


**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

# Гражданское общество и неправительственные организации в Республике Казахстан

Алматы 2021




**Гражданское общество  
и неправительственные  
организации  
в Республике Казахстан**

Алматы 2021

УДК 329 (574)

ББК 66.7 (5Каз)

Г-75

Настоящая книга представляет собой сборник статей по широкому кругу вопросов, касающихся развития НПО и гражданского общества в Казахстане. Издание предназначено для неправительственных организаций, государственных органов, студентов, научного сообщества, а также широкого круга читателей.

**Главный редактор, руководитель проекта:**

**Джамила Асанова**, *Исполнительный директор «Ассоциации Развития Гражданского Общества «АРГО»*

**Авторы:** **Мадияр Кожамет, Евгений Жовтис, Досым Сатпаев, Роман Подопригора, Наталья Янцен, Кайша Атаханова, Вадим Ни, Бану Нургазиева, Зульфия Байсакова, Шахноза Хасанова, Сакен Жаназаров, Диана Окремова, Гульмира Биржанова, Ляззат Калтаева, Сания Арапова, Сергей Гуляев, Сергей Худяков, Виталий Кулик**

**Редакционная коллегия:**

**Кайша Атаханова, Дамира Бектурова, Марина Будиянская, Наталья Яковлева**

**Дизайн:** **Эрлен Абдулманов**

**Перевод:** **Дамира Бектурова** (казахский и английский языки),  
**Джессика Ховард** (английский язык)

Книга «Гражданское общество и неправительственные организации в Республике Казахстан» издана «Ассоциацией Развития Гражданского Общества «АРГО» при финансовой поддержке Представительства Фонда имени Конрада Аденауэра в Республике Казахстан. Содержание книги отражает точку зрения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда имени Конрада Аденауэра в Республике Казахстан. Книга издана при содействии Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан

«Гражданское общество и неправительственные организации в Республике Казахстан» - Алматы: типография Art Depo studio, 2021. - 96 с.

ISBN 978-601-06-8185-9

УДК 329 (574)

ББК 66.7 (5Каз)

# Содержание

Предисловие к изданию			
<i>Аида Балаева</i> .....	6		
<i>Джамила Асанова</i> .....	7		
<i>Йоханнес Д. Рай</i> .....	11		
<b>ЧАСТЬ 1. Законодательные рамки деятельности гражданского общества и НПО, обзор по становлению и состоянию развития, перспективы</b> .....	12		
Гражданское общество в Казахстане: цифры и ключевые факторы развития. <i>Мадияр Кожакмет</i> .....	13		
Анализ становления и развития гражданского общества, возможности для расширения гражданского пространства в Казахстане. <i>Евгений Жовтис</i> .....	20		
Протогражданское общество в Казахстане. Эволюция или реинкарнация? <i>Досым Сатпаев</i> .....	28		
Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций в Казахстане: ограничения и возможности для развития <i>Роман Подопригора</i> .....	35		
Финансирование и налогообложение деятельности НКО: вызовы и пути их решения. <i>Наталья Янцен</i> .....	39		
<b>ЧАСТЬ 2. Реальные истории НПО, практические кейсы</b> .....	44		
Программа АРГО «Партнёрство для инноваций»: от практики регионального сотрудничества к будущим стратегиям развития <i>Кайша Атаханова</i> .....	45		
Общественная кампания по праву на благоприятную окружающую среду <i>Вадим Ни</i> .....	50		
Гражданский альянс Казахстана как единая децентрализованная вертикаль общественной власти <i>Бану Нургазиева</i> .....	53		
Успешный кейс по реализации госсоцзаказа в тематике предотвращения дискриминации женщин или многодетных матерей <i>Зульфия Байсакова</i> .....	57		
Кейс по решению вопросов миграции, включая период пандемии <i>Шахноза Хасанова</i> .....	61		
Кейс по обеспечению доступа к медицинским услугам уязвимых групп населения в период пандемии <i>Сакен Жаназаров</i> .....	63		
Медиа-эдвакиси кампании, которые привели к значимым изменениям в обществе/целевой группе <i>Диана Окременова, Гульмира Биржанова</i> .....	67		
Успешный пример/опыт по защите и продвижению прав лиц с инвалидностью через реализацию конвенции о правах инвалидов в Казахстане <i>Ляззат Калтаева</i> .....	72		
Успешный опыт реализации Makeathon TOM <i>Саняя Арапова</i> .....	77		
<b>ЧАСТЬ 3. Практические рекомендации по созданию и работе НПО в Казахстане</b> .....	81		
Практический пример и советы по мобилизации активных граждан в городах Казахстана в современных условиях <i>Сергей Гуляев</i> .....	82		
Практический пример и рекомендации по мобилизации активных граждан в сельской местности и городах Казахстана в современных условиях <i>Сергей Худяков</i> .....	88		
Оценка вклада НПО в социально-экономическое развитие: от общего к частному <i>Виталий Кулик</i> .....	91		
Список сокращений .....	96		

## Предисловие к изданию



**Аида Балаева,**  
*Министр информации  
и общественного развития Республики Казахстан*

### Уважаемые читатели, представители гражданского общества!

Перед вами книга, в которой изложена история становления Гражданского общества в Казахстане. Институционализация «третьего» сектора в стране происходила в течение 30 лет и обязана своими успехами глобальным изменениям, связанным с обретением независимости.

Сегодня некоммерческие организации принимают активное участие в законотворческих процессах. Многие представители гражданского сектора представлены во властных структурах – в маслихатах и Мажилисе Парламента.

Растёт уровень доверия к институтам гражданского общества и уровень их влияния на принятие управленческих решений в государственном и корпоративном секторах. Функционирование неправительственного сектора обеспечивается соответствующими нормативно-правовыми актами и мерами государственной поддержки.

Успешная реализация стратегических документов на страновом уровне обеспечила количественный и качественный рост некоммерческих организаций. Сегодня в Казахстане зарегистрировано свыше 22 тысяч неправительственных организаций.

Государство, осуществляя политику социального партнерства, создает условия для устойчивого развития неправительственного сектора. За годы Независимости объем государственных инвестиций через механизмы государственного социального заказа, грантов и премий, в общей сложности, составил более 140 млрд тенге.

Развита система национального диалога с гражданским сектором. На регулярной основе проводится Гражданский форум, где Правительство отчитывается перед некоммерческими организациями.

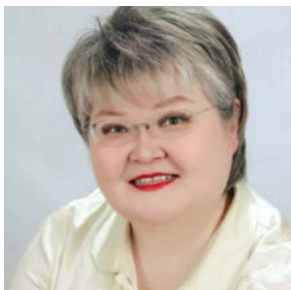
В текущем году в ноябре планируется проведение юбилейного X Гражданского форума Казахстана, в ходе которого также будут выработаны конкретные рекомендации по дальнейшему развитию сотрудничества институтов гражданского общества нашей страны.

Я с радостью приняла новость ОЮЛ «Ассоциации развития гражданского общества» о создании книги, посвященной становлению гражданского общества и некоммерческих организаций в Казахстане. Это важная работа, имеющая историческую ценность. Авторы книги взяли на себя смелость представить комплексное и системное исследование гражданского общества в реалиях нашей страны.

Символично, что выпуск книги совпадает с заключительным этапом празднования 30-летия Независимости Казахстана. Это время для осмысления всего периода Независимости, включая вклад гражданского общества.

Уверена, что представленная работа даст возможность читателям найти ответы на фундаментальные вопросы, которые покажут четкое видение идеи гражданского общества Казахстана и ее способность перерасти в общенациональную идею.

Искренне благодарю создателей книги и авторов статей за плодотворную работу!



**Джамила Асанова,**  
Исполнительный директор «Ассоциации  
Развития Гражданского Общества «АРГО»

От имени «Ассоциации Развития Гражданского Общества «АРГО» с огромной радостью представляем уникальное издание, впервые опубликованное в Казахстане на трех языках. Книга является результатом фундаментального труда коллег, друзей, единомышленников, кто внес яркий и значительный вклад в развитие гражданского общества в Казахстане.

Мы благодарим Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан и лично министра Аиду Галымовну Балаеву за всемерную поддержку деятельности по созданию данной книги. Выражаем признательность Фонду имени Конрада Аденауэра в Республике Казахстан и лично директору Представительства Йоханнесу Д. Раю за совместную плодотворную работу в написании и публикации первого издания книги.

В Казахстане за годы независимости сформировалась когорта экспертов и лидеров НПО, обладающих уникальными знаниями и богатым опытом в вопросах развития гражданского общества – от фундаментальных теорий и до конкретных примеров и кейсов. Мы благодарны им за участие в создании представленной книги.

Книга состоит из трех частей. Первая часть посвящена истории становления НПО, обзору современного состояния и законодательства в этой сфере. Во второй части представлены реальные кейсы НПО, опыт гражданских инициатив, а также успешные истории, которые вдохновляют НПО. В третьей части приведены практические рекомендации по созданию и работе НПО в Казахстане.

### **Часть 1. Законодательные рамки деятельности гражданского общества и НПО, обзор по становлению и состоянию развития перспектив**

В статье Председателя Комитета по делам гражданского общества Министерства информации и общественного развития **Мадияра Кожахмета** вы найдете структурированный анализ законодательной базы: деклараций, законов, международных конвенций, так или иначе, имеющих отношение к гражданскому сектору.

Шаг за шагом, начиная с принятия Конституции Республики Казахстан в 1993 году, законодательная система государства выстраивалась с учетом участия неправительственных организаций. Законы о политических партиях, общественных объединениях, профессиональных союзах, некоммерческих предприятиях

– с них начинала молодая республика свой самостоятельный независимый путь в мировом сообществе.

Были законодательно урегулированы вопросы финансирования неправительственных организаций. В статье приведены данные, которые демонстрируют разнообразие форм финансовой поддержки и динамику увеличения объема оказываемой помощи НПО. Большое внимание уделено новым формам взаимодействия гражданского общества и государства, которыми характеризуется современный этап развития независимого Казахстана. В их числе институт Уполномоченного Органа, Координационный совет, региональные советы по взаимодействию с НПО, Академия НПО, Национальный совет общественного доверия. В стране приняты законы «Об общественных советах», «О волонтерской деятельности».

Автор отметил, что в настоящее время обозначен достаточно широкий спектр вопросов, которые предстоит внедрить в сфере развития гражданского общества. В частности, разрабатываются механизмы непосредственного участия институтов гражданского общества в процессе управления государством.

В части 1 представлены статьи правоведов и правозащитников, чья конструктивная критика законодательной системы, требование исполнения законов и соблюдения прав человека являются своего рода движущей силой деятельности законотворческих институтов.

Авторы проанализировали наиболее важные характеристики правовой среды для развития гражданского общества, государственных приоритетов и ключевых инициатив, включая финансирование и другие виды поддержки организаций гражданского общества в Казахстане; уделили внимание вопросам общественного участия, включая анализ преимуществ и ограничений для эффективного взаимодействия ОГО и государства, а также политическим механизмам на местном и национальном уровнях для усиления роли и влияния ОГО.

**Евгений Жовтис** в статье перечислил и охарактеризовал основные этапы становления и развития гражданского общества в Казахстане; рассказал, чем «гражданское общество» отличается от «гражданского пространства», с чем связана необходимость расширения гражданского пространства и какие есть для этого возможности. Подробно остановился на основных ключевых институтах ГО: политических партиях, профессиональных союзах, независимых и свободных средствах массовой информации, независимых общественных организациях – НПО.

**Досым Сатпаев** охарактеризовал текущую ситуацию в гражданском обществе в Казахстане в свете ключевых характеристик, которыми гражданское общество должно обладать, и основных функций, которые оно должно выполнять.

Остановился на том, как может развиваться ситуация в гражданском обществе в Казахстане и от каких факторов зависит вероятность того или иного сценария развития. Рассматривая гражданское общество как политическое явление в качестве объекта исследования, он предостерег от ловушек понятийного радикализма, который породил несколько популярных мифов, вводящих в заблуждение многих исследователей, и развенчивает эти мифы. Также он перечислил и охарактеризовал основные индикаторы, определяющие уровень развития гражданского общества.

Статья **Романа Подопригоры** посвящена вопросам правового регулирования деятельности НКО в Казахстане. Он разбирает правовое понятие «некоммерческая организация» и его отличие от других видов организаций; анализирует нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность НКО. Один из важных вопросов, который он рассматривает в статье, – какие существуют ограничения деятельности НКО и вместе с тем, рассказывает о правовых возможностях для развития некоммерческих организаций.

Финансирование и налогообложение деятельности НКО: вызовы и пути их решения – тема исследования **Нatalьи Янцен**. В какой мере НКО в Казахстане способны обеспечить свою финансовую устойчивость? Что помогает и что мешает этому? Насколько действующая система налогообложения способствует финансовой устойчивости НКО? Эти вопросы Наталья поднимает в своей статье и дает аргументированный анализ ситуации.

Все авторы единодушно считают, что дальнейшее развитие государства и общества невозможно без усиления гражданского сектора и НПО.

## Часть 2. Реальные истории НПО, практические кейсы

Вторая часть сборника – это живые истории лидеров гражданского общества: национальных сетей и коалиций, общественных организаций, фондов, лидеров местных сообществ об успешных гражданских инициативах. Путь каждого из них – это путь проб и ошибок, сомнений и поисков, но в конечном итоге – успехов и побед. А главное, что все эти люди – строители гражданского общества в Казахстане. Читателям, несомненно, будет полезен ценный положительный опыт и извлеченные уроки взаимодействия ОГО с государственными структурами, бизнесом и СМИ. Среди авторов есть представители организаций, которые находились у истоков женского движения в стране. Сегодня в Казахстане более сотни женских НПО, есть ядро бессменных лидеров, профессионально работающих в поле гендерных вопросов.

В статье Советника по региональному развитию АРГО, лауреата Премии The Goldman Environmental Prize **Кайши Атахановой** обобщен успешный опыт АРГО в реализации Программы «Партнерство для инноваций - P4I/USAID», единственной платформы в ЦА, направленной на развитие регионального сотрудничества между организациями гражданского общества из шести стран: Азербайджан, Туркменистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан. Особое место в стратегии реализации программы «Партнерство для инноваций - P4I» занимает региональная инфраструктура – центрально-азиатская сеть национальных некоммерческих организаций, которая взаимодействует на основе 10-летнего Меморандума о сотрудничестве с АРГО.

Кайша детально остановилась на преимуществах региональной инфраструктуры и изменениях, которые произошли благодаря созданию сети. Программа получила доступ к самым отдаленным регионам Центральной Азии и вовлекла тысячи активных членов гражданского общества. Программа активизировала более 40 региональных сетей и альянсов и, благодаря управлению 101 малым грантом, оказалась очень успешной в обеспечении реального, долгосрочного и устойчивого воздействия. Программа сделала эволюционный шаг для институтов гражданского общества в применении инноваций в социальной сфере, став пионером в этой области.

Трудно переоценить инициативу экологического журнала «Ливень. Living Asia», издателем которого является **Вадим Ни**. Благодаря информационной кампании, организованной командой журнала, и поддержке общественности удалось отстоять право на благоприятную окружающую среду в Казахстане. 2 января 2021 года была принята новая редакция Экологического кодекса, в котором пункт 1 статьи 13 признает право каждого «на благоприятную окружающую среду».

В статье **Бану Нургазиевой** обобщен опыт создания Гражданского Альянса Казахстана, объединившим за годы независимости около 3000 неправительственных организаций Казахстана с целью устойчивого развития и продвижения демократических процессов в Казахстане, развития взаимовыгодного партнерства между гражданским обществом, бизнес-структурами, международными

организациями и государственными органами.

**Зульфия Байсакова** — тренер по программам «Права женщин, Права человека», «Идентификация жертв насилия и жестокого обращения». Член комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан.

Предотвращение насилия в семье, развитие гендерного равенства, формирование в обществе культуры, основанной на ценностях ненасильственных отношений – задачи, которые с 2000-го года решает ОЮЛ «Союз кризисных центров Казахстана», профессиональная сеть, объединяющая 13 организаций из 11 регионов. Продвижение идей гендерного равенства в нашей стране, по мнению Зульфии, задача не из легких: «Официальное признание гендерного равенства как принципа демократической политики государства, достигнутое под давлением международного сообщества и женских НПО, в реальности не означает проникновения идеи равенства полов в повседневную жизнь казахстанцев». Поэтому работы у Кризисных центров Союза много. Зульфия Байсакова рассказала об одной из инициатив – о Службе «Национальный телефон доверия для детей и молодежи» № 150, которая активно работает с 2005 года, достигла уровня соответствия международным стандартам по организации деятельности служб «телефон доверия» для детей и была признана организацией Child helpline International одной из лучших в Тихоокеанском регионе.

Гендерная тема освещена и в статье **Ляззат Калтаевой**, известного общественного деятеля, депутата маслихата города Алматы с 2016 года, члена Национальной комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан, лауреата Азиатско-Тихоокеанской премии борцов за права людей с инвалидностью, председателя ассоциации женщин-инвалидов «Шырақ», Председателя объединения юридических лиц «Ассоциация организаций инвалидов г. Алматы», создателя Центрально-Азиатской Сети женщин с инвалидностью, которая на сегодняшний день насчитывает порядка 60 стран в пяти странах региона. Лидерский путь этой женщины проходил через преодоление двойной дискриминации. И сейчас, когда на счету столько побед, в том числе законотворческих по исправлению ситуации в отношении прав людей с инвалидностью, можно говорить об уникальности опыта, которым Ляззат делится в своей статье.

Еще одна история в нашей книге принадлежит **Шахнозе Хасановой**. Общественная инициатива, о которой рассказала Шахноза, не может не вызывать эмоций, поскольку слишком свежи в памяти недавние события в стране, связанные с мировой пандемией COVID-19. Сотрудники «Сана Сезім» в самый опасный период локдауна, объявленного в стране, находились на пограничном пункте между Казахстаном и Узбекистаном, решая проблемы мигрантов, оказавшихся заложниками карантинных ограничений; обеспечивая их продуктами питания, средствами индивидуальной защиты, горячими обедами; предоставляя консультации юриста и психолога; в сотрудничестве с государственными органами обеспечивая возможность людям пересечь границу.



Проблему защиты прав в период пандемии COVID-19 затронул в своей статье **Сакен Жаназаров**. Его рассказ – о людях, употребляющих наркотики, пациентах программы заместительной терапии (ПЗТ). Отсутствие работы, материальные и финансовые трудности, ограничения работы транспорта и поликлиник в период локдауна – все это могло перечеркнуть достигнутые уже успехи в лечении. Деятельность фонда в создавшейся ситуации способствовала тому, что все участники программы продолжили лечение, более того, количество пациентов ПЗТ не только не уменьшилось, но даже выросло.

Об успешном опыте реализации популярной и на сегодняшний день широко известной в Казахстане инициативы Тель-Авивского университета Makeathon TOM рассказала **Сания Арапова**. В мире мейкатоны проводятся с 2014 года и в 2017 году Сания привезла эту идею в Казахстан, впервые реализовав ее в Павлодаре на базе Павлодарского государственного университета. А сейчас эта отработанная и адаптированная под наши реалии методика передана в университеты для регулярного и систематического использования.

Как мы знаем, независимые и свободные средства массовой информации являются одним из ключевых институтов гражданского общества. Поэтому очень важно усиление их влияния на принятие решений на всех уровнях. Казахстанский журналист, медиаюрист, эксперт в

сфере доступак информации, директор Общественного Фонда «Правовой медиа-центр» **Диана Окременова** и юрист Фонда **Гульмира Биржанова** могут привести примеры успешной и не о чень бо рь бы за права журналист ов, за доступ к информации, за и против принятия зак онов и пр . В своей статье они при вели ряд успешных кейсов , когда вли яние СМИ и общес твенности смогли способствовать правильному решению властей.

### Часть 3: Практические рекомендации по созданию и работе НПО в Казахстане

Заключительная часть книги представляет собой практические рекомендации экспертов и юристов в области развития гражданского общества по созданию и работе НПО в Казахстане.

**Сергей Гуляев** и команда Общественного фонда «Десента» делится опытом и дает практические советы по внедрению метода партисипативного или соучаствующего проектирования. Метод был опробован в Павлодаре в рамках проекта «Центр городских изменений» при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан.

Советы по мобилизации активных граждан в сельской местности и городах Казахстана дает в своей статье директор Института развития местного самоуправления **Сергей Худяков** и приводит практический пример по формированию местного самоуправления в рамках социального проекта «Участие граждан в принятии решений» при поддержке Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан.

Директор Социального корпоративного фонда «ЗУБР» **Виталий Кулик** в своей статье разъясняет, как и зачем оценивать вклад некоммерческого сектора в развитие страны.

При том, что, по данным Университета Джона Хопкинса совокупный некоммерческий сектор – седьмая крупнейшая экономика в мире, один из крупнейших работодателей, а также действенный Практический пример мобилизации общественных ресурсов, существует проблема «экономической невидимости Третьего сектора». Специалисты СКФ «ЗУБР» в ходе анализа пришли к выводу, что связующей «ниточкой» в данном случае может и должна стать Система Национальных Счетов, которая на сегодняшний день используется более чем в 150 странах мира, в том числе и в Казахстане. В статье много полезных ссылок.

Мы старались сделать книгу интересной и востребованной, вдохновляющей и полезной. Благодарим всех, кто внес свой вклад в формирование и развитие гражданского общества в Казахстане, каждый проект, каждый шаг на этом пути важен и не оценим. Особую признательность мы выражаем авторам статей, поддержавшим нашу инициативу, за искреннее желание поделиться своими знаниями и опытом, за комментарии, ценные советы, поддержку и вдохновение.

Мы – это команда АРГО, которая работает в сфере развития гражданского общества Казахстана около 30 лет. Выполняя программы развития, мы содействуем созданию и поддержке НПО, установлению и продвижению партнерств. Нами реализован ряд крупных проектов по направлениям: развитие потенциала НПО, установление партнерств, социальные инновации, мониторинг и оценка проектов, участие граждан в принятии решений, развитие местного самоуправления. В настоящее время АРГО активно работает в направлении развития партнерств на глобальном, региональном и местном уровнях.



**Йоханнес Д. Рай,**  
*Директор Представительства Фонда  
имени Конрада Аденауэра в Республике Казахстан*

### Дорогие читатели!

Позвольте поприветствовать Вас от лица Фонда имени Конрада Аденауэра (далее - Фонд) и представить Вашему вниманию книгу, посвященную развитию гражданского общества в Казахстане, становлению НПО и статусу их развития на сегодняшний день. Данный труд возник благодаря совместным усилиям Ассоциации развития гражданского общества «АРГО» и Представительства Фонда имени Конрада Аденауэра в Казахстане.

Идея по созданию книги возникла не случайно. В результате предварительного изучения тематики мы пришли к выводу, что в Казахстане на данный момент очень мало исследований по развитию гражданского общества и общественных объединений. Тем не менее нам представляется, что для проведения актуальных реформ по созданию «слышащего» государства такие исследования необходимы как исходные данные.

Как известно, сильное гражданское общество является основой развития любой демократии и важнейшей предпосылкой построения правового государства на основе равноправного партнерства.

Гражданское участие, функционирующее на принципах плюрализма, способно объединить широкие слои населения для проведения необходимых демократических преобразований. Вклад, который могут внести гражданские общественные организации, включает в себя как повышение уровня общественного сознания и развитие местного самоуправления, так и в иных случаях предотвращение злоупотреблений властью со стороны лиц с правом принятия решений.

Говоря об опыте ФРГ, необходимо указать, что институты гражданского общества там весьма активны. По оценкам, треть граждан Германии активно участвует в социальной жизни, отдавая ей свое время и усилия. Многие граждане при этом работают на добровольных началах. Формы гражданского участия самые разнообразные, да и адресаты представляют различные общественные группы. Большинство активных граждан участвуют в проектах по спортивной тематике, но также очень много проектов в области социальной сферы, культуры, школьного и дошкольного образования и воспитания.

В Германии гражданское общество формирует костяк «третьего сектора» и добровольно участвует в решении общественных и политических вопросов, однако оно действует независимо от государства и политических партий.

Для того, чтобы посмотреть, как существует и чем живет гражданское общество в Казахстане, какие законодательные рамки для него заданы и какие перспективы развития у него есть, а также поближе познакомиться с героями реальных практических кейсов, - для этого и был задуман выпуск настоящей книги. Кроме того, в приложении к нему даются практические советы и рекомендации для существующих НПО и тех, кто только планирует окунуться в активную общественно-полезную деятельность. Думаем, что наша книга будет интересна самому широкому кругу читателей и сделает свой вклад в дальнейшее развитие гражданских общественных организаций и инициатив.

Пользуясь случаем, выражаем благодарность всем авторам статей, а также редакционному совету «АРГО» и призываем наших читателей участвовать в ее активном обсуждении.



**Законодательные рамки  
деятельности гражданского  
общества и некоммерческих  
организаций, обзор  
по становлению и состоянию  
развития, перспективы**

---

# Гражданское общество в Казахстане: цифры и ключевые факторы развития



**Мадияр Кожамет,**  
Министерство информации  
и общественного развития Республики Казахстан

С момента обретения независимости гражданское общество Казахстана прошло путь от нескольких организаций до целого института, который стал надежным партнером государства в сохранении стабильности и институциональных традиций.

Развитие любого института в стране требует прежде всего правового регулирования для обеспечения его деятельности.

Первые шаги законодательного закрепления основных прав и обязанностей субъектов гражданского общества были заложены в двух основополагающих документах – Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 года и Конституционном законе Республики Казахстан от 16 декабря 1991 года «О государственной независимости Республики Казахстан».

## Главный документ страны

Как мы знаем, первым и главным документом государства, имеющим высшую юридическую силу, является Конституция.

Первая Конституция Республики Казахстан была принята 28 января 1993 года. Она определила приоритеты государства: «Республика Казахстан высшей ценностью признает человека, его жизнь, свободу и неотъемлемые права и осуществляет свою деятельность в интересах гражданина и общества». В основы конституционного строя также вошла гарантия общественным объединениям, действующим в рамках Конституции и законов республики, равных и правовых возможностей.

Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, объявила Казахстан «...светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы» и закрепила основные принципы общественного и государственного устройства независимого Казахстана, которые

предусматривают равенство общественных объединений перед законом, а также не допускают незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений и в дела государства, возложение на общественные объединения функций государственных органов, государственное финансирование общественных объединений.

## Общественные объединения

Стоит отметить, что несмотря на некоторую стихийность в первые годы развития независимости нашей страны в вопросах создания и деятельности общественных организаций, которые в основном финансировались за счет иностранных источников, требовалось принять меры по урегулированию деятельности общественного сектора. В результате, 27 июня 1991 года был принят Закон Казахской ССР «Об общественных объединениях в Казахской ССР», который предусматривал право на объединение как одно из важнейших и неотъемлемых конституционных прав человека и гражданина.

Огромным шагом в развитии гражданского сектора стало принятие 31 мая 1996 года Закона РК «Об общественных объединениях», который регулирует общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на свободу объединений, а также созданием деятельности, реорганизацией и ликвидацией общественных объединений.

## Политические партии

Принимая во внимание, что одним из элементов демократической политической системы являются политические партии, которые оказывают значительное влияние на многие стороны политической и общественной жизни, в Казахстане законодательно закреплена многопартийная политическая система.

2 июля 1996 года был принят Закон «О политических партиях», который определил правовые основы создания политических партий, их права и обязанности, гарантии деятельности, и который был призван регулировать отношения политических партий с государственными органами и другими организациями.

Стоит отметить, что изменения и дополнения, внесенные 7 октября 1998 года в Конституцию Республики Казахстан касательно выборов по партийным спискам, способствовали дальнейшему развитию партийного строительства. А спустя несколько лет, 15 июля 2002 года было принято решение о пересмотре и выпуске новой редакции Закона «О политических партиях».

## Профсоюзы

История профсоюзного движения независимого Казахстана берет свое начало 10 октября 1990 года, когда была принята Декларация «Об образовании Федерации профессиональных союзов Казахстана». В Федерацию вошли 24 отраслевых профсоюза, 19 областных советов профсоюзов, 48 тысяч первичных профессиональных союзов. 9 апреля 1993 года принят Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах». Спустя два десятилетия, несмотря на то, что государством были созданы законодательные основы развития гражданского общества с учетом изменений форм и принципов деятельности неправительственных организаций было принято решение о пересмотре Закона, измененная редакция которого появилась в 2014 г.

## Некоммерческие и неправительственные организации

Подводя итоги десятилетнего развития гражданского сектора и учитывая назревшую необходимость в правовом регулировании вопросов, связанных с ним, Президент страны в своем Послании 2000 года указал на необходимость поддержки неправительственного сектора с целью его дальнейшего развития. Результатом стало принятие 16 января 2001 года Закона «О некоммерческих организациях», целью которого было урегулирование отношений, возникающих в связи с созданием деятельности, реорганизацией и ликвидацией некоммерческих организаций.

## Формы финансирования

В 2002 году была принята Концепция государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан. Документ стал основополагающим инструментом того времени. Времени, когда остро стоял вопрос организационно-правовых форм некоммерческих организаций. По отдельным из них были приняты специальные законы, в частности, по общественным и религиозным объединениям, политическим партиям, потребительским кооперативам. Итогом реализации мер стало принятие региональных программ, программы государственной поддержки и, главное, Закона «О государственном социальном заказе» от 12 апреля 2005 года. Принятый Закон сыграл важную роль в вопросах стабильности и целевого финансирования проектов неправительственного сектора со стороны государства.

Спустя десятилетие о статусе и признании институтов гражданского общества говорят кардинальные изменения в вопросах финансирования общественных объединений. Законом Республики Казахстан от 2 декабря 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности неправительственных организаций» предусмотрено введение новых форм финансирования НПО в виде грантов и премий для неправительственных организаций. Прежний Закон РК «О государственном социальном заказе» получил новое наименование и теперь именуется как Закон Республики Казахстан «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан».

**Государственный социальный заказ характеризуется:**

- ежегодным увеличением объема финансирования социальных проектов НПО;
- расширением количества государственных органов, реализующих совместные проекты с НПО;
- расширением сферы реализации государственного социального заказа;
- увеличением количества получателей услуг НПО, реализующих государственный социальный заказ.

**Закон «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан» стал надежной поддержкой неправительственным организациям. Благодаря ему:**

- впервые внедрены отраслевые принципы госсоцзаказа (ГСЗ), определен уполномоченный орган, регулирующий процессы госсоцзаказа;
- совместно с НПО проекты реализуются как на уровне областей и городов, так и на уровне регионов и сел;
- государственные органы начали включать в свой процесс планирования долгосрочные схемы финансирования социальных проектов, рассчитанные сроком до трех лет;
- облегчен процесс осуществления госсоцзаказа как для НПО, так и для государственных органов;
- процессы госсоцзаказа стали полностью открытыми и прозрачными;
- проведена работа по сокращению демпинга цен до 20%, что способствует значительному интересу

неправительственного сектора в реализации госсоцзаказа;

- внедрены новые механизмы формирования тем госсоцзаказа на основе публичного обсуждения по принципу «снизу-вверх»;
- на основе международного опыта и проектного подхода внедрена новая процедура оценки эффективности проектов с участием общественных экспертов.

Внедрение новых механизмов положительно отразилось на динамике реализации госсоцзаказа в регионах страны. Таким образом, если с 2003 года по объему финансирования госсоцзаказа лидировали центральные государственные органы, то с 2017 года объем госсоцзаказа в регионах активно стал увеличиваться.

В целом на реализацию социальных проектов с 2003 года выделено 132,4 млрд тенге, в том числе из республиканского бюджета — 13,5 млрд тенге, из местных бюджетов — 118,9 млрд тенге.

За это время расширились география и отраслевая представленность госсоцзаказа местных исполнительных органов. Работа с НПО выстраивается не только на уровне областных центров и городов, но и в районах, сельских округах.

На сегодняшний день администраторами госсоцзаказа выступают более 100 областных управлений, свыше 300 городских и районных отделов.

Совместно с НПО проекты реализуют все местные управления социальной работы: здравоохранения, социальной защиты, образования, спорта, туризма, взаимодействия с молодежью. Большинство из них реализуется государственными органами в сфере поддержки социально уязвимых слоев населения,

укрепления общественного согласия, молодежной политики.

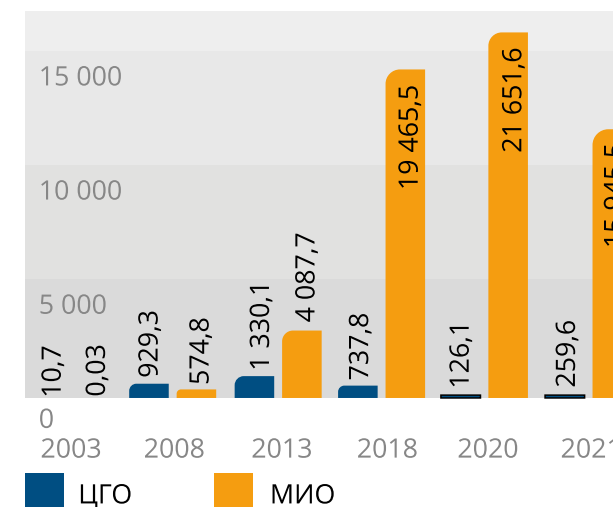
**В целом, с внедрением механизма госсоцзаказа замечен значительный прогресс в социально-экономическом пространстве страны, таким образом:**

- ежегодно более 2000 человек реализуют проекты по социально значимым направлениям;
- количество занятых в гражданском секторе достигло 37 000 человек;
- увеличено количество активных НПО до 17 000.

**Государственный социальный заказ**

и сегодня продолжает быть одним из эффективных классических механизмов взаимодействия с НПО. Он позволил повысить объем финансирования НПО за последние 18 лет на 99,9%.

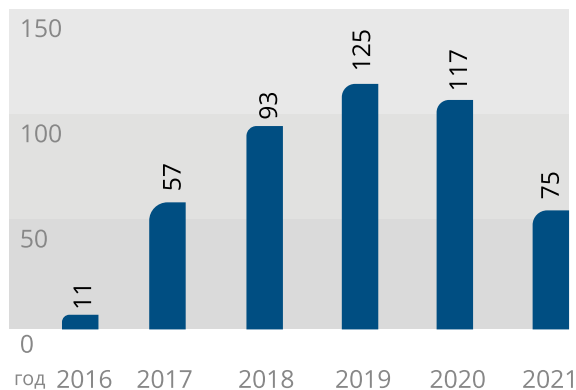
**Динамика увеличения объема ГСЗ с 2003 по 2020 год в млн тенге**



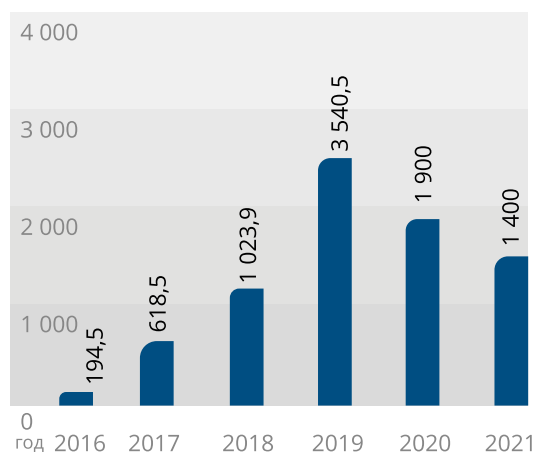
**Грантовое финансирование** — улучшенная форма реализации совместных проектов с НПО — реализуется с 2016 года. Этот механизм был внедрен в целях реализации отраслевых проектов и инициатив НПО. Благодаря ему был замечен значительный скачок в проектном сотрудничестве государства с НПО. За последние 6 лет объем грантовых проектов увеличился в 7,2 раза.

Портфель социальных грантовых проектов составил более 450 единиц.

### Сумма проектов 2016-2021 (млн.тенге)



### Количество проектов

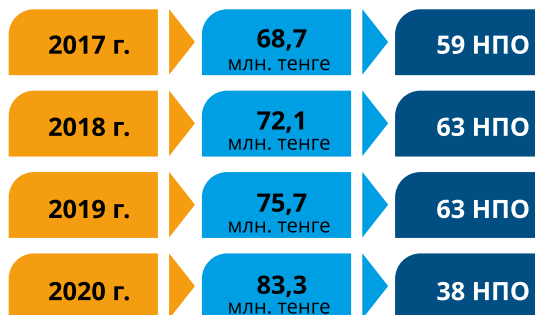


Внедрение грантовой политики показало себя одной из наиболее эффективных мер государственной поддержки НПО. Оператором грантового финансирования выступает Центр поддержки гражданских инициатив (далее — Центр). Сам Центр может получать поддержку как со стороны государства, так и из внебюджетных источников, например, от иностранных доноров. При этом Центр-оператор обязан ежегодно публично отчитываться перед общественностью о проделанной работе. Практика грантового финансирования специально созданным юридическим лицом, отдельным от государства, является популярной за рубежом. В таких странах, как Россия, США, Хорватия, Венгрия, Румыния, Эстония, гранты предоставляются отдельным юридическим лицом, созданным в форме некоммерческой организации.

**Премия для НПО**, введенная в практику с 2017 года, — один из способов мотивации НПО. Механизм предусматривает денежное поощрение НПО за значительный вклад в решение социальных задач.

Поддержка направлена на развитие и укрепление потенциала, материальных и кадровых ресурсов НПО. Всего за эти годы обладателями премий стали 223 НПО.

### Премия для НПО (2017-2020 годы)



### Премии предоставляются на конкурсной основе согласно Правилам присуждения премий для неправительственных организаций:

- Предусмотрен полностью прозрачный порядок предоставления премий (начиная от приема заявок до завершения конкурса);
- Каждая заявка на премию проходит двухэтапную оценку: сначала заявки НПО рассматриваются представителями рабочей группы, после чего решение рабочей группы выносится на обсуждение экспертной комиссии;
- Критериями оценки являются социальный вклад в развитие отрасли, региона, республики; опыт организации; общественное признание; инновации; эффективность деятельности;
- В 2021 году в целях упрощения процессов подачи заявок и для удобства заявителей внедрен электронный формат подачи заявки.

Введение новых форм финансирования НПО в виде грантов и премий стало результатом признания неправительственного сектора как одного из активных в решении социальных задач институтов гражданского общества.

### Общественные советы

Если говорить о современном этапе развития, то он характеризуется новыми формами взаимодействия гражданского общества и государства, поддержкой гражданских инициатив. Здесь очень важно отметить Закон «Об общественных советах», который был принят 2 ноября 2015 года.

Документом были определены правовой статус, порядок формирования и организация

деятельности общественных советов, направленные на реализацию государственной политики по формированию подотчетного перед населением государства; на обеспечение широкого участия некоммерческих организаций и граждан в принятии решений государственными органами всех уровней. Общественные советы выступили еще одним инструментом взаимодействия государственных органов и общественного сектора, а также граждан Республики Казахстан.

Для усиления роли общественных советов на основе рекомендаций НПО и экспертного сообщества 3 января 2021 года был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности общественных советов».

Поправки в Закон направлены на дальнейшее совершенствование и повышение эффективности деятельности общественных советов, обеспечения их открытости, независимости и автономности.

Усовершенствована процедура формирования составов общественных советов, что придает более прозрачный и доступный характер конкурсного отбора членов, определены количественный состав общественных советов, расширены их полномочия, права и обязанности.

Анализ качественного состава членов общественных советов показал, что количество представителей гражданского общества в составе общественных советов составляет 2482 человек (в среднем 69%).

Теперь общественные советы будут создаваться в 13 субъектах квазигоссектора, что позволит обеспечить открытость и прозрачность их деятельности для общества.

## Волонтерская деятельность

Крупные события последних лет показали высокую сознательность граждан и активное развитие волонтерской деятельности, которая за несколько лет стала одним из ключевых механизмов функционирования гражданского общества. Закреплением роли волонтеров в гражданском пространстве стало принятие 30 декабря 2016 года Закона Республики Казахстан «О волонтерской деятельности».

2020 год прошел под эгидой Года волонтеров в Казахстане. Проведение Года волонтера, инициированного главой государства, способствовало динамике роста волонтерских организаций в 3 раза (сегодня их более 600) и росту числа постоянных волонтеров в 4 раза. В настоящее время в рядах волонтеров около 200 тысяч активных граждан.

В стране создана инфраструктура поддержки волонтерства, в том числе и в регионах. В частности, созданы Республиканский фронт-офис и 17 региональных центров поддержки волонтерства, которые смогли объединить более 500 организаций.

Новшеством в сфере волонтерства стала единая казахстанская информационная платформа QazVolunteer.kz. На платформе зарегистрировано около 50 тысяч волонтеров и более 3 тысяч организаций, реализующих различные волонтерские проекты.

Для дальнейшего системного развития волонтерства и благотворительности Министерством совместно с представителями общественности разработан ряд поправок в действующее законодательство.

Проект поправок включает в себя меры стимулирования, направленные на расширение прав волонтеров, благотворителей в части получения преимуществ при поступлении на

учебу в высшие учебные заведения, а также при поступлении на гражданскую службу; возможность представления волонтерским и благотворительным организациям государственного имущества на льготных условиях и др.

Вместе с тем, Министерством информации и общественного развития РК разработана Дорожная карта по развитию волонтерства на 2021-2023 годы, которая будет способствовать дальнейшему развитию волонтерских инициатив, позволит активизировать участие граждан в волонтерской деятельности, создать условия для дальнейшего укрепления культуры волонтерства.

Кроме того, ведется работа по выстраиванию современной схемы взаимодействия государственных органов с организаторами волонтерского движения. Волонтерская деятельность будет основана на Стандарте поддержки волонтерства, который находится в процессе разработки.

Одной из мер стимулирования является международная премия «Волонтер года», которая была учреждена в рамках Года волонтера. В прошлом году ее получили 48 активных волонтеров из Казахстана, России, Кыргызстана. В этом году также планируется организация и проведение данной премии.

Казахстан активно ведет работу по развитию международного волонтерства. Сегодня в системе ООН служит 71 волонтер из Казахстана, 42 из них женщины, в том числе 7 волонтеров направлены в различные агентства ООН в рамках Соглашения о партнерстве между Министерством информации и общественного развития и ДОООН. Они работают во Всемирной Организации Здравоохранения, Программе Развития ООН, ЮНИСЕФ, ООН-Женщины, в



офисах ООН в Турции, Кении, Иордании и Тайланде.

Таким образом, можно сказать, что становление гражданского общества как института проходило с учетом развития отдельных отраслей и гражданской активности в целом. Хотя на сегодняшний день ошибочно думать, что гражданское общество институционализировано, поскольку этот процесс будет происходить постоянно. Более того, в нашей стране созданы и совершенствуются необходимые законодательные основы для полноценного развития неправительственного сектора.

## Международные конвенции

Казахстан является участником более 200 международных конвенций и многосторонних соглашений. В настоящее время в стране внедрен институт независимого мониторинга в отношении нескольких конвенций, в частности, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, к которой Казахстан присоединился 29 июня 1998 года. Участие гражданского общества в данном процессе является ценным инструментом и оказывает поддержку государству в эффективном выполнении Конвенции на национальном уровне.

## Новые формы взаимодействия с НПО

Учитывая международный опыт, в 2019 году Министерством был внедрен **институт Уполномоченного по взаимодействию с НПО**. На сегодняшний день на центральном и местном уровнях определены 376 Уполномоченных. Уникальность этого нового института состоит в том, что ответственные

сотрудники государственных органов будут заниматься вопросами обеспечения взаимодействия с НПО.

Действует **Координационный совет** по взаимодействию с НПО, являющийся консультативно-совещательным органом в сфере взаимодействия с НПО, где рассматриваются вопросы совершенствования законодательства, проводятся слушания отчетов министерств, акиматов областей касательно реализации стратегических документов, рекомендаций Гражданских форумов.

Гражданские форумы проводятся с 2003 года. На них рассматриваются стратегические вопросы развития сотрудничества государства и гражданского общества. В текущем году планируется проведение юбилейного X Гражданского форума, на котором будут представлены результаты развития гражданского общества и его взаимодействия с государством за 30 лет Независимости.

Следует отметить также работу **региональных советов** по взаимодействию с НПО на областном, городском и районном уровнях, где обсуждаются вопросы взаимодействия государственных органов с институтами гражданского общества.

Ведется работа по совершенствованию механизмов государственной поддержки неправительственного сектора, в частности, пересматривается формат планирования проектов по принципу «снизу-вверх», ориентированный на потребности населения, внедряется оценка эффективности, открытости и публичности на всех этапах реализации проектов, расширяются отраслевые подходы.

В рамках укрепления потенциала институтов гражданского общества принимаются меры

по профессионализации НПО. Министерством информации и общественного развития РК запущен проект **«Академия НПО»**. Это первый систематизированный курс правовых и управленческих знаний, необходимых для руководителей НПО Казахстана. В прошлом году обучение прошли свыше 300 неправительственных организаций, всего приняли участие более 800 человек. В текущем году планируется увеличить количество обучающихся.

Одним из инструментов совместной работы государственных органов и представителей гражданского общества стал **Национальный совет общественного доверия** – консультативно-совещательный орган при Президенте Республики Казахстан. Он является одним из источников идей для общественно-политической модернизации и дальнейшего укрепления многопартийности, политической конкуренции и плюрализма мнений в стране.

## Итоги

За 30 лет Независимости Казахстана несомненно наблюдается положительная динамика в деятельности гражданского сектора.

Как известно, на заре независимости в стране работала лишь пара десятков НПО, а на сегодняшний день уже трудно себе представить сферу, остающуюся без внимания гражданской инициативы.

В настоящее время в Казахстане официально зарегистрированы и действуют 6 политических партий, **22 763 НПО** различной направленности, **3738 религиозных объединений**, представляющих **18 конфессий**, **3494 СМИ** различных форм собственности, **249 общественных советов**, **3 крупных республиканских объединения профсоюзов**,

которые включают **36** отраслевых и 19 территориальных организаций.

За период с 2011 по 2021 год достигнуты следующие результаты:

- В первую очередь, выстроен единый механизм финансовой поддержки неправительственного сектора в виде государственного социального заказа, грантового финансирования и премии для НПО. Государство ежегодно наращивает партнерство с НПО через реализацию совместных социальных проектов. Созданы и продолжают совершенствоваться правовые основы для деятельности организаций гражданского общества.
- Ключевые партнеры гражданского общества принимают участие в национальных рабочих группах, межгосударственных переговорах, организованных Организацией Объединенных Наций (далее — ООН).

## Перспективы и планы

Республика Казахстан поддержала Повестку дня в области устойчивого развития до 2030 года и презентовала первый Добровольный Национальный Обзор о реализации Повестки Дня до 2030 года на Политическом форуме по устойчивому развитию в Нью-Йорке в июле 2019 года.

В Послании Президента народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог - основа стабильности и процветания Казахстана» отмечена необходимость внедрения концепции «слушающего государства» - модели оперативного и эффективного реагирования на конструктивные запросы граждан для формирования обратной связи между гражданами и государственными органами. Идея «слушающего государства» предполагает повышение чувствительности государственного аппарата к запросам населения, выработку лучших технологий и практик коммуникаций между властью и обществом.

В 2020 г. в своем Послании глава государства обозначил достаточно широкий спектр вопросов, которые предстоит внедрить в сфере гражданского общества. В частности, разрабатываются механизмы непосредственного участия институтов гражданского общества в процессе управления государством.

На сегодняшний день Министерством информации и общественного развития РК разрабатывается законопроект «Об общественном контроле», который активно обсуждается на многих площадках. Общественный контроль – это инструмент, который напрямую будет влиять на прозрачность государственного и квазигосударственного секторов страны.

Принятие закона позволит законодательно закрепить субъекты и объекты, принципы и формы общественного контроля, обеспечить широкое участие граждан и неправительственных организаций в процессах управления делами государства.

## Заключение

С момента обретения независимости Казахстан взял курс на построение демократического, социального, светского и правового государства, признавая высшей ценностью государства человека, его права и свободы.

Реализация конституционных положений, касающихся прав и свобод человека и гражданина породили необходимость глубокого правового реформирования юридической сферы, создания адекватной правовой инфраструктуры, развития институтов гражданского общества.

Мы постоянно стараемся совершенствовать свою работу, находить новые решения и механизмы с вовлечением общественности. Поэтому, пользуясь случаем, призываем гражданское общество и всех неравнодушных граждан к конструктивному диалогу. Все мы идем к одной единственной цели — процветанию нашей родины, нашего Казахстана!

# Анализ становления и развития гражданского общества, возможности для расширения гражданского пространства в Казахстане



**Евгений Жовтис,**  
Директор казахстанского международного бюро  
по правам человека и соблюдению законности

## Этапы становления и развития гражданского общества в Казахстане

Сильное гражданское общество характерно для демократических государств. В диктатурах его просто не может быть, а в авторитарных государствах, в зависимости от степени жесткости авторитаризма, оно имеет меньшее или большее пространство для развития, хотя и весьма ограниченное. Для демократии принципиально, чтобы общество было субъектом политики, а не его объектом.

По существу, **гражданское общество** — это собирательное понятие:

институционализированные формы и инициативные граждане; общественные инициативы и связи между людьми; живая ткань общественного развития. Это такая сфера, которая, по сути, противостоит государству. Потому что его главная задача — это контроль и наблюдение за государством, которое само общество и создало. Граждане страны создают государство, наделяют полномочиями органы и должностных лиц и поэтому хотят контролировать, как принимаются законы, как они выполняются, как соблюдаются их права, и как решаются проблемы. По большому счету, это основная функция гражданского общества.

Именно поэтому его основные ключевые институты — это, **во-первых**, политические партии в условиях политического плюрализма, потому что от них зависит, как формируется

власть и как различные политические интересы канализируются в представительство на уровне государственной политики. **Второй** крайне важный институт гражданского общества — это профессиональные союзы, которые позволяют защищать трудовые права и интересы наемных работников, составляющих основную часть общества. **Третье** — это независимые и свободные средства массовой информации (СМИ), которые являются ключевым инструментом общественного контроля. И **четвертое** — независимые общественные неправительственные организации (НПО).

Отталкиваясь от понятийного аппарата, определений и представлений, которые в современном мире характеризуют феномен гражданского общества, можно говорить об этапах его развития. И здесь важно понимать различия между гражданским обществом и просто обществом.

Общества существовали всегда, с первобытных времен. Потому что человек — существо социальное, а там, где есть социальное существо, всегда возникает общество, социум. Претерпевая определенную эволюцию, в какой-то момент общество переходит к созданию государства. А существование государства всегда влечет вопросы и претензии к нему. На этом этапе и начинает формироваться гражданское общество. Гражданское общество — это признак демократии, т. е. перехода от просто общества, от просто людей к людям-гражданам, людям-независимым индивидам, которые предъявляют претензии государству, понимают и принимают государство как то, что они сами создали и от кого имеют право требовать.

Современные концепции гражданского общества, по существу, сводятся к описанию системы политической организации общества как бы вне государства, включающей в себя различные институты, структуры, социальные нормы, а также негосударственные горизонтальные связи и взаимоотношения. Многие исследователи под ним понимают совокупность негосударственных, социальных, мировоззренческих, религиозных, нравственных, семейных, межэтнических и других отношений, а также сферу самопроявления свободных индивидов, добровольно созданных объединений граждан и других общественных структур, защищающих себя от прямого вмешательства государства и произвольной регламентации их деятельности, требующих автономности.

Причём, будучи отделённой от государства, эта сфера также отделена и от бизнеса. Тем не менее, будучи одной из частей в рамках трёхчастной системы (государство, бизнес, гражданское общество) развитое гражданское

общество в современных концепциях политического управления — неотъемлемый элемент эффективного управления с контрольными функциями в отношении государства.

Что вытекает из этих теоретических рассуждений? А вытекает ряд признаков этого самого общества. Во-первых, это не просто общество, а гражданское общество, где, видимо, слово «гражданское» не только отражение политико-правовой связи человека и государства (все мы — граждане своих государств), но и чего-то специфического, того, что отличает общество, состоящее из просто граждан с документом, от гражданского общества. Вовторых: в приведённых мною определениях гражданского общества есть слова «самопроявление», «свободные индивиды», «добровольное объединение», «горизонтальные связи», «определённая независимость от государства», «защищает себя от прямого вмешательства государства и произвольной регламентации своей деятельности» — все это, а также критичность мышления, свобода и активность — необходимые условия для развития гражданского общества. Как гласит древняя латинская пословица, «ubi dubium ibi libertas» — «Там, где есть сомнения, есть свобода».

Формирование гражданского общества в Казахстане началось **с конца 80-х — начала 90-х годов** с появления независимых от государства общественных структур и было связано с политическими и экономическими процессами в СССР, а также с распадом Советского Союза. Можно выделить следующие этапы эволюции гражданского общества в Казахстане: *1989–1995 гг., 1995–2005 гг., 2005 — настоящее время.*

Конец 80-х годов — период объявленной перестройки — ознаменовался бурлением в общественной среде, потому что на горизонте нарисовались вдруг признаки свободы. С этого момента и начался этот процесс: начали появляться зачатки гражданского общества, его проявления в виде предъявления претензий государству, постановки задач и продвижения идей.

В **начале 90-х** прошли независимые выборы народных депутатов в СССР и в КазССР. Еще не было организованных политических форм в виде устоявшихся политических партий, но уже создавались первые независимые политические институты гражданского общества: Социал-демократическая партия Казахстана, партия Алаш, организация «Желтоксан», позднее — партия «Народный конгресс Казахстана» и другие. Начали появляться политические инициативы; первые независимые средства массовой информации: газеты, телеканалы. Появились независимые профсоюзы: профсоюз «Бирлесу», Независимый профцентр Казахстана, Конфедерация свободных профсоюзов Казахстана. Все это были признаки независимой от государства общественной сферы, из которой стали доноситься вопросы государству, стали требовать ответы и предъявлять претензии и т. д. И тогда же начали появляться первые некоммерческие организации разного рода: движение «Невада-Семей» Общественный фонд политико-правовых исследований «Интерлигал», Алматинский Хельсинкский комитет, Демократический комитет по правам человека, чуть позднее — наше Бюро по правам человека и соблюдению законности, потом Фонд защиты свободы слова «Адил соз» и Transparency Kazakhstan — организация по противодействию коррупции. Я был

учредителем некоторых из них, потому что понимал важность создания независимых от государства организаций. Параллельно появлялось большое количество организаций, которые решали социальные вопросы и которые были на грани между просто обществом и гражданским обществом. В определенном смысле совершался переход к общественной политике. Не надо путать термин «общественная политика» с «политикой». Политика — это борьба за власть, а общественная политика — это нормальное естественное состояние общества, которое хочет решать проблемы и для этого пользуется различными политическими рычагами, от заявлений до митингов, от требований, обращенных к государству до общественных слушаний и пр.

Первый этап продлился **до 1995 года**. Он был достаточно перспективным, развитие шло в правильном направлении. Сейчас мало кто помнит и это трудно даже представить, но в первой половине 90-х годов в парламенте было 30% оппозиции, была фракция «Демократический Казахстан», был комитет по правам человека и комитет по неправительственным организациям; на независимых каналах проходили политические дебаты с участием премьерминистра.

И гражданское общество развивалось, потому что для него были созданы благоприятные условия — условия свободы и десакрализации государства, когда общество поняло, что государство — это просто инструмент, это партнер. И к тому же оно не обезличено, оно персонифицировано, потому что государство — это люди, которые на определенном историческом этапе находятся на тех или иных должностях,

формируют парламенты, представительные и исполнительные власти.

Мы забываем, что парламент — это не только законодательный орган. Невозможно все время писать законы. К тому же у нас законы переписываются с завидным постоянством, хотя в развитых странах стабильность законодательства является необходимым условием устойчивого развития. В действительности, парламент — это, прежде всего, представительный орган. Его главная задача — представлять интересы общества. Он для этого и избирается. Он представляет разные взгляды и идеи, разные социальные группы, разных людей. И через это формирует общую политику, как политику компромиссов, политику поиска выхода из конфликтов, политику учета мнения меньшинства. Демократия давно уже не верховенство большинства; демократия — максимально эффективный учет мнения меньшинства, включая даже отдельного человека. Демократия — это не состояние, это сложная конструкция, постоянно развивающийся процесс.

Благодаря гражданской активности **90-х годов** было создано несколько организаций, которые до сих пор на слуху. Они появились тогда, в начале 90-х, и были первыми, по существу, организациями гражданского общества. Они появились, потому что условия и пространство были благоприятными: парламент с оппозицией, оппозиционные партии, которых тогда было 7 или 8, различные политические группы, мирные собрания, которые проводились без ограничений и не требовали разрешения акиматов.

1995 год, к сожалению, стал поворотным годом. Обосновывая необходимость экономических реформ, которым могут мешать

разные консерваторы и ретрограды, властями был выбран путь на централизацию власти и усиление контроля. И с этого времени начался процесс некоего суживания пространства свободы.

Началось **во второй половине 90-х** с массового закрытия независимых СМИ, прежде всего, радио и телевидения. «Правовым» основанием послужило постановление Правительства «О государственной межведомственной комиссии по радиочастотам Республики Казахстан». **В 1996–1997 гг.** был объявлен тендер на эфирные частоты, в результате которого практически все независимые телеканалы, как в центре, так и в регионах потеряли частоты вещания. Так закончилась короткая жизнь независимого радио и телевидения в Казахстане. Сохранились только печатные СМИ. Но и в их отношении законодательство становилось все более ограничительным, все более нацеленным на контроль и надзор за этой независимой сферой. Это продолжается и сейчас.

Политические партии, в том числе оппозиционные, независимые СМИ, профсоюзы и общественные организации — это становой хребет гражданского общества. Если их нет, трудно рассчитывать на то, что гражданское общество будет развиваться успешно.

Процесс небольших политических всплесков **в конце 90-х** привел к появлению движения, а потом и партии «Азамат», Республиканской народной партии Казахстана, существовала Коммунистическая партия, в начале 2000-х появились в настоящее время запрещенная партия «Демократический выбор Казахстана», потом — тоже запрещенная теперь «Алга!», «Ак-Жол», «Настоящий Ак-Жол» и т. д. Эти всплески длились **до 2005–2006 гг.**

Переломным стал **2005 год** — год известных нам «оранжевой» и «тюльпановой» революций, которые записали на счет независимых гражданских обществ, финансируемых из-за рубежа, хотя для этого не было никаких оснований. Власти решили, что наступило время ставить их под контроль. Началось давление на независимые гражданские организации, стали появляться новые законы. Как, например, закон о том, что для регистрации политической партии нужно 50 тыс. человек, что поставило заслон для образования любой, особенно оппозиционной, партии. Этот закон несомненно был принят для того, чтобы не допустить никакой независимой политической активности. Снижение в дальнейшем этого порога до 40, а затем до 20 тысяч было уже непринципиальным. Т.е. были созданы условия, при которых образование политических партий стало невозможным. Таким образом, на системном уровне перестали существовать два важных элемента существования гражданского общества: политические партии и независимые СМИ. Вскоре та же история произошла и с независимыми профсоюзами.

Так гражданское общество стало звучать с негативной коннотацией. Независимые организации гражданского общества по защите и продвижению прав и свобод, по наблюдению за выборами стали чем-то отпугивающим, к чему не надо присоединяться, потому что это опасно. Этот процесс, к сожалению, очень сильно затормозил развитие гражданского общества.

Важно понимать, что организации, которые решают социальные проблемы (в системе образования, сельском хозяйстве, для уязвимых групп и пр.), на начальном этапе не являются гражданским обществом, потому что они

не входят в конфликт с государством — они от него зависят. Они, как и общественные организации в СССР, пытаются решать проблемы в рамках доминирования государства.

Проблема заключается в том, что пытаясь решать проблемы, эти организации сталкиваются с тем, что проблемы системны, и начинают задаваться вопросом, как изменить систему. И понимают, что никак иначе, как стать частью гражданского общества и предъявлять власти претензии, менять ее, контролировать, участвовать в общественной политике, в принятии решений, требовать от государства, которое сами же и создали. А как только это происходит, организация начинает представлять угрозу для авторитарной системы, и на нее сразу начинают оказывать давление. Многие предпочитают не ввязываться в эту активность, а тихо сидеть и ждать, что все рассосётся само собой.

И зачатки гражданского общества превращаются в просто общество, которое существует, решает проблемы, но понимает, что систему не изменить, потому что это — политика, а в политику ввязываться нельзя. Законодатели стали разделять — политикой могут заниматься только политические партии, все остальные политикой заниматься не могут. Тогда что такое политика?! Борьба за власть? Да, и это тоже! Но вся наша жизнь — политика! Как только выходишь их дома и начинаешь взаимодействовать с государством, решать свои проблемы — ты в политике. Давайте разделим термины политика и общественная политика! Тогда все встанет на свои места. Если их не разделять, то происходит сознательная подмена понятий. В результате, тех, кто пытается эти системные изменения продвигать — даже

мирным путем, без революций, без борьбы за власть — позиционируют как неких политических смутьянов и дестабилизаторов.

Период реакции, консерватизма и представления, что независимые организации гражданского общества являются угрозой, продолжался довольно длительное время — **до 2015–2017 гг.** Оппозиционных политических партий уже практически нет — они угрозу не представляют, независимых СМИ почти нет, профсоюзы под контролем. Остаются независимые общественные организации, которые представляются как угроза.

Но ко второй половине второго десятилетия 21 века стало очевидно то, что очень хорошо было сформулировано на международном уровне: что гражданское общество в современном мире — это необходимый и наиболее эффективный инструмент государственного управления. Т.е. эффективного государственного управления без сильного гражданского общества быть не может, потому что нет нормальной обратной связи, нет влияния на принятие управленческих решений, нет корректировки политики.

Более того, в современном мире права человека перестают быть гуманитарной категорией, а становятся экономической. Без их соблюдения невозможно быть конкурентоспособным, экономически привлекательным, устойчиво развивающимся (примеры Китая и Сингапура, по разным причинам, — скорее исключение из правил, чем правило).

Поэтому в мире стандарты развития гражданского общества включаются в экономические рейтинги и критерии. Сейчас наше амбициозное желание стать членом Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) невозможно без соблюдения этих стандартов гражданского. Власти

Казахстана начали понимать преимущества экономической конкуренции, инновационной привлекательности и стали предпринимать какие-то позитивные шаги в отношении гражданского общества.

Сначала эти шаги были в виде диалоговых площадок, различных общественных советов, скорее всего будут приняты закон об общественном контроле, новый закон об общественных объединениях, т.е. делаются попытки каким-то образом создать некую среду и включить общество в равноправный диалог с государством.

При этом, власти, к сожалению, сознательно продолжают подменять понятия, называя все общественные организации, которые могут участвовать в диалоге, гражданским обществом. Так в Казахстане, по факту, получилось два типа общественных организаций: независимые организации и те, которые вынуждены не конфликтовать и быть зависимыми от государства, чтобы выполнять свои задачи. Но если вы считаете себя зависимым от государства, трудно, практически невозможно, быть гражданским обществом.

Говоря о власти, опять же нельзя путать понятия «государство», к которому, как известно, относятся и законодательная и представительная власть, исполнительная и судебная власти. И главный источник власти — народ.

Через выборы мы влияем на формирование законодательной и представительной власти, которая, реализуя наши интересы, принимает правила, законы и создает институты, которые эти правила и законы исполняют. А вот за тем, как эти правила и законы исполняются, как защищаются наши права и интересы, следит и Парламент, и сильное гражданское общество.

К сожалению, процесс создания условий для свободного развития гражданского общества, который начался в 2015–2016 гг., идет очень медленно по той причине, что в политическом дискурсе продолжает доминировать задача контроля, надзора и управления. Объектности, а не субъектности общества.

Гражданское общество начнет развиваться сильно, эффективно и ощутимо для нас не раньше того момента, когда в Казахстане будут созданы условия для свободного развития политических партий и политической оппозиции; плюрализм станет абсолютно естественным и нормальным явлением; будут существовать независимые СМИ, в том числе радио и телевидение; свободно развиваться независимые профсоюзы.

Потому что это — опорные колонны гражданского общества. И вокруг них бурлит огромное количество независимых форм: гражданские активисты, НПО, граждански активные пользователи социальных сетей, блогеры, и др. — живущее и активно развивающееся гражданское общество. Оно единственное и является эффективным.

### Гражданское пространство. Возможности его расширения

У понятия «гражданское пространство» есть несколько измерений. Первый ключевой параметр – это правовые рамки. Конституция Республики Казахстан определяет, что граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Есть также статья 39 Конституции, которая говорит о том, что права и свободы человека и гражданина, в том числе право на свободу объединений, могут быть ограничены в каких-то целях.

Конструкция права на свободу объединений очень важна, потому что речь идет не о праве на объединение, а о праве на свободу объединений. Это принципиальная разница. Дело в том, что право – это позитивная возможность государства, которую оно предоставляет и обеспечивает.

Классические примеры – это право на здоровье, право на образование, право на социальное обеспечение, – то, что государство должно обеспечивать. Для обеспечения этих прав граждане страны собирают НАШИ ОБЩИЕ деньги, и государство эти проблемы решает. В отличие от этих прав «на», по отношению к слову, передвижению, мысли, совести, религии и убеждениям, собраниям и объединениям используется термин «свобода». Это так называемое «негативное право» или запрет на вмешательство как государства, так и третьих лиц в эту самую свободу.

Могут ли быть ограничения? Безусловно, могут. Для этого есть строго определенные законом критерии допустимых ограничений прав и свобод: для защиты национальной (государственной) или общественной безопасности, общественного порядка прав и свобод других лиц, здоровья, морали, нравственности населения. Законодательство должно быть построено так, чтобы никоим образом не регулировать свободу объединений. Права и свободы не надо регулировать – их надо уважать, обеспечивать и защищать!

Когда мы обеспечиваем право на свободу объединения, то что мы делаем?! Мы действуем по принципу: всё, что не запрещено законом – разрешено. В гражданском пространстве мы объединяемся, собираемся и общаемся, выражаем свое мнение. По существу, гражданское пространство – это место, где можно объединившись, свободно высказываться и влиять на государство.

В гражданское пространство нужно очень осторожно и точно вторгаться и только тогда, когда:

1. вы считаете, что есть что-то, чему нужно помочь или поддержать, таким образом предоставив прямую или косвенную поддержку общественным организациям через налоговые льготы или стимулы, через поддержку меценатской, благотворительной деятельности; например, политические партии — единственный вид общественных объединений, через которые можно прийти к власти, тогда к их созданию и деятельности предъявляются какие-то специальные требования; или профсоюзы дают возможность для коллективного социального партнерства: заключения коллективных договоров или соглашений с государством по различным тарифам, условиям труда, охране и т. д.;
2. и в исключительных случаях для достижения четырех легитимных целей, озвученных ранее, вы ограничиваете какие-то права и свободы, устанавливая при этом некоторые специальные запреты в уголовном кодексе, в кодексе об административных правонарушениях. Но эти ограничения должны соответствовать одной из четырех легитимных целей, быть необходимыми в демократическом обществе, установленными законом и пропорциональными угрозам. При этом каждый раз нужно доказывать, что без ограничений обойтись нельзя, и они соразмерны той угрозе, которую нужно отразить.

В подавляющем большинстве демократических государств мира нет закона об общественных организациях, как таковых, кроме случаев, когда эти законы приняты специально, чтобы помочь реализации каких-то узконаправленных функций этих организаций. Все общественные организации регулируются через нормы гражданского права, где есть коммерческие и некоммерческие организации, И, конечно же, нет никаких министерств информации, общественного развития и пр. Для чего они? Помогать? Контролировать? Наши министерства, как ни печально, в основном имеют контрольно-надзорные функции.

Резюмируя, отмечу, что **первое**, на что надо обратить внимание, как сконструировано законодательство, которое регулирует гражданское пространство. Здесь хорош принцип: чем меньше, тем лучше. Только в исключительных случаях нужны ограничения, в остальных — помощь и поддержка.

**Второе:** правовые и культурно-психологические рамки. Мы говорим о состоянии самого общества, когда общество привыкло, умеет и пользуется гражданскими инструментами. Это переход от «населения» к «гражданам». А люди, которые из населения превратились в граждан, — это свободные индивиды, которые сознательно используют социальные практики или работают в режиме формирования власти, контроля за властью, предъявления претензий к власти, и в целом, работают с государством как равноправные партнеры и, более того, — источник власти.

Мы пока, главным образом, имеем население, у которого гражданство, как политико-правовая связь с государством определяется только удостоверением личности и зарубежным паспортом. И это естественно, потому что большинство людей этим не очень интересуется. Однако в большинстве развитых стран уже привыкли к тому, что кто-то занимается политикой, кто-то экологией, кто-то еще чем-то; есть те, кто бурлит, шумит, требует; кто институализируется и уже шумит в институализированной форме, или как организатор в организованной форме и т. д.

У нашего населения представления о гражданском обществе пока нет. Есть какое-то представление об НПО и то зачастую не очень позитивное, потому что население рассматривает их как «грантоедов», как часто их называют, непонятно чем занимающихся; иногда считается, что НПО — это некая форма трудоустройства, т. е. если ты в коммерции, бизнесе, другом месте себя не нашел, то пошел туда, где ничего делать не надо, а деньги дают, и ты их там тихо «пилишь».

**Третье** — это отношение государства или исполнительной власти. Гражданское пространство эффективно развивается там, где власть считает себя равноправным партнером гражданского общества, где она рассматривает гражданское общество как субъект общественной политики и понимает, что без его экспертного мнения, без его участия, без его пассионарности никуда не двинешься.

В данном случае государство говорит: мы вам служим. Мы забыли, что у нас есть это замечательное слово — СЛУЖБА. Это служба не министру, не президенту, это — служба народу. Государственные служащие служат даже не государству, как они сами это понимают, они служат народу.



Эти три составляющие: правовые рамки, общественная психология и государственное восприятие — условно говоря определяют, расширяется гражданское пространство или оно сужается, и что происходит с его границами.

Все это фундаментальные вещи. Они и являются залогом развития, процветания, конкурентоспособности. Непонимание этого очень тяжело и негативно сказывается на развитии государства.

Современный мир стоит **на трех колоннах**, трех главных опорах развития. Одна из них — это **рыночная экономика**. Что ни делай, что ни придумывай, рыночная экономика — наиболее эффективный метод хозяйствования. Ничего без нее не сделаешь. Она дает возможность для индивидуальной или групповой инициативы. Она дает возможность получать в форме прибавочного продукта то, что потом можно делить. Не будем производить — ни потреблять, ни делить будет нечего. Рыночная экономика позволяет обеспечивать широкие возможности,

НО... Сама по себе рыночная экономика не гарантия того, что будет сохранена социальная справедливость, результаты ее будут нормально распределяться, и она будет работать на всех, а не только на отдельную группу.

Поэтому другое необходимое условие называется **верховенство права** — существование правил, процедур и эффективных механизмов, которые эти правила и процедуры поддерживают. Эти правила должны быть установлены справедливыми, понятными любому нормальному человеку, и их поддерживают в условиях равенства всех людей перед законом. Только при таком раскладе эти

правила позволяют держать в рамках рыночную экономику со всеми ее вывертами, недостатками социального измерения.

Но оказывается, и это не работает, если нет **демократического механизма управления**; если нет тех, кто в рамках плюралистических систем, во-первых, следит за тем, чтобы правила были справедливыми, и чтобы институты, которые их обеспечивают, действовали хотя бы в какой-то степени независимо, объективно и равноправно. Для этого и нужна вся механика сильного гражданского общества с независимыми средствами массовой информации, политическими партиями, профсоюзами, неправительственными организациями.

### Особенности формирования гражданского пространства в Центральной Азии

Развитие гражданского пространства в Центральной Азии полностью зависит от политического контекста, от динамики политического процесса в государствах региона. Практически все они, кроме, в некоторой степени, Кыргызстана, — авторитарные и возглавляются постсоветскими посткоммунистическими элитами, являющимися основными бенефициарами экономического транзита 90-х годов, транзита от огосударвленной, плановой экономики без частной собственности к современной рыночной экономике с частной собственностью; бенефициарами приватизационных процессов, которые не всегда были законными и легитимными.

Это определяет их политику, направленную на сохранение власти и контроль над гражданским обществом и его развитием.

Где-то, как в Туркменистане, это такой чистый беспримесный авторитаризм, граничащий с диктатурой, в других странах, например, в Казахстане, это авторитаризм с элементами имитационной демократии.

Везде есть парламенты, но, кроме Кыргызстана, в них нет политической оппозиции, оппозиции также нет в местных представительных органах власти. Есть партии, но практически нет оппозиционных, потому что их невозможно создать и зарегистрировать. Есть СМИ, но практически нет независимых, особенно телевидения и радио. То есть, нет политического плюрализма и какого-либо пространства для политической конкуренции. Есть конституции, разное законодательство, в том числе о некоммерческих организациях и общественных объединениях, но оно концептуально не направлено на развитие гражданского общества, а главной целью является, как я уже отмечал, сохранение власти и обеспечение контроля.

И что не менее важно, нет верховенства закона, нет того, что называется «Rule of Law». Есть классическое «Rule by Law», то есть управление при помощи закона, поэтому репрессивное законодательство широко применяется против гражданских активистов, независимых журналистов и правозащитников. Напомню, что право на свободу объединения закреплено в Международном пакте о гражданских и политических правах, ратифицированном всеми странами региона Центральной Азии, а развитие и становление сильного гражданского общества является одним из важнейших показателей развития демократии, которая, наряду с верховенством права и соблюдением прав человека, является одной из трех составляющих человеческого измерения, согласно обязательствам в рамках

ОБСЕ, членами которой также являются все страны региона.

К сожалению, пока постсоветские общества нашего региона, в основном, продолжают быть обществами, но не гражданскими обществами, имея большей частью те же характерные, еще советские, черты: патерналистские настроения, уверенность в том, что все проблемы должно решать государство, и одновременно, демонстрируют синдром «выученной беспомощности», потому что если государство проблемы не решает, то добиться этого от него невозможно. Это отсутствие политической культуры и навыков гражданского активизма, представление об НПО как о чуждом социальном явлении, чему способствует, кстати, российское телевидение, доминирующее на информационном поле в Центральной Азии, и конспирология, заполнившая социальные сети. Это никоим образом не умаляет того, что делают многие общественные организации, представляющие интересы социально уязвимых групп, занимающиеся образованием, просвещением и т. д.

## Тенденции развития законодательства об НПО

Исходя из этих базовых предпосылок, можно оценить ситуацию с законодательством об НПО, институциональным развитием и практикой взаимоотношений гражданского общества и государства в регионе.

К сожалению законодательство, например, Республики Казахстан построено на доминирующем принципе контроля государства над гражданским обществом и специального правового регулирования, которое содержит огромное количество ограничений, бюрократических требований

и условий, разбросанных по всему законодательству. Здесь и обязательная регистрация общественных организаций; и усложненные бюрократические и в чем-то дискриминационные процедуры приобретения статуса юридического лица, по сравнению с коммерческими организациями; и обременительные требования отчетности общественных организаций; и включение операций всех НПО в подозрительные, с точки зрения борьбы с финансированием терроризма; и специальные уполномоченные органы, вроде Комитета по делам гражданского общества Министерства информации и общественного развития Казахстана; и существование в уголовном законодательстве специального, но с юридической точки зрения, непонятного субъекта права — лидера общественного объединения, который включен в более двух десятков статей Уголовного кодекса. Организации гражданского общества рассматриваются государством как подозрительные и потенциально опасные.

И еще появляются всяческие попытки принять законодательство об «иностранных агентах» или «нежелательных организациях» по примеру соседней России.

Подход к законодательству о гражданском обществе концептуально неправильный и требует кардинальных реформ.

**В заключение:** политика «принуждения к гражданственности»

Моя субъективная оценка общественно-политического контекста закладывает фундамент для ответа на несколько провокационный вопрос. Есть ли в регионе общества? Конечно, есть, со своей историей, традициями, развитием, трансформациями, связями, плюсами и минусами.

А вот играет ли какую-то роль в общественном сознании словосочетание «гражданское общество» с упором на многоплановый и глубокий смысл термина «гражданское», сомневаюсь. Во всяком случае пока.

Но полагаю, что нет никакой альтернативы развитым гражданским обществам, если мы, наши государства, хотим быть конкурентоспособными, эффективными и способными гибко реагировать на всё возрастающие вызовы.

А это предъявляет повышенные требования к обществам. Быстро меняющийся мир потребует политики, которую можно будет охарактеризовать как «принуждение к гражданственности». И создание благоприятных условий для развития гражданского общества, для расширения того, что мы называем **«civic space»**, будет одной из главных задач государств региона.



# Протогражданское общество в Казахстане. Эволюция или реинкарнация?



## Досым Сатпаев,

Директор консалтинговой организации  
«Группа оценки рисков»,  
Кандидат политических наук, PhD.

С теоретической точки зрения, рассматривая гражданское общество как политическое явление в качестве объекта исследования, главное — не попасть в ловушку тех крайностей, при которых данное общество либо полностью противопоставляется государству, либо, наоборот, ставится в подчиненную роль по отношению к власти, тем самым теряя свой изначальный смысл, либо рассматривается лишь как феномен западной цивилизации. Кстати, такой понятийный радикализм породил несколько популярных мифов, которые часто вводят в заблуждение многих исследователей.

### Миф первый

**Гражданское общество — это союз индивидуальностей, в котором все его члены обретают высшие человеческие качества.**

Дело в том, что еще со времен Великой французской революции статус гражданина

предполагал хотя бы элементарное знание своих прав и механизмов их защиты. Поэтому простая совокупность индивидуумов, даже находящихся в некой независимости от государственного контроля, не есть гражданское общество, требующее более активного участия в выражении и защите своих интересов. **Правы те, кто считает, что важной характеристикой гражданского общества является достижение высокого уровня самоорганизации и саморегуляции общества.**

### Миф второй

**Гражданское общество — это совокупность неправительственных, некоммерческих организаций, а также СМИ, политических партий, профсоюзов, групп давления, религиозных организаций, творческих и научных союзов.**

Но с таким же успехом можно сказать, что партийная система — это совокупность

политических партий, даже если многие из них не выполняют своей основной функции в виде представительства политических интересов и борьбы за власть. Или же рыночная экономика — это совокупность экономических институтов. Как показывает практика, **во многих авторитарных государствах может быть зарегистрировано тысяча НПО, СМИ и десятки партий, но их влияние на гражданское участие и политический процесс обычно довольно низкое.**

### Миф третий

**Гражданское общество — благо, а государство — неизбежное зло.**

Политическая история показывает, что государство действительно могло существовать без гражданского общества, а гражданское общество не может функционировать без государства, которое берет на себя стратегическую функцию управления

всеми политическими, социальными и экономическими подсистемами.

Хотя можно согласиться с тем, что гражданское общество появляется после разделения сфер влияния между государством и гражданином, что закреплено не только в Конституции, но и через формирование многочисленных «сторожевых псов», защищающих частные права и общественные интересы. В то же самое время, **конкурентоспособность государственных структур в современном мире в значительной степени определяется степенью развитости гражданского общества и его взаимодействия с политической системой**, которая нуждается в петле обратной связи и в многочисленных индикаторах, указывающих на правильность или ошибочность проводимого политического курса.

## Миф четвертый

**Конкурентоспособное государство можно построить, имея слабое гражданское общество.**

К сожалению, на официальном уровне сложилось ошибочное мнение о том, что конкурентоспособность страны определяется только уровнем ее экономического развития, ростом ВВП или индустриально-инновационными программами. Хотя наличие прозрачной системы правил предполагает присутствие структур, которые заинтересованы в максимальной транспарентности всех сфер общественной жизни и имеют возможность контролировать выполнение этих самых правил. Естественно, что к этим структурам относятся многочисленные акторы, формирующие гражданское общество и плюралистическую среду.

Конкурентоспособная экономика не может быть без конкурентоспособного государственного аппарата, а конкурентоспособный аппарат без сильного гражданского общества.

## Миф пятый

**Полноценное гражданское общество можно быстро сформировать в транзитный период.**

Если взглянуть на постсоветское пространство спустя несколько десятилетий после развала Советского Союза, то можно увидеть, что одни республики достигли определенного, но не окончательного успеха в формировании гражданского общества, а другие нет. И последних намного больше, чем первых. В свое время, в Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 годы, которая была утверждена Указом главы государства, к институтам гражданского общества были отнесены: политические партии, профессиональные союзы, религиозные объединения, творческие, общественные и научные союзы и объединения, средства массовой информации, а также неправительственные организации, реализующие широкий спектр услуг для общества, осуществляющие различные виды деятельности, созданные в виде негосударственных фондов, некоммерческих учреждений, союзов (ассоциаций) юридических лиц, других организаций и инициативных групп в целях решения общественно-полезных задач.

Странным является то, что тогда в этот далеко неполный список не попали институты местного самоуправления, которые во многих странах являлись первыми кирпичиками в здании гражданского общества, так как фундаментом было расширение демократических прав и свобод.

В целом, если суммировать основные характеристики гражданского общества, то его «скелет», «мышцы» и «кожу» будут составлять следующие элементы:

### Негосударственные, некоммерческие организации;

- неправительственные off-line и on-line СМИ, а также социальные сети;
- эффективная система местного самоуправления;
- религиозная, политическая и национальная толерантность к инакомыслию;
- наличие такого феномена, как «общественное мнение», с которым могли бы считаться государство и бизнес;
- развитый механизм «социального партнерства» с участием бизнесструктур;
- готовность и самое главное наличие правовых и политических возможностей для граждан участвовать в общественной жизни в любой форме, в том числе в форме митингов, демонстраций, пикетов, составлении и подаче петиций, участию в парламентских слушаниях.

### Основные индикаторы, определяющие уровень развития гражданского общества:

- вертикальная и горизонтальная децентрализация власти;
- увеличение количества и повышение качества существующих точек доступа к процессу принятия политических решений;
- наличие благоприятной для развития институтов гражданского общества законодательной базы;

- партнерские взаимодействия институтов гражданского общества с бизнесом и властью;
- развитие органов местного самоуправления;
- более активный рост среднего класса.

Но казахстанская политическая конструкция все еще несет на себе значительные следы советской посттоталитарной системы, главной характеристикой которой является атрофированность ее «входов» на уровне восприятия внешних импульсов и информации снизу. Таким образом, можно предположить, что для транзитных государств, к которым относится и Казахстан, скорее было характерно не гражданское, а протогражданское общество.

## Особенности протогражданского общества в Казахстане

### 1. Подчиненная роль элементов протогражданского общества в отношениях с государством, так как правила игры устанавливает власть.

Если в одних странах институты гражданского общества и государственные структуры развивались почти параллельно, то в других политических системах, к которым относятся многие постсоветские республики, государство изначально играло доминирующую роль.

До 2000-х годов, власть в Казахстане практически не обращала серьезного внимания на развитие и становление неправительственного сектора. Этому есть вполне объективные причины, так как все 90-е годы шел процесс выстраивания политической и экономической системы суверенного Казахстана после развала Советского Союза. Лишь с 1995 года наметился тренд формирования так называемой «жесткой исполнительной вертикали» во главе с первым

президентом, который продолжался все годы его правления. Кстати, это объясняет довольно интересную закономерность неравномерного распределения внимания государства к тем или иным институтам гражданского общества. В частности, более жесткий подход применялся по отношению к политическим партиям, профессиональным союзам и средствам массовой информации. И это имеет вполне логическое объяснение. Данные институты, с точки зрения власти, являются потенциальными политическими игроками, которые, в условиях политической монополии, должны быть под жестким контролем. Что касается профсоюзов, то опыт Польши и других восточноевропейских стран хорошо показал, что они могут представлять собой серьезную политическую силу, которую в нашей республике целенаправленно ослабляли, в том числе с помощью иностранного и местного бизнеса.

В свою очередь, в начале 2000-х годов, когда процесс политической и экономической институционализации, с точки зрения элиты, уже набрал обороты, государство решило найти место в этом процессе и неправительственному сектору. В 2001 году принят закон РК «О некоммерческих организациях», а в 2002 году не только «Концепция государственной поддержки неправительственных организаций», но и новый закон РК «О политических партиях», устанавливающий более жесткие условия для создания и функционирования партийных организаций. В 2003 году правительство Казахстана утвердило программу государственной поддержки неправительственных организаций на 2003–2005 годы, что ознаменовалось проведением первого Гражданского форума с участием президента Республики

Казахстан. В апреле 2005 года был принят закон РК «О государственном социальном заказе», который дал государству серьезный финансовый рычаг для контроля неправительственного сектора. Интересным совпадением или закономерностью является то, что закон РК «О государственном социальном заказе» был принят в 2005 году, когда в соседнем Кыргызстане произошла первая смена власти. В самом Казахстане данное событие вызвало довольно нервную реакцию властей, которые начали массовую проверку деятельности всех НПО, кто имел грантовую поддержку со стороны международных фондов. Вполне возможно, что именно внешние факторы заставили казахстанские власти поменять свою стратегию по отношению к неправительственным и некоммерческим организациям, в том числе с точки зрения использования финансового рычага. Кроме этого, к началу 2000-х годов, благодаря благоприятной ценовой конъюнктуре на мировых рынках сырья, в бюджете появились дополнительные финансовые ресурсы, которые можно было бы направить на финансирование тех или иных проектов с участием институтов протогражданского общества. В результате, была принята «Концепция государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан и программа государственной поддержки неправительственных организаций Республики Казахстан на 2003–2005 годы», тем более что в Конституции был отменен запрет на государственное финансирование общественных объединений.

Апофеозом всей этой регулятивной деятельности государства явилось создание все тех же многочисленных фейковых социальных и политических структур от партий до НПО, о которых говорилось чуть выше. Если речь

идет о «третьем секторе», то его заменили многочисленные ГОНГО (Government Organized (или Operated) Non-Governmental Organization), которые были созданы по инициативе или при участии государства, часто подсаживающие их на иглу так называемого «социального заказа», который фактически являлся лишь поводом и намордником. Бывший главный редактор журнала «Foreign Policy», а также исполнительный директор Всемирного банка Мойзес Наим такие организации обозначил как инструмент внутренней политики недемократических стран, когда ГОНГО позволяют управлять политическими процессами, создавая иллюзию демократии<sup>1</sup>.

Если исходить из того, что изначально отношения между властью и НПО выстраивались неравноправные, а некоторые неправительственные организации негласно могли быть аффилированы с некоторыми чиновниками, участие в тендерах и реализация государственных грантов действительно часто напоминают имитацию бурной деятельности, в которой госструктуры отчитываются об очередном освоении денег, коррумпированные чиновники получают свои откаты, а прикормленные НПО занимаются, в основном, написанием красивых отчетов о якобы проделанной работе. Кстати, зависимость казахстанских НПО только от одного финансового источника, является ли это международный фонд или государство, приводит к еще одной существенной проблеме. Речь идет об «эффекте мотылька», когда жизнь многих неправительственных организаций быстротечна и завершается сразу после окончания грантовых денег.

И все это происходило на фоне новых трендов, когда, по сравнению с 90ми годами

прошлого века, можно было наблюдать определенный кризис либеральных прозападных идей в нашем обществе. Это привело к тому, что с политической сцены сошли многие провайдеры этих ценностей в лице политических партий, НПО или отдельных общественных деятелей. Сама общественная среда для прозападного лобби сильно сузилась по сравнению с 1990-ми, когда после развала СССР казахстанское гражданское общество строилось на западных либеральных ценностях. Эпоха прозападного романтизма также закончилась и в Казахстане вместе с сокращением количества его носителей. Если взглянуть в будущее, то можно увидеть несколько трендов. Во-первых, эпоха русскоязычной оппозиции закончилась, и на политическом поле страны появятся новые молодые казахоязычные политики и организации. Во-вторых, основными идейными мейнстримами будут два направления: национал-патриотическое и религиозное. И это придется учитывать всем политическим игрокам, как во власти, так и в оппозиции.

## 2. Низкий уровень политической и правовой культуры

Выделение фактора политической культуры является важным по двум моментам. Во-первых, он определяет, являются институты гражданского общества легитимными или нелегитимными акторами, разрешена или нет их деятельность по артикуляции интересов и оказанию влияния на политический процесс. Во-вторых, политическая культура оказывает влияние на способность и желание людей формировать и организовывать свои интересы и участвовать в групповой политике. Но в политической системе, где

господствует идеологический монизм, обычно подавляются все формы добровольной ассоциативной деятельности для обеспечения прочности единого центра абсолютной власти. Определенным «спусковым крючком» для роста опасения властей Казахстана по поводу возможной политизации казахстанских институтов протогражданского общества стала смена политических элит в Грузии, на Украине и в Кыргызстане. Не секрет, что в тот период официальными СМИ не только Казахстана, но и России, активно распространялась информация о том, что за этими процессами могли стоять иностранные, в основном, американские фонды, финансирующие не только оппозиционные партии, но и неправительственный сектор. И если в течение долгого времени власти Казахстана практически не обращали внимание на деятельность многочисленных местных и иностранных НПО, которые действительно были «независимыми» лишь только потому, что от них ничего не зависело, то после 2004 года первый удар был нанесен по иностранным некоммерческим организациям, действующим в Казахстане.

## 3. Отсутствие социально-экономической базы, необходимой для развития гражданского общества

Если исходить из того, что одним из условий возникновения гражданского общества является появление у граждан экономической самостоятельности на основе частной собственности, защиту которой гарантирует государство, то в Казахстане фактически отсутствует широкая социальная база для формирования такого гражданского общества.

В первую очередь, речь идет о среднем классе, который в Казахстане даже до мирового

<sup>1</sup> Moises Naim. Democracy's Dangerous Impostors. April 21, 2007. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/20/AR2007042001594.html>.

финансового и экономического кризиса составлял незначительный процент населения. В это же время, протосредний класс (социальная группа, которая стоит на границе между средним классом и малоимущими) был намного больше. Кризис действительно нанес серьезный удар по среднему классу в стране. Многие казахстанцы утратили свой социальный статус, вернувшись к протосреднему классу или даже к еще более низкой социальной кромке. У нас появились «новые бедные».

Но именно рыночная экономика может действовать на авторитарные режимы как мощный «растворитель». Хотя слабым местом Казахстана является то, что экономический рост в немалой степени зависит от благоприятных внешних факторов, которые достаточно нестабильны и это при том, что, как показывает мировой опыт, для эффективного воздействия рыночных реформ на политическую систему страны необходимо в среднем 20–25 лет. Для экономического роста необходима децентрализация экономики, что невозможно без хотя бы частичной политической либерализации.

#### 4. Отсутствие полноценной инфраструктуры гражданских инициатив и участия в общественно-политической жизни страны

На данный момент существующие институты протогражданского общества в Казахстане имеют лишь три инструмента для оказания ограниченного влияния на политический процесс:

- участие в реализации государственного заказа;
- участие в нормотворческой деятельности;
- не прямой лоббизм через использование СМИ и социальных сетей.

В первом случае, эти институты имеют прямой контакт с заказчиком в лице государства, что позволяет на определенных этапах контролировать процесс реализации тех или иных проектов, последствия которых для социальнополитической сферы может просчитать сама неправительственная организация.

Что касается второго инструмента, то, согласно закону «О нормативных правовых актах», при составлении планов подготовки проектов нормативных правовых актов учитываются предложения государственных и иных органов и организаций, в том числе научных, а также предложения иных заинтересованных лиц. Они вправе вносить предложения по разработке нормативных правовых актов или передавать на рассмотрение уполномоченных органов инициативные проекты таких актов.

То есть, формально эксперты тех же НПО допускаются к нормотворческой деятельности, и даже иногда способствуют принятию новых законов. Но это не системная работа, а скорее точечные проекты, которые одобряет сама власть без ущерба для политической монополии.

#### 5. Низкий уровень партнерских связей с бизнесом

Уровень взаимоотношений между бизнесом и обществом пока не вышел на стадию социального партнерства. Хотя самому бизнесу выгодно наличие сильного гражданского общества, отстаивающего демократические принципы. Это — гарант стабильности бизнеса, экономическая и политическая уверенность в завтрашнем дне, фактор прогресса и движения по демократическому пути. Объективно — в борьбе бюрократии и бизнеса — общество должно стать на сторону последнего. Неприкосновенность частной

собственности, публичность, законность и прозрачность, выгодны обществу, ибо делают бюрократию и бизнес понятными и подконтрольными ему.

## Прокрустово ложе протогражданского общества

В целом, если попытаться проанализировать особенности государственной политики по отношению к институтам гражданского общества в Казахстане, которая на долгое время законсервировала его протогражданский уровень развития, то можно выделить несколько характерных черт:

### 1. Неприоритетность развития гражданского общества

Несмотря на то, что в многочисленных официальных документах и заявлениях говорится о необходимости становления гражданского общества в Казахстане, государство старается сдерживать этот процесс в рамках политической целесообразности. Тезис о первичности экономики и вторичности политики привел к тому, что значительные усилия и колоссальные финансовые ресурсы в основном направлены на многочисленные амбициозные экономические программы. Возможно, это объясняет тот факт, что рост ВВП в республике обычно не увязывается с повышением Индекса человеческого развития. Даже председательство Казахстана в ОБСЕ не ускорило процесс становления в стране сильного гражданского общества. Более того, в этой сфере практически не было продемонстрировано ни одного позитивного тренда.

### 2. Деполитизация институтов гражданского общества

При наличии политической монополии состав участников политического процесса

всегда ограничен. Но в Казахстане, в отличие, например, от других стран Центральной Азии, таких как Узбекистан или Туркменистан, механизм контроля над обществом более разнообразен. В основном используются механизмы правового (через принятие ограничительных законов) и финансового контроля. Это позволяет фильтровать потенциальных политических игроков, поддерживать сторонников и наказывать политических противников.

На этом фоне вполне успешно проходит активная работа идеологов от власти по терминологической замене понятий, как, например, это происходит с использованием термина «управляемая демократия». В свое время политолог Э. Шилз называл это немного по-другому — «демократия под опекой». Но суть всех этих попыток сводится к тому, что Казахстан якобы еще не готов к демократии, для достижения которой предстоит сделать большой путь. Кстати, это нашло отражение в Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан на 2006–2011 годы, где был сделан акцент на том, что «общество становится гражданским лишь на определенной стадии демократического развития...». Довольно размытый тезис, так как непонятно, кто, когда и по каким критериям будет определять: достигли мы «определенной стадии демократического развития» или нет.

### 3. Реализация принципа «Разделяй и властвуй!»

С точки зрения власти, весь сегмент социально-экономической и политической жизни в Казахстане следует делить на «своих» и «чужих». «Свои» политические партии легко получают регистрацию и шанс попасть в парламент. В свою очередь, «чужие»

партийные структуры целенаправленно отодвигаются на позиции «аутсайдеров», сталкиваясь с большим количеством препятствий. «Свои» СМИ довольно быстро приобретают радиочастоты, телевизионный эфир и свидетельства о регистрации печатного органа для того, чтобы осваивать государственные финансы в рамках социального заказа. «Чужие» mass-media каждый день борются за выживание. Существенной проблемой также является процесс искусственного деления казахстанских НПО на «своих» и «чужих».

### Эволюция или реинкарнация?

Как отмечают некоторые эксперты, официальная трактовка понятия «гражданское общество» всегда была слишком институциональна, ибо делала акцент только на зарегистрированные организации, хотя, кроме них, существовали и незарегистрированные инициативные группы граждан, появляющиеся для решения локальных проблем. Но здесь возникает ключевое противоречие между желанием государства контролировать всех игроков социально-политической и экономической жизни через механизмы регистрации и лицензирования, и природой самого гражданского общества, которое наоборот старается снизить государственный контроль. Тем более, вспоминая вышеприведенные мифы, гражданское общество — это не простая совокупность каких-то институций, имеющих свидетельство о регистрации. Более того, оно включает в себя не только большое количество незарегистрированных и инициативных групп, но и скрепляет их деятельность некими общими ценностями и принципами. А с появлением социальных сетей, именно такие группы, в том числе в форме волонтерских движений,

постепенно переместили социальную активность из off-line в on-line. И здесь возникает ключевой вопрос: «Можно ли говорить о том, что протогражданское общество в Казахстане в форме сетевого сообщества выходит на более высокий уровень развития и на наших глазах возникает совсем иная форма гражданской активности, или же мы видим лишь реинкарнацию протогражданского общества в социальных сетях?». Скорее всего, и то, и другое.

С одной стороны, на наших глазах тестируются совсем иные формы социальной точечной мобилизации, имеющие разные цели и состав участников. Социальные сети создают «эффект домино», с точки зрения бурной реакции общественности на те или иные события в Казахстане. В американской политической науке такое явление называется «grass roots», то есть низовая активность, которая иногда может оказывать влияние на власть. И такая форма активности населения в Казахстане является позитивным трендом по нескольким причинам. Во-первых, повышается уровень политической культуры, так как наблюдается включенность в решение конкретной проблемы. Во-вторых, многих людей начинают волновать проблемы, которые раньше находились на периферии их жизненных интересов. В-третьих, на наших глазах растет культура волонтерского движения, что является одной из основ будущего гражданского общества. И повышение роли социальных сетей, в том числе с точки зрения информирования власти о тех или иных проблемах, является признаком так называемого косвенного, или непрямого лоббизма.

В известной научно-фантастической трилогии братьев Вачовски «Матрица» основная борьба идет между искусственной «Матрицей»,



к которой подключены тела людей, чью энергию используют умные машины, и последним городом человечества Сионом, расположенным под землей. В фильме этот город является олицетворением свободы. В реальной жизни определенные черты от Сиона наблюдаются у социальных сетей, которые в некоторых случаях даже бросают вызов «Матрице» в лице нетранспарентных и неконкурентных политических систем, напоминающих агента Смита. Социальные сети уже создают эффект камня, брошенного в пруд, с точки зрения бурной реакции общественности на те или иные события. «В силу того, что формируются многочисленные специфические сетевые связи между относительно автономными элементами политики, возрастает уровень самоорганизации и, одновременно, ослабевают возможности государственной власти применять технологии, основанные на принуждении. Можно констатировать, что система коммуникаций политического управления развивается в сторону децентрализации и фрагментации»<sup>2</sup>.

Пока казахстанские власти активно занимались зачисткой информационного поля, избавляясь от оппозиционных медийных структур и увеличивая подпитку государственных СМИ, у них под боком постепенно стало формироваться альтернативное информационное поле, которое не только стало выражать свое мнение, но даже пытается оказывать косвенно давление на государственные структуры посредством формирования общественного мнения.

В то же самое время, «арабская весна», возможно, заставила многие постсоветские элиты настроенно относиться к социальным

сетям, видя в них определенную политическую угрозу с точки зрения мобилизации масс и создания эффекта информационной «взрывной волны», которая пробивает попытки заблокировать источники информации. Скорее всего, такая эволюция интернет-сообщества уже настораживает казахстанские власти, так как именно в социальных сетях зарождается новая форма гражданского общества. У части населения протестные настроения ушли в on-line, в социальные сети. Разобравшись с политической оппозицией в off-line, власть решила взяться за «диванную оппозицию» в on-line. Тренд демонизации социальных сетей продолжится. И если рано или поздно будет принято решение о точечном или тотальном сетевом «blackout», то, в принципе, изобретать велосипед здесь не нужно. Например, порядок приостановления работы интернет-ресурсов предусмотрен в пункте 1 статьи 41–1 Закона «О связи», где говорится следующее: «В случаях использования сетей и (или) средств связи в преступных целях, наносящих ущерб интересам личности, общества и государства, а также для распространения информации, нарушающей законодательство Республики Казахстан о выборах, содержащей призывы к осуществлению экстремистской и террористической деятельности, массовым беспорядкам, а равно к участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, пропагандирующих сексуальную эксплуатацию несовершеннолетних и детскую порнографию, Генеральный Прокурор Республики Казахстан или его заместители вносят в уполномоченный орган предписание об устранении нарушений закона с требованием о принятии мер

по временному приостановлению работы сетей и (или) средств связи, оказания услуг связи, доступа к интернет-ресурсам и (или) размещенной на них информации».<sup>3</sup>

Но если власть начинает создавать новые искусственные преграды для социальной активности лишь только для того, чтобы обезопасить себя от критики, то возникает тот самый классический эффект парового котла. Бороться с протестными настроениями в Сети путем увеличения количества «красных флажков» нерационально, так как сами настроения никуда не денутся. Это то же самое, как рассматривать в качестве одной из мер по борьбе с экстремизмом и терроризмом насильственную стрижку бород или запрет ношения той или иной одежды представителями нетрадиционных религиозных направлений. Выглядит эффектно, но часто неэффективно. Ведь социальные сети — это сейчас единственный канал получения альтернативной информации для власти. Таким образом, благодаря Казнету, у чиновников могут появиться представления о том, какие протестные настроения есть в обществе, в каких сегментах, по каким вопросам и что делать, чтобы их минимизировать. В конечном счете, любая гражданская активность в рамках закона всегда лучше, чем подпольная асоциальная агрессия. Альтернативой может быть только слухократия и деятельность более радикальных структур, которые, в принципе, могут существовать и без Интернета. Сетевая цензура отбирает голос и возможность высказаться не только у общества, но также лишает власть способности адекватно реагировать на окружающую действительность, что в любом случае грозит дестабилизацией обстановки.

2 Крайнова К.А. Интернет как средство политической манипуляции в современном политическом управлении. Журнал PolitBook. Выпуск №2/2013 <http://cyberleninka.ru/article/n/internet-kak-sredstvopoliticheskoy-manipulyatsii-v-sovremennom-politicheskom-upravlenii>.

3 Закон Республики Казахстан от 5 июля 2004 года № 567-III «О связи» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.01.2018 г.). [https://online.zakon.kz/document?doc\\_id=1049207&mode=p&page=5#pos=0;0](https://online.zakon.kz/document?doc_id=1049207&mode=p&page=5#pos=0;0).

# Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций в Казахстане: ограничения и возможности для развития



**Роман Подопригора,**  
Директор НИИ публичного права  
Каспийского университета,  
доктор юридических наук, профессор

## 1. Введение

Вопросы правового регулирования деятельности некоммерческих организаций, в отличие от коммерческих, как правило, не вызывают серьёзного интереса в профессиональной юридической среде.

Это объясняется различными причинами, включая исторические. В советский период некоммерческие организации были преимущественно государственными и, соответственно, их деятельность регулировалась общими положениями Гражданского кодекса. Помимо идеологических структур (партийных, комсомольских), которые трудно рассматривать вне государства, о чьём правовом статусе вообще не задумывались,

а также колхозов, кооперативов и профсоюзов, существовали отдельные добровольные общества (общественные организации), но их было мало, в связи с чем отсутствовала необходимость в специальном регулировании<sup>4</sup>.

В постсоветский период возникло большое количество очень разнородных негосударственных некоммерческих организаций: добровольных обществ (общественных, религиозных объединений), организаций, оказывающих услуги (образовательные, медицинские учреждения), структур, аккумулирующих и распределяющих денежные средства (фонды), а также специфических организаций (коллегии

адвокатов, нотариальные палаты, кооперативы собственников квартир и др.).

Государство объединило их в Гражданском кодексе (1994) в отдельный вид юридических лиц с выделением двух критериев: а) отсутствие цели получения дохода и б) нераспределение полученного чистого дохода между участниками.

Но гражданское законодательство основывается на признании юридической личности и имущественных вопросов<sup>5</sup>. Для него нет разницы, создается ли организация для реализации политического конституционного права на свободу объединений или для оказания услуг на некоммерческой основе.

<sup>4</sup> См. об этом подробнее: Подопригора Р.А. Законодательство о некоммерческих организациях: гражданско-правовые проблемы // Гражданское законодательство Республики Казахстан и других постсоветских стран: прошлое, настоящее, будущее. Материалы междунар. научно-практ. конф., посвященной 75-летию академика НАН РК, д.ю.н., профессора М.К. Сулейменова (Алматы, 29-30 сентября 2016 г.) / Отв. ред. М.К. Сулейменов. – Алматы: НИИ частного права Каспийского университета, Казахстанский Международный Арбитраж, 2017. С. 203-209.

<sup>5</sup> См., например: Климкин С.И. Правовой мониторинг Закона Республики Казахстан от 16 января 2001 г. № 142-III «О некоммерческих организациях» <[https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=34713097#-pos=4](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34713097#-pos=4)>

<sup>6</sup> Посещен 14 октября 2021 г.

Впоследствии некоммерческим организациям и их видам были посвящены отдельные законы: о некоммерческих организациях (2001), общественных объединениях (1996), религиозной деятельности и религиозных объединениях (2011), политических партиях (2002), профессиональных союзах (2014), потребительском кооперативе (2001) и др.<sup>7</sup> В этих законах помимо воспроизведения норм гражданского законодательства появились положения административно-правового характера: обязательная регистрация, контроль за деятельностью некоммерческих организаций, отчетность в государственные органы. Прежде всего это касалось организаций гражданского общества, которые также называются в Казахстане неправительственными организациями. Настороженное отношение государства к таким организациям, с одной стороны, объясняет использование административного инструментария, с другой, — заставляет государство искать иные средства для влияния на организации гражданского общества: различные формы финансирования, партнерство, передача отдельных функций.

Конечно, современное законодательство, не в пример советскому, предусматривает различные возможности для деятельности некоммерческих организаций в самых различных сферах: собственности, трудовых отношений, участия в общественной жизни, партнерства с государством, социальной работы и т. д.

Но также очевидно, что правовое регулирование, сложившееся за годы независимости, нуждается в совершенствовании

и более адекватном реагировании на современные вызовы и проблемы.

## 2. Законодательные ограничения деятельности некоммерческих организаций

В казахстанском законодательстве содержится большое количество ограничений деятельности некоммерческих организаций.

Существуют ограничения, характерные для всех некоммерческих организаций.

Так, некоммерческим организациям дозволено осуществлять только те виды деятельности, которые предусмотрены их учредительными документами (в соответствии с п. 1 статьи 32 Закона о некоммерческих организациях, некоммерческая организация может осуществлять один вид деятельности или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством Республики Казахстан и соответствующих целям деятельности некоммерческой организации, которые предусмотрены ее учредительными документами). Систематическое осуществление деятельности, противоречащей целям юридического лица, является одним из оснований ликвидации некоммерческой организации (пп. 4, п. 2 статьи 49 Гражданского кодекса Республики Казахстан).

Неуставная деятельность может быть причиной приостановления деятельности некоммерческой организации по решению суда на основании представлений органов прокуратуры (п. 1 статьи 42 Закона о некоммерческих организациях).

Некоммерческая организация, осуществляющая деятельность за счет средств,

предоставляемых безвозмездно иностранными и международными организациями, иностранцами и лицами без гражданства, представляет отчет об использовании данных средств органам государственных доходов (п. 2 статьи 41 Закона о некоммерческих организациях). Позднее эта обязанность была воспроизведена в Налоговом кодексе (2008 и 2017 гг.). В этом требовании нет особой необходимости, поскольку некоммерческие организации и так предоставляют отчеты в государственные органы, а законность операций отслеживается банками и теми же государственными органами. Более того, странным выглядит регламентация данного требования в Налоговом кодексе, поскольку оно никак не связано с налоговыми обязательствами.

Своеобразным ограничением является установление типовой структуры органов управления некоммерческой организации: высший орган управления, исполнительный орган управления, контрольный орган; а также определение вопросов исключительной компетенции высшего органа управления (статья 39 Закона о некоммерческих организациях). Такая жесткая установка не позволяет некоммерческим организациям использовать схемы управления, отвечающие их требованиям.

В качестве ограничений следует также рассматривать более строгие процедуры государственной регистрации некоммерческих организаций, в процессе которой государство не только признает имущественный статус таких организаций, но и оценивает их полезность, общественную опасность и пр.

<sup>7</sup> Иногда статус различных некоммерческих организаций закрепляется в законах, посвященных конкретной сфере (Кодекс о здоровье народа и системе здравоохранения (2020), Закон об образовании (2007), Закон о государственном имуществе (2011) или той или иной деятельности (Закон о государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан (2005), Закон о благотворительности (2015).

Ограничения также могут касаться отдельных видов некоммерческих организаций и содержаться как в общем законе о некоммерческих организациях, так и в специальных законах.

Особо следует выделить запрет на осуществление деятельности без регистрации общественным объединениям (статья 5 Закона об общественных объединениях) и религиозным объединениям (п. 11 статьи 3 Закона о религиозной деятельности и религиозных объединениях). Данный запрет противоречит как Конституции Республики Казахстан, так и взятым государством международным обязательствам, поскольку препятствует реализации фундаментальных прав человека.

Территориальные ограничения деятельности общественных и религиозных объединений создаются при неоправданном и не вызванном необходимостью разделении их на республиканские, региональные и местные объединения.

Некоммерческие организации, созданные в форме частного учреждения, общественного объединения, некоммерческого акционерного общества, общественного, корпоративного и частного фондов, объединения юридических лиц в форме ассоциации (союза), обязаны ежегодно представлять в соответствующий государственный орган сведения о своей деятельности (п. 5 статьи 41 Закона о некоммерческих организациях). Эта обязанность является дискриминационной, поскольку установлена только для некоммерческих организаций.

Важно также упомянуть проблематичные статьи об административной ответственности общественных объединений, которые

в нарушение всех принципов правовой ответственности, содержат наказание за неопределенные нарушения. Так, в соответствии с ч. 2 статьи 489 Кодекса об административных правонарушениях (2014), общественные объединения подлежат привлечению к ответственности за совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, нарушающих законодательство Республики Казахстан. Причем санкция, помимо предупреждения или штрафа, предусматривает также приостановление деятельности общественного объединения на срок от трех до шести месяцев. Если в других случаях субъекты несут ответственность за конкретные правонарушения, то в случае с общественными объединениями, все возможные и конкретные правонарушения охватываются формулировкой: действия, нарушающие законодательство Республики Казахстан.

### 3. Правовые возможности для развития некоммерческих организаций

Правовые возможности для развития некоммерческих организаций связаны с решением как концептуальных проблем правового регулирования, так и проблем юридико-технического свойства. В частности, к ним относятся:

1. Разделение правового регулирования на то, которое относится к вопросам частного права и решает вопросы создания и прекращения деятельности некоммерческих организаций, юридической личности и имущественного положения, и то, которое относится к вопросам публичного права: обеспечение реализации права на свободу объединений, взаимодействие

с государственными органами, участие в общественной жизни.

2. Установление закрытого перечня некоммерческих организаций без возможности создания новых форм таких организаций.
3. Устранение атавизмов в нормативных правовых актах, больше характерных для полицейского государства. В частности, требования обязательной регистрации общественных и религиозных объединений или предоставления отчетности об иностранном финансировании.
4. Отход от так называемой специальной правоспособности некоммерческих организаций (связь с уставными целями и задачами). Это не означает абсолютного дозволения всех видов некоммерческой деятельности, однако, запреты заниматься какой-либо деятельностью должны прописываться в специальных законах.
5. Предоставление некоммерческим организациям права самостоятельно устанавливать свою систему управления.
6. Отказ от жёсткого деления общественных и религиозных объединений на республиканские, региональные и местные или отказ от территориальных ограничений деятельности местных и региональных религиозных объединений.
7. Предоставление права общественным и религиозным объединениям создавать многозвенные объединения, которые будут признаваться не отдельным видом юридических лиц (ассоциация (союз) юридических лиц), а таким же

общественным или религиозным объединением.

8. Признание в качестве структурных подразделений многозвенных общественных или религиозных объединений не только филиалов и представительств, но и юридических лиц, входящих в состав многозвенных объединений.
9. Исключение положения о ликвидации некоммерческой организации в случае систематического осуществления деятельности, противоречащей целям юридического лица.
10. Исключение положений об административной ответственности некоммерческих организаций за:
  - совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определенных уставами этих общественных объединений (ч. 1 статьи 489 КоАП);
  - осуществление религиозным объединением деятельности, не предусмотренной его уставом (ч. 4 статьи 490 КоАП);
  - совершение руководителями, членами общественного объединения либо общественным объединением действий, нарушающих законодательство Республики Казахстан (ч. 2 статьи 489 КоАП);

- непредставление, несвоевременное представление, а равно представление некоммерческими организациями в уполномоченный орган в сфере взаимодействия с неправительственными организациями недостоверных или заведомо ложных сведений о своей деятельности (статья 489–1 КоАП);
- нарушение порядка представления сведений о получении денег и (или) иного имущества от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства или их расходовании (статья 460–1 КоАП);
- нарушение порядка публикации, распространения и (или) размещения материалов лицами, получающими деньги и (или) иное имущество от иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства (статья 460–2 КоАП).

Одни из указанных предложений могут быть легко решены. Другие потребуют более глубокой ревизии законодательства. Но в итоге, условия существования и деятельности некоммерческих организаций будут более комфортными.

#### Заключение

Сложность правового регулирования деятельности некоммерческих организаций может быть объяснена различными причинами: отсутствие опыта такого регулирования; многообразие некоммерческих организаций, исключающее применение к ним единых подходов; настороженное отношение государства к организациям гражданского общества, что предполагает чрезмерное использование административных институтов и др.

В постсоветской истории Казахстана уже можно обнаружить различные периоды, связанные с относительно либеральным законодательством (началосередина 90-х годов прошлого века) и с законодательством, в котором делался упор на контроль и надзор за некоммерческими организациями (последующие годы).

Очевидно, что дальнейшее развитие государства и общества невозможно без усиления гражданского сектора, львиную долю которого составляют некоммерческие организации. Подходы, направленные на сдерживание активности, должны смениться подходами, направленными на развитие некоммерческих организаций, расширение их сотрудничества с государственными органами в решении общественных и государственных проблем. Огромную роль в этом должно сыграть законодательство, определяющее правовые возможности и рамки деятельности некоммерческих организаций.

В процесс развития законодательства необходимо вовлечение самих некоммерческих организаций. Сегодня для этого созданы самые различные институциональные и правовые возможности (общественные советы при государственных органах, портал «открытые НПА» (площадка, которая содержит нормативно-правовые акты для обсуждения), публичные обсуждения, обращения в государственные органы). Но вовлечение должно быть не избирательным и не формальным, а учитывающим весь спектр мнений и подходов в регулировании. Только при таком условии законодательство о некоммерческих организациях будет качественным, учитывающим интересы граждан, их объединений и организаций, общества и государства.

# Финансирование и налогообложение деятельности НКО: вызовы и пути их решения



**Наталья Янцен,**  
Общественный фонд «Формирование налоговой культуры»

Финансовая устойчивость и в целом финансовая деятельность некоммерческих организаций в Казахстане зависят от многих факторов, связанных с особым правовым статусом НПО как некоммерческой организации.



Рассмотрим более подробно, как специфика деятельности влияет на финансовую устойчивость НПО.

## 1. Деятельность НПО возможна только в рамках уставных целей и задач

Например, если организация занимается реабилитацией людей с инвалидностью, то и предпринимательскую деятельность может осуществлять только в рамках этих целей. Если она планирует получать дополнительный доход, например, от продажи кофе в кофе-автоматах, — это может быть расценено как нарушение устава и уставной деятельности.

Это требование распространяется и на участие в конкурсе на получение государственных грантов и государственного социального заказа.

Поэтому если НПО решит расширить свои виды деятельности и получить финансирование на реализацию более широкого круга задач, чем было обозначено в ее Уставе, ей необходимо будет вносить изменения в Устав. Без этого НПО имеет налоговые риски признания полученных

доходов на деятельность, отсутствующую в Уставе, в качестве доходов, не попадающих под льготное налогообложение. А это при негативном сценарии налоговой проверки приведет к доначислению корпоративного подоходного налога (далее по тексту — КПН), начислению пени и штрафов.

Это условие применяется и в отношении налоговых льгот. Так как все налоговые льготы, предусмотренные в законодательстве на полученные безвозмездные доходы разного вида (гранты, благотворительная и спонсорская помощь и т.д.) предоставляются при условии осуществления деятельности в рамках уставных целей и задач.

Таким образом, данное требование законодательства в отношении предпринимательских доходов НПО является своего рода ограничением для финансовой устойчивости НПО.

## 2. НПО имеет возможность получать финансирование из различных источников

**Источниками финансирования могут быть как некоммерческие, так и предпринимательские доходы:**

- некоммерческие доходы в виде грантов международных, зарубежных и казахстанских организаций; государственного гранта через Некоммерческое акционерное общество «Центр поддержки гражданских инициатив» (Далее — НАО «Центр поддержки гражданских инициатив»); благотворительной и спонсорской помощи от юридических и физических лиц; членских взносов;
- коммерческие доходы от социальных видов деятельности, предусмотренных в Уставе, в том числе в рамках государственного социального заказа, а также вознаграждения по депозитам.

Широкие возможности большого количества различных источников финансирования при их успешном использовании способствуют финансовой устойчивости НПО. Вместе с тем в последние несколько лет грантовое финансирование НПО от зарубежных и международных доноров существенно уменьшилось. В стране закрылось несколько представительств иностранных некоммерческих организаций, которые раньше выделяли гранты казахстанским НПО. Произошло некое перетекание средств финансирования НПО от международных и зарубежных организаций к государственному финансированию напрямую и через специально созданную структуру НАО «Центр поддержки гражданских инициатив», на 100% зависимую от бюджетных средств и подотчётную государству по своим

расходам на выданные гранты. Таким образом финансирование со стороны государства частично заменило иностранное грантовое финансирование, но это снизило роль и саму деятельность НПО до тех целей и мероприятий, которые необходимы и/или разрешены государством.

## 3. Наличие налоговых льгот

Некоммерческие организации имеют ряд льгот по налогообложению. В частности, не подлежат обложению корпоративным подоходным налогом доходы НПО в виде грантов, благотворительной и спонсорской помощи, государственного социального заказа, вознаграждения по депозитам. Деятельность по безвозмездным доходам в виде грантов, благотворительной и спонсорской помощи не признается оборотом по НДС.

Также освобождены от индивидуального подоходного налога и социальных платежей различные выплаты из грантовых средств (кроме оплаты труда) физическим лицам, являющимся резидентами Республики Казахстан; оплаченные за физических лиц расходы на проезд, проживание и питание по деятельности в рамках уставных целей НПО. Не облагается индивидуальным подоходным налогом и социальными платежами благотворительная и спонсорская помощь, которую НПО оказали физическим лицам, являющимся резидентами Республики Казахстан. Освобождены от социального налога расходы работодателя в виде доходов работников, полученных за счет средств грантов; есть также другие налоговые льготы, связанные с владением недвижимостью и земельными участками.

Наличие налоговых льгот позволяет НПО использовать имеющиеся финансовые ресурсы в большем объеме за счет экономии на налогах, что способствует финансовой устойчивости. Однако в сфере налогообложения существует и ряд нерешенных вопросов, которые делают деятельность НПО уязвимой, в том числе со стороны финансовой устойчивости.

## Рассмотрим некоторые из них:

1. Невозможность воспользоваться льготами тем НПО, которые не признаются некоммерческими в целях налогообложения

Как указано в статье 289 Налогового кодекса Республики Казахстан, некоммерческой признается организация, имеющая статус некоммерческой, в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан, за исключением некоммерческих акционерных обществ, учреждений, потребительских кооперативов, кроме кооперативов собственников помещений (квартир), объединений собственников имущества многоквартирного жилого дома, которые осуществляют деятельность в общественных интересах и соответствуют следующим двум условиям:

- не имеют цели извлечение дохода в качестве такового;
- не распределяют полученный доход или имущество среди участников.

Таким образом, НПО, которые зарегистрированы в организационно-правовых формах общественного объединения, фонда, религиозного объединения, объединения юридических лиц, ассоциации (союза), кооператива собственников квартир (помещений) и в иной форме, предусмотренной

законодательными актами, признаются некоммерческими организациями в целях налогообложения и вправе пользоваться налоговыми льготами, предусмотренными для НПО. К иным организационно-правовым формам относятся нотариальные палаты, коллегии адвокатов, торгово-промышленные палаты, палаты аудиторов и палаты оценщиков. Особенности их правового положения регулируются отдельными законодательными актами. Тогда как некоммерческие организации, зарегистрированные в органах юстиции в форме учреждений, потребительских кооперативов, кроме кооперативов собственников квартир и помещений (КСК/КСП), в целях налогообложения не признаются некоммерческими организациями. Соответственно не могут использовать налоговые льготы, предусмотренные для НПО.

2. Наличие ограничивающего определения понятия «грант» и, соответственно, невозможность применения налоговых льгот по грантам

Налоговый кодекс дает определение такому виду дохода как «грант», в котором предусмотрен утвержденный Правительством список грантодателей — международных, зарубежных и казахстанских организаций, которым государство разрешило выдавать казахстанским НПО безвозмездные средства в виде грантов. Следовательно, не каждая зарубежная/международная/казахстанская организация, имеющая возможность и желание выдать грант казахстанской НПО, признается грантодателем на территории Республики Казахстан. Получая такие «гранты», НПО не сможет воспользоваться теми льготами, которые есть в Налоговом кодексе Республики Казахстан для грантовых средств.

Это обстоятельство не только вносит необоснованные ограничения, но и способствует возникновению ошибок в деятельности НПО и налоговых органов, которые уже приводили к спорным вопросам в рамках налоговых проверок.

3. Сложности в применении льгот по благотворительной помощи, оказываемой НПО физическим лицам, ввиду законодательных ограничений в определении благотворительной помощи

В соответствии с Налоговым кодексом Республики Казахстан, благотворительная помощь — это помощь физическим лицам в виде социальной поддержки. Под социальной поддержкой понимается помощь определенным категориям физических лиц; списки этих категорий разбросаны по десяткам нормативных актов, и их еще надо вычлнить. «Списочный» подход, требующий раскопок по нормативам актов, привел к тому, что пенсионеры, оказавшиеся в сложной финансовой ситуации, не являющиеся при этом инвалидами, не входят ни в одну из определенных категорий, а значит, не могут рассчитывать на благотворительную помощь. Отдельные заболевания, требующие серьезного и дорогого лечения, также не подпадают под эту категорию и т.д. и т.п.

В итоге за фактически оказанную благотворительную помощь лицам, которые очень в ней нуждаются, но которые при таком «списочном» подходе не были предусмотрены государством в качестве социально уязвимых лиц, НПО вынуждены платить налоги.

4. Необходимость оплачивать корпоративный подоходный налог с положительной курсовой разницы

Некоммерческие организации, получающие на свою деятельность грантовые и другие средства в иностранной валюте, обязаны осуществлять свои общественные проекты строго по бюджету и с целевым использованием средств. При этом полученные средства конвертируются в национальную валюту (тенге) в те сроки, которые требуются по соглашению с донором. Как правило, это происходит не в момент получения их на банковский счет, а в процессе выполнения социального проекта согласно календарному плану. В результате часто возникает положительная курсовая разница, которая не является на сегодняшний день льготированным видом доходов НПО и подлежит обложению корпоративным подоходным налогом на общих основаниях с другими юридическими лицами.

В бюджетах НПО не предусмотрены расходы на корпоративный подоходный налог на курсовую разницу, он по своей сути является не доходом (фактически полученными деньгами), а некой расчетной величиной учета валютных средств, их переводом в национальную валюту.

Все средства, вне зависимости от того, в какой валюте идут расходы на общественные проекты, некоммерческая организация обязана потратить в полном объеме на согласованные с донором цели и задачи и отчитаться по бюджету, поэтому доход по курсовой разнице в деньгах остается только на бумаге. Необходимость оплаты КПН является для некоммерческой организации несправедливым налоговым бременем, не подкрепленным реальным доходом. На сегодняшний день это проблемный вопрос, который не способствует финансовой устойчивости НПО.



При этом в Налоговом кодексе есть прецедент, когда в аналогичной ситуации не признается доходом от курсовой разницы пересчёт поступлений валютных средств в качестве финансирования филиалов и представительств головными офисами. Аналогичный подход к курсовой разнице некоммерческих организаций был бы решением вопроса.

**5.** Отсутствие налоговых стимулов для бизнеса и физических лиц для поддержания деятельности НПО и развития благотворительности в Республике Казахстан

На сегодняшний день в налоговом законодательстве Республики Казахстан имеется только одна налоговая льгота для организаций бизнеса, которая позволяет оказывать поддержку НПО. Но назвать льготой ее можно очень условно. Фактически государство разрешает на небольшой процент (3% для крупного бизнеса, подлежащего мониторингу, 4% для остального бизнеса) от чистого дохода юридического лица до налогообложения корпоративным подоходным налогом, сделать дополнительный вычет из его доходов. То есть, по сути государство разрешает приравнять выданную НПО помощь к коммерческим расходам бизнеса и не брать в казну корпоративный подоходный налог с этих расходов. Этой «льготой» могут воспользоваться только юридические лица и только те, которые работают в общеустановленном налоговом режиме и являются прибыльными, с точки зрения налогового кодекса. Но практически весь малый и большая часть среднего бизнеса работает в специальных налоговых режимах; не все являются прибыльными, хотя, по бухгалтерскому учету, могут быть таковыми. Поэтому количество организаций, которые вправе учесть выданную помощь в качестве своих налоговых расходов,

очень ограничено. Кроме того, такой законодательный подход, на наш взгляд, не является стимулом для поддержки НПО и развития благотворительности, поскольку не содержит никаких выгод для бизнеса, и никак не поддерживает стремление оказывать помощь. Он является лишь согласием государства на то, что у бизнеса могут быть такие расходы.

**6.** Отчетность перед государственными органами, включая отчетность по иностранному финансированию в органы государственных доходов. Контроль над доходами и расходами НПО со стороны банков Республики Казахстан

В настоящий момент контроль за поступлением средств в НПО осуществляется на основании Закона Республики Казахстан «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», и принятого на основании этого закона Приказа Министра финансов Республики Казахстан от 30 сентября 2020 года № 938 «Об утверждении Правил представления субъектами финансового мониторинга сведений и информации об операциях, подлежащих финансовому мониторингу, и признаков определения подозрительной операции».

Согласно Приказу все поступления и расходы некоммерческих организаций, исключительно в силу статуса НПО, относятся к категории «имеющие признаки подозрительной операции». Банки обязаны контролировать все операции НПО и передавать сведения в агентство по финансовому контролю, что и происходит на практике. В свою очередь, агентство по финансовому контролю передает данные в налоговые органы. Далее полученные сведения сравниваются со сведениями по иностранному финансированию, которые обязаны предоставлять НПО в налоговые органы Республики Казахстан, так как государство контролирует поступления и расходы некоммерческих организаций через отчетность по иностранному финансированию, за нарушение сроков или содержания которых следуют административные санкции, включая штрафы, приостановление деятельности и ликвидацию некоммерческих организаций. Такой контроль создает огромные угрозы для деятельности НПО в силу того, что законодательство не конкретизирует виды деятельности, финансирование на которые подлежит контролю и отчетности, а также порядок заполнения отчетности. Эта неопределенность приводит к различному и неоднозначному пониманию норм как со стороны НПО, так и со стороны налоговых органов, которые дают полярно разные ответы на одинаковые вопросы.

Кроме того, в налоговом кодексе отсутствует четкий алгоритм контроля над исполнением обязательств некоммерческими организациями по предоставлению сведений по иностранному финансированию, и поэтому механизмы контроля применяются произвольно. В конечном итоге это приводит к спорным ситуациям, к возможности точечного применения карательных мер со стороны государства через налоговые органы к тем НПО, которые по каким-то причинам необходимо нейтрализовать.

За незначительные нарушения в отчетности по иностранному финансированию не предусмотрены предупреждения, только штрафные санкции. Например, за ошибку в номере документа НПО могут наказать на 200 МРП (на 2021 год — это 583 400 тенге) с приостановлением деятельности.

За несвоевременное предоставление отчетности штраф составит 100 МРП (291 700 тенге). При том, что сами нарушения являются незначительными, не влекут никаких доначислений налогов, не представляют какой-либо угрозы государству и обществу, санкции неоправданно велики. Прецеденты по привлечению к ответственности уже есть и как раз точно применены именно к тем НПО, которые были причастны к мониторингу выборов в Республики Казахстан.

Также беспокоит тенденция к дальнейшему ужесточению государственного контроля и регулированию сектора и благотворительности. В частности, в настоящий момент обсуждаются поправки в законодательство в отношении благотворительной деятельности, смысл которых сводится к тому, что благотворительной деятельностью разрешат заниматься только тем организациям, которые войдут в перечень, созданный государством. На наш взгляд, это не только не даст возможности дальнейшего развития благотворительной деятельности в Казахстане, но и существенно сократит ее уровень. Так как вместо финансовых стимулов государство опять предлагает жесткое регулирование добрых дел. Все это не ведет к финансовой устойчивости НПО, так как лишает ее возможности осуществлять благотворительную помощь и получать на нее финансирование без специального разрешения государства. Перед огромным количеством некоммерческих организаций, которые на сегодняшний день занимаются параллельно и социальной поддержкой определенных групп, и благотворительностью встанет вопрос, как им теперь оказывать благотворительную помощь.

Таким образом, с одной стороны, законодательство содержит ряд налоговых льгот, которые способствуют финансовой устойчивости сектора НПО.

Но с другой, администрирование налоговой деятельности НПО, огромные штрафные санкции за незначительные правонарушения, которые можно применить практически к любой НПО, имеющей иностранное финансирование, предпосылки для государственного регулирования и контроля благотворительности создают реальные угрозы финансовой устойчивости НПО.

The background features abstract geometric shapes in shades of orange and red. A large, stylized number '2' is positioned on the left side, composed of fine, parallel lines. The overall design is modern and clean.

2

**Реальные истории  
НПО, практические  
кейсы**

---

## Программа АРГО «Партнёрство для инноваций»: от практики регионального сотрудничества к будущим стратегиям развития



**Кайша Атаханова,**  
*Советник по региональному  
развитию АРГО*

Несмотря на некоторый социально-экономический рост в развитии стран Центральной Азии и техническую донорскую помощь со стороны международного сообщества в период пандемии COVID-19, в регионе продолжает обостряться ряд социально значимых проблем, в том числе в области прав человека. Сегодня в странах остро стоят вопросы региональной безопасности и сотрудничества, пространство гражданского общества продолжает все больше сужаться на фоне пандемии. Поэтому при реализации программ развития особую значимость приобретают принципы эффективного сотрудничества в целях развития, согласованные странами-донорами в Пусане. С 2011 года в рамках Пусанского партнерства по эффективному сотрудничеству в области развития, программа повышения эффективности помощи впервые была изменена и расширена: вместо слова «помощь» используются сочетания «сотрудничество в целях развития»

и «партнерство в целях развития»; стороны называют друг друга «партнерами»; «эффективность помощи» уступает место «эффективному сотрудничеству в целях развития», а «сотрудничество для эффективного развития» относится к новой программе реформ Глобального партнерства для эффективного сотрудничества области развития.<sup>8</sup>

Принципы, согласованные в Пусане, стали принципами эффективного сотрудничества в целях развития:

- **Принадлежность развивающихся стран к приоритетам развития.** Партнерство в целях развития может быть успешным только в том случае, если его возглавляют развивающиеся страны, применяя подходы, адаптированные к конкретным ситуациям и потребностям страны.

- **Фокус на результатах.** Инвестиции и усилия должны оказывать долгосрочное воздействие на искоренение нищеты и сокращение неравенства, на устойчивое развитие и на укрепление потенциала развивающихся стран в соответствии с приоритетами и политикой, установленными самими развивающимися странами.
- **Инклюзивное партнерство в целях развития.** Открытость, доверие, взаимное уважение и обучение лежат в основе эффективных партнерских отношений в поддержку целей развития с признанием различных и взаимодополняющих ролей всех участников.
- **Взаимная подотчетность и подотчетность предполагаемым бенефициарам сотрудничества,**

8 <https://www.effectivecooperation.org/>.

а также нашим гражданам, организациям, избирателям и акционерам имеет решающее значение для достижения результатов. Прозрачная практика формирует основу для усиленной подотчетности.

Поэтому для АРГО, имеющей 10-летний опыт реализации донорских программ в области развития гражданского общества в Центральной Азии, важно не только соответствовать международным стандартам управления программой, но и поддерживать усилия доноров в практическом осуществлении принципов эффективности сотрудничества в целях развития. В данном контексте будет полезным поделиться успешным опытом АРГО в реализации Программы «Партнерство для инноваций — P4I», единственной платформы в Центральной Азии, направленной на развитие регионального сотрудничества между организациями гражданского общества (ОГО) из шести стран: Азербайджан, Туркменистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан. Региональный компонент программы «Партнерство для инноваций — P4I» был направлен на объединение организаций гражданского общества, продвижение и внедрение социальных инноваций, обмен фундаментальными знаниями и навыками в области инклюзивного участия и формирования современных парадигм, самоидентификации и видения развития гражданского общества в Центральной Азии.

Подход АРГО к реализации программы был максимально гибким и адаптивным, ориентирован на потребности стран, и региона в целом. При этом особое место в стратегии реализации программы «Партнерство для инноваций — P4I» занимала региональная

инфраструктура — центрально-азиатская сеть национальных некоммерческих организаций (НКО), которая взаимодействует на основе 10-летнего Меморандума о сотрудничестве с АРГО. Ниже мы приводим основные характеристики и особенности региональной инфраструктуры программы «Партнерство для инноваций — P4I»:

- Региональная инфраструктура программы «Партнерство для инноваций — P4I» НЕ является филиалами или представительствами АРГО в странах Центральной Азии. Это ключевые партнеры АРГО — некоммерческие организации со своей историей, ценностями, принципами и миссией. Эти НКО признанные лидеры в развитии гражданского общества в своих странах, они пользуются доверием и доступом к местным НКО, конструктивно сотрудничают с государственными агентствами и обладают достаточным потенциалом в управлении проектами. Важно, что АРГО как прайм-организация всей программы не предусматривает управленческих вмешательств внутри партнерской организации в рамках совместного проекта.
- Управление программой «Партнерство для инноваций — P4I» децентрализовано, применяется принцип совместного проектирования/ко-дизайна, когда ключевые партнеры постоянно участвуют в разработке программы, бюджетов и согласовывают решения и отчетность.
- Ключевые партнеры работали непосредственно с активити менеджерами USAID в странах, что обеспечило

горизонтальную, устоявшуюся связь через off line встречи, встречи в Zoom, WhatsApp, Telegram, электронную почту и пр. Это позволило активити менеджерам USAID в странах и программному менеджеру из регионального офиса USAID держать “руку на пульсе” прогресса в реализации Программы, обеспечивать координацию и содействие успешной реализации программы «Партнерство для инноваций» со стороны USAID.

- Партнеры Программы детально разрабатывали основные компоненты программы, основываясь на результатах совместных региональных исследований для запуска Программы, а именно: (1) общие тематические общие вопросы между Азербайджаном и Центральной Азией; (2) Выявление пробелов в продвижении прав людей с ограниченными возможностями, включая детей, в Азербайджане и Центральной Азии; и (3) проблемы женщин, покинутых жен трудовых мигрантов, и возможности решения этих проблем организациями гражданского общества в Азербайджане и Центральной Азии<sup>9</sup>.
- Региональная инфраструктура программы «Партнерство для инноваций — P4I» признает решающую роль информационных технологий и социальных сетей в Центральной Азии. Активная работа в виртуальном режиме с использованием социальных сетей программы «Партнерство для инноваций — P4I» в качестве надежного источника информации стала неотъемлемой частью деятельности партнеров и участников программы. Такие онлайн-

<sup>9</sup> Thematic common issues between Azerbaijan and Central Asia; (2) Identification of gaps in advancing the rights of people with disabilities, including children, in Azerbaijan and Central Asia; and (3) Female labor migrant issues, including addressing the needs of female-headed households abandoned as a result of labor migration, and the potential for addressing those issues by CSOs, in Azerbaijan and Central Asia.

платформы, как Zoom, Facebook, Tweeter, Telegram, Microsoft Teams, BlueJeans Network, WhatsApp, получили широкое распространение и значительно помогли преодолеть ограничения на поездки и личные встречи в период пандемии. Благодаря программе «Партнерство для инноваций — P4I» центрально-азиатские ОГО значительно улучшили свои навыки использования виртуальных платформ, что позволило улучшить взаимодействие с организациями гражданского общества, общение и доступ к надежной информации.

**По мнению ключевых партнеров, можно выделить семь сильных сторон региональной инфраструктуры программы «Партнерство для инноваций — P4I»:**

1. Управление программой является адаптивным, мобильным и интегрированным с акцентом на реальные потребности ОГО в странах, благодаря реализации программы через ключевых партнеров.
2. Подход АРГО очень позитивный и направлен на развитие коллегиального партнерства. Коллегиальность в программе «Партнерство для инноваций — P4I» — это открытость и нетворкинг, особый подход вовлечения партнеров и коллег без ощущения конкуренции, построенный на доверии партнеров, которые, в свою очередь, развивают чувство сопричастности к общему делу, и это объединяет их для достижения общих целей.
3. Партнеры видят себя устойчивой и прогрессивной сетью на региональном уровне. «Мы работаем автономно в странах, предлагаем и координируем наши

*инициативы в рамках целей программы «Партнерство для инноваций — P4I», уделяя особое внимание приоритетам страны и региональной принадлежности. Программа очень чувствительна к потребностям страны».*

4. Важно, чтобы у программы «Партнерство для инноваций — P4I» не было конфронтации с национальными правительствами. Должен быть сбалансированный подход, учитывающий потенциал как организаций гражданского общества, так и государственных органов. Программа «Партнерство для инноваций — P4I» в странах наладила надежные партнерские отношения с ключевыми государственными структурами, министерствами, парламентом. Программа послужила хорошим катализатором развития, способствовала диалогу и поиску решений, а также конструктивному сотрудничеству.
5. Все партнеры в странах работают встроенным образом, используя единый региональный подход. «*Это устойчивая и прогрессивная инфраструктура; дизайн программы обеспечивает автономию и региональный подход. У нас налажены эффективные партнерские отношения в сети, мы работаем на уровне инноваций и успешных практик, которые можно адаптировать в нашей стране.*»
6. Партнеры приобрели богатый опыт работы на уровне региона Центральной Азии и перенесли этот опыт на работу внутри страны, создали новые сети в стране. «*Важно, что Программа руководила нами нестандартно, поэтому в нашей деятельности всегда присутствуют элементы инновационного, нового подхода.*»

7. Разнообразие подходов к наращиванию потенциала организаций гражданского общества с помощью национальных и региональных инициатив, тренингов, курсов Веб-академии НКО, грантов, отчетности ценно тем, что все это сопровождалось наставничеством. Эта циклическая «прокачка» ОГО в Программе привела к замечательным результатам, к мультипликативному эффекту. Очень ценно использование различных инновационных подходов и технологий, а также институциональных грантов.

**Бобур Бекмуродов**, Член Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Председатель Общенационального движения «Юксалиш» отметил: **«Работа с помощью страновых партнеров — очень эффективный подход, который позволяет нам немедленно и точно определять потребности организаций гражданского общества, в то время как международным организациям требуется больше времени для исследований и анализа. Управление программой «Партнерство для инноваций — P4I» является прогрессивным и успешным, с индивидуальным подходом к потребностям страны и гражданского общества, поскольку Программа реализуется через партнерскую организацию, хорошо разбирающуюся в ситуации, практике и опыте в стране.»**

Важно, что региональная инфраструктура обеспечила организации гражданского общества устойчивыми, общедоступными платформами: Веб-академией НКО и мультимедийным порталом «Какие люди». Веб-академия НКО ([edu.cso-central.asia](http://edu.cso-central.asia)) и связанная с ней платформа Узбекистана ([studyorg.uz](http://studyorg.uz)) намного

превзошли первоначальные ожидания этого образовательного и обучающего ресурса. Эта уникальная платформа для наращивания потенциала — единственная в своем роде в Центральной Азии и определенно заполняет пробел в знаниях и продвигает новое поколение профессиональных лидеров гражданского общества. С момента запуска в 2018 году Веб-академия НКО охватила 2000 студентов из 17 стран, из которых 97 процентов — из целевых стран Центральной Азии. Поскольку это доступная платформа на базе Интернета и сотовой связи, Участниками Веб-академии НКО стали активисты гражданского общества, лидеры сообществ, женщины, предприниматели и т. д. в городах, а также в сельских и отдаленных районах. Веб-академия дает возможность приобретения знаний и навыков тем, у кого, в противном случае, не было бы такой возможности.

Кроме того, в течение четырехлетней программы информационный портал «Какие люди» ([cso-central.asia](http://cso-central.asia)) достиг в общей сложности более одного миллиона посетителей из 140 стран, в том числе 798 132 человек из региона Центральной Азии и Азербайджана.

Следует подчеркнуть, что Программа, получив доступ к самым отдаленным регионам Центральной Азии, вовлекла тысячи активных членов гражданского общества: общественные организации, волонтеров и активистов, лидеров местных сообществ и государственных агентств, обогащая ее многонациональностью — мультикультурным, языковым, этническим и традиционным разнообразием региона Центральной Азии. Благодаря управлению 101 малым грантом (6 региональных и 95 национальных) на общую

сумму 773 254 долларов США программа малых грантов оказалась очень успешной в обеспечении реального, долгосрочного и устойчивого воздействия. Программа активизировала более 40 региональных сетей и альянсов, реализующих совместные проекты в области защиты прав на достаточное жилье, ограничение производства и использование ртутьсодержащих продуктов, улучшение благосостояния пожилых людей и людей с инвалидностью, информирование местных сообществ о доступных зеленых технологиях и методах, расширение доступа женщин к социальным и экономическим ресурсам. К примеру, шесть региональных проектов благодаря каскадному эффекту и непосредственному участию 519 организаций гражданского общества и 105 органов местного самоуправления охватили в общей сложности 36 533 человека из отдаленных районов. Сотрудничество с государственными органами власти не только заложило основу для будущего взаимодействия гражданского общества и правительства, но и в перспективе значительно улучшит жизнь более 530 600 местных жителей в целевых странах. Программа «Партнерство для инноваций — P4I» реализовала региональные инициативы для нетворкинга ОГО в форматах Гражданских форумов, конференции Insights into Development, Innovation Fest, Innovation Labs, Школы Веб-академии НКО, Школы публичной политики и др. при участии лидеров организаций гражданского общества, международных консультантов и менторов, представителей академических кругов и СМИ из Центральной Азии, Южной Азии и за ее пределами. С 2016 года программа «Партнерство для инноваций — P4I» кардинально изменила

концепцию форумов и встреч и фактически произвела «перезагрузку» в секторе ОГО, расширив понимание, роль и пространство для гражданской активности и лидерства. Прделана большая работа по достижению самоидентификации гражданского общества. Были сформированы новые видения, стратегии, подходы и навыки для обмена опытом и знаниями как в Центральной Азии, так и за ее пределами. Был разработан стратегический документ «Взгляд в будущее — развитие гражданского общества в Центральной Азии 2025»<sup>10</sup>, определяющий современную роль, тенденции, портрет гражданского общества в образе «Я», и предложены новые идеи, приоритетные направления деятельности.

В целом, Программа «Партнерство для инноваций — P4I» сделала эволюционный шаг для институтов гражданского общества в применении инноваций в социальной сфере. Программа стала пионером в этой области, поскольку до этого ни у кого в Центральной Азии не было коллективного видения, знания того, как эффективно реализовать инновационный подход на практике. Эксперты отмечают, что, в первую очередь, программа «Партнерство для инноваций — P4I» имеет интеграционное значение, т. е. происходит непрерывный, ориентированный на результат формат работы и внедрение инновационных инструментов и подходов в деятельность организаций гражданского общества.

Ключевые партнеры программы получили колоссальный практический опыт и знания в области управления региональными программами по развитию гражданского общества. Более того, партнеры программы «Партнерство для инноваций — P4I» стали центральными организациями в развитии

<sup>10</sup> [http://cso-central.asia/wp-content/uploads/2020/05/Looking-into-the-Future-2025\\_Rus-final.pdf](http://cso-central.asia/wp-content/uploads/2020/05/Looking-into-the-Future-2025_Rus-final.pdf).

гражданского общества в своих странах — они работают как инфраструктурные организации, которые каскадным способом передают свои знания, опыт и практику от центра к локальным ОГО, местным сообществам. Так, например, в Узбекистане созданы шесть Коворкинг-центров, которые предоставляют рабочее пространство, ресурсы и техническую помощь более 3000 членам гражданского общества, гражданам и государственным учреждениям. Данная инициатива нашла поддержку со стороны Правительства Узбекистана и открытие коворкинг-центров для НКО за счет государства планируется по всем регионам страны.

**«Важно, что Программа «Партнерство для инноваций» направлена на развитие инфраструктурных организаций, которые работают над созданием благоприятной среды для развития гражданского общества. По сути, это острова, вокруг которых происходит рост и развитие гражданского общества»,** — отметил международный консультант по оценке программ и организационному развитию **Алексей Кузьмин**, Директор Компании «Процесс-Консалтинг», Российская Федерация.

Следует отметить, что региональная инфраструктура программы «Партнерство для инноваций — P4I» установила прочные партнерские отношения между ключевыми партнерами-исполнителями программы и правительством на национальном уровне. В Узбекистане — с Министерством юстиции, Парламентом и Координационным советом по развитию гражданского общества при Президенте Узбекистана; а на местном уровне — отделами юстиции и местной администрацией. В Казахстане — с Министерством информации

и общественного развития, Министерством иностранных дел, Министерством экономики, Институтом экономических исследований, Парламентом, местными акиматами. В Кыргызстане — с Государственным агентством по делам молодежи и Парламентом. В Таджикистане налажено сотрудничество с Национальным Общественным советом и общественными советами в регионах, с Комитетом по делам женщин и молодежи, местные хукуматами Раштской долины.

Центральные и местные органы власти признают ценность и важность программы «Партнерство для инноваций — P4I» в каждой стране Центральной Азии, особенно в Узбекистане, и поддерживают инициативы программы. Это связано с широкой осведомленностью общественности, прозрачностью процесса имплементации программы «Партнерство для инноваций — P4I» и успешного взаимодействия с заинтересованными сторонами.

По мнению **Алексея Кузьмина**, **«сбалансированная, конструктивная линия взаимодействия АРГО со всеми государственными органами и заинтересованными сторонами стимулировала мотивацию и повышенную ответственность партнеров».**

Очевидно, что в настоящий момент в Центральной Азии создана единственная в своем роде уникальная региональная инфраструктура, обладающая инструментами «мягкой силы» для обеспечения долгосрочного устойчивого воздействия на укрепление жизнеспособного гражданского общества в странах Центральной Азии. При этом созданная модель региональной инфраструктуры обеспечивает устойчивую

систему управления Программой развития, когда организационные изменения в партнерских организациях не влияют отрицательно на результаты Программы, тем самым создавая стабильность и поддерживая программный вектор для достижения цели.

Региональная инфраструктура программы «Партнерство для инноваций P4I» завоевала доверие как среди организаций гражданского общества, так и ключевых государственных органов, поэтому сейчас важно продолжать развитие сложившихся партнерских отношений, что обеспечит успешную реализацию будущих программ по поддержке гражданского общества в Центральной Азии.

АРГО и региональная программа «Партнерство для инноваций — P4I» демонстрируют новую модель «сотрудничества для эффективного развития», когда донор успешно реализует программу развития через местные организации — партнеров, тем самым обеспечивая инклюзивное партнерство, учет и адаптацию программы к потребностям стран, устойчивость результатов и долгосрочность воздействия программы.



# Общественная кампания по праву на благоприятную окружающую среду



**Вадим Ни,**  
*Председатель попечительского совета  
ОФ «Социальноэкологический фонд»,  
издатель экологического журнала Ливень.  
Living Asia*

## История вопроса

**30 декабря 2019 года Правительство Республики Казахстан внесло на рассмотрение Мажилиса Парламента проект нового Экологического кодекса взамен действующего на тот момент, принятого 9 января 2007 года. Прежний Экологический кодекс и все существующие до него версии экологических законов Казахстана включали норму, признающую право граждан на благоприятную окружающую среду. В правительственной версии законопроекта это право было определено пунктом 1 статьи 23.<sup>11</sup>**

В современном мире право на благоприятную окружающую среду в той или иной формулировке закреплено в законах большинства стран мира. 8 октября 2021 года на 48-й сессии Совета ООН по правам человека была принята резолюция 48/13, которая признает «право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду как право человека, которое необходимо для полного осуществления всех прав человека».<sup>12</sup> Впервые в истории подразделение Организации Объединенных Наций, чья миссия заключается в поощрении и защите прав человека во всем мире, приняло резолюцию, признающую здоровую и безопасную окружающую среду универсальным правом человека. В результате это право теперь прямо признается международным правом и это предполагает, что

оно должно быть закреплено в законах каждой из стран.

Однако в Казахстане все могло произойти с точностью до наоборот, и право на благоприятную окружающую среду, получившее признание еще в соответствии с Законом от 18 июня 1991 года «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР»<sup>13</sup>, могло быть исключено из национального законодательства в год его прямого признания в рамках международного права. Во время рассмотрения проекта Экологического кодекса Комитет по вопросам экологии и природопользования Мажилиса Парламента предложил исключить из этого законопроекта право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду. Это

<sup>11</sup> Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900001022>.

<sup>12</sup> Документ ООН A/HRC/48/L.23, URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/HRC/48/L.23> 9 Новости Организации Объединенных Наций, URL: <https://news.un.org/ru/story/2021/10/1412262?fbclid=IwAR3yJfL1dkw-ZuoyvugXfnNfla4Ckwalp40xdurj8nDDU Y6RC-oo8qXb8RpM>.

<sup>13</sup> Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», URL: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910003500\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910003500_).

предложение появилось 12 марта 2020 года в парламентской сравнительной таблице к проекту Экологического кодекса. В качестве юридического обоснования для данного предложения депутатов послужило то, что это право не имеет статуса конституционного права. Пункт 1 статьи 31 Конституции Республики Казахстан звучит как «Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека».<sup>14</sup>

Хотя не все права, устанавливаемые законами страны, должны получать признание в качестве конституционных прав.

До осени 2020 года сохранялась серьезная угроза того, что новая редакция Экологического кодекса будет принята Парламентом без нормы, признающей право на благоприятную окружающую среду. Важно отметить, что в марте 2020 года в стране стали вводиться жесткие карантинные меры, связанные с глобальной пандемией COVID-19. Они привели, среди прочего, к ограниченным возможностям общественного участия в рассмотрении законов Парламентом в условиях запретов на поездки и проведение массовых мероприятий. В результате предложение депутатов об исключении из законопроекта права на благоприятную окружающую среду обсуждалось первоначально в Парламенте без вовлечения в его обсуждение представителей общественности.

### Работа гражданского общества

В состав рабочей группы по подготовке заключений по проекту Экологического кодекса Республики Казахстан, сформированной в феврале 2020 года постановлением Комитета по вопросам экологии и природопользованию Мажилиса Парламента Республики Казахстан, был включен целый ряд представителей гражданского общества. 12 марта 2020 года, непосредственно накануне объявления карантина, состоялось обсуждение проекта нового Экологического кодекса в рабочей группе Мажилиса Парламента. Однако оно остановилось как раз на пункте сравнительной таблицы, которым предлагалось исключить из законопроекта право на благоприятную окружающую среду. Сразу после этого заседания в стране стали вводиться карантинные ограничения и открытое обсуждение проекта Экологического кодекса было временно приостановлено. Лишь в середине мая возобновилось обсуждение проекта нового Экологического кодекса в Мажилисе Парламента с участием представителей общественности, но уже в онлайн-режиме. При этом парламентская рабочая группа к тому времени уже рассмотрела часть сравнительной таблицы к законопроекту, включая пункт с предложением исключить право на благоприятную окружающую среду.

Внимание к этой проблеме было привлечено командой экологического журнала «Ливень. Living Asia» в апреле-мае 2020 года. В тот период действовали самые жесткие карантинные меры, что резко ограничило возможность проведения общественных кампаний. Даже выходить на улицу из дома можно было лишь в случаях острой необходимости, например, с целью покупки продуктов питания и медикаментов в непосредственной близости от дома. С учетом этого члены команды «Ливень. Living Asia» подготовили для информационной кампании видеобращение<sup>15</sup> с хэштегами **#ЖизньБезМаски** и **#ОставьтеНамЭкоправо**, снявшись для него каждый в своей квартире. Оно было распространено через веб-сайт и аккаунты в Instagram и Facebook экологического журнала. В последующий период видеобращение было переведено в формат письменного обращения к депутатам Мажилиса и министру экологии, которое поддержали также команды «Recycle Birge» и экологического общества «Зеленое спасение». Обращение заканчивалось словами: «Мы выражаем свое несогласие с предложением исключить п. 1 статьи 23 проекта «Экологического кодекса» «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду» и требуем оставить его в рассматриваемом законе, а также настаиваем на расширении формулировки, которая соответствовала бы формулировкам международных договоров, а именно: «Каждый имеет право на окружающую среду, благоприятную для его здоровья и благосостояния».

<sup>14</sup> Экологический журнал Ливень. Living Asia, URL: <https://livingasia.online/2020/05/18/pochemu-mymozhem-poteryat-pravo-na-chistuyu-okruzhayushhuyu-sredu/>.

<sup>15</sup> YouTube канал экологического журнала Ливень. Living Asia, URL: <https://www.youtube.com/watch?v=YWOBp0vcjg>.

С помощью обращений удалось привлечь внимание к этому вопросу не только со стороны экологической общественности, но и подведомственной организации Министерства экологии, геологии и природных ресурсов, разработавшей соответствующие разделы правительственного законопроекта. Они вступили в переговоры по предложениям депутатов с командой экологического журнала «Ливень. Living Asia».



В результате 18 сентября 2020 года появилось заключение Правительства на поправки депутатов Мажилиса Парламента к проекту Экологического кодекса, в котором было написано: «Поправка касательно изменения редакции пункта «обеспечение высокого уровня охраны окружающей среды и обеспечение благоприятной для жизни и здоровья человека окружающей среды» на следующую редакцию: «ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека» не поддерживается, т.к. право на благоприятную окружающую среду является: 1) естественным правом человека; 2) данная норма не противоречит Конституции Республики Казахстан и содержится в действующем Экологическом кодексе Республики Казахстан; 3) вытекает из норм международного права; 4) может вызвать общественный резонанс». Таким образом, Правительство прислушалось к мнению общественности и не поддержало предложение депутатов по исключению из законопроекта права на благоприятную окружающую среду.

В октябре 2020 года состоялось заседание по проекту Экологического кодекса в Мажилисе Парламента под председательством ее спикера и с широким кругом участников, приглашенных на заседание. Я как лидер команды «Ливень. Living Asia» принял участие в нем, чтобы сказать о необходимости сохранения в законопроекте права на благоприятную окружающую среду. Для того, чтобы эта интервенция была более эффективной и успешной, я дождался самого конца заседания, чтобы озвучить нашу позицию. Как известно, в большом потоке информации хорошо запоминается то, что стоит в ее начале и в конце.

## Полученный результат

2 января 2021 года в Казахстане была принята новая редакция Экологического кодекса. Пункт 1 статьи 13 данного закона признает право каждого «на благоприятную окружающую среду»<sup>16</sup>.

В результате общественной кампании, организованной командой экологического журнала «Ливень. Living Asia» и поддержки общественности право на благоприятную окружающую среду в Казахстане удалось отстоять. Оно является базовым экологическим правом, без которого права на доступ к экологической информации, участие в принятии экологически значимых решений и доступ к правосудию по вопросам окружающей среды, теряют свой конечный смысл. Они направлены на то, чтобы граждане могли добиваться от государства и загрязнителей улучшения состояния окружающей среды, в которой они проживают.

Без этого базового экологического права мы можем лишь получать ответы на наши вопросы, участвовать в качестве наблюдателей в заседаниях, бесцельно тратить время в судах, не имея возможности выразить определенные требования по безопасности и качеству экологических условий среды нашего обитания.

<sup>16</sup> Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет», URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400>.

# Гражданский альянс Казахстана как единая децентрализованная вертикаль общественной власти



**Бану Нургазиева,**  
*Президент Гражданского Альянса Казахстана*

## Предпосылки создания Гражданского альянса Казахстана

Демократизация Республики Казахстан была изначально курсом страны после обретения Независимости.

Без адаптации архаичной системы управления и общественно-политических институтов, доставшихся нашему государству после краха всесоюзной системы, никакая интеграция в мировое сообщество на авторитетных позициях была бы невозможна.

И первый президент страны Нурсултан Назарбаев выбрал курс на преобразование казахстанского политического организма сверху вниз, с тем чтобы в процессе управляемой эволюции процесс демократизации принял естественный и низовой характер.

Оплотом нового курса стало целенаправленное возвращение гражданского активизма и социального самоуправления через механизмы государственного протекционизма в отношении общественных групп по интересам — социальным, политическим, гуманитарным, благотворительным, экспертным, правозащитным.

## Бесструктурное управление НПО

На первых этапах формирования гражданственности по принципу «сначала экономика — потом политика» мобилизация общественности носила бесструктурный характер — на уровне взаимодействия отдельных разобщенных некоммерческих объединений.

Следующим стратегическим шагом консолидации общественного сектора стало внедрение понятия НПО, как определяющего для понимания сути общественных организаций, и их пока еще слабая консолидация в формате Гражданского Форума.

1-й Гражданский Форум, состоявшийся в 2003 году по инициативе Главы государства, ознаменовал выход третьего сектора на новую стратегически важную роль в обществе — опорного механизма для модернизации и демократизации.

С одной стороны, процесс подстегивался извне — влиянием международного сообщества, международных доноров, с другой — подкреплялся внутривластной инициативой со стороны идеологической вертикали государственной власти.

## Гражданский Альянс как коллективный разум неправительственного сектора

Две тенденции постепенно сошлись в одной точке — создание Гражданского Альянса, когда потребность в консолидации нарождающегося гражданского общества стала необратимой.

Создание Гражданского Альянса Казахстана стало логичным решением, объединившим

неправительственные организации Казахстана с целью устойчивого развития и продвижения демократических процессов в нашей стране, развития взаимовыгодного партнерства между казахстанским обществом, бизнес-структурами, международными организациями и государственными органами.

## Структура и система Гражданского Альянса Казахстана

Сегодня более 3000 НПО составляют структуру Гражданского Альянса, самого крупного представителя неправительственного сектора. Во всех регионах работают объединения, активно вовлеченные в локальную повестку и взаимодействующие со всеми сторонами процесса для качественных изменений жизни казахстанцев.

Гражданский Альянс, по своей сути, превратился в зонтичную организацию коллективного самоуправления с миссией построения единого гражданского сообщества Казахстана с постепенной стыковкой с мировым неправительственным сектором.

В процессе эволюции Альянс дрейфовал в направлении добровольного союза по социально-стратегическим интересам и наращивания переговорной силы гражданского общества с внешним миром.

Объединение юридических лиц в форме ассоциации «Гражданский Альянс Казахстана» (далее — ГАК) является республиканской некоммерческой организацией, представляющей собой союз некоммерческих организаций и общественных деятелей, созданный в целях обеспечения благоприятных правовых, экономических и социальных условий для реализации общественной инициативы и развития взаимовыгодного

партнерства между обществом и органами государственной власти Республики Казахстан, а также стимулирования и поддержки деятельности некоммерческих организаций.

17 региональных Гражданских альянсов с авторитетными лидерами, широкой сетью НПО и социальными партнерами во всех областях и в трех городах: Нур-Султан, Алматы и Шымкент — составляют уникальный потенциал ГАК.

### На базе ГАК создано 7 коалиций:

- Коалиция Сельских НПО
- Коалиция Активного долголетия
- Коалиция Общественного здравоохранения
- Коалиция OpenGovernmentPartnership
- Коалиция по защите прав потребителей
- Коалиция развития местного самоуправления
- Коалиция Экологов.

### ГАК для осуществления своей деятельности имеет следующие ресурсы:

- Ресурсный потенциал 17-ти региональных Гражданских альянсов, объединяющий НПО с широким социальным партнерством на городском, областном, районном и сельском уровнях.
- Пул заинтересованных в сотрудничестве профессиональных тренеров, экспертов, оказывающих консультационные услуги по созданию и развитию НПО, повышению качества реализации услуг в рамках государственного социального заказа, грантового финансирования.

## Инструмент гражданского контроля

Лидер нации в ноябре 2018 года на VIII Гражданском Форуме Казахстана особо отметил ГАК как сетевую организацию, объединяющую НПО с конструктивной гражданской активностью, подчеркнув необходимость «создания эффективного механизма гражданского контроля, в котором ключевая роль будет отведена Гражданскому альянсу Казахстана».

Главной миссией ГАК определено укрепление гражданского общества в Республике Казахстан для обеспечения социально-экономического роста страны.

Поэтому вопросы внедрения и налаживания необходимых механизмов взаимодействия государства и гражданского общества стоят в числе приоритетных целевых индикаторов.

Гражданский альянс Казахстана — это стратегический партнер Правительства и казахстанских бизнес-структур.

## Закономерности консолидации гражданского общества: локальный и глобальный уровни

Консолидация гражданского общества в Казахстане опирается на естественный социальный закон слияний и поглощений, продиктованных глобализацией. Однако территория гражданского общества в отличие от экономического поля имеет сугубо горизонтальную специфику: происходит не слияние и растворение, а автономное присоединение малых игроков к глобальной децентрализованной платформе защиты интересов.

Интеграционные процессы в рамках ГАК — это слияние без поглощений: автономная единица НПО получает в свое распоряжение всю мощь платформы общественных структур и точки доступа к региональным и глобальным социальным проектам и ресурсам.

### Объединительный потенциал Альянса

ГАК имеет кроссплатформенный характер и «открытый исходный код»: связывает воедино весь общественный спектр, вне зависимости от сфер деятельности.

На площадке ГАК равноценно представлены все силы: НПО, профсоюзы, этнообъединения, партии, религиозные структуры, движения, творческие и отраслевые объединения, любые некоммерческие ассоциации и общественные советы.

Аналогичная структура есть в каждом регионе.

Благодаря сетевой основе отношений внутри ГАК, его субъекты способны быстро координировать проекты любого уровня и вести высокоточные кампании по адвокации и лоббизму.

ГАК дает доступ к формированию повестки и приобретает сходство с парламентом для НПО.

### ГАК в эпоху Слышащего государства

Последним трендом развития Альянса стало его превращение в «исполнительную власть» Слышащего государства — новую структуру и одновременно алгоритм общественного самоуправления.

Закономерности социального развития Республики существенно расширили рамки понимания гражданского общества. Если изначально под ними подразумевались только некоммерческие общественные объединения, то ныне на платформе Альянса работают ранее нетипичные для него элементы: гражданские активисты, отраслевые некоммерческие объединения бизнеса, религиозно-этнические и партийные структуры, общественные советы.

Совершенно новый субъект гражданского общества, порожденный ситуацией пандемии COVID-19, — это мониторинговые группы, созданные для защиты граждан от угроз биологической безопасности в действиях как юридических, так и физических лиц. Мониторинговые группы являются новым контуром общественного самоконтроля.

### Ценностная консолидация внутри гражданского общества

За годы деятельности ГАК в среде НПО фактически размылись идеологические границы самосознания. Структуры гражданского активизма перестают делиться на своих и чужих по признаку финансового донорства, теперь неважно, какое у НПО финансирование: государственное или зарубежное.

Ментальность гражданского общества все более глобализируется и приобретает общие «корпоративные» черты и отличия, присущие гражданскому сектору в любой точке мира: это — острая социальность, индивидуализм и приверженность точечным изменениям мира и перехода патриотизма из локального в глобальное качество.

### Стабилизирующая роль Гражданского Альянса

Путь становления Гражданского Альянса не был простым. До сих пор не весь государственный аппарат осознает, что деятельность гражданских активистов направлена на развитие общества и улучшение качества жизни. Между тем, именно гражданский сектор первым сигнализирует о необходимости изменения устаревшего законодательства, возникающих опасных для граждан ситуаций, о необходимости усиления внимания государства к той или иной проблеме.

Без неправительственного сектора долгосрочная стабильность государства просто невозможна, потому что мы помогаем увидеть и правильно отреагировать на возникающие проблемы до того, как они становятся критичными для государства.

### ГАК в региональном развитии

Начиная с момента своего основания, ГАК проводит активную информационно-разъяснительную работу, интенсифицируя взаимодействие властных структур с активистами и лидерами общественного мнения, с международными фондами и партнерами из других стран.

Объединение усилий способствует более качественному росту жизни социума и, как результат, развитию экономики регионов.

Стабильность регионов является залогом инвестиционной привлекательности как для иностранных инвесторов, так и для отечественного бизнеса. Готовность активно сотрудничать с гражданским обществом позволяет сформировать наиболее удачные модели развития регионов.

## Защита интересов НПО

ГАК активно представляет интересы своих членов в госорганах и международных организациях, проводит разъяснительную работу с населением, разрабатывает предложения по актуализации законодательства в области гражданского развития неправительственных организаций, осуществляет экспертизу, мониторинг и оценку законопроектов, участвует в подготовке и обучении наблюдателей во время выборов, осуществляет непартийный контроль электоральных процессов, формирует культуру благотворительности, волонтерства и формирует социальную ответственность бизнеса.

Любое НПО, как саморегулируемая организация, изначально создается как правозащитная организация, поскольку защищает права и интересы конкретной социальной группы людей.

## Конвергенция бизнеса и гражданского общества в единый некоммерческий рынок

Совершенно новый тренд развития неправительственного сектора состоит в его взаимной интеграции с бизнесом и коммерческим сектором, включая квазигосударственный.

Для бизнеса гражданское общество становится самым сильным союзником в вопросах GR (взаимодействия с госорганами), реализации политики меценатства, благотворительности и социальной ответственности.

Точкой входа на мировые рынки в мировой элитный бизнес-сегмент на принципах ESG (Экологического, социального и корпоративного управления).

## Гражданское самоуправление под эгидой Альянса

Мы видим активно трансформирующийся мир, в котором демократические ценности должны сочетаться с сохранением безопасности для граждан, что требует иных стратегических и цивилизационных подходов в формировании долгосрочной стратегии развития общества.

Поэтому мы рассчитываем на активное участие НПО и гражданских активистов в постановке задач и их реализации для того, чтобы сохранить стабильность и процветание в нашем обществе.

Как говорил Махатма Ганди: «Начните менять в себе то, что вы хотите изменить вокруг». Для того, чтобы снизить региональные риски, нужно начать с трансформации нашего собственного жизненного пространства, чтобы сохранить устойчивость в гибкости.

Современный этап общественного развития требует пересмотра привычных форм общественной жизни. В первую очередь, человек должен осознать, что он может реализовать свои интересы не только через государство и с помощью государственных гарантий и механизмов, но и посредством полноценных институтов гражданского общества.

Наша общая задача — воплотить в жизнь концепцию **«Слышащего государства»**, которое оперативно и эффективно реагирует на все конструктивные запросы граждан. Только путем **постоянного диалога** власти и общества можно построить гармоничное государство, встроенное в контекст современной геополитики.

## Успешный кейс по реализации госсоцзаказа в тематике предотвращения дискриминации женщин или многодетных матерей



**Зульфия Байсакова,**  
*Председатель правления  
ОЮЛ «Союз кризисных центров»*

Обретение Казахстаном независимости и обширная общественно политическая трансформация 90-х годов обусловили развитие политической активности общества в Казахстане. Расширение масштабов и уровней политического плюрализма привело к созданию новых институциональных форм участия населения в управлении общественными процессами. Гражданское общество — это, в первую очередь, многообразие не опосредованных государством взаимоотношений свободных и ответственных граждан, живущих в условиях конкурентных рыночных отношений и демократического правового государства.

Женское движение в нашей стране за 30 лет прошло фазы зарождения, развития, расцвета, спада, стагнации и очередного этапа развития более зрелых форм. Сегодня в Казахстане действует более сотни женских НПО, есть ядро бессменных лидеров, профессионально работающих в поле гендерных вопросов.

Для достижения поставленных целей — предотвращения насилия в семье, развития гендерного равенства, формирования в обществе культуры, основанной на ценностях ненасильственных отношений, — НПО устанавливают партнерские отношения с государственными структурами.

Сотрудничество, обмен опытом работы и информацией, проведение совместных проектов, информационных кампаний рассматриваются как ценнейший ресурс развития и усиления друг друга ради достижения общих целей. Социальное партнерство, базируемое на чувстве солидарности и взаимной ответственности

за проблему, позволяет эффективно реализовывать многие проекты.

Другой формой устойчивого взаимодействия является вовлечение представителей НПО в деятельность межведомственных комиссий: по правам человека при Президенте Республики Казахстан, делам несовершеннолетних и защите их прав; по ввозу, вывозу и пресечению торговли людьми и т.д. при Правительстве Республики Казахстан.

В последнее время, несмотря на проводимую государством политику достижения гендерного равенства, в обществе наблюдается накопление определенного пессимизма относительно эффективности политики институтов западной демократии и гендерного равенства. Нередко выдвигаются аргументы в пользу традиционного (патриархального) способа организации гендерных отношений, возврата к полигамии и удержания женщин в рамках домашних обязанностей.



Официальное признание гендерного равенства как принципа демократической политики государства, достигнутое под давлением международного сообщества и женских НПО, в реальности не означает проникновения идеи равенства полов в повседневную жизнь казахстанцев. Идеи гендерного равенства с трудом усваиваются даже политиками, учеными и молодежью.

Со второй половины 90-х годов в Казахстане начало развиваться женское движение, направленное на защиту женщин от всех форм гендерного насилия. Деятельность кризисных центров направлена на создание комплексной профессиональной системы помощи и поддержки женщин, испытывающих разные формы насилия: от предоставления телефонного консультирования, доврачебной, психологической и юридической помощи, обеспечения безопасного проживания до привлечения внимания общества и государства к проблемам насилия в отношении женщин, адекватного наказания в отношении агрессоров.

Успешным примером эффективного сетевого сотрудничества является объединение ресурсов и создание национальной профессиональной сети Союза кризисных центров Казахстана, которая объединяет 19 организаций из 12 регионов страны, известных как успешные и активные НПО, деятельность которых направлена на продвижение защиты прав человека от всех форм дискриминации и гендерного насилия и формирования в обществе культуры ненасильственных отношений. Сетевое взаимодействие позволяет налаживать крепкие связи, вовлекать местных представителей власти в решение проблем защиты прав пострадавших от бытового

насилия и осуществлять информационный обмен.

Благодаря ОЮЛ «Союз кризисных центров» в 2005 году удалось внедрить и обеспечить деятельность Службы «Национальный телефон доверия для детей и молодежи» № 150 (далее — Служба НТЛДДиМ № 150) с целью установления экстренной связи для получения информации и поддержки детей и их родителей. По легко запоминающемуся трехзначному номеру из любого уголка страны можно дозвониться в удобное для ребенка время (круглосуточный режим дозвона) и получить психологическую помощь и консультацию по вопросам защиты прав детей анонимно и конфиденциально на казахском и русском языках, что позволяет обеспечить право ребенка быть услышанным. Это стало возможным при поддержке Комитета по охране прав детей МОН РК и Министерства внутренних дел РК. Служба НТЛДДиМ № 150 достигла уровня соответствия международным стандартам по организации деятельности служб «телефон доверия» для детей и была признана организацией Child helpline International одной из лучших в Тихоокеанском регионе. С каждым годом количество звонков, поступающих на телефон доверия, как от детей, так и от их родителей, возрастает. За 15 лет работы Служба НТЛДДиМ № 150 приняла более 2,5 миллионов звонков, завоевала доверие у всех категорий населения страны.

**Благодаря мероприятиям, проведенным совместно с НПО Казахстана, были подняты системные вопросы, выработаны рекомендации и достигнуты результаты по анализу обращений на телефон доверия № 150:**

- 2006 г.: результатом общественного обсуждения вопроса «школьных поборов» стало принятие «Типовых правил

деятельности попечительского совета и порядок его избрания», утвержденных Приказом исполняющего обязанности министра образования и науки Республики Казахстан 22 октября 2007 года.

- 2008 г.: по алиментным обязательствам родителей принято решение на уровне Правительства Республики Казахстан о «запрете на выезд должников из страны по решению суда» до полного погашения задолженности по исполнительным производствам, согласно Закона Республики Казахстан «Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей».
- 2013 г.: обсуждение вопросов жестокого обращения с детьми в семье инициировало в феврале 2014 года подписание Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия бытовому насилию», где внесена норма по расширению категории несовершеннолетних, подлежащих помещению в Центры адаптации несовершеннолетних.

Усилиями членов ОЮЛ «Союз кризисных центров» удалось добиться, чтобы вопросы бытового насилия были интегрированы в текущие программы многих министерств и ведомств. Стали внедряться образовательные программы для обучения полицейских работе с жертвами насилия. Красной нитью через все учебные материалы проходит принцип «нулевой терпимости» ко всем проявлениям насилия в отношении женщин и детей.

Помимо этого, ежегодно специалисты кризисных центров предоставляют более 20 тысячам женщин и детей юридические

консультации и психологическую помощь, обеспечивают социальное сопровождение, более 7 тысяч женщин с детьми получают услуги приютов.

Одним из эффективных проектов ОЮЛ «Союз кризисных центров» является разработка дорожной карты Социального центра для многодетных и малообеспеченных семей «Бақытты отбасы». В целях оказания всесторонней помощи многодетным и малообеспеченным семьям, укрепления их экономической самостоятельности и личной мотивации для выхода из трудной жизненной ситуации, с августа 2019 года в каждом районе г. Алматы функционируют центры «Бақытты отбасы». Центры работают по принципу «одного окна».

### В центрах многодетные и малообеспеченные семьи могут получить бесплатные консультации

- **юристов:** по вопросам жилищных отношений, оформления адресной социальной помощи (АСП), восстановления документов, алиментных отношений и др.
- **психологов:** по вопросам воспитания детей, проведения тренингов, выхода из трудной жизненной ситуации, конфликтов внутри семьи и т. д.
- **социальных работников:** по выявлению потребностей семьи и составлению индивидуального плана работы.

Налажена кружковая работа для детей (гимнастика, математика и логика, шахматы, английский язык); организованы курсы для мам (английский язык, визаж, массаж, парикмахерское дело, кройка и шитье, кулинария, вязание, компьютерная грамотность), также открыты кабинеты логопеда и арт-терапии.

В Центрах «Бақытты отбасы» зарегистрировано 33 тыс. человек. В 2021 году эта цифра увеличилась еще на 4643 человека. 35250 членов многодетных и малообеспеченных семей получили информационно-консультативную и ресурсную поддержку; 3700 участникам оказана методическая и юридическая помощь; 5694 человека прошли базовые тренинги Центра «Бақытты отбасы» по личностному росту, воспитанию детей, лидерству, семейным ценностям; 4676 взрослых и 382 ребенка обучались на курсах и в кружках по интересам.

К работе Центров и оказанию индивидуальной помощи привлекаются спонсоры. Спонсорскую поддержку в виде продуктовых корзин, одежды, предметов личной гигиены, игрушек получили 10099 человек. Оказана материальная помощь на сумму 11052 тыс.тенге. При поддержке спонсоров были организованы поездки 2338 детей на туристические и культурные объекты. 370 членов семей трудоустроены на постоянную или временную работу.

Все услуги, включая мастер-классы и обучающие курсы, члены многодетных и малообеспеченных семей могут получить по телефону или онлайн: в мессенджерах WhatsApp и посредством прямой трансляции в Instagram.

На базе центра «Бақытты Отбасы» в каждом районе реализуется программа «ISKER ANA», в которой предусмотрена поэтапная работа по трудоустройству многодетных матерей: от юридической и психологической помощи до направления на курсы по основам предпринимательства, составления бизнес-плана, открытия собственного бизнеса, получения гранта либо микрокредита.

В текущем году в целях трудоустройства и развития собственного бизнеса многодетных и малообеспеченных семей при спонсорской

поддержке были открыты четыре торговых точки в Ауэзовском районе города Алматы для реализации изделий ручной работы, в Алмалинском районе начал работу социальный швейный цех, в Турксибском районе открыт торговый дом «Искер Ана» по продаже товаров ручной работы многодетных матерей: национальных костюмов в современном стиле, курак-корпе, украшений в национальном стиле, одежды для женщин; также предусмотрены услуги по переделке и ремонту одежды.

На базе Национальной палаты предпринимателей «Атамекен» по программе «Начни свой бизнес» обучены основам бизнеса 506 человек, в т.ч. 290 из многодетных и 216 из малообеспеченных семей.

Несмотря на эти достижения, сохраняется и множество проблем. Пандемия COVID-19 усугубила существующее неравенство для женщин и девочек во всех сферах — от здравоохранения и экономики до безопасности и социальной защиты. Карантинные ограничения в период пандемии обнажили многие проблемы в современном обществе, в том числе показали отсутствие системы в борьбе с бытовым насилием в Казахстане, а также продемонстрировали несостоятельность мер, которые направлены на изменение поведения агрессора, повышение его ответственности за совершенные противоправные действия в отношении близких людей. Так, в период чрезвычайного положения в связи с самоизоляцией в Казахстане увеличилось число обращений жертв насилия. Об этом свидетельствует и официальная статистика: на 25% возросло число правонарушений в семейно-бытовой сфере; вынесено около 37 тысяч защитных предписаний; установлено

4 800 особых требований к поведению агрессора. Жертвам бытового насилия трудно выходить на связь с полицией или правозащитными организациями из-за тотального контроля со стороны агрессора, поэтому многие абоненты звонили на наш короткий телефонный номер или писали на ватсап. В течение весны 2020 года в Службу «Национальная телефонная линия доверия для детей и молодежи» № 150 поступили сотни обращений с жалобами на бытовое насилие: в марте — 199, в апреле — 503, в мае — 491. Более 250 обращений о помощи в виде СМС, сообщений на ватсап (тел. +7 708 106 0810) и на сайт ([www.telefon150.kz](http://www.telefon150.kz)). При этом, у каждой второй звонившей женщины два или три ребенка, у каждой пятой — четверо и более детей. Во время карантина, с 16 марта по май 2020 года в «Кризисный центр для жертв бытового насилия» города Алматы поступило 57 человек, из них 39 несовершеннолетних. А между тем, дети, являясь потенциальными жертвами или свидетелями насилия, переживают те же психологические последствия, что и жертва.

К сожалению, несмотря на все усилия общественного движения, в стране по-прежнему повсеместно действуют дискриминационные традиции, законы и социальные нормы. Мы видим связь между гендерным неравенством и безопасностью женщин: чем выше уровень неравенства, тем ниже уровень безопасности. Потому что в условиях неравенства женщина имеет меньше прав и возможностей, а это создает благоприятные условия для совершения насилия и унижения женщин.

### Поэтому продолжая работу в направлении гендерного равенства, наш Союз обращает внимание на несколько важных проблем в области защиты прав женщин. Необходимо:

1. Внедрять принцип кейс менеджмента – ведения случая одним специалистом. Речь идет о комплексном социально-ориентированном подходе к организации помощи членам семьи, с учетом количественных и качественных индикаторов оценки эффективности мероприятий. Это позволит при оказании помощи различными ведомствами не вырывать человека (взрослого или ребенка) из семьи и будет способствовать сохранению и укреплению семьи.
2. Проанализировать национальное законодательство Республики Казахстан и привести его в соответствие с международными обязательствами и международными стандартами по развитию гендерной политики. Присоединиться к Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, № 210, Стамбул, 11.V.2011 (Президент Республики Казахстан дал поручение Правительству);
3. Принять меры по полной имплементации положений Конвенции о правах ребенка, ратифицированной Республикой Казахстан в 1994 году, и Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, ратифицированной Республикой Казахстан в 2009 году, в национальное законодательство. Ввести понятия сексуальное домогательство на рабочем месте, дискриминация и др.
4. Изменить подходы к профилактике как комплексу мер, направленных на преодоление проблемы, которая пока еще не возникла или находится в зачаточном состоянии, на всех уровнях. Определиться, что мы понимаем под профилактикой, какие индикаторы эффективности мы будем оценивать.
5. Провести криминализацию всех видов бытового насилия, тем самым выполнить взятые Казахстаном обязательства по ратифицированной Конвенции «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин». Ввести статью в Уголовный кодекс Республики Казахстан «Насилие в семье» с определением наказания в зависимости от степени тяжести телесных повреждений, вреда здоровью, нравственных страданий либо материального или морального ущерба, с альтернативой наказания в виде выполнения неоплачиваемого труда в пользу общества, с обязательным посещением курсов по изменению агрессивного поведения или лишением свободы.

## Кейс по решению вопросов миграции, включая период пандемии



**Шахноза Хасанова,**  
Директор «Правового центра  
женских инициатив «Сана Сезім»

Пандемия коронавируса, парализовавшая мир в 2020 году, изменила жизнь трудящихся-мигрантов в Центральной Азии. Более 80% мигрантов оказались в трудной ситуации: многие фактически лишились заработка, стал невозможен выезд на родину. Закрытие границ Казахстаном и отмена авиа- и железнодорожного сообщения из-за распространения COVID-19 заставили сотни тысяч трудовых мигрантов из Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана и других стран СНГ изменить свои планы.

За четыре месяца 2020 года до закрытия границ и объявления чрезвычайного положения в стране, по данным подразделений миграционной службы Департамента полиции города Шымкент и Туркестанской области, в регионе было зарегистрировано 41 110 иностранцев и лиц без гражданства, в том числе из стран СНГ — 40 345 и 765 человек из дальнего зарубежья.

Объявленный в регионе локдаун и карантинные ограничения усложнили не только выезд из города Шымкент и Туркестанской области, но и въезд на родину для тех мигрантов, кто остался на территории Казахстана. Оказавших без денег, продуктов питания, без средств индивидуальной защиты, без возможности снять арендное жилье, люди практически жили на контрольно-пропускном пункте «Жибек Жолы» между Казахстаном и Узбекистаном в ожидании возможности пересечь границу.

На пограничный пункт «Жибек Жолы» стекались мигранты из разных регионов Казахстана, для кого-то этот пункт был транзитным

через Казахстан из Российской Федерации, из Белоруссии. Вынужденная остановка превращала людей в пленников. Все мигранты, в том числе и дети, находились на огороженной автостоянке. О соблюдении карантинных санитарных норм: социальной дистанции, масочного режима, использования средств индивидуальной защиты — не могло быть и речи. Сложившаяся ситуация могла привести к беспорядкам и конфликтам среди мигрантов, а также между мигрантами и местным населением из близлежащих сел, к осложнению эпидемиологической ситуации. Со стороны Правительства Республики Казахстан были предприняты меры с автоматическим продлением пребывания иностранных граждан до 05.01.2021 года в связи с чрезвычайным положением в стране.

Несмотря на то что официально в Республике Казахстан до 11 мая 2020 года было объявлено чрезвычайное положение, связанное с пандемией COVID19, Общественное объединение Правовой центр женских

инициатив «Сана Сезім» (Далее — Центр «Сана Сезім») продолжал свою работу, направленную на улучшение положения трудящихся-мигрантов, жертв бытового насилия и торговли людьми. Количество обращений на телефон «горячей линии» и на электронную почту организации в период локдауна значительно увеличилось. Чаще поступали обращения от иностранных граждан, в частности трудящихся-мигрантов, которые хотели покинуть город Шымкент, Туркестанскую область и Республику Казахстан, выехать к себе на родину.

Дистанционно по телефону «горячей линии» и электронной почте предоставлялись консультации юриста, психолога и социального работника. Были организованы регулярные выезды сотрудников Центра «Сана Сезім» на пограничный пункт «Жибек Жолы» для предоставления гуманитарной помощи в виде продуктовых корзин и индивидуальных средств защиты. Такая же поддержка была обеспечена и для мигрантов, которые находились в это время в городе Шымкент и в Туркестанской области.

На границе «Жибек Жолы» многим мигрантам требовалась юридическая помощь по самым разным вопросам: утеря паспорта, истечение срока действия паспорта, получение сертификата на возвращение для вывоза на родину родившихся в Казахстане детей. Все проблемы, с которыми столкнулись мигранты, приходилось решать мобильно на месте. Данные оперативно передавались в консульские отделы Таджикистана и Узбекистана в Казахстане, которые на момент карантина работали в онлайн режиме.

Период пандемии ознаменовался ростом активности негосударственных инициатив, которые искали помощь в разных источниках. Так Центр «Сана Сезім» нашел поддержку в лице Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен», международных организаций и представителей посольств. При финансовой поддержке Международной организации по миграции (МОМ), ЮНИСЕФ, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН в Казахстане), Winrock International у организации была возможность закупить средства индивидуальной защиты (маски, перчатки, антисептики), воду, продукты питания, в том числе горячие обеды, средства гигиены, и обеспечить всем необходимым нуждающихся людей.

При поддержке МОМ в Казахстане были организованы репатриационные авиарейсы в Таджикистан, Молдову, Россию. По мере формирования групп на границе «Жибек Жолы» два раза в день предоставлялась возможность пересечь границу трудящимся-мигрантам из Узбекистана.

По договоренности между тремя странами: Казахстаном, Узбекистаном, Таджикистаном — были организованы автобусные караваны в Таджикистан транзитом через Узбекистан. Сотрудники Центра «Сана Сезім» проводили подготовительную работу перед отправкой с границы «Жибек Жолы» мигрантов из Узбекистана и караванов в Таджикистан; обеспечивали мигрантов всем необходимым в дорогу: водой, продуктами питания, средствами индивидуальной защиты. В целом гуманитарная, юридическая, психологическая помощь была оказана работниками Центра «Сана Сезім» более 7 тысячам трудовым мигрантам и членам их семей.

На границе Казахстана с Узбекистаном на контрольно-пропускном пункте «Жибек жолы» в самый сложный период находились представители Генерального консульства Республики Узбекистан и Республики Таджикистан в Казахстане, представители местной исполнительной власти, сотрудники правоохранительных органов, которые контролировали создавшуюся ситуацию и оказывали помощь мигрантам, формировали группы для пересечения границы. Все мигранты были благополучно возвращены на родину. Успешное завершение работы по возвращению мигрантов на пограничном пункте «Жибек Жолы» — это показатель слаженной совместной работы НПО, государственных органов, правоохранительных органов и международных организаций у которых была одна общая цель.

## Кейс по обеспечению доступа к медицинским услугам уязвимых групп населения в период пандемии



**Сакен Жаназаров,**  
Общественный Фонд «Аман-саулык»

**Употребление наркотиков оказывает разрушительное воздействие на здоровье людей. По статистике, более 29 миллионов человек в мире, употребляющих наркотики, страдают различными расстройствами, из них 12 миллионов человек употребляют наркотики путем инъекций; 14% из этого числа живут с ВИЧ-инфекцией.**

В 2014 году от наркотиков погибло 207 400 человек, при этом уровень смертности составил 43,5 смертей на миллион человек в возрасте 15–64 лет. Этот показатель в настоящее время почти не изменился, он по-прежнему остается недопустимо высоким. Приблизительно половина смертных случаев, связанных с наркотиками, вызвана передозировкой и в большинстве своем является следствием приема опиоидов, в частности, героина, что вызывает серьезную тревогу для системы здравоохранения.

В последние годы вырос объем предложений по продаже наркотиков через Интернет, в том числе через анонимные онлайн рынки, так называемую «темную сеть». На этом фоне возникает обеспокоенность в связи с возможностями «темной сети» привлекать новые группы наркопотребителей за счет облегчения доступа к наркотикам. Причем это касается в равной степени и развитых, и развивающихся стран.

Оценочное число лиц, употребляющих инъекционные наркотики (ЛУИН) в Республике Казахстан в 2018 году, было 120 000 человек. Число ЛУИН, состоящих на наркологическом учете, составило 11,8% от оценочного количества и имело в последние годы тенденцию к снижению. В 2019 году официально зарегистрировано 9 тыс. лиц, имеющих расстройства зависимости от опиоидов; 4,8 тыс. диагностирована зависимость от нескольких веществ; 14,2 тыс. употребляющих внутривенно.

По данным Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), героин являлся вторым наиболее распространенным наркотическим веществом в Казахстане после конопли.

Поддерживающая заместительная терапия (ПЗТ) — это лечение для людей с синдромом зависимости от опиатов (наркотиков группы опия) с помощью специальных медицинских препаратов (метадон, бупренорфин). Прием заместительных препаратов устраняет необходимость употреблять нелегальные опиоидные наркотики, так как он в определенном смысле замещает их действие и поддерживает стабильное состояние пациента в течение суток, но не приводит к эйфории.

Основная цель лечения — помочь потребителям наркотиков прекратить приём нелегальных наркотиков, улучшить состояние их здоровья, предотвратить неблагоприятные последствия инъекционного употребления наркотиков (передозировки, заражение ВИЧ-инфекцией, гепатитами В и С, гнойные

и септические осложнения и т.д.), улучшить взаимоотношения с родными и близкими, уйти от криминальной жизни, иметь полноценную возможность трудиться и учиться.

ПЗТ официально поддерживается Всемирной Организацией Здравоохранения (ВОЗ), УНП ООН, Объединённой программой ООН по ВИЧ/СПИД (ЮНЭЙДС) и рассматривается этими международными организациями как один из наиболее эффективных методов лечения опиоидной зависимости, а также как метод снижения риска заражения ВИЧ-инфекцией.

Применение ПЗТ насчитывает более 50 лет, впервые была применена в США в 1964 году. ПЗТ широко применяется в 106 странах: все страны Америки и Западной Европы, многие страны Восточной Европы и Прибалтики, Китай, Таиланд, Индонезия, Малайзия, Вьетнам, Иран, Индия, Австралия.

В 2013 году в 27 странах Европейского Союза лечение от наркомании в течение года получали более 1 миллиона человек, из них ПЗТ получали около 700 тыс. человек. Наиболее часто используемым медикаментом был метадон, который назначался для 69% всех пациентов. 28% пациентов получали бупренорфин.

Практически во всех странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) применяется ПЗТ для лиц, страдающих опиоидной наркоманией, кроме трёх стран, в двух из которых практически нет наркотиков опиоидной группы. ПЗТ применяют и в странах бывшего постсоветского пространства: Украине, Белоруссии, Литве, Азербайджане, Грузии, Таджикистане, Кыргызстане, Молдове и других, за исключением России и Узбекистана.

### Доказанные преимущества ПЗТ:

- Помогает отказаться от употребления нелегальных опиатов и, соответственно, от употребления инъекционных наркотиков;
- Отпадает необходимость искать деньги на покупку наркотика, т.е. не приходится прибегать к противозаконным действиям;
- Действие заместительного препарата превосходит по длительности эффект нелегальных опиатов. Достаточно принимать его один раз в день для того, чтобы удовлетворить суточную потребность организма в опиатах;
- Препарат метадон не вызывает эйфории;
- Препарат (метадон) принимается перорально (через рот), что позволяет избежать негативные последствия, связанные с инъекционным введением нелегальных наркотиков (ВИЧ-инфекция, гепатиты В и С, передозировки, абсцессы);
- Улучшается физическое состояние. Появляется возможность пройти медицинское обследование и получать лечение других сопутствующих заболеваний. Всем участникам программы предлагаются дополнительные услуги — обследования и консультации различных специалистов: инфекциониста, фтизиатра, терапевта, хирурга, гинеколога, психолога, социального работника;
- Появляется возможность участвовать в группах взаимопомощи и поддержки в психотерапевтических сессиях;
- Появляется больше свободного времени, которое можно использовать с пользой для себя и близких (обучение, трудоустройство, развлечения и т.д.);

- Программа заместительной терапии сопровождается психосоциальной поддержкой (работа мультидисциплинарной бригады).

ПЗТ в Казахстане рассматривается как один из наиболее эффективных методов лечения опиоидной зависимости, который включает в себя психосоциальное консультирование, содействие в трудоустройстве, в получении профессиональных навыков, помощи психолога. Предоставлением ПЗТ занимаются мультидисциплинарные команды, состоящие из врачей-наркологов, психологов, социальных работников, медицинских сестер. В Казахстане с 2008 года применяется препарат «Метадон гидрохлорид» в виде сиропа.

Приказом Министра здравоохранения Республики Казахстан № 196 от 8 мая 2019 года утверждена Дорожная карта по реализации программы ПЗТ для лиц, страдающих опиоидной зависимостью в Республике Казахстан на 2019–2020 годы.

На данный момент в Казахстане около 300 пациентов программы ПЗТ, которые обслуживаются в 12 пунктах по предоставлению данного вида лечения, расположенных в городах Актобе, Алматы, Атырау, Караганда, Костанай, Кызылорда, Павлодар, Семей, Тараз, Усть-Каменогорск, Уральск, Экибастуз.

Чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, подобные нынешней вспышке COVID-19, могут стоить многих жизней и создавать дополнительные риски для глобальной экономики, общей безопасности и стабильности. Обеспечение постоянного доступа к медицинскому обслуживанию во время пандемии, включая услуги для людей, употребляющих наркотики, и лечение расстройств, связанных с употреблением наркотиков, является ключевым фактором

не только для защиты здоровья населения, но и для обеспечения безопасности и стабильности.

Поэтому критически важно в период локдауна, объявленного в связи с пандемией COVID-19, обеспечить максимальную непрерывность доступа к медицинским услугам для людей, употребляющих наркотики и страдающих расстройствами, вызванными употреблением наркотиков, в частности, к ПЗТ.

Пациенты ПЗТ вынуждены каждый день преодолевать расстояние от дома до клиники и обратно на общественном транспорте; очень часто пункты по предоставлению ПЗТ работают в ограниченном режиме, что создает очереди и заставляет людей тесниться в закрытом пространстве, что создаёт дополнительные риски заражения коронавирусом.

В ходе реализации проекта «Масштабирование ПЗТ для лечения наркозависимости и профилактики ВИЧ-инфекции в Казахстане» при грантовой поддержке Фонда Евразия Центральной Азии (ФЕЦА) в рамках программы Инициатива в поддержку эффективного управления ЮСАИД (ИПЭУ ЮСАИД) в 2018 году Общественным фондом «Аман-саулык» (Далее — ОФ «Аман-саулык») было проведено анкетирование среди пациентов ПЗТ (268 человек) в городах Актобе, Уральске, Павлодаре, Экибастузе, Атырау, Алматы, Таразе, УстьКаменогорске, Семее, Караганде, Темиртау и подготовлен аналитический отчет «Исследование потребностей пациентов программы поддерживающей заместительной терапии в Казахстане». В ходе анкетирования было выявлено, что среди пациентов ПЗТ регулярную постоянную работу имеют 15% респондентов, 34% работает по договорам (аутрич-работники), 30% имеет случайные заработки, 12% безработных и 9% люди

с инвалидностью. В связи с пандемией COVID-19 из тех, кто имел регулярную постоянную работу или работал по договорам (аутрич-работники), большинство лишились доходов в связи приостановкой деятельности предприятий/организаций. Если им не оказать помощь, есть риск того, что некоторые из них могут покинуть программу ПЗТ и вернуться к употреблению незаконных наркотиков, что приведет к росту преступности.

1 апреля 2020 года Главой Регионального офиса Управления ООН по наркотикам и преступности в Центральной Азии г-жой Ашита Миттал направлено письмо Премьер-министру Республики Казахстан, Председателю Государственной комиссии по обеспечению режима чрезвычайного положения при Президенте Республики Казахстан г-ну Мамину А. У. о необходимости обеспечить максимальную непрерывность соответствующего доступа к медицинским услугам для людей, употребляющих наркотики и страдающих расстройствами, вызванными употреблением наркотиков, в частности к ПЗТ.

Пациенты программы ПЗТ относятся к уязвимым группам населения, так как большинство из них не имеет работы и нуждается в предоставлении помощи в период пандемии COVID-19, в связи с этим ОФ «Аман-саулык» при грантовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан с июня 2020 года по март 2021 года был реализован проект «Поддержка пациентов программы ПЗТ в период пандемии COVID-19».

Задачей проекта являлось предоставление помощи пациентам программы ПЗТ в виде средств индивидуальной защиты (СИЗ) (одноразовых медицинских масок и персональных антисептиков), денежных средств на транспортные расходы, продуктовых наборов, средств гигиены. Всё это участники

программы могли получить в пунктах предоставления ПЗТ в наркодиспансерах городов Актобе, Алматы, Атырау, Караганда, Костанай, Кызылорда, Павлодар, Семей, Тараз, Усть-Каменогорск, Уральск, Экибастуз.

### В ходе реализации проекта были проведены следующие мероприятия:

- Разосланы письма в региональные Центры психического здоровья (наркодиспансеры), где открыты и работают пункты предоставления ПЗТ с просьбой назначить ответственных лиц для работы по проекту;
- Налажена обратная связь с ответственными лицами по регионам, собраны удостоверения личности и банковские реквизиты для подготовки Трудовых соглашений;
- Разработаны Трудовые соглашения, Акты передачи СИЗ, продуктовых наборов со средствами гигиены, денежных средств на транспортные расходы с указанием ИИН и номеров телефонов конечных получателей;
- На основании опроса ответственных лиц по регионам и пациентов ПЗТ определены наименования и количество необходимых СИЗ (50 одноразовых медицинских масок и 3 индивидуальных антисептика на полтора месяца на одного человека), денежных средств на транспортные расходы (3000 тенге в месяц на 1 человека);
- Проведен мониторинг цен на СИЗ по регионам. На основании того, что цены в самый пик пандемии очень отличались, а иногда выходили за рамки заложенных на них в бюджет средств, принято решение провести конкурс по закупке СИЗ (масок и персональных антисептиков) в городе Алматы и закупить СИЗ для всех регионов,



а затем выслать через Акционерное общество «Казпочта» ответственным получателям;

- На основании опроса ответственных лиц по регионам подготовлен список продуктов и средств гигиены с учётом пожеланий пациентов программы ПЗТ;
- Заключены договоры по формированию и доставке продуктовых наборов и средств гигиены с торговыми сетями ТОО «Анвар», ТОО «Метро Кеш энд Керри», ТОО «Скиф Трейд», сеть продуктовых маркетов «SMALL»;
- Информация о проекте регулярно распространялась на странице ОФ
- «Аман-саулык» в социальной сети Facebook;
- В конце проекта ОФ «Аман-саулык» направлено письмо Генеральному директору Республиканского научно-практического центра психического здоровья МЗ РК Негаю Н. А. с благодарностью ему, областным центрам психического здоровья и особенно всем ответственным лицам, назначенным по городам, где работают пункты предоставления ПЗТ за поддержку и сотрудничество в реализации проекта.

Как показывают результаты проекта, количество пациентов программы ПЗТ в указанных городах выросло с 286 до 319 человек. Это является шагом в достижении долгосрочной цели проекта — Обеспечение доступности и непрерывности получения ПЗТ для людей, употребляющих наркотики, и лечение расстройств, связанных с употреблением наркотиков, что является ключевым фактором для защиты здоровья населения, обеспечения безопасности и стабильности в Казахстане.

В ходе реализации проекта усилились партнерские связи ОФ «Амансаулык» с Республиканским научно-практическим центром психического здоровья Министерства здравоохранения Республики Казахстан и Центрами психического здоровья в регионах, с региональными НПО, занимающимися вопросами профилактики и борьбы со СПИД, содействия лицам, употребляющим инъекционные наркотики и пациентами программы ПЗТ.

Проект способствовал актуализации основных направлений деятельности фонда. В частности, в работе фонда по защите права на здоровье пациентов программы ПЗТ, являющихся уязвимой группой населения. В ходе реализации проекта повысился профессионализм сотрудников организации, поскольку нам пришлось столкнуться с совершенно новой для нас деятельностью.

**В завершении хотелось бы отметить, что ОФ «Аман-саулык» получил благодарственные письма от пациентов программы ПЗТ из городов УстьКаменогорск, Темиртау, Костанай с просьбой продолжить проект и оказать им помощь:**

- «Совет пациентов заместительной терапии города УстьКаменогорска от лица всех пациентов выражает огромную благодарность за оказанную поддержку (продуктовые наборы, предметы гигиены, деньги на проезд, средства защиты) в период карантина. Хотим спросить, предусмотрена ли еще помощь, или больше не будет????»;

- «Привет всем! Хотела сказать огромное СПАСИБО ОФ «Аман-саулык» от пациентов ПЗТ г. Темиртау. Нас семь человек. Ребята очень благодарны за внимание, понимание и сочувствие, и конечно за помощь: за продуктовые наборы и деньги. От души СПАСИБО!!!!!!»;
- «Добрый день! Спасибо и Вам за теплые пожелания и поддержку, от руководства нашего центра и от себя лично, от пациентов программы поддерживающей заместительной терапии! Приятно было работать с Вами! Благодарю, удачи в работе!».

## Медиа-адвокаси кампании, которые привели к значимым изменениям в обществе/целевой группе

Общественный Фонд  
«Правовой медиа-центр»



Диана Окремова

За последние несколько лет гражданское общество Казахстана стало заметно активнее, профессиональнее и смелее. Различные информационные кампании проводятся с использованием социальных сетей, СМИ, с максимальным вовлечением НПО. Период всемирной пандемии дал серьезный толчок не только развитию технологий и переходу мировых коммуникаций в формат zoom, но и активизировал гражданских активистов, НПО, блогеров в различных социальных сферах. Мы предлагаем вам несколько примеров адвокационных действий гражданских активистов, которые привели к реальным изменениям в обществе.



Гульмира  
Биржанова

### «ЗАЩИТИМ КОК-ЖАЙЛЯУ»

#### История вопроса

В 2002 году президент Казахстана Нурсултан Назарбаев рассказал о планах по созданию горнолыжного курорта в Алматы под названием “Заилийский Алатау”, стоимость которого оценивалась в полтора миллиарда долларов. Однако по закону “Об особо охраняемых природных территориях” строить подобные объекты в обозначенном месте было нельзя. В 2008 году сенат принял соответствующие поправки в законодательство, которые разрешали строительство. На развитие концепции “Кок-Жайляу” выделили 350 миллионов тенге. Курорт планировали открыть в 2016 году.

#### Работа гражданского общества

В это же время тысячи людей выступали против идеи строительства горнолыжного курорта в национальном парке. Объединившись, активисты начали общественную кампанию “Защитим Кок-Жайляу!». Позже к ним присоединились эксперты, ученые, спортсмены и общественные организации.

Работа экспертов и экологических активистов вызвала широкий резонанс и дискуссии не только в Казахстане, но и на международном уровне, в том числе в контексте нарушения Орхусской конвенции ООН. Открытое письмо против строительства курорта подписали более 30 000 человек. Активисты инициировали судебные иски против государственных органов, организовали фотовыставку, акции по экоборке горных территорий, проводили мирные митинги и собрания. Огромное количество материалов было опубликовано в СМИ и социальных сетях, дискуссия продолжалась долгое время.

## Полученный результат

В 2019 году президент Казахстана назвал планы по строительству горнолыжного курорта на «Кок-Жайляу» проблемой и запретил проект. «Чтобы каждый раз не возвращаться к этому вопросу, я сегодня запрещаю заниматься этим проектом. То есть строительством горнолыжного курорта на «Кок-Жайляу». Нам он не нужен. Тем более против него выступают все профессиональные экологи и компетентная общественность», — сказал глава государства.

## ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИЯ КЛЕВЕТЫ

### История вопроса

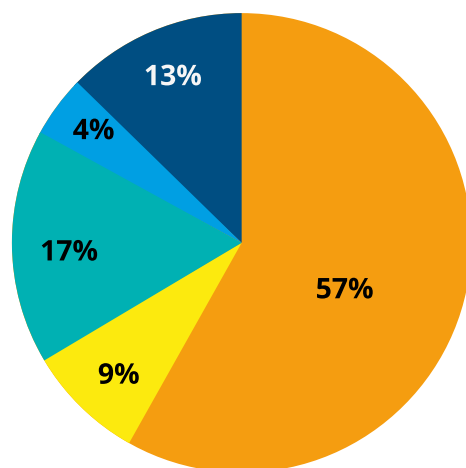
На протяжении многих лет гражданское общество заявляло о необходимости отмены уголовной ответственности за клевету, поскольку это создавало угрозы для журналистов, тормозило правовые реформы и шло в разрез с международными обязательствами Казахстана. В 2010 году Казахстан заявил о планах исключить статью о клевете из Уголовного кодекса к концу председательствования страны в ОБСЕ. В 2011 году Нурсултан Назарбаев в интервью газете «Washington Post» сказал, что правительство намерено перенести клевету в гражданский кодекс, чтобы «поощрить свободу слова и встать на один уровень с лучшим международным опытом».

### Работа гражданского общества

По инициативе Международного фонда «Адил соз» была создана Коалиция «20-шы бап» (20 статья Конституции Казахстана), целью которой стало реформирование информационного законодательства и, в частности, декриминализация клеветы.

В состав коалиции вошли НПО «Адил Арка», «Адил соз», «Батысинфо», Интерьюс-Казахстан, Общественный фонд «Хартия за права человека», Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, «MediaNet», «Мінбер», Национальная ассоциация телерадиовещателей Казахстана, Правовой медиа-центр, Союз журналистов Казахстана, «Тілші».

### Обвинение в уголовном порядке



- 57% - клевета и оскорбления
- 9% - распространения заведомо ложной информации
- 17% - возбуждение розни
- 4% - участие в деятельности запрещенной организации
- 13% - оскорбление и применение насилия в отношении представителей власти

Помимо множества публикаций в СМИ, были подготовлены обращения к Президенту РК, депутатам Парламента о необходимости декриминализации клеветы. Члены Коалиции

участвовали в заседаниях рабочих групп при Парламенте РК выступали на международных площадках ОБСЕ, ЕС. Коалиция обратилась к специальному докладчику ООН по вопросу о праве на свободу слова с просьбой посетить Казахстан.

Рекомендации по декриминализации клеветы и оскорбления схожих составов повторялись много раз в отчетах Комитета ООН по правам человека, в том числе и в рекомендациях многих стран участниц.

Помимо членов Коалиции, активно продвигали тему декриминализации и журналисты. Они подготовили ролик, в котором журналистское сообщество Казахстана высказалось против статьи о клевете в новом Уголовном кодексе.

### Полученный результат

Наконец, в декабре 2019 года на заседании Национального совета общественного доверия (НСОД) президент Казахстана Касым-Жомарт Токаев заявил о решении исключить статью 130 «Клевета» из Уголовного Кодекса и перевести её в Кодекс Республики Казахстан об административных нарушениях.

## СПИСОК ЗАПРЕЩЕННЫХ ПРОФЕССИЙ ДЛЯ ЖЕНЩИН

### История вопроса

Многие десятилетия в Казахстане действовал приказ о запрещенных профессиях для женщин. Изначально список включал в себя 287 видов работ, но в 2018 году в него внесли поправки, сократив количество профессий до 191. Женщинам запрещалось работать водителем, машинистом метро, водителем грузовика, слесарем, каменщиком. Запрет аргументировался повышенной опасностью работ и вредными условиями труда. Однако стремительное развитие технологий дало возможность изменить ситуацию.



### Работа гражданского общества

В 2019 году Казахстанская феминистская инициатива «Феминита» опубликовала историю женщины, работающей по запрещенной специальности. Она устроилась работать водителем большегрузной машины (25 тонн) в карьере, но к ней приехала служба безопасности компании и сообщила, что существует список запрещенных профессий, из-за чего ей нельзя работать по этой специальности. В итоге девушка продолжала работать, но оформить ее пришлось как водителя легкового транспорта, с соответствующим урезанием зарплаты. Она считала это унижением со стороны государства и лишением ее права решать самой.

Представители «Феминиты» представили информацию в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, Международную организацию труда, Универсальный периодический отчет, выступили с альтернативным докладом на 74-й сессии Комитета ООН. В результате Комитет дал рекомендацию Казахстану «отменить список запрещенных для женщин профессий и облегчить доступ женщин к таким профессиям, а также обеспечить, чтобы любого рода ограничения применялись в индивидуальном порядке, а не в отношении всех женщин». Это получило широкое обсуждение в обществе, с депутатами парламента, Национальным центром по правам человека.

Процесс сопровождался информационной и адвокационной кампаниями, в рамках которых был подготовлен аналитический обзор, проведен ряд встреч, обсуждений, опубликована серия статей, организованы конкурсы среди журналистов.

### Полученный результат

Осенью 2020 года Парламент Казахстана принял решение об отмене списка работ, ограниченных для женщин. Уполномоченный по правам человека в Казахстане Эльвира Азимова отметила, что существование данного списка носит формальный характер, причём некоторые виды работ не востребованы в Казахстане либо автоматизированы. Более целесообразным и эффективным, по ее мнению, является создание реального механизма трудоустройства женщин, принятие эффективных мер по охране здоровья, особенно на вредных и опасных производствах.

## ПРАВО НА ЗАБВЕНИЕ

### История вопроса

В апреле 2021 года Министерство цифрового развития предложило ввести в законодательство право на забвение: «В случае обращения физического лица или его законного представителя собственник или владелец интернет-ресурса обязан удалить из данных поиска по представленному идентификатору интернет-ресурса устаревшую или неактуальную информацию личного характера». Сразу после опубликования документа текст подвергся критике со стороны журналистов, блогеров, экспертов из-за чрезмерной категоричности формулировок и возможности злоупотребления чиновниками властных полномочий, а также угрозы свободе слова.

### Работа гражданского общества

Экспертная группа по цифровым правам, в которую вошли представители НПО, юристы и исследователи, организовала адвокационную кампанию по отмене предлагаемых норм. Эксперты сделали ряд заявлений, привлекли международных специалистов, сделали аналитические материалы и организовали ряд встреч с представителями Министерства, журналистами, гражданским обществом.

По мнению экспертов, «право на забвение» противоречило конституционному праву искать и получать информацию и в случае принятия создало очевидный дисбаланс между частными и общественными интересами. Введение этой нормы привело к фактической цензуре, блокировало бы журналистские расследования и в целом серьезно затормозило бы борьбу с коррупцией. Эксперты считали

введение «права на забвение» в Казахстане преждевременным и опасным и требовали исключить эту норму из законопроекта.

Обсуждение поправок в законодательство проходило в зуме, в прямых эфирах принимали участие журналисты Vlast.kz, Radio Azattyk, Informburo, газета «Время» и другие.



### Полученный результат

Норма о праве на забвение была исключена из текста законопроекта. Об успешной адвокации был подготовлен ролик для региональной онлайн конференции по защите прав человека в Центральной Азии во время пандемии COVID-19.

Экспертная группа получила награду на пятом Центрально-Азиатском Форуме по управлению интернетом в Бишкеке.



## ВОДОСНАБЖЕНИЕ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

### История вопроса

В 2011 году в Казахстане началась реализация государственной отраслевой программы развития водоснабжения «Ақ бұлақ». Ее целью было эффективное и рациональное обеспечение населения питьевой водой и услугами водоотведения. Поскольку программа предусматривала расширение гражданского участия, вовлечение жителей в решение местных вопросов и распределение местных бюджетов, НПО «Ангел» (г. Атбасар) решило организовать общественный мониторинг программы с информированием и обучением населения, адвокацией и контролем ситуации.

### Работа гражданского общества

Общественный мониторинг проводился в пяти регионах Казахстана. В него входил анализ информации, полученной в результате официальных запросов, и сравнение с действительным положением, работа горячей линии «телефона доверия», анкетирование и опросы граждан, съёмка разъяснительных видеороликов и проведение обучающих тренингов. Организованы кампании по информированию населения о способах экономии воды в быту и энергосберегающих технологиях.

Был создан специальный сайт <http://ompp.kz/>, на котором НПО аккумулируют опыт и имеющиеся материалы в области общественного мониторинга.

Также НПО направило запросы в различные государственные органы, подготовило раздел альтернативного доклада по соблюдению пакта «Право на воду и санитарные условия».

### Полученный результат

В нескольких поселках был нормализован график отключения воды, улучшен напор воды, урегулирован конфликт между сельчанами, обслуживающей организацией и акиматом. В других населенных пунктах за счет спонсорских средств малообеспеченные семьи получили возможность провести водоснабжение. Была снижена необоснованно завышенная цена за разрешение домовладельцев на проведение воды в дома (с 30 000 до 4 200). Кроме того, Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам дал рекомендации Казахстану по улучшению ситуации с водой и санитарными условиями.

### «ХАБАРСТАН» История вопроса.

Ежегодно Казахстан тратит около 50 млрд тенге на проведение государственной информационной политики. Прозрачность трат на СМИ и эффективность расходования средств вызывает множество вопросов. Кроме того, по мнению экспертов, существующая система не способствует развитию конкурентоспособного медиа-рынка, а формирует практику зависимых и несвободных СМИ. Два года назад госинформзаказ был выведен из системы госзакупок, а информация о том, какие СМИ и сколько денег получили, отнесена к информации ограниченного доступа. Это лишает граждан возможности знать, на что тратятся их деньги, создает коррупционные риски и ухудшает ситуацию на медиа-рынке.

### Работа гражданского общества

Общественный фонд «Правовой медиа-центр» занимается проблемой прозрачности госинформзаказа более десяти лет. Была разработана интерактивная база получателей госзаказа в СМИ, которая является единственным ресурсом, где можно найти информацию о выделенных средствах на проведение информационной политики.

Также была разработана интерактивная игра для привлечения внимания налогоплательщиков к проблеме эффективного использования бюджетных средств, мультипликационный ролик, который распространялся по типу «вирусного видео». (<https://lmc.kz/tenders/map>)

НПО подготовило несколько анализов, экспертных заключений, обзоров законодательства и международного опыта, рекомендаций и предложений парламенту, правительству страны. Был создан лонгрид [www.khabarstan.net](http://www.khabarstan.net), где содержалась основная информация о ситуации. «Правовой медиа-центр» инициировал судебную тяжбу с Министерством информации и общественного развития. Поводом было отнесение информации об итогах конкурса к категории «для служебного пользования». К сожалению, все суды были проиграны, но это дало возможность актуализировать проблему и привлечь к ней внимание депутатов парламента и общественности.

### Полученный результат

Тема получила широкое обсуждение в социальных сетях. Были внесены поправки в законодательство, регулирующее государственный информационный заказ. Так, утверждены Правила размещения госинформзаказа, определения его стоимости.

# Успешный пример/опыт по защите и продвижению прав лиц с инвалидностью через реализацию конвенции о правах инвалидов в Казахстане



**Ляззат Калтаева,**

*Председатель Общественного объединения «Ассоциация женщин с инвалидностью «Шырак»,  
Председатель объединения юридических лиц  
«Ассоциация организаций инвалидов г. Алматы»*

Движение людей с инвалидностью в Казахстане имеет корни со времен Советского Союза. Но тогда можно было говорить только о двух крупных организациях: Всесоюзном обществе слепых и Всесоюзном обществе глухих. Усилия этих организаций были направлены на то, чтобы организовать пространство, в котором людям с нарушением зрения и слуха будет комфортно жить и работать: создавались целые зоны с жилыми домами, общежитиями, производственными предприятиями. Были даже специализированные дома отдыха, санатории. Часто люди ностальгируют по тем временам, видимо, потому что много десятков лет они считали такой порядок вещей своей зоной комфорта, где они чувствовали себя защищенными. Позже появилось общество для людей с инвалидностью для всех других категорий. Тем не менее, назвать это общественным движением и, тем более, гражданским обществом, конечно,

**нельзя. Все это было создано государством и, по сути, представляло собой государство в государстве.**

Думаю, начать историю движения людей с инвалидностью можно с 1987 года, когда в стране началась перестройка. По примеру прибалтийских стран в других республиках Советского Союза стали появляться клубные организации: по спорту, по видам инвалидности, родительские организации, организации, защищающие интересы детей. Речь в то время шла именно о защите интересов.

Потом стали появляться такие организации как наша. Чуть раньше нас начала работать общественная организация женщин-инвалидов Биби-Ана, которая объединяла одиноких мам с инвалидностью. Все эти организации поднимали вопросы о социальной защите, которые были очень актуальны в период перестройки — разрухи, безвременья, когда

люди потеряли доходы, определенность, уверенность в завтрашнем дне.

Когда я пришла в это движение в 1987 году, мне было 22 года. Я начала работать секретарем-казначеем в районном обществе инвалидов города Алматы. В силу своего максимализма я думала, что эти организации дают возможность людям выйти из изоляции. Потому что, в основном, люди с инвалидностью в Советском Союзе были изолированы и, в лучшем случае, сидели по домам. Большое количество людей всю жизнь проживали в домах для престарелых и инвалидов.

Мне казалось, что это несправедливо, нужно чтобы наши общества предоставляли место, куда можно приходить, общаться. Большею трудным было представить. Но через какое-то время стало понятно, что эти организации занимаются перераспределением гуманитарной помощи, поток которой в это время больших перемен хлынул из-за рубежа.

В 1999 году мне и моим подругам посчастливилось принять участие в семинаре, который привезли в Алматы финские коллеги. В следующем году нас пригласили в Финляндию. И вот тогда у нас раскрылись глаза. Оказалось, не нужно быть распределителем материальных благ чтобы изменить что-то в жизни людей с инвалидностью.

Именно тогда я узнала, что есть модели инвалидности: благотворительная модель, свидетелем которой я являлась, когда самым главным было распределить стиральный порошок, сахар, муку, рис, гречку и, вроде как, ты как организация свою миссию выполнил. Медицинская модель, с которой мы сами, как люди с инвалидностью, не были согласны, потому что цель медицинской модели — коррективировка инвалидности с помощью медицинского вмешательства. Другими словами, ее цель — «починить» людей, привести их в некую норму, которую установил непонятно кто и непонятно зачем. И если ты починен, то можешь находиться в обществе, а если нет, то остаешься жить в режиме ожидания. Это было то, с чем мы были категорически не согласны. Потому что мы то знаем, что инвалидность чаще всего «исправить» невозможно. Тогда, в Финляндии, мне очень понравился слоган на стене «Fix society, not me» — «исправь общество, а не меня».

Вдохновленные этой поездкой, мы были готовы к созданию своей организации. В 2001 году мы создали Ассоциацию женщин с инвалидностью «Шырак».

В эти годы массово появлялись организации людей с инвалидностью. Среди них было Азиатское общество по правам инвалидов «Жан», которое возглавил известный юрист Айбек Думбаев. Чуть позже нас появилось Общество инвалидов с высшим образованием

«Намыс», созданное незаурядным лидером Кайратом Иманалиевым. Эти организации поднимали вопросы доступности среды, доступа к образованию и трудоустройству. Но вопросы, которые касались гендерной специфики — женщин, мужчин, — замалчивались и даже где-то отрицались.

Когда мы создавали свою организацию, нам говорили, что мы капризничаем, хотим побывать принцессами, но мы знали, как трудно, почти невозможно, и совершенно не с кем женщинам с инвалидностью поделиться своими проблемами, рассказать о двойной дискриминации.

В Финляндии мы видели, что есть целая организация — Союз, а в Союзе есть целый большой отдел, который занимается вопросами женщин с инвалидностью. И мы понимали, что должны работать в этом направлении.

В первый год мы ещё по незнанию, но больше, по привычке занимались распределением гуманитарной помощи. Это занимало так много временных и человеческих ресурсов: писать много писем, обивать пороги, бегать за десятую килограммами порошка, раздать этот порошок и ровно через полмесяца услышать вопрос: когда снова. Мы вдруг осознали, что сколько порошка мы не найдем, это никоим образом не изменит ситуацию в стране, не решит вопросы женщин с инвалидностью. И мы пошли учиться.

В то время в Казахстане очень активно работала американская организация Каунтерпарт Консорциум, чьи тренинги стали для нас первой ступенью профессионального роста. Через школу Каунтерпарт прошла большая часть организаций, которые создавались и работали в те годы. Я думаю, что этот период можно считать той точкой отсчета, когда движение людей с инвалидностью

превратилось в движение за права людей с инвалидностью. Именно тогда мы начали говорить не о социальной защите, а о защите прав и равных возможностей людей с инвалидностью.

Это был трудный процесс, потому что нас не понимали ни государственные органы, ни средства массовой информации, ни даже сами люди с инвалидностью, которые продолжали ждать свои очередные десять килограммов стирального порошка. Когда мы выиграли первый грант и стали проводить лидерские тренинги, нам говорили: «Такие большие деньги вы тратите непонятно на что. Надо их разделить, купить продуктовые пакеты и раздать членам организации».

Это был очень важный момент, когда нужно было переломить сознание и представление о самих себе. И мы просто учились и учили, учились и учили.

Это продолжалось до 2004–2005 годов, когда мы поняли, что пока мы не найдем себе соратников, союзников, единомышленников, мы всегда будем не поняты и не эффективны в своей деятельности. Надо сказать, что именно тогда мы стали получать первые гранты.

Первый институциональный грант от Каунтерпарт Консорциум очень помог нам встать на ноги. До этого в своей работе мы использовали собственные ресурсы: наши родственники, мужа, братья возили нас на своих машинах, мы использовали личный интернет и свои компьютеры. Этот грант позволил нам показать сообществу, что мы не просто маленькая женская организация, что мы можем выполнять крупную работу. И именно тогда мы поняли, что мы должны работать с самими женщинами, дать им в руки инструменты. И мы снова учились и учили: психологические тренинги, лидерские,



правовые, по сексуальному и репродуктивному здоровью, по сексуальным и репродуктивным правам. Мы менялись, обретали силу и самостоятельность.

Но в какой-то момент пришло понимание, что надо менять не только нас — надо менять отношение общества и надо менять законодательство в отношении лиц с инвалидностью. Потому что без системных изменений, как бы мы ни совершенствовались сами себя, жизнь вокруг нас не изменится. Тогда мы решились заявить, что помимо медицинской и благотворительной модели, которые существовали, существуют и будут существовать, и которые являются базовыми в нашей стране, должна быть социальная модель, которая меняет общество, и должен быть правовой подход к вопросам инвалидности.

Тогда так много нужно было об этом говорить. Сейчас намного легче. Сейчас мне ничего не стоит встать на заседании какой-нибудь рабочей группы в Мажилисе и сказать, что если в далеком ауле живет только один ребенок с инвалидностью и есть школа, которая недоступна для него, то ради одного этого ребенка школу необходимо сделать доступной, как бы неразумно или слишком затратно это ни казалось. Просто потому, что у этого ребенка есть право на образование, как и у других его односельчан. Сейчас это воспринимается нормально. Но тогда нам приходилось ломать стереотипы и проводить много информационных кампаний.

Мы потратили на это много лет, потому что понимали, что вода камень точит. Надо писать, и говорить, и рассказывать истории, и объяснять, что люди с инвалидностью имеют равные со всеми права и хотят их реализовывать наравне со всеми; и добиваться

правового подхода к инвалидности. Не потому что нас жалко, не потому что нам трудно, а просто потому что у нас есть права. На это ушло много времени, но это было частью нашей многолетней стратегии.

Мы проводили акции — в один день, в один и тот же час, во всех регионах одновременно мы собирали пресс-конференции, на которых делали одно и то же заявление.

Это было очень сильно, потому что было видно, что это голос женщин с инвалидностью, что они есть. Нам было важно собрать наши голоса воедино. И это тоже было частью стратегии. Потому что нам часто говорили: «Мы вас понимаем, мы вас поддерживаем, но женщины с инвалидностью — это всего лишь одна социальная группа, а у нас есть безработные, пожилые, мигранты, дети и т.д. Экономически страна еще не настолько сильна, чтобы решать ваши вопросы». По статистике в Казахстане 3,8% людей с инвалидностью. Половина из них девочки и женщины. Процент небольшой, но за ним внушительная цифра, и все эти женщины — граждане Республики Казахстан.

Именно через такую стратегию, через создание сети, через умение говорить во всех регионах одновременно мы показывали, что мы — пусть не очень большой, но целый пласт граждан в нашей стране. И в 2003–2004 годах мы создали сеть женщин с инвалидностью в Казахстане.

Лет пять продолжалась наша информационная кампания, при этом мы все время слышали, что женщины чувствительные, тонкие, беззащитные; женщины — это эмоции, это чувства. И тогда мы поняли, что надо говорить языком не эмоций и чувств, а языком фактов. И в 2007 году мы впервые провели исследование. Оно охватило три страны одновременно: Кыргызстан, Таджикистан и Казахстан. К тому времени, в 2005 году мы

создали ЦентральноАзиатскую Сеть женщин с инвалидностью, потому что мы считали, что надо показать, что решение вопросов девочек и женщин с инвалидностью — это не только казахстанский контент, что это тенденция, это мировой тренд. В настоящее время порядка 60 организаций в пяти странах объединяются в эту Сеть. Но когда мы проводили это исследование, внутри этой Сети было три страны. Исследование показало, что 20% женщин с инвалидностью никогда даже не пытались трудоустроиться, 8% женщин с инвалидностью делали попытки суицида и т.д. Там было очень много цифр — они касались здоровья, трудоустройства, материнства, отношений, образования, культурной жизни. Мы впервые тогда заговорили о насилии. Помню, когда нашими цифрами стали оперировать депутаты Мажилиса, мы поняли, что мы идем по правильному пути.

В тот год мы ушли от проектной деятельности и начали работать по программам. У нас были программа лидерства, программа развития сетей, программа по репродуктивным правам и репродуктивному здоровью, по трудоустройству, позже у нас появилась программа по общественному и политическому участию женщин с инвалидностью.

Следуя нашему стратегическому плану, мы много работали по Казахстану и по Центральной Азии. Созданная нами сеть развивалась и увеличивалась. В какой-то момент мы начали получать запросы и даже обиды от наших партнеров-мужчин с инвалидностью, и мы поняли, что надо открыться. От этого мы станем только сильнее. Сейчас в наших организациях работают и мужчины, и женщины. Наши мероприятия часто направлены на защиту интересов женщин с инвалидностью, но они абсолютно все доступны как для женщин, так и для мужчин.

И если посмотреть наши презентации и пресс-релизы, то можно увидеть, что мы редко говорим «женщины с инвалидностью», чаще — гендерное равенство и инвалидность; или женщины и мужчины с инвалидностью, девочки и мальчики с инвалидностью.

Мы очень много говорили о терминологии, о том, что негативный термин тоже порождает барьеры, мифы, стереотипы, которые плохо сказываются на жизни людей с инвалидностью. В 2008–2009 годах мы вместе с ЮНИСЕФ провели исследование на предмет дискриминирующей терминологии в отношении людей с инвалидностью. Исследование проводилось по результатам замечаний в Универсальном периодическом обзоре Республики Казахстан, поступивших от стран-участниц. Мы заглянули во многие правовые акты, причем в самые низовые: инструкции, правила, приказы. Мы увидели, что термины в основном носят медицинский оттенок, но крайне уничижительный и дискриминирующий. Например, дефектный, отсталый, инвалид. В то время, как весь мир сейчас отказывается от слова инвалид. На казахском языке это звучит еще более некорректно. И тогда мы начали поднимать вопрос о внесении изменений в терминологию, основываясь на международном принципе «человек вначале». Т.е. вначале мы называем человека — по имени, по статусу: студент, пассажир, директор, сосед и пр., а дальше, если есть необходимость, мы можем сказать: с нарушением зрения, речи, слуха, с синдромом Дауна, пользователь коляски и т.д.

Вся эта деятельность по терминологии привела к тому, что в следующем году, я надеюсь, как бы трудно ни было внедрять новые термины в наше законодательство, эти изменения будут внесены официально.

Наверное, можно охарактеризовать весь наш опыт как большой период адвокации кампании. Он основывался на исследованиях, на информационных кампаниях, на таких серьезных адвокации, когда мы искали ключевое лицо, ключевой орган, таргет, на который нужно было воздействовать и мы применяли различные методы воздействия.

В 2002 году, когда я привезла из Японии вест о том, что разрабатывается новая конвенция по правам людей с инвалидностью, надо мной посмеивались, говорили, у нас пандусы здесь ужасные, а ты про какую-то конвенцию что-то непонятное рассказываешь. И нужно было действительно создавать целую коалицию по продвижению конвенции в стране. И мы создавали, какие бы разные организации ни были, но мы объединялись.

И если говорить об истории движения людей с инвалидностью, то в 2005 году мы объединились, чтобы сделать новый закон о социальной защите людей с инвалидностью по-настоящему действующим и рабочим, чтобы там появились реальные услуги и реальные механизмы по социальной защите людей с инвалидностью. В 2008 году мы объединились для того, чтобы Казахстан подписал, а в 2015 году ратифицировал Конвенцию ООН по правам людей с инвалидностью. И это был яркий и сильный опыт, когда мы объединялись все вместе. Были серии круглых столов, конференций, флэшмобов. С 2008 по 2015 год — так долго страна готовилась к ратификации Конвенции. Мы очень много говорили, выступали, добивались, казалось, что это никогда не произойдет. Но затем заработал Координационный совет при правительстве Республики Казахстан, на тот момент он был очень сильным, и он продвигал эту ратификацию.

Я могу сказать, что ратификация конвенции очень сильно изменила жизнь людей с инвалидностью даже уже в период ее подготовки. Потому что на этом этапе правительство меняло законодательную базу, закладывало бюджеты, разрабатывало Национальный план, запустило работу координационного совета — это все было заточено на ратификацию Конвенции. И после ратификации, когда все эти изменения в законодательстве стали работать, мы увидели, что начала создаваться определенная система, ориентированная на права людей с инвалидностью, а не только на социальную защиту.

Сейчас мы больше говорим о праве людей с инвалидностью жить в обществе. Мы начали работу по общественному и политическому участию. Сначала мы доказывали, что мы можем быть не просто «разовыми» экспертами, а членами координационных советов, потом мы появились в различных рабочих группах в правительстве и в парламенте, затем наши организации стали появляться в общественных советах. В 2012 году мы в первый раз пытались баллотироваться в Парламент. Это был не самый успешный опыт, но это был опыт, который дал нам силу. Мы заявили о себе. Кто-то тогда сказал: «Вы проиграли, но просто так это не пройдет — вас увидели, вас услышали». И действительно, в 2016 году я успешно баллотировалась и стала депутатом маслихата города Алматы. В тот же год еще двое человек прошли в маслихаты районных уровней. В прошлом году было избрано уже больше 10 депутатов из числа людей с инвалидностью. Когда я в 2011 году одной женщине депутату Сената заявила, что люди с инвалидностью должны быть на уровне принятия решений, чтобы представлять интересы людей с инвалидностью, она мне сказала

замечательные слова. Она мне сказала: «Ляззат, вы там можете и должны быть не потому что у вас есть инвалидность и вы должны представлять права людей с инвалидностью, а потому что вы граждане и у вас есть право баллотироваться и быть избранными, если вас выберут». Этот месседж очень важен для нас.

Сейчас мы продвигаемся дальше. Наша организация очень много работает на международном уровне. Наверное, потому что у нас очень сильная и устойчивая Центрально-Азиатская Сеть. Наверное, потому что мы одни из немногих на постсоветском пространстве и в мире, кто продвигает гендерный и правовой подход в вопросах людей с инвалидностью. Опыт, который есть в наших странах, тоже уникальный. Этим опытом мы часто делимся с другими странами. Возможно, именно поэтому в 2020 году Министерство иностранных дел и наше Правительство представило мою кандидатуру в Комитет по правам людей с инвалидностью в Женеве в ООН. К сожалению, я не прошла. Но был очень серьезный отбор из сильнейших, уважаемых мной экспертов из числа людей с инвалидностью со всего мира, и оказаться вместе с ними на выборах, конечно, большая честь и для меня лично, и для нашей страны.

Наша работа продолжается. Последняя сильная эдвокаси кампания касалась ратификации факультативного протокола к Конвенции по правам людей с инвалидностью. В 2015 году конвенция была ратифицирована без факультативного протокола. Но мы хотели, чтобы у казахстанцев с инвалидностью была возможность, если они исчерпали все свои законные возможности защитить свое право в стране, прошли все судебные инстанции и не удовлетворены решением, обратиться в международный орган, в Комитет по правам людей с инвалидностью. Мы рады тому,

что в Мажилисе создана рабочая группа и Президент Республики Казахстан заявил, что уже надо готовится к ратификации факультативного протокола к Конвенции по правам людей с инвалидностью.

В нашей работе мне иногда кажется, что мы откатываемся назад, иногда — что мы топчемся на месте. Но когда рассказываешь свою историю с самого начала, понимаешь, как много уже сделано и уже можно кое-что резюмировать.

Во-первых, для того, чтобы продвинуться, нужно объединяться в коалиции, ассоциации и пр. Когда появляются серьезные важные цели, то объединения, нетворки, сети очень нужны. Я думаю, что в качестве механизмов на этапе становления движения за права людей с инвалидностью они показали свою эффективность.

Во-вторых, нужно всегда быть в мейнстриме, следить за мировыми трендами. Нельзя скукоживаться, оукливать. Нам очень помогло то, что мы общаемся внутри сети: Центрально-Азиатской, по СНГ, являемся членами многих сетей в Юго-Восточной Азии, в Азиатско-Тихоокеанском регионе. У нас много связей с США, Европой. Мейнстриминг очень важен и здесь также важно, чтобы информация о том, что происходит в мире, была адаптирована для русскоязычных стран.

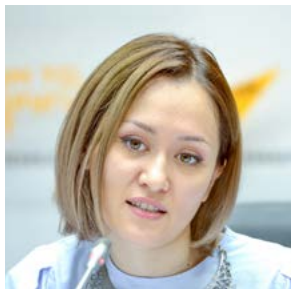
Наше партнерство с АРГО во многом способствовало возможности выхода нашей организации на международную арену. А наше партнерство с Азиатско-Тихоокеанским регионом дало нам возможность дважды выступить в Нью-Йорке на сессиях ООН, где я представляла наш регион.

Уже несколько лет я говорю о том, что гражданское общество очень сильно изменилось. Когда мы были молодой

организацией, мы много занимались пиаром. Мы хотели показать себя, хотели сделать свой бренд, чтобы мы были узнаваемы, чтобы быть особенными. Это нам помогало работать, помогало продвигать свои идеи. И мы представляли, что это и есть гражданское общество: организации, НПО, Объединения юридических лиц (ОЮЛ), Союзы. Но в последние несколько лет я вижу, что гражданское общество — это еще и отдельные личности. Это пользователи социальных сетей, блогеры. Это удивительно! Я считаю, что НПО не то, чтобы отомрут как организация, но они должны меняться, должны быть современными и понимать, что иногда один человек в социальной сети в один день одним постом может сделать изменения, которые иной организации давались десятилетиями. Также как и фандрайзинг. Иногда нужен год, чтобы получить финансирование какого-то проекта, чтобы что-нибудь сделать, иногда кому-то так и не удастся собрать необходимые средства. Но буквально несколько человек в соцсетях могут в течение дня собрать на десять таких проектов и больше.

Сейчас мы видим, что COVID-19 в это цифровое пространство нас просто погрузил. Предоставил огромные возможности людям, которые молчали, думали, что все это им не доступно, и голос их не слышен. Но когда все перешло в цифровой формат, волей-неволей эти люди заговорили. Прошло всего полтора года — эти люди слышны, видны, они делают такие вещи, которые можно сравнить с деятельностью целой организации. Сейчас среди нас появились совершенно новые лица, самые разные люди с инвалидностью, которые создают новые тренды, и мы стараемся быть с ними вместе, мы стараемся использовать их возможности и силу. Мы стараемся сами стать такой силой. Я думаю, что это и есть будущее нашего движения!

## Успешный опыт реализации Makeathone TOM



**Сания Арапова,**  
Вице-президент  
Ассоциации друзей Тель-Авивского университета в Республике Казахстан

Проект мейкатон появился в 2017 году и стал флагманским проектом нашей организации. Изначально «Ассоциация друзей Тель-Авивского университета» была создана, чтобы «подружить» университеты Казахстана с ведущим университетом Израиля в академическом направлении. Но так получилось, что академическая гипотеза не сработала, но нас заинтересовала концепция создания сообщества изобретателей-мейкеров, которые посредством технологий решают реальные жизненные трудности людей с инвалидностью. Эта концепция называется «мейкатон» (от англ. make-a-thon) — марафон, где за ограниченное количество времени участники решают поставленную проблему.

Услышали мы об этой концепции во время визита в Тель-Авивский университет. Нам очень понравилась философия мейкатона TOM. Аббревиатура TOM расшифровывается как Tikkun Olam Makers. Tikkun Olam с иврита переводится как «исправление мира». TOM — это глобальное сообщество, которое ставит своей целью улучшение жизни людей с инвалидностью вне зависимости от их места их проживания — будь то технически высоко

развитый регион США или небольшой город во Вьетнаме.

Основная его задача — создавать полезные прототипы, делать инструкции по их созданию. Далее инструкции становятся доступными для всего мира, чтобы каждый человек с подобными физическими ограничениями мог воссоздать прототип и улучшить свою жизнь или жизнь своего сообщества.

Именно этот глубокий ценностный подход заставил нас задуматься о том, чтобы привезти эту инновацию в Казахстан. С этой небольшой предыстории начались первые шаги мейкатона в Казахстане и в СНГ.

Чтобы продукт или прототип состоялся, организаторам и участникам необходимо пройти несколько подготовительных этапов:

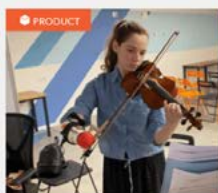


### Мейкатон «TOM:Kazakhstan»

ИНСТРУМЕНТ УЛУЧШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ ЛЮДЕЙ С  
ИНВАЛИДНОСТЬЮ



## Popular Projects



**PJ Prosthesis Violin Module**  
The PJ Prosthesis Violin Module Is A 3D Printed Modular ...



**The Prescription Paper Pill...**  
The Prescription Paper Pill Bottle, A First Of Its Kind ...



**Clearly Mask**  
The Clearly Mask Is A Diy Transparent Face Mask Design ...



**Cup Holder For Crutches**  
Started At A Makeathon In San Francisco, The Original T ...

MAKEATHON STAGES



### ✓ Сбор челленджей

**АНКЕТИРОВАНИЕ.**  
Взаимодействие с ведущими региональными НКО и лидерами общественного мнения данной категории населения, на основании которых разрабатываются изобретения, гаджеты с учётом реальных и актуальных потребностей.

### ✓ Прием заявок

**АНОНСИРОВАНИЕ.**  
Рассылка писем по учебным заведениям.  
Информирование в соц. сетях, рассылка по чатам мейкеров.

### ✓ Первый этап PreTOM

**ПРОРАБОТКА ПРОТОТИПА.**  
Первое знакомство команды мейкеров и человека с инвалидностью. Пояснения по созданию прототипа.

### ✓ Второй этап TOM

**72- ЧАСОВОЙ МЕЙКАТОН.**  
72 часа непрерывной работы над воплощением прототипа. Защита прототипа перед членами жюри.



Что такое  
Мейкатон "TOM: Kazakhstan"



#### ◆ Мейкатон – это 72-часовой марафон

на протяжении которого мейкеры (изобретатели) создают нидноуэрам (людям с инвалидностью) изобретения-прототипы, которые помогают улучшить качество жизни людей с инвалидностью или реабилитироваться.

#### ◆ TOM: Tikkun Olam Makers

означает «меняющие мир», это глобальное движение, которое постепенно охватывает весь земной шар.

#### ◆ ТОМы проводятся с 2014 года

в США, Аргентине, Великобритании, Израиле, Бразилии, Канаде, Австралии, Вьетнаме. На территории Казахстана мейкатоны были успешно реализованы в городах Павлодар, Караганда, Нур-Султан, Алматы, Актау, Шымкент.

В таблице приведена очень общая последовательность, для того чтобы иметь представление о сроках и объеме подготовительных работ. У сообщества TOM есть подробная инструкция, где более детально расписаны все процессы.

Но мы столкнулись с тем, что их пришлось адаптировать под реалии Казахстана.

Конечно, сама по себе концепция, не является ценностью, если она не решает проблемы, которые ограничивают возможности людей в их обычной повседневной жизни.

Для меня это отчасти и личная история. Моя близкая родственница была инвалидом детства; ей тяжело было передвигаться на дальние расстояния самостоятельно; о том, чтобы совершить поездку на общественном транспорте, не могло быть и речи. Мы очень много времени проводили вместе, что позволяло мне видеть ее проблемы и ее старания преодолевать барьеры. Сегодня ее нет с нами, но скольким людям может помочь и скольких людей вдохновить на творчество проект, разработанный Тель-Авивским университетом! Поэтому я, не задумываясь, привезла эту идею в Казахстан.

Приехав из Израиля летом 2017 года, наша команда горела идеей мейкатона. Было много сомнений, вопросов. Многие, с кем мы делились своими мыслями, не верили в успешное осуществление наших планов в Казахстане. Но дорогу осилит идущий. Всего два человека поддержали нас: меценат Александр Антонович Машкевич и ректор Павлодарского государственного университета Арын Амангельдиевич Орсариев. Благодаря их вере в людей и в идею первый казахстанский мейкатон TOM состоялся в Павлодаре.

Мейкатон, по сути своей, решает повседневные бытовые проблемы человека с инвалидностью. Конечно, в Казахстане люди с инвалидностью защищены социально: есть портал социальных услуг, на этом портале есть список поставщиков и перечень устройств, которые человек с инвалидностью может приобрести. Но все люди разные, с разными ограничениями, разными потребностями, местом жительства, достатком.

Всего в Казахстане более полумиллиона лиц с инвалидностью. Государство выстраивает систему, а мы помогаем и решаем реальные локальные проблемы. На мейкатонах мы создаем гаджеты и устройства, которых нет на рынке, ввиду небольшого спроса и небольшой рентабельности.

Конечно, бывает и такое, что прототипы, созданные во время мейкатона, решают и системные проблемы. Например, доступность среды для колясочников. Студенты медицинского факультета сделали ступенькоход, который позволяет спустить инвалидную коляску по ступенькам. Их решение оказалось намного дешевле зарубежного аналога и доступно для простых семей и организаций, которым нужно обеспечить доступ в здание для колясочников.

Итак, проблема ясна: есть много людей, у которых есть разного рода физические ограничения, есть мейкатон как решение, и это решение надо воплотить в жизнь. В первую очередь, возникал вопрос культурного характера — готово ли наше общество на волонтерских началах прийти кому-то на помощь: познакомиться с человеком, имеющим инвалидность, провести с ним время, услышать историю его жизни, понять его запрос, не побояться ответственности, решиться что-то сделать для этого человека. Все это для нас, как для организаторов, было огромным вызовом. Начали мы с того, что связались со всеми ВУЗами страны и разослали обычные письма, после чего поехали по региональным ВУЗам, встречались со студентами и педагогами, рассказывали о проекте. Оказалось, есть неравнодушные ребята и их много! Они готовы на несколько дней приехать и полностью погрузиться в процесс создания продукта, который поможет человеку с инвалидностью.

Второй, не менее важный шаг — найти площадку для создания прототипа. Надо, чтобы пространство, где будет проходить мейкатон, было оснащено технически, включая необходимое оборудование. Хотя, как показала практика, важность этого вопроса мы переоценили. Техническое оснащение площадки отходит на второй план, потому что самое главное — это смекалка, горящие глаза ребят и магия взаимодействия.

Ну и конечно, были сомнения по поводу того, как вовлекать в процесс людей с инвалидностью. Нельзя «причинить кому-то помощь». В проект должен прийти человек, который открыт для взаимодействия и готов делиться личным. Опыт показал, что и здесь все не так сложно, как мы ожидали. В каждом городе есть сообщества людей с инвалидностью, достаточно прийти к ним с идеей, рассказать, обсудить, пригласить.

Четвертый вопрос, которым мы озадачились, финансирование. Важно найти людей или организации, кто по-настоящему заинтересован в результате и примет на себя текущие расходы. В первый раз, при запуске проекта в Казахстане мы проводили мейкатон за собственные средства. Все следующие мейкатоны были организованы на средства спонсоров или на паритетных началах.

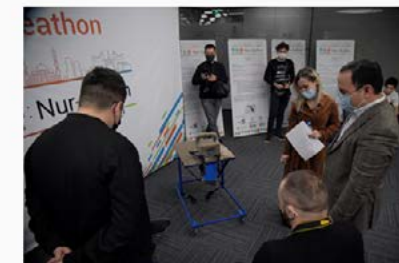


### Прототипы



#### Модернизация инвалидной коляски

Усовершенствование электрической инвалидной коляски с дополнительными многофункциональными опциями



#### Ходунки

Ходунки для ребенка с диагнозом детский церебральный паралич



### Прототипы



#### Многофункциональная Шведская стенка

Шведская стенка для инвалидов-колясочников с возможностью регулировки колено упора по высоте, с поясом для подтягивания таза, турником с прорезиненными ручками



#### Аппарат для непрерывной пассивной разработки коленного сустава

Для людей, находящихся в послеоперационном периоде для реабилитации, обеспечивая безопасную разработку суставов на протяжении всего периода восстановления



**Паралимпийские гоночные лыжи**

Прототип предназначен для людей с ограниченными возможностями здоровья нижних конечностей, для тех кто хочет полноценно кататься на лыжах. Паралимпийские гоночные лыжи — это адаптация горных лыж для спортсменов с ограниченными возможностями



**Приложение «SONUS»**

Приложение для распознавания речи для людей, у которых проблемами со слухом + тренажер быстрых фраз для немых людей. Приложение загружено на playmarket, доступно для пользования

Статистика (период с 2017-2021 гг.)



**Проведено**

11 мейкатонов



**Количество команд**

97 команд



**Количество изобретателей**

495 участников



**Количество изобретений**

87 изобретений



**Дорабатывают свои изобретения**

22 команды

Отвечив на основные организационные вызовы, и проведя несколько мероприятий, мы поняли, что пришло время передавать уже отработанную и адаптированную под наши реалии методику в университеты для регулярного и систематического использования.

Сейчас у нас накопился внушительный опыт. Казахстанское сообщество мейкатон TOM самое активное во всем мировом сообществе. Это мы видим по обратной связи от коллег из TOM Global. За четыре года мы провели 11 мейкатонов, нами создано настоящее здоровое, самообновляемое сообщество: в каждом мейкатоне принимает участие не менее трех команд, сформированных участниками прошлых проектов.

Благодаря АРГО нам удалось стать причастными к созданию сообщества TOM Global в соседней республике — в Кыргызстане. Мы помогли им провести их первый мейкатон и теперь они влились в глобальное сообщество TOM.

В 2019 году Мейкатон TOM занял третье место в Республиканском конкурсе «Лучшие социальные проекты Казахстана».

В 2021 году благодаря внушительному опыту и не менее внушительной географии проектов нам удалось привлечь к сотрудничеству Министерство труда и социальной защиты Республики Казахстан и выстроить связи с проектным офисом по улучшению жизни людей с инвалидностью.

В наших планах систематизировать запросы от людей с инвалидностью, а для этого сделать на портале социальных услуг кнопку «заявка на Мейкатон TOM». Идея заключается в том, чтобы человек с инвалидностью ознакомился с перечнем социальных услуг, которые предлагает ему портал, и если нужного устройства нет в списке, то мог подать заявку на его изготовление на мейкатон.

Делая первые шаги в 2017 году, мы даже не подозревали, что проект может иметь такую географию и такой социальный эффект. Мы благодарны и признательны всем, кто поверил в идею, кто поддержал ее словом, делом, финансами. Мы искренне верим, что вместе мы можем «исправить» этот мир и сделать его лучше для тех, кому тяжелее чем нам.

# 3

## **Практические рекомендации по созданию и работе НПО в Казахстане**

---



# Практический пример и советы по мобилизации активных граждан в городах Казахстана в современных условиях



**Сергей Гуляев,**  
Генеральный директор ОФ «Десента»

В статье изложен первый опыт применения соучаствующего проектирования в городе Павлодар в 2019 году. В рамках проекта «Центр городских изменений» при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан команда Общественного фонда «Десента» реализовала комплекс обучающих и практических мероприятий по внедрению метода партисипативного проектирования в своем родном городе, в том числе было создано первое общественное пространство во дворе многоквартирного жилого дома при участии жителей, архитектора, сметчика, депутатов и подрядчика.

## О соучаствующем проектировании

Соучаствующее или партисипативное проектирование, а также демократическая архитектура — понятие в Казахстане если не новое, то достаточно молодое. На данный момент его применение при разработке и реализации концепций благоустройства открытых общественных пространств является скорее исключением. Соучаствующее проектирование — это процесс проектирования с вовлечением жителей, местных сообществ, активистов, представителей административных структур, локального бизнеса, инвесторов, представителей экспертного сообщества и других заинтересованных сторон для определения целей совместного принятия решений, разрешения конфликтов и повышения эффективности проекта<sup>17</sup>.

## Соучастие в Павлодаре

Проект «Центр городских изменений» появился в Фонде «Десента» не случайно. Предпосылками возникновения стал многолетний опыт работы по развитию самоуправления в регионе, а также последовательная работа в сфере управления жилыми многоквартирными домами. В 2017 году был создан сайт smartpavlodar.kz как информационная площадка, объединяющая жителей многоквартирных домов и управляющие компании для обеспечения партнерства и взаимодействия в решении проблем жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ).

<sup>17</sup> Определение Проектной группы.

**Целью проекта** «Центр городских изменений» стало формирование определенного средоточия городского участия в проектировании общественных пространств города Павлодар с привлечением жителей, представителей администрации, бизнеса, инвесторов. **Миссия проекта** — пилотное применение принципа соучаствующего проектирования в городе Павлодар.

На момент проведения первой обучающей проектной мастерской участниками проекта стали представители восьми дворовых территорий, пять из которых подали заявки на конкурс проектов преобразования городских пространств. Необходимым условием участия в конкурсе было соблюдение алгоритма соучаствующего проектирования в процессе составления заявки. Участники конкурса проводили опросы, конкурсы детских рисунков, собрания жильцов по определению потребностей в развитии дворовых территорий. В общей сложности было опрошено более 500 жителей и разработано пять эскизных проектов благоустройства совместно с архитекторами и сметчиками. Победителем конкурса был выбран двор по адресу улица Торайгырова, 6. Этот двор стал единственным участником проекта, который воплотил в жизнь эскизное решение архитектора, разработанное совместно с жителями дома. Эскизный проект двора-победителя разрабатывался архитектором, старшим преподавателем и магистром технических наук кафедры «Архитектура и дизайн» Торайгыров университета Сербиной М. В. По проекту двор изначально был хорошо зонирован и включал площадку для дошкольников, модуль для подростков, баскетбольную площадку и сцену. В рамках бюджета конкурса могла

быть реализована только одна из частей эскизного проекта, при этом она должна была иметь завершенный характер, уникальность и востребованность среди разных возрастных групп жителей. Именно поэтому выбор пал на создание во дворе сцены.

### Алгоритм соучаствующего проектирования<sup>18</sup>

- 1. Инициирование проекта развития общественного пространства: определение сторонников, проведение исследования, определение целей и задач проекта.** Первым делом определяется территория благоустройства, выделяются группы заинтересованных сторон территории, определяются методы сбора информации, а также производится оценка потребностей и нужд в благоустройстве данной территории.
- 2. Разработка и согласование концепции развития общественного пространства.** На этом этапе производится анализ и обсуждение собранной информации, разрабатывается и корректируется эскизный проект благоустройства территории и составляется план работы.
- 3. Разработка и утверждение проектно-сметной документации.** Важным аспектом третьего этапа является авторский контроль архитектора и лидера сообщества, поскольку внесение незапланированных правок в проектно-сметную документацию (ПСД) может внести нежелательные коррективы при реализации проекта.

- 4. Выполнение строительно-монтажных работ.** На данном этапе главное — профессионализм подрядчика, который будет заниматься строительными и монтажными работами. При этом, важно соблюсти баланс между авторским контролем и нерациональной критикой представителей сообщества. Поэтому для постоянной коммуникации со строительной бригадой можно выделить из жителей два-три человека, остальных заинтересованных вовлекать при необходимости для помощи строителям (дать доступ для подключения к электричеству или к воде, предоставить место в подвале для хранения инструментов и оборудования на период строительных работ и т. п.).
- 5. Совместная оценка проекта.** На этом этапе важно вовлечь как можно больше интересантов благоустроенного пространства, поскольку это обеспечит наиболее объективную оценку проделанной работы. Здесь надо отметить как плюсы, так и недоработки благоустройства территории, поговорить о том, что можно было бы исправить силами самих жильцов (например, посадить цветы, подрезать кустарники, провести субботник), а какую работу необходимо завершить подрядчику. Разработать план действий и распределить обязанности среди присутствующих на собрании соседей.

<sup>18</sup> Согласно методологии Проектной группы 8 и Стандарту вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды (Агентство стратегических инициатив).

**6. Передача проекта сообществу, функционирование общественного пространства.** К этому моменту сообщество, в основном, уже приняло мысль о том, что общественное пространство является частью коллективной «собственности», которое не только было благоустроено, но также должно быть сохранено усилиями интересантов территории. Поэтому в успешных партисипативных проектах на этапе окончания строительно-монтажных работ все самое интересное не заканчивается, а наоборот, только начинается. Примером этому служит история благоустройства двора на Торайгырова, 6 в Павлодаре. На следующий год после появления зоны отдыха во дворе была установлена за счет городского бюджета детская площадка, затем двор победил в конкурсе «Бюджет народного участия» и теперь ожидает появления «острова здоровья» — площадки с тренажерами для занятия спортом для детей и взрослых.

## Как работать с соседями?

### О методах коммуникации и периодичности, вовлечении и мотивации.

Коммуникации — это, пожалуй, один из главных вопросов, с которым сталкиваются все, кто хочет что-то изменить во дворе многоквартирного жилого дома, а также в самом доме. Необходимость общения с соседями может возникнуть в силу самых разных причин: шум от ремонтных работ мешает заснуть детям и пожилым людям; затопили соседи сверху; сбор средств на ремонт подъезда и многое другое. Чаще всего, мы действительно, говорим

о необходимости общения. Иными словами — если бы не было этой необходимости, мы бы вообще не общались с соседями.

Управление многоквартирным домом — это деятельность, требующая быть дипломатом, психологом, экономистом, юристом и много кем еще. И как бы нам ни хотелось, избежать общения с соседями не получится, не удастся миновать процессы совместного обсуждения и принятия решений, связанных с управлением своими домами, нашими человеками, нашими многоэтажными деревьями, нашими маленькими государствами. Поэтому будем рассуждать предметно и попробуем проанализировать, кто же может выступить в роли инициатора работы с соседями, при этом будет подразумевать не отдельных соседей (например, по площадке), а всех жителей дома, а может, и нескольких домов, объединенных общим двором или микрорайоном.

### 1. Форма управления многоквартирным жилым домом

На момент подготовки данной статьи такими формами могут быть: КСК/КСП, ПКСК, и т.п. (Кооператив Собственников Квартир или помещений, Потребительский Кооператив Собственников Квартир). После 01.07.2022 г. — ТОО (Товарищество с ограниченной ответственностью), ОСИ (объединение собственников имущества), ПТ (простое товарищество). На практике, организационно-правовая форма вовсе не определяет качество управления вообще и работы с жильцами, в частности. В основном общение между КСК и жильцами ограничивается решением вопросов, связанных с содержанием дома: уборкой, подготовкой к отопительному сезону, текущим ремонтом и т.п. В настоящий момент на рынке управления и обслуживания многоэтажек пока еще достаточно

много организаций «старой формации»: это — классические КСК, которые видят свою деятельность очень узко, как предоставление ограниченного перечня услуг. Руководители таких организаций не очень приветствуют общение с жильцами, часто избегают его. Они не пользуются интернетом, мессенджерами, в разговоре часто используют ненормативную лексику, ведут себя неуравновешенно, часто агрессивны. Между сотрудниками таких организаций и собственниками помещений нередко возникают конфликты, многие собственники просто перестают оплачивать услуги КСК.

За последние два-три года появились организации нового типа, которые ориентированы на своего клиента, в своей работе стараются использовать доступные на сегодняшний день технологии. Например, создаются группы в WhatsApp для каждого отдельного дома или подъезда; платежи принимаются в электронном виде; информация размещается в соцсетях и т.п. Наши наблюдения показывают, что именно такие организации нового формата обладают большим уровнем доверия со стороны жильцов. Жители дома получают оперативную и эффективную обратную связь по любым своим обращениям. Таким образом, к концу 2020 года организации, которые позиционируют себя как формы управления МЖД, вполне могут выступить в роли инициаторов по работе с сообществом жильцов одного или нескольких МЖД. Например, в ходе выполнения трех своих проектов Фонд «Десента», работая с жильцами, опирался именно на партнеров из числа управляющих/сервисных компаний (в двух случаях это были ИП, в других — КСК).

### | 2. Инициативные граждане

Одним из главных контраргументов для многих реформ в Казахстане, особенно для построения системы местного самоуправления, стал тот факт, что население не готово к таким полномочиям и к ответственности. Вариацией этого тезиса звучала мысль о низкой активности наших граждан, об их иждивенческом настрое и т. п. Отчасти с этим можно согласиться. Действительно, активность не самая высокая, желание брать на себя ответственность за принимаемые решения и их последствия еще меньше.

Несмотря на эту ситуацию, за последние два-три года что-то начало меняться. Появились граждане, которые стали обращать внимание на проблемы дворов, домов и городов; они оказались готовы к активному отстаиванию общественных интересов, стали вступать в конфронтацию с частными компаниями, покушающимися на пространства города, на его зеленые насаждения, земельные участки и т. д. Все чаще они стали входить в конфликт с органами местной власти. При этом, никаких внешних посредников типа НПО у них нет. Возможно, это произошло, потому что НПО перестали или не научились работать с населением, не стали выразителями их мнения, защитниками их интересов. Поэтому мы наблюдаем случаи, когда неравнодушные люди сами организуются, сами принимают решения, выбирают методы работы.

Таким образом, на настоящий момент мы можем с уверенностью констатировать, что отдельные активные жители дома, двора, микрорайона и т. п. могут стать инициаторами работы с местным сообществом, со своими соседями.

### | 3. НПО

Если оценивать ситуацию в целом, то стоит признать, что НПО, занимающихся вопросами городского развития, местного самоуправления в городах, вопросами ЖКХ и жилищных отношений, в стране совсем немного. Вместе с тем, именно НПО могут выступать инициаторами работы с местными сообществами. И яркий пример тому Фонд «Десента», который работает в сфере проектов по развитию местного самоуправления с 2003 года, а в сфере ЖКХ с 2010 года. Фонд начал свою деятельность с проектов, связанных с управлением кондоминиумами, правами жителей многоквартирных домов, взаимоотношениями между жителями и управляющими и сервисными компаниями. Через несколько лет, к 2017 году, мы поняли, что городское развитие, урбанистика, управление многоэтажками, преобразование городских пространств — это то, что нас сильно увлекает, чем мы хотим заниматься системно, поэтому мы выбрали эту тему в качестве стратегического направления своей деятельности.

### | 4. Государственные органы

Среди местных государственных органов можно выделить ряд тех, которые в силу своего функционала могут и даже должны работать с населением в части городского развития. К ним относятся отделы ЖКХ, жилищная инспекция, отдел архитектуры и строительства, отдел земельных отношений, отдел внутренней политики. Однако на практике, по нашим наблюдениям, работа этих органов ограничивается оказанием услуг, предусмотренных функционалом. Процесс коммуникации с населением происходит, как правило, в виде ответов на запросы. Если же госорган по каким-то причинам

все же выступает в роли инициатора процесса взаимодействия, то такой процесс носит обычно директивный характер. Сотрудники госорганов полагают, что они имеют право и полномочия указывать, что необходимо делать на какой-то территории. Но эти методы сегодня уже не эффективны. Проблема усугубляется к тому же огромным кадровым дефицитом на местах.

Иными словами, если быть объективными, то следует признать, что для работы с сообществами система современного государственного аппарата не очень готова. Конечно же, есть положительные исключения, но они только подтверждают общую картину — работа на каком-то конкретном участке зачастую зависит не от эффективности системы, а от эффективности отдельного сотрудника, который готов общаться с людьми, брать ответственность, признавать ошибки.

#### Эффективные методы вовлечения горожан в процессы благоустройства

В литературе по соучаствующему проектированию можно встретить следующие методы вовлечения граждан:

- **Проведение дискуссий между основными стейкхолдерами — пользователями или собственниками объектов недвижимости, расположенной на территории будущего преобразования или в непосредственной близости.** В нашей практике подобный метод использовался достаточно часто; на дискуссиях обсуждались самые разные вопросы, связанные с преобразованием территорий.
- **Размещение временных павильонов на месте будущего преобразования территории для общения**

**с представителем, разрабатывающим проект, и для сбора мнений в форме интервью, опроса, анкетирования.** Этот метод в нашей практике не использовался, поскольку он достаточно затратный с точки зрения финансовых, временных и человеческих ресурсов.

- **Создание центров информации, работающих на постоянной основе, для обсуждения различных проектов и проблем с сотрудником, который принимает непосредственное участие в разработке проекта.** В нашем случае весь проект так и назывался — Центр городских изменений (ЦГИ). При этом, информацию можно было получить в виде информационных брошюр, а также в электронном и онлайн формате (перечень таких материалов очень широкий). ЦГИ стал именно тем игроком, который инициировал изменения, организовывал обсуждения, направлял запросы, консультировал и многое другое.
- **Размещение информационных стендов в непосредственной близости к изменяемой территории или в наиболее людных местах.** Метод простой и эффективный. В своей практике Фонд его не применял, но мы стали очевидцами того, как работает этот метод. Летом 2020 г. при проведении работ по благоустройству во дворе дома по улице Торайгырова, 6 ответственный госорган Отдел ЖКХ разместил на стенде не только паспорт объекта, а подробную информацию о предполагаемых изменениях. С одной стороны, стенд произвел обратный эффект, поскольку некоторые компоненты благоустройства, указанные в информации, в частности, озеленение, так и не появились в реальности. С другой

стороны, на стенде были указаны контактные телефоны ответственных лиц, которые оказались очень полезны, когда появилась необходимость оперативно решить текущий вопрос с подрядчиком. Таким образом, можно сделать вывод о практической применимости и эффективности данного метода.

- **Воркшоп как инструмент соучаствующего проектирования.** Метод рабочий и эффективный, с него и начался проект Центр городских изменений в 2019 г. Полагаем, что он будет наиболее востребован в аналогичных проектах, т.к. позволяет обучить жителей и иных заинтересованных, обменяться опытом, обсудить лучшие практики.
- **Организация опросов, создание фокус-групп на территории, подлежащей преобразованию.** Важный и необходимый метод. Использовался и Фондом, и сообществами на каждой из локаций, участвующих в нашем проекте. Проведение опросов жителей было необходимым условием в проекте ЦГИ, поскольку здесь важно не только узнать мнение людей, но также показать заинтересованность в этом мнении, продемонстрировать при планировании изменений, что эти изменения стали результатом высказанных жителями рекомендаций.
- **Разработка планов жилых кварталов как документов развития территории, разрабатываемых на средства жителей.** Этот метод в нашей практике использовался в разных вариациях. Конечно, мы не пришли к тому, чтобы план двора стал действительно документом, а тем более — актом, обязательным для исполнения. Тем не менее, метод работал в виде картирования территории и был

применен в проекте по благоустройству двора по адресу Короленко, 347 — Чокина, 95 в виде детального макета, который был исполнен силами отдельных жильцов.

- **Использование партисипаторного бюджетирования как формы планирования и использования части средств бюджета города при непосредственном участии горожан.** В 2020 году в Павлодаре состоялся первый опыт Бюджета народного участия, который с этого года стал уже постоянной практикой и даже требованием законодательства. И уже можно утверждать, что такая возможность может существенно улучшить ситуацию с вовлечением граждан.

Также можно выделить методы вовлечения граждан с применением вебтехнологий: 1) анкетирование; 2) голосование с предложением выбора варианта; 3) форумы и блоги для сбора мнений; 4) платформы с картами и возможностью оставить комментарий о какой-либо проблеме с геопривязкой; 5) краудфандинговые платформы; 6) платформы по сбору идей для дальнейшей реализации.

Ввиду ограничений на проведение офлайн мероприятий в 2020 году нами активно использовались именно такие методы, позволяющие работать с людьми дистанционно. Например, исследование «Город глазами жителей» проводилось с использованием анкетирования через платформу Google. Сбор мнений и обсуждение уже невозможно представить без мессенджеров (в нашем случае, это группы WhatsApp). Опыт с краудфандинговой платформой, хоть и не очень успешный, нами тоже был получен. Обучение проходило с использованием платформы Zoom.

### Что может сработать при работе с жителями:

- **Четкое видение и представление того, что будет результатом.** Это означает, что желательно предельно ясно формулировать задачу участия: каким образом, что именно и где нужно делать, что ожидается непосредственно от человека (труд, деньги, знания и т. п.). Например, вместо вопроса «Хотите благоустроить наш двор?», лучше сразу пояснить: «Мы хотим установить вольер для выгула животных в вашем дворе рядом с парковкой. Готовы ли вы помочь? Нужно выкопать ямы под столбы». Этой информации достаточно, чтобы понять, какие именно изменения предполагаются, и принять решение, буду ли я лично в этом участвовать.
- **Искренность и открытость.** Цель, процесс, результат — все это должно быть не просто понятным, но «без двойного дна», без каких-то завуалированных скрытых задач, о которых организаторы решили умолчать. Например, приглашая копать ямы, вам не сказали, что сначала нужно найти лопату, а после установить столбы, натянуть сетку, а перед этим — все это купить. Такое заманивание и затягивание может плохо кончиться, маленький обман «во благо общего дела» обернется полной утратой доверия.
- **Оперативность и эффективность коммуникаций.** Кто-то должен координировать процесс, быть на связи, вовремя реагировать на вопросы, запросы, изменение ситуации и т. п. В этой связи уже в который раз можно привести в пример управляющих, которые использует группы в мессенджерах для

работы не только с домами, но и с каждым отдельным подъездом. При этом важно не перегружать каналы общения лишней и ненужной информацией (картинки, гифки, поздравления, пожелания и т. п.).

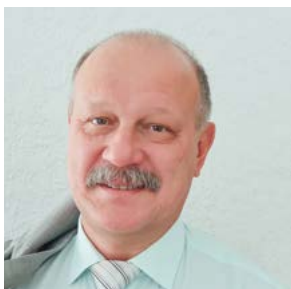
- **Сильное лидерство.** Нужен лидер, обладающий деловой хваткой, умением общаться с людьми, брать на себя ответственность, принимать решения. Как мы уже выяснили, им может быть житель дома (он может быть еще и старшим по дому или подъезду), руководитель управляющей или сервисной компании, НПО.
- **Координация и администрирование.** Кто-то должен заниматься бумажной работой, писать запросы, вести переговоры и т. п. Эти функции может выполнять и лидер, но, если есть возможность, то лучше привлечь кого-то.
- **Подотчетность.** Нужно быть готовым отчитаться: за полученные ресурсы, трудовое участие, принятые решения и т. п. Желательно вести фото- или видеофиксацию процесса; это пригодится и для отчетности, и для вовлечения новых людей.
- **Оказание реальной помощи и поддержки.** Часто речь идет даже не о финансовой поддержке, а об информационной, технической, экспертной и т. п., Например, предоставление услуг профессионального архитектора или дизайнера для помощи в разработке проекта.

### Сохранить и приумножить

#### Соучастие невозможно без сообщества

В итоге объект создан, он очень удачно вписался в территорию двора, рядом расположилась новая детская площадка, чуть поодаль — новая парковка, в следующем году, благодаря победе двора в конкурсе «Бюджет народного участия», рядом должны появиться еще и спортивные тренажеры. Так выглядит история успеха — успеха людей равнодушных, активных, творческих, готовых тратить свое время и нервы ради общего блага, выслушивать надуманные обвинения и упреки, но знать, что в итоге все получится.

# Практический пример и рекомендации по мобилизации активных граждан в сельской местности и городах Казахстана в современных условиях



**Сергей Худяков,**  
Директор института развития местного самоуправления

Практические действия, связанные с формированием местного самоуправления в Казахстане, являются своего рода ответом на утверждение в 2013 году Концепции развития страны до 2020 года, предложенной Президентом Казахстана. Характерные черты проводимых изменений — совмещение местными представительными и исполнительными органами полномочий государственного управления и самоуправления, а также стремление вовлечь граждан в обсуждение важных вопросов местного значения, не предоставляя при этом права принятия решений.

Для активизации населения и повышения значимости вносимых предложений была введена практика проведения собраний и сходов местного сообщества, передано несколько видов налогов, установлено право на мониторинг бюджетных расходов, введена выборность сельских акимов.

Ожидалось, что повышение финансовой самостоятельности позволит повысить заинтересованность населения в распределении местного бюджета с учетом конкретных нужд и потребностей различных его групп, включая уязвимые, и вовлечь население в решение вопросов местного значения.

Несмотря на проведенную реформу, местное самоуправление на уровне сельского округа, поселка и села не получило должного развития. Граждане остаются слабо заинтересованными в сотрудничестве с акимами, в участии в собраниях и сходах местного сообщества.

## В чем причины пассивности? Наиболее существенными причинами являются:

- Негативный опыт старшего поколения, который они передают своим детям и близким;
- Неверие в то, что их мнение влияет на процесс принятия решений;
- Привычка ждать обещаний лучшей жизни;
- Иждивенчество, привычка получать готовое;

- Отсутствие практического опыта самоорганизации для защиты собственных интересов и решении общих проблем;
- Отсутствие необходимых знаний о собственных правах и возможностях; ÿ Отсутствие заинтересованности акимов в активном сотрудничестве.

Незнание преодолевается обучением, опыт приходит во время работы, недоверие преодолевается примерами успешной деятельности.

Процесс развития местного самоуправления предполагает не только изменение законодательной базы, но и реальный рост гражданской активности местного сообщества. Однако практика проведения семинаров для собраний местного сообщества и работающих с ними специалистов аппарата сельских акимов показывает, что активность населения остается на очень низком уровне. Пассивность приводит к неэффективности уже действующих гражданских институтов: собраний, мониторинга за расходованием бюджетных

средств, работы территориальных советов местного самоуправления.

Приходится признать, что скорость изменения законодательства, регулирующего отношения в сфере местного самоуправления, выше уровня реализации его на практике. Именно это отставание мешает сделать следующий шаг в совершенствовании законодательства. Необходимо обратить самое серьезное внимание на внедрение правоприменительной практики.

Необходимость развития общественного участия не вызывает сомнения у специалистов. Однако для самих жителей формы участия по-прежнему малопонятны и не вполне доступны. Между тем, именно активное участие жителей в управлении является важным условием устойчивого развития территории. Самые эффективные программы — те, принятие которых происходит при непосредственном участии представителей всех слоев общества: бизнеса, власти, некоммерческого сектора. Процесс участия граждан в обсуждении значит гораздо больше, чем решение депутатов об утверждении программы.

Для эффективного проведения реформы и расширения участия граждан в ее реализации нужны организации, способные проводить обучение или предоставлять консультативную помощь. Это могут быть организации с различным статусом, в том числе НПО. Для повышения эффективности обучения необходимо определить целевые группы и провести оценку их потребностей. Необходимо также вводить интерактивные методы обучения, чтобы обучающиеся могли применять их на практике.

Обучение граждан и специалистов акиматов, непосредственно взаимодействующих с местным сообществом, — главный залог эффективного внедрения института местного самоуправления и расширения участия

населения в обсуждении и решении вопросов местного значения.

Для отработки механизмов вовлечения представителей местного сообщества в процесс принятия решений на местном уровне Частное учреждение «Институт развития местного самоуправления» разработал социальный проект «Участие граждан в принятии решений». Проект был реализован в рамках государственного гранта Некоммерческого акционерного общества «Центр поддержки гражданских инициатив» при поддержке Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан.

Социально-значимая проблема, на решение которой направлен Проект, — непонимание гражданами роли и значения местного самоуправления, а также механизмов, с помощью которых оно может быть реализовано.

Стратегия Проекта основана на предпосылке, что добиться прогресса в развитии местного самоуправления можно через вовлечение населения в процесс планирования бюджетов на сельском уровне и участие в обсуждении проблем местного значения. Решение этих проблем за счет собственного бюджета позволит жителям ощутить возможность реальных перемен и почувствовать ответственность за свои поселки и села.

Проект осуществлялся одновременно в пяти регионах Казахстана: СевероКазахстанской, Восточно-Казахстанской, Павлодарской, Акмолинской и Алматинской областях. Нас поддержали региональные партнеры: Общественный фонд (ОФ) «Центр развития местного самоуправления», Объединение юридических лиц «Петропавловская региональная ассоциация ПКСК», ОФ «Десента», ОФ «Sara», ОФ «Институт национальных и международных инициатив развития».

Перед нами стояли задачи провести обучение 750 членов местного сообщества, активистов и представителей акимата во всех охваченных проектом областях, а также вовлечь членов местного сообщества в планирование развития своего населенного пункта.

### Для достижения цели проекта был разработан пошаговый алгоритм действий:

- Подготовить семинары и провести обучение всех участников проекта;
- Вовлечь членов местного сообщества, представителей общественных организаций и органов местной власти в содействие социально-экономическому развитию на местном уровне посредством реализации пяти пилотных проектов;
- Передать опыт вовлечения граждан в процессы местного самоуправления путем распространения брошюры о позитивных практиках участия в планировании развития сельского округа.

На начальном этапе Проекта в каждом регионе был проведен ряд семинаров для членов местного сообщества и представителей аппарата акима сельских округов по вопросам развития местного самоуправления, оценки потребностей и разработки плана развития сельского округа. В общей сложности обучение прошли 778 человек.

Программа **обучающего семинара «Участие граждан в принятии решений»** кроме основных тем, напрямую связанных с задачами Проекта, включала в себя информирование участников об установленных законодательством возможностях влиять на решение вопросов местного значения через участие в собраниях и сходах местного сообщества.



На семинаре также обсуждали причины пассивности сельского населения и способы вовлечения его в управление своим сельским округом. Участники ознакомились с процедурой разработки плана развития сельского округа и возможностями принять участие в процессе его разработки.

Также участники семинара узнали, как проводить мониторинг за расходованием средств местного сообщества, получили рекомендации по повышению эффективности расходования средств.

Одним из запланированных результатов обучения было определение сельского округа для реализации пилотного проекта по вовлечению представителей местного сообщества в процесс планирования развития села. Для решения этой задачи наши партнеры запросили у участников письма заинтересованности в реализации пилотного проекта. В ходе обсуждения писем был выбран один сельский округ.

### Проведение пилотных проектов.

Для реализации пилотного проекта была разработана «Методика исследования проблем развития с участием местного сообщества».

Согласно Методике, группа участников местного сообщества под руководством исполнителей пилотного проекта провела анкетирование жителей. Образец анкеты был включён в методику исследования. Результаты опроса обсуждались на фокус-группе. По итогам анкетирования были разработаны предложения по совершенствованию программы развития местного сообщества. Рекомендации были оформлены в виде электронной презентации, обсуждены и утверждены на общем собрании села. Протокол собрания был направлен акиму сельского округа.

### Участие в планировании

**Шаг 1** Исследование местных проблем с участием членов собрания сообщества.

**Шаг 2** Обсуждение результатов анкетирования с ключевыми информаторами.

**Шаг 3** Выделение приоритетных проблем и обсуждение путей их решения.

**Шаг 4** Разработка проекта программы развития местного сообщества.

**Шаг 5** Обсуждение и утверждение программы развития местного сообщества.

Полученный в результате реализации проекта опыт был использован при написании брошюры «Положительная практика местного самоуправления в Казахстане», которая была презентована и подарена всем областным акиматам Республики Казахстан. Брошюра даст возможность местным сообществам Казахстана использовать наш опыт при вовлечении граждан в принятие решений на местном уровне.

Рекомендации, которые могут изменить ситуацию с пассивностью сельчан и привлечь их к принятию решений:

- Предоставлять сельским округам трансферты общего характера на финансирование мероприятий по решению собрания местного сообщества (бюджет участия);

- Принимать бюджетные заявки акимов сельского уровня, разработанные на основе Программы развития местного сообщества;
- Регулярно изучать мнение населения путем проведения анкетирования и фокус групп;
- Публично обсуждать результаты анализа обращений граждан за определенный период;
- Поддерживать инициативы граждан по благоустройству и другим вопросам местного значения;
- Проводить обучение членов собраний и сходов местного сообщества;
- Организовывать рабочие встречи представителей сельских округов по обмену опытом;
- Поддерживать проекты, направленные на вовлечение граждан в процесс местного самоуправления через социальный заказ и гранты;
- Привлекать руководителей органов управления многоквартирными домами в качестве представителей жильцов к обсуждению местных проблем;
- Развивать общественный контроль за реализацией бюджетных программ на территории сельского округа;
- Организовывать регулярные встречи депутатов с членами собраний и сходов местных сообществ по обсуждению вопросов местного значения. Вернуть практику наказов избирателей;
- Проводить на системной основе информационно-разъяснительную работу для населения по основам местного самоуправления используя потенциал НПО.

Рекомендации по вовлечению населения в процесс местного самоуправления предоставлены в Министерство национальной экономики Республики Казахстан.

## Оценка вклада НПО в социально-экономическое развитие: от общего к частному



**Виталий Кулик,**  
Директор Социального  
корпоративного фонда «ЗУБР»

Понятие «некоммерческая организация» (НКО) сегодня хорошо знакомо многим, но не все его одинаково понимают. Вместе с тем государственная политика в развитых странах обязательно строится с учетом экономического и политического потенциала некоммерческих организаций. На сегодняшний день некоммерческий сектор является серьезным «игроком» в мировой экономике. Это обусловлено теми реальными достижениями в экономике и социальной сфере, которые демонстрируют НКО.

По данным The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project<sup>19</sup> совокупный некоммерческий сектор — седьмая крупнейшая экономика в мире, идущая сразу за Великобританией и Францией и опережающая Италию, Бразилию, Россию, Испанию и Канаду; некоммерческий сектор — один из крупнейших работодателей, а также действенный механизм мобилизации общественных ресурсов.

**Давайте разберемся, что вкладывается в понятие «некоммерческий сектор» и как оценивается его вклад в развитие страны?**

**Во-первых**, важно отметить, что в законодательстве многих стран не существует специального юридически определенного понятия «неправительственная некоммерческая организация». Особенно это характерно для стран прецедентного

права (США, Великобритания). В то же время многие страны континентального (кодифицированного) права также не имеют общего законодательного определения негосударственной некоммерческой организации (например, Швеция). Вместо этого употребляются более конкретные определения «некоммерческая ассоциация», «фонд», «добровольческая организация», «благотворительная организация» и т.п.<sup>20</sup>

В Казахстане такой термин закреплен законодательно: «Некоммерческой организацией признается юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками»<sup>21</sup>. Более того, в нашей стране используется и термин «неправительственные организации» (НПО) — «некоммерческая организация (за исключением политических

<sup>19</sup> Lester M. Salamon, Wojciech Sokolowski, Regina List. Global Civil Society: An Overview. — The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2003.

<sup>20</sup> Косарева Н.Б. Некоммерческий сектор: международный опыт, Институт экономики города, [http://www.urbanecomics.ru/node/4594#\\_ftn1](http://www.urbanecomics.ru/node/4594#_ftn1).

<sup>21</sup> Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года № 142-III О некоммерческих организациях (с изменениями и дополнениями по состоянию на 7.07.2021 г.).

партий, профессиональных союзов и религиозных объединений), созданная гражданами и (или) негосударственными юридическими лицами на добровольной основе для достижения ими общих целей в соответствии с законодательством Республики Казахстан»<sup>22</sup>. К примеру, государственные школы, больницы, библиотеки, нотариальные палаты, коллегии адвокатов у нас являются некоммерческими организациями, но они не относятся к НПО.

Почему так важно разобраться в понятиях? От этого напрямую зависит, что мы считаем и как считаем. Говоря о вкладе в развитие страны, мы «заходим» на территорию статистики и экономики, где все должно быть четко классифицировано и посчитано.

Специалисты Социального корпоративного фонда «ЗУБР» (СКФ «ЗУБР») в ходе анализа пришли к выводу, что связующей «ниточкой» в данном случае может и должна стать Система Национальных Счетов (СНС)<sup>23</sup>, которая на сегодняшний день используется более чем в 150 странах мира, в том числе и в Казахстане. К сожалению, определение «некоммерческих организаций» в СНС не решает проблему «размытости» понятия НКО, требует тщательного анализа и наложения на казахстанскую практику работы некоммерческих (неправительственных) организаций.

**Во-вторых**, несмотря на полувековую историю активного развития некоммерческого сектора, страны до сих пор не договорились

не только о едином понимании этого термина, но и о методах оценки его вклада в социально-экономическое развитие стран. В мире существует несколько десятков подходов к оценке тех или иных аспектов развития Третьего (гражданского, общественного) сектора. Но до сих пор у Третьего сектора не сложилось «экономического лица», как отметил Лестер М. Саламон<sup>24</sup>, руководитель Центра исследований гражданского общества Университета Джона Хопкинса (США). В большинстве стран мира существует проблема «экономической невидимости Третьего сектора».

Впервые системно к вопросу оценки вклада НКО подошли в 90-х годах прошлого века эксперты Университета Джона Хопкинса (США, Балтимор), инициировав проект «The Comparative Nonprofit Sector Project». На сегодняшний день в проекте участвует более 45 стран, из них 29 стран, входящих в Организацию Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР включает 37 стран). Казахстан не принимает участие в данном сравнительном исследовании.

Поскольку, как мы отметили выше, «связующей нитью» для большинства стран, в том числе и стран ОЭСР, в плане оценки развития страны, в целом, сравнения по отдельным показателям, формирования рейтингов и т.д. является Система Национальных Счетов, и оценка вклада НКО должна быть основана на этой методологии.

В начале 2000-х Отделом экономической статистики Статистического отдела Организации

Объединенных Наций (СОООН) в тесном сотрудничестве с Центром исследований гражданского общества Университета Джона Хопкинса было разработано Руководство ООН по некоммерческим организациям в Системе национальных счетов. В нем подробно раскрывается, каким образом создается вспомогательный (спутниковый) счет по НКО, который дает полную картину экономического веса некоммерческих организаций.

На сегодняшний день только 33 страны в мире ведут спутниковый счет по НКО в общей Системе национальных счетов, в том числе 19 стран ОЭСР. Из наших «соседей» Кыргызстан в 2006 году реализовал пилотный проект по внедрению данного счета. Казахстан еще не начинал работу в данном направлении, но опыт внедрения спутниковых счетов у нас уже есть (счет туризма, эколого-экономического учета, здравоохранения).

Именно внедрение вспомогательного счета в СНС позволит, на наш взгляд, встроить задачи оценки и учета вклада НКО в общую систему статистического учета и оценки социально-экономических показателей, и регулярно получать достоверную информацию по ряду экономических показателей деятельности НКО, включая долю в ВВП.

Переходя к казахстанской практике, следует отметить, что сегодня система государственного управления в нашей стране модернизируется на основе принципа «ориентации на результат», любое вложение ресурсов должно давать измеримый эффект для развития конкретных

<sup>22</sup> Закон Республики Казахстан О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций в Республике Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.04.2019 г.).

<sup>23</sup> Система национальных счетов 2008 — это концептуальная основа, содержащая систему всеохватывающих, взаимосогласованных и гибких макроэкономических счетов, предназначенных для разработки экономической политики, анализа и научных исследований. Была разработана и опубликована под эгидой Организации Объединенных Наций, Европейской комиссии, Организации экономического сотрудничества и развития Международного валютного фонда и Группы Всемирного банка.

<sup>24</sup> Лестер М. Саламон, руководитель Центра исследований гражданского общества Университета Джона Хопкинса (США). Выступление в рамках семинара Центра исследований гражданского общества и некоммерческого сектора Государственного университета — Высшей школы экономики, <https://www.hse.ru/news/science/126676910.html>.

сфер, улучшения качества жизни определенных групп населения. Такой же подход должен быть применен и в отношении результатов деятельности НКО (НПО), как реализующих проекты за счет бюджетного финансирования, так и привлекающих инвестиции в виде зарубежных грантов, спонсорской помощи, пожертвований и т. д.

Безусловно, по отдельным направлениям создаются и внедряются методики мониторинга и оценки проектов/услуг, в частности в сфере внутренней политики, молодежной политики, социальной защиты. Но это отдельные примеры, не всегда используемые во всех регионах. Отсутствует системный подход, нет единой методики оценки вклада НПО в социально-экономическое развитие.

### Немного статистики

В Казахстане зарегистрировано 461 983 юридических лица. К сожалению, данных по количеству некоммерческих организаций (НКО), входящих в это число, в открытом доступе нет. А вот НПО (по данным Министерства юстиции Республики Казахстан, опубликованным на <https://infonpo.gov.kz/>) — 22 344, что составляет 4,8% от общего числа юридических лиц в стране. В то же время лишь 73,5% НПО по данным Министерства информации и общественного развития Республики Казахстан (МИОР РК) являются действующими, а в Базе данных НПО (МИОР РК) зарегистрировано 26,3% организаций. Вместе с тем, остается открытым вопрос — из чего сложилась эта цифра — 22 344 НПО?

**Возникает вопрос — «кого и как считать?»**, для четкого ответа на который, как показывает анализ, потребуются изменения в законодательстве.

В период с 2017 по 2019 год командой СКФ «ЗУБР» с участием экспертов, представителей государственных структур и НПО была разработана Методика, которая охватывает только организационно-правовые формы (ОПФ) НКО, относящиеся к неправительственным организациям. Однако, поскольку перечень данных ОПФ прямо не закреплен в законодательстве и на сегодняшний день определяется опосредованно, в тексте Методики приведен перечень ОПФ НПО, предлагаемый для законодательного закрепления в соответствующих нормативных правовых актах.

Для чего это нужно, спросите вы, зачем усложнять жизнь и добавлять процедур, требований там, где и так их довольно много? Вопрос актуальный и злободневный, по-прежнему волнующий многих «игроков» на этом поле.

**Причина первая** (для самих НПО).

Чтобы оценить уровень влияния НПО на социально-экономическое развитие как отдельного региона, так и страны в целом. Понимать, какие ресурсы НПО привлекают на территорию, быть убедительными и надежными партнерами в реализации социальных инноваций.

**Причина вторая** (для государственных органов).

Чтобы оценить эффективность вкладываемых государством инвестиций в виде государственного социального заказа, грантов и премий. Понимать и обоснованно принимать стратегические решения для повышения уровня

жизни каждого казахстанца, в том числе через взаимодействие с НПО.

Несмотря на существование Системы национальных счетов и статистического учета в Казахстане на сегодняшний день отсутствуют специализированные статистические показатели, государственными органами не формируются метаданные, позволяющие отслеживать динамику развития некоммерческих организаций, в целом, и неправительственных организаций, в частности.

**Причина третья** (для населения).

Чтобы знать, в какие НПО обратиться и пользоваться услугами НПО при реализации различных потребностей: от базовых жизненных на получение «крыши над головой», обеспечения безопасности до необходимости быть полезным, участвовать в принятии решений, саморазвитии и т. д. А также для расширения представления о деятельности НПО.

Следует отметить, что население Казахстана очень поверхностно знает о деятельности НПО. Вопрос конкретного вклада в развитие страны также остается для большинства неясным, каждый пятый опрошенный затруднился с ответом, а 16% высказали мнение о том, что НПО не вносят никакого вклада (по результатам опроса СКФ «ЗУБР» в 2017 году).

Ну и наконец, нужно это не только потому, что того требует участие Казахстана в различных международных объединениях и рейтингах. Это нужно нам, внутри страны — населению, государственным органам, самим НПО. Важно говорить цифрами о пользе общественных организаций и реализуемых социальных проектах, тем более что на их реализацию тратятся солидные бюджетные средства. И если

еще вчера население в большей степени задавало вопросы государственным органам по поводу эффективности расходования средств и полученных результатов, то уже сегодня на эти же вопросы необходимо четко и убедительно отвечать в отношении средств, потраченных на государственный социальный заказ и государственные гранты.

Характеризуя вклад НПО, можно выделить прямой и косвенный, описание которого приведено в таблице ниже.

### Вклад НКО в экономику

Естественно, чтобы сделать подобный вклад видимым, необходим определенный набор показателей. В 2017–2019 году в качестве проекта был предложен перечень показателей

### Вклад НКО в экономику

Прямой	Косвенный
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Обеспечение занятости и самозанятости населения + обеспечение социальнопсихологической поддержки своих сотрудников и добровольцев, вовлечение в экономическую деятельность социально уязвимой части населения.</li> <li>• Покупка и производство товаров, необходимых для деятельности НКО, стимулирует совокупный спрос и увеличивает совокупное предложение.</li> <li>• НКО работают в нишах, которые при естественном положении дел на свободном и конкурентном рынке не заинтересовали бы коммерческий сектор, поскольку дают слишком маленькие нормы прибыли.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• НКО вносят в социальную сферу элементы конкуренции, увеличивая эффективность функционирования системы предоставления социальных услуг в целом. Улучшение эффективности означает, что для выполнения того же объема социальных функций из экономики будет изъято меньшее количество ресурсов (т.е. появится возможность снижения налоговой нагрузки), а значит, большее количество ресурсов можно будет инвестировать в обеспечение роста в будущем.</li> <li>• Деятельность НКО помогает улучшить показатели уровня образования и здоровья нации, что увеличивает эффективность экономики и обеспечивает более высокие темпы экономического роста.</li> <li>• Улучшая социальный климат, НКО вносят вклад в обеспечение социальной и политической стабильности, которые являются необходимыми условиями экономического роста.</li> </ul>

оценки вклада НПО в социальноэкономическое развитие (СЭР), который лежит в основе Методики оценки вклада<sup>25</sup>.

#### Для оценки вклада НПО в СЭР Казахстана предлагается использовать 11 ключевых показателей:

- количество зарегистрированных НПО в разрезе ОПФ по видам деятельности;
- количество действующих НПО в разрезе ОПФ по видам деятельности и возрасту;
- количество действующих НПО в разрезе ОПФ по признаку активности;
- численность работников в действующих НПО в разрезе ОПФ и видов деятельности, в том числе;

- 4-1) численность работников по возрасту, уровню образования, квалификации, наличию инвалидности;
- объем заработной платы работников;
- объем произведенной продукции, выполненных работ и оказанных услуг НПО по видам деятельности;
- индекс физического объема произведенной продукции, выполненных работ и оказанных услуг НПО;
- объем привлеченных НПО спонсорских средств / средств от благотворительности;
- объем налогов, перечисленных НПО в бюджет (по видам);
- объем услуг, оказанных волонтерами;
- объем средств, полученных от иностранных государств, международных и (или) иностранных организаций, иностранцев, лиц без гражданства.

Следует отметить, что в Казахстане уже ведется учет по ряду обозначенных показателей. Так, например, показатели, характеризующие деятельность НПО, формируются по областям (районам) и видам экономической деятельности с ежегодной периодичностью. На ежегодной основе также формируются показатели о количестве зарегистрированных и действующих НПО, возглавляемых женщинами и численности работников (для формирования гендерной статистики).

<sup>25</sup> Методическое руководство для государственных органов и НПО по вопросам применения Методики оценки вклада НКО в СЭР «Оценка вклада НПО в социально-экономическое развитие: от А до Я», СКФ «ЗУБР», 2019 г.

Кроме того, на сегодняшний день проводится оценка социального эффекта как в рамках государственного социального заказа, так и в большинстве грантодающих организаций, на основании определенных изменений:

- образа жизни людей — как они живут, работают, взаимодействуют друг с другом в повседневной жизни;
- культуры — общих убеждений, привычек, ценностей, языка и диалекта;
- общности – связи, стабильности, характера работы и возможностей;
- окружающей среды — качество воды и воздуха, доступность и качество пищи, уровень риска, загрязненности и шума, физическая безопасность, доступ и контроль над ресурсами;
- стремлений и страхов — восприятие безопасности, степени уверенности в будущем, своего будущего и будущего для своих детей.

Таким образом, социальный эффект выражается в повышении качества жизни человека и общества в целом, что на сегодняшний день наиболее ярко показывает эффективность деятельности Третьего сектора. Вместе с тем, на наш взгляд, объективная и комплексная оценка вклада неправительственных организаций в СЭР страны в целом — одна из важных составляющих развития гражданского общества, позволяющая обеспечить конструктивный диалог всех секторов на равных условиях.



# Список сокращений

---

## Гражданский сектор:

**ОПФ** – Организационно-правовые формы  
**ГО** – Гражданское общество  
**ОГО** – Организации гражданского общества  
**ГСЗ** – Государственный социальный заказ  
**НПО** – Неправительственная организация  
**НКО** – Некоммерческая организация  
**ОЮЛ** – Объединение юридических лиц  
**ОО** – Общественная организация  
**СКФ** – Социальный корпоративный фонд  
**ОФ** – Общественный фонд  
**НАО** – Некоммерческое акционерное общество  
**ЖКХ** – Жилищно-коммунальное хозяйство  
**КСК/КСП** – Кооператив собственников квартир/помещений  
**Портал Открытые НПА** – Площадка, которая содержит в себе нормативно-правовые акты для обсуждений

## Государственный сектор:

### РК – Республика Казахстан

**КоАП** – Кодекс об Административных правонарушениях  
**УК** – Уголовный кодекс  
**МИОР РК** – Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан  
**МЮ РК** – Министерство юстиции Республики Казахстан

## Международные и казахстанские организации и программы:

**ООН** - Организация Объединенных Наций  
**УВКБ ООН** – Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев  
**УНП ООН** – Управление ООН по наркотикам и преступности  
**ЮНЭЙДС** – Объединённая программа ООН по ВИЧ/СПИД  
**ДООН** – Программа добровольцев ООН  
**ЮНИСЕФ** – Детский фонд ООН (United Nations International Children's Emergency Fund – UNICEF)  
**СОООН** – Отдел экономической статистики Статистического отдела ООН  
**ОЭСР** – Организация Экономического Сотрудничества и Развития  
**ESG** – Экологическое, социальное и корпоративное управление  
**ОБСЕ** – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
**ЕС** – Европейский Союз  
**ВОЗ** – Всемирная Организация Здравоохранения  
**USAID** – Агентство США по международному развитию  
**ИПЭУ USAID** – Инициатива в поддержку эффективного управления USAID  
**GPEDC** – Программа Глобального партнерства для эффективного сотрудничества в области развития

**МОМ** – Международная организация по миграции  
**ГОНГО** – Государством организованные негосударственные организации  
**СНС** – Система Национальных Счетов  
**ФЕЦА** – Фонд Евразия Центральной Азии  
**НСОД** – Национальный совет общественного доверия  
**СНГ** – Содружество независимых государств

## Прочее:

**Лси** – Лица с инвалидностью  
**ЛУИН** – Лица, употребляющие инъекционные наркотики  
**ПЗТ** – Поддерживающая заместительная терапия  
**ИТ** – Информационные технологии  
**СМИ** – Средства массовой информации  
**ВВП** – Валовой внутренний продукт  
**СИЗ** – Средства индивидуальной защиты

Фонд имени Конрада Аденауэра является политическим фондом Федеративной Республики Германия. Своими программами и проектами Фонд активно и действенно способствует международному сотрудничеству и взаимопониманию.

В Казахстане Представительство Фонда начало свою работу в 2007 году по приглашению Правительства Республики Казахстан. Фонд работает в партнерстве с государственными органами, Парламентом РК, организациями гражданского общества, университетами, политическими партиями, предприятиями.

Основной целью деятельности Фонда в Республике Казахстан является укрепление взаимопонимания и партнерства между Федеративной Республикой Германия и Республикой Казахстан путем сотрудничества в области политического, образовательного, социального, культурного и экономического развития, способствуя тем самым дальнейшему развитию и процветанию Казахстана.

Приоритетными направлениями деятельности Фонда имени Конрада Аденауэра в Казахстане являются:

- Консультирование по вопросам политики и работы партий
- Межпарламентский диалог
- Энергетика и климат
- Местное самоуправление
- Политическое просвещение
- СМИ (Медиа)
- Местная стипендиальная программа Sur-Place

Адрес:

Представительство Фонда имени  
Конрада Аденауэра в Казахстане  
пр. Кабанбай батыра 6/3 - 82  
010001 Нур-Султан  
Казахстан

Контакты:

Info.Kasachstan@kas.de  
+7 7172 92 50 13  
+7 7172 92 50 31  
[https://www.kas.de/ru/web/kasachstan/  
home](https://www.kas.de/ru/web/kasachstan/home)



ISBN 978-601-06-8185-9



9 786010 681859