и работала с многочисленными международными спонсорами, агентствами и НПО. Здесь мы перечислим нескольких из основных:*

Сеть развития Ага Хана Кыргызстан, 2012-15 гг.

Bearr Trust, Великобритания, 2015, 2017гг.

Ассоциация биологической безопасности Центральной Азии и Кавказа, 2013 г.

Британский совет, Алматы, 2017-18 гг.

Посольство Великобритании в Астане - Программа по демократии и правам человека, 2011-14 гг.

Посольство Великобритании в Бишкеке – Предотвращение конфликтов, 2012-15 гг.

Каритас Франция, 2017г.

Программа «Центральная Евразия» (Фонд «Открытое общество»), 2009-10 гг.

Фонд Кристенсена в Кыргызстане и Таджикистане, 2010г.

Христианская помощь, Таджикистан, 2013г.

Датская церковная помощь в Центральной Азии, 2013г.

Датская программа по демократии и правам человека в Украине, Молдове и Беларуси, 2013-14гг.

Департамент международного развития (Великобритания), 1997-2004 гг.

Голландская межцерковная помощь (ICCO), 2005-09, 2009-10 гг.

ОсОО «Динамика», Таджикистан, 2010г.

Европейский банк реконструкции и развития, 2014-15 гг.

Фонд Фридриха Эберта в Кыргызстане и Таджикистане, 2010-18 гг.

ФАКТ Consultants, Германия, 2015-16 гг.

GNK Consultants, Брюссель, 2013г.

Help Age International, Кыргызстан, 2016-17 гг.

Хельветас в Таджикистане и Кыргызстане, 2011, 2018 гг.

Институт социальных исследований, Гаага, 2015-16 гг.

International Alert, Таджикистан, 2014г.

Интерньюс в Центральной Азии, 2017г.

Фонд Nama, Малайзия, 2016-17 гг.

Институт «Открытое общество», Будапешт, 2011г.

Институт «Открытое общество», Нью-Йорк (SBS), 2014-18 гг.

Общественное объединение «Шырак», Казахстан (ЕС-НГС), 2010-11, 2014 гг.

Общественное объединение «Центр защиты детей», Бишкек, 2015г.

Общественное объединение IDEA, Кыргызстан, 2017г.

Общественное объединение «Сельские консультационные службы», Джалал-Абад, Кыргызстан, 2017

Национальный центр медиации, Кыргызстан, 2017г.

Национальное Общество Красного Полумесяца, Кыргызстан, 2009г.

SOS деревни, Кыргызстан, 2013г.

Швейцарский Красный Крест, Кыргызстан, 2011г.

Добровольцы ООН и ПРООН, 1994г.

ПРООН в Казахстане, Кыргызстане и Грузии, 2014-17 гг.

ЮНИСЕФ в Кыргызстане и Узбекистане, 2012-14 гг.

Всемирный банк, Кыргызстане, 2018г.

Авторское право © INTRAC 2019

Впервые опубликовано ИНТРАК в 2019 году в  
Великобритании

INTRAC  
Oxbridge Court  
Osney Mead  
Oxford  
OX2 0ES  
United Kingdom

Тел.: +44 (0)1865 201851  
Факс: +44 (0)1865 201852  
Электронная почта: [info@intrac.org](mailto:info@intrac.org)  
Website: [www.intrac.org](http://www.intrac.org)

Suggested citation: *INTRAC in Central Asia*.  
Special Series Paper, May 2019. Oxford: INTRAC.



ИНТРАК – компания с ответственностью  
ограниченной гарантией № 2663769,  
зарегистрированная в Англии;  
Регистрационный номер благотворительной  
организации № 1016676