

**РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ
В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
ПО СОКРАЩЕНИЮ МАСШТАБОВ БЕДНОСТИ В КЫРГЫЗСТАНЕ**

Макалада өкмөттүк эмес жана эр аралык уюмдардын жакыр үй-бүлөлөрдү социалдык жактан колдоодогу ишмердүүлүгү каралган. Азыркы мезгилде мамлекеттик органдардын аракети жетишсиз экендиги белгиленген.

В статье рассматриваются материалы о деятельности НПО и международных организаций по оказанию социальной поддержки социально уязвимому населению. Подчеркивается, что в современных условиях, когда одних только усилий государственных структур недостаточно, их помощь бедному населению приобретает особое значение.

Materials about activities of non-governmental and international organizations on giving support to socially vulnerable population are considering in the article. Here is also underlined, that under present-day conditions, when just state structures efforts are not enough their help to poor population takes on special significance.

В Кыргызской Республике социальная политика социальной мобилизации бедного населения, оказания им поддержки осуществляется соответствующими государственными структурами. Однако жизнь показала, что в условиях нехватки средств они не в состоянии оказать действенную поддержку нуждающемуся населению. В этих условиях ответственность за заполнение возникшего вакуума в предоставлении социальных услуг взял на себя неправительственный сектор. Проблемы социальной защиты для наиболее социально уязвимых слоев населения стали основной частью проектной деятельности многих НПО, принявших на себя тяжесть решения тех проблем, с которыми государство не могло справиться самостоятельно. Уже в 1999 году в республике были зарегистрированы 1500 подобных НПО /1/. Деятельность именно этих общественных объединений послужила примером для развития на территории Кыргызстана социального партнерства и продвижения процессов социальной мобилизации. В области социальной защиты впервые появились и стали распространяться схемы межсекторального взаимодействия, в которые вовлекались как органы государственной власти и местного самоуправления, так и неправительственные организации, доноры и местные сообщества. В соответствии со статистикой самый высокий рост среди общественных объединений – в 86 раз – произошел именно в сегменте организаций социальной защиты /2/.

Особое место среди развивающихся НПО стали занимать различные структуры, ведущие аналитическую деятельность, независимую экспертизу, а также решающие конкретные задачи по улучшению качества жизни бедных граждан. В этом плане особенно интересен опыт сети «Ишеним», работающей в сфере оказания помощи пожилым людям. Созданная кыргызстанскими НПО, она сегодня трансформируется в региональную сеть, объединяющую усилия кыргызстанских, казахстанских, таджикстанских и других организаций. Этот процесс осуществлялся при поддержке Министерства труда и социального развития (ныне Агентство социального обеспечения) и правительства Кыргызской Республики. Опыт деятельности НПО показывает, что для Кыргызстана наиболее приемлема такая схема, когда часть социальных услуг принимает на себя неправительственный сектор по договору, заключенному между тем или иным общественным объединением и государством. Такие примеры можно встретить на местном уровне. Так, в городе Балыкчи успешно действует Центр помощи пожилым людям, который по договоренности с местными органами власти оказывает пожилым людям услуги в рамках социальной опеки – уход за больными, помощь по хозяйству и др. Развитие подобной практики может стать перспективным направлением для улучшения ситуации в сфере социальной защиты /3/. Только в 2004 году в республике осуществляли свою деятельность более 1 тысячи неправительственных организаций, работавших в сфере социальной мобилизации населения. Так, в Нарынской области были зарегистрированы 61 НПО, которые в результате тесного сотрудничества по 70 бизнес-проектам привлекли инвестиций на сумму 7,2 млн сомов /4/.

В городе Бишкек успешно работают НПО «Арыш» и «Эрайым», которые сформировали в 2-х районах города 78 групп взаимопомощи (в новостройках «Керемет», «Ак-Босого»), объем внутренних сбережений которых составил более 1 млн сомов /5/.

В настоящее время в республике осуществляют свою деятельность более 1 тысячи неправительственных организаций, работающих в сфере социальной мобилизации /6/.

Особую роль в деле оказания поддержки неимущему населению играют женские неправительственные организации. М.Эдилова по степени их решения проблем бедности в республике делит на две группы:

1. НПО, деятельность которых непосредственно направлена на поддержку неимущих. Эти НПО были созданы на международном, республиканском, областном, районном и местном уровне, они занимались поддержкой многодетных, неполных семей. К ним относились «Женский комитет Кыргызской Республики», «Конгресс женщин Кыргызстана», «Курманжан датка», женский комитет общественного движения «Ажар», женское объединение Аламединого района «Саясат», женский комитет безработных женщин г.Каракол, «Умай-эне» (Каракол), «Фонд поддержки безработных женщин» (г.Ош) и др. Так, неправительственная организация «Центр помощи женщинам» был образован на республиканском уровне. Ее деятельность направлена на оказание помощи женщинам, желающим выбраться из состояния бедности. Сотрудники этой организации оказывают помощь желающим в составлении бизнес-планов, в организации работы с микрокредитами. НПО имеет филиалы в Нарынской, Галаской, Чуйской областях /7/.

2. НПО, деятельность которых направлена на решение некоторых проблем бедности. Женские организации этой группы решают вопросы повышения жизненного уровня работающих женщин, оказания помощи нуждающимся в ней некоторым категориям населения, например, детям-инвалидам, студентам-сиротам и др. К таким НПО относятся «Ассоциация женщин-писательниц», «Ассоциация поддержки женщин-художниц и искусствоведов», благотворительный фонд «Ырыс», оказывающий поддержку женщинам-кинематографистам, «Независимый союз женщин Кыргызстана», международная ассоциация «Насыят» и др. /8/. Так, благотворительный фонд «Эне» был создан в 1995 году, он работает на основе грантов и добровольных пожертвований. Его основная задача – оказание помощи девушкам-сиротам, инвалидам, учащимся в вузах.

Успешно началась деятельность другой женской организации – «Алга» в Канте. С помощью ряда международных организаций – ПРООН, ФИНКА (Американский фонд содействия международному сообществу) и другим члены НПО получили необходимое современное оборудование для информационно-консультативного центра. Первый мини-кредит от ФИНКА составил каждой начинающей женщине 600 сомов, а затем был предоставлен кредит – по 800 сомов, с помощью которых были открыты фермерское хозяйство, мини-мельница, пекарня. Всего ФИНКА материально помог около 100 женщинам. ПРООН выделил 16 семьям, выращивающим пшеницу, кредит в сумме 165000 сомов на бензин, горючее, семена и удобрения.

Члены «Алги» поддерживают контакты с подобными организациями, созданными в Ошской, Иссык-Кульской областях, перенимали опыт также и в дальнем зарубежье /9/.

Постепенно в результате деятельности НПО стал образовываться фонд внутренних сбережений, с помощью которого оказывается финансовая поддержка бедным жителям.

Важнейшим фактором развития Кыргызстана в течение всех лет независимости является широкомасштабная финансовая и техническая помощь, оказываемая стране со стороны международного сообщества. Для Кыргызстана эта поддержка имеет важное значение, поскольку в советское время очень значительная часть социально-экономической деятельности финансировалась за счет субсидий из союзного бюджета. Так, только в 1990 году трансферты из союзного бюджета составили 10,9 % ВВП Кыргызстана /10/. Прекращение этой финансовой подпитки из центра после распада СССР поставило на грань катастрофы многие сферы социально-экономической жизни страны. С другой стороны, к моменту обретения независимости Кыргызстан еще не имел в достаточной степени надлежащего государственного механизма, отработанной системы законодательства, профессиональных управленческих кадров. Все это нужно было создавать в максимально короткие сроки, и для этого также нужна была помощь извне. С самого начала заявленный Кыргызстаном курс на построение демократического общества, основанного на рыночной экономике, на открытость внешнему миру, на установление дружественных отношений со всеми странами нашел поддержку со стороны мирового сообщества как в лице правительств развитых стран, так и международных, а также неправительственных организаций и фондов.

Особенно важное значение международная помощь приобрела в первые годы независимости – в 90-е годы. Так, только в 1992-2000 гг. Кыргызстан получил ее в размере 16905, 57 млн долларов США. В расчете на душу населения это составляет примерно 370 долларов США на каждого жителя республики. В 1995-1999 гг. этот показатель доходил до 50-60 долларов США в год, что по международным масштабам является очень высоким показателем и, по данным Всемирного банка, вторым по величине в СНГ после Армении /11/.

Всех доноров Кыргызстана условно можно разделить на 3 категории: многосторонние международные организации, правительства зарубежных стран и неправительственные организации. Если проанализировать динамику предоставления ими помощи республике, то можно отметить, что до 2000 года наиболее крупный вклад в развитие Кыргызстана внесли Всемирный банк (23,5 % всей помощи), Азиатский банк развития (15,34 %), правительство Японии (15 %) и Международный валютный фонд (15 %) /12/. Из организаций, входящих в систему ООН, помимо Всемирного банка и МВФ большой вклад в помощь Кыргызстану вносит ПРООН. Другими важными многосторонними донорами являются Евразийский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейский союз, Исламский банк реконструкции и развития. Среди правительств ведущее место принадлежит Японии, Швейцарии и Германии. Большое содействие Кыргызстану оказывают также США и Великобритания.

В последние годы изменились роль и масштабы предоставления помощи некоторых организаций и стран. Так, несколько сократилась роль МВФ, снижается вклад в развитие нашей страны правительства Турции и соответственно Турецкого агентства по международному сотрудничеству. С другой стороны, возрастает поддержка АБР, ЕС и ПРООН.

Направления предоставления помощи в большой степени соответствуют тем проблемам, с которыми сталкивается Кыргызстан. Так, в первое время наибольшее количество средств поступало на цели управления экономикой, где, в частности, учитывались средства большинства программных кредитов для поддержания государственного бюджета и платежного баланса. Следующими по объему полученных средств являются промышленность, сельское и лесное хозяйство. Весьма значительными были вложения в транспорт, энергетику и связь. Таким образом, помощь, направленная на развитие экономики страны, составила около 80 % в общем объеме помощи.

В последние годы акцент в секторальном распределении помощи стал смещаться в сторону социального сектора. Так, Азиатский банк развития в 2005-2006 гг. принял новую стратегию по Кыргызстану, которая предусматривала увеличение ежегодной помощи до 40 млн долл., причем одной из важных целей этой стратегии стало сокращение бедности путем продвижения экономического роста, поддержание основных сфер человеческого развития, особенно в бедных регионах страны. В целом Кыргызстан с начала членства в АБР и по 2004 год получил 22 кредита на общую сумму 535,9 млн долл., кроме этого банк предоставил стране 52 гранта технической помощи на сумму 31,5 млн долл. /13/.

Примером устойчивости и повышения доходов общинных организаций может служить участие общин в проекте Министерства международного развития Великобритании «Обеспечение повышения

доходов и занятости сельских сообществ в Кыргызстане». Например, в ходе реализации этого проекта члены общественного объединения «Уз-эне» села Арал Таласского района Таласской области создали свою мастерскую по изготовлению швейных изделий. По этому же проекту в с.Токбайталаа Кара-Кульджинского района Ошской области группа фермеров начала работу по разведению гиссарской породы овец.

Всемирный банк, АБР финансируют строительство и ремонт дорог, клубов, детских учреждений, водных сооружений. Например, по их проектам в республике были построены и отремонтированы водопроводы в 93 селах с населением 137,4 тыс. человек на общую сумму 489,8 млн сомов, а также были созданы 555 сельских объединенных обществ пользователей питьевой воды (СООППВ) /14/. Фондом «Спасите детей» (Великобритания) предоставляется финансовая помощь учреждениям образования и спорта. Кыргызско-швейцарским проектом, ЮНФПА и Кыргызско-японским грантом с 2000 года поддерживаются медицинские учреждения Ошской области.

Однако среди всех организаций наиболее разносторонней и эффективной в деле сокращения масштабов бедности является помощь ПРООН, основанной Генеральной Ассамблеей ООН в 1965 году. Главной функцией этой организации является изменение жизни людей к лучшему, а это, как считают сотрудники этой организации, достижимо только с помощью овладения соответствующими знаниями, распространения прогрессивного опыта и использования имеющихся ресурсов. Сегодня ПРООН сотрудничает с 166 государствами, оказывая содействие в формировании их потенциала на местном уровне и помогая решать различные проблемы в области развития /15/.

Известно, что в 50-60 годах двадцатого века западные эксперты считали, что основными причинами бедности в странах третьего мира (например, в Азии и Африке) являются два фактора: недостаточность финансовых средств и отсутствие передовых технологий. Сами государства Западной Европы и Америки, базируясь на финансах и передовых технологиях, сумели пройти путь успешного промышленного развития, и поэтому они были убеждены в том, что если другие страны последуют их примеру, то и они смогут достичь экономических вершин. В связи с этим их деятельность по оказанию помощи бедным государствам была направлена на передачу и внедрение им современных технологий, вложение огромных инвестиций в развитие их инфраструктуры.

Однако жизнь показала, что оказание нуждающимся странам только финансовой и технологической помощи явно недостаточно. Никакие таланты и умения лучших мировых экспертов, ни финансовые вливания, ни внедрение передовых технологий не могут решить проблему сокращения масштабов бедности, если не задействован в полной мере решающий фактор – человеческий. Для борьбы с бедностью необходимо привлечение, активизация самих бедных граждан, поскольку они лучше других понимают свои проблемы, и поэтому они сами должны активно участвовать в принятии решений в сфере развития.

Именно этот фактор учитывается сотрудниками Программы ПРООН по сокращению бедности, которая работает в 141 селе во всех областях страны.

Согласно их данным, на сегодняшний день в Кыргызстане насчитываются 1 млн 110 тысяч домохозяйств, количество человек в которых насчитывает в городах 3,5 человека, на селе – 4,9 человек. Как правило, в 70 % из них главенствуют мужчины, на долю женщин-лидеров домохозяйств приходится 30 %. При этом замечено, что семьи, возглавляемые женщинами, являются менее бедными, чем те, которые возглавляют мужчины: представительницы прекрасного пола отличаются большей мобильностью и активностью в деле изыскания путей, которые могли бы улучшить материальное положение семей /16/.

С начала деятельности Программы было создано более 2500 групп взаимопомощи, членами которых являются более 16700 человек. На уровне села группы взаимопомощи объединены в Ассоциации групп взаимопомощи (АГВ), представляющие собой неформальные общинные организации, решающие важнейшие задачи, связанные с предоставлением социально-экономических услуг. Развитие этих АГВ привело к следующим результатам: на их базе были зарегистрированы 27 НПО, 16 кооперативов, 2 кредитных союза, 12 микрокредитных агентств. ПРООН в Кыргызской Республике помогла 100000 человек, что составляет 2 % населения страны, улучшить свое социально-экономическое положение через усиление потенциала, социальную мобилизацию, содействием доступа к микрофинансированию.

В новом программном цикле, осуществленном в 2005-2010 годы, Программа по сокращению бедности активизировала свою деятельность в сфере поддержки экономического развития сообществ и создания новых рабочих мест через расширение малых и средних предприятий.

За период с 2005 по 2008 гг. сотрудниками Программы были обучены 4766 человек, созданы 1068 сельских малых бизнесов, на основе которых были организованы 2179 новых рабочих мест. При содействии Программы в рамках сотрудничества с Айыл банком и фондом Бай-Тушум 5945 человек получили микрокредиты на общую сумму 97 690 115 сом.

Для представления более ясной картины деятельности Программы по сокращению бедности ПРООН в Кыргызской Республике приведем несколько примеров. Так, при помощи ее сотрудников 23 женщины из 7 сел Иссык-Кульской области (сел Чельпек, Жергез, Ново-Вознесенка, Ак-Булак, Боз-Бешик, Оргочор. Каджи-Сай) прошли обучение по технологии переработки фруктов и ягод и в результате создали собственное предприятие – кооператив по переработке фруктов «Дары природы Иссык-Куля». В 2008 году они освоили и реализовали грантовый проект по переработке дикорастущих плодов и ягод на общую сумму 767600 сомов, где собственные их средства составили 490800 сомов, а грант ПРООН – 266800 сомов. Производственный цех занимается выпуском продукции разнообразного ассортимента: джемов из облепихи, сливы, абрикосов, вишни, варенья из малины, черной смородины и др.

Еще с 1999 года началась деятельность Программы ПРООН по сокращению бедности в селе Кызыл-Ой Суусамырской долины. В начале здесь были созданы 4 группы взаимопомощи, позже – еще 7. Им были выданы кредиты на сумму 1 млн 142 тыс.сомов. С 2005 года начался новый программный цикл деятельности Программы в селе, на этот раз приоритет был отдан развитию малого бизнеса. В

настоящее время здесь функционируют две группы взаимопомощи, которые имеют узконаправленную деятельность.

Активной является деятельность сотрудников Программы ПРООН по сокращению бедности (ПСБ ПРООН) и на юге республики, где, как известно, львиную долю ВВП занимает продукция сельскохозяйственного производства. Однако из года в год здесь ухудшается положение дел с обработкой полей средствами защиты растений от сорняков, вредителей и болезней. Это вызвано крайне низким уровнем и недостаточным количеством предприятий, оказывающих услуги фермерским и крестьянским хозяйствам. Отсутствие агромагазинов и мобильных агрохимсервисов исключали доступ фермеров-землепользователей к качественным семенам и средствам защиты растений, а также к услугам по обработке садов, полей и огородов средствами защиты растений.

Не менее важным в деятельности этой организации являлся проект «Профессиональное образование для беспризорных детей», осуществляемый при финансовой поддержке правительства Норвегии и Акершуского университетского колледжа. Проект предусматривал достижение двух целей: подготовку квалифицированных рабочих, востребованных на рынке труда, и ликвидацию беспризорности. Его реализация началась в 2007 году на базе трех пилотных лицеев: №1 8 и 91 в Бишкеке и № 43 в селе Джаны-Джер Сокулукского района. Так, в лицей № 43 ежегодно принимались на учебу 15 ребят по направлению из Бишкекского центра социальной реабилитации, которые обучались профессиям строителя, мастера декоративного цветочного дизайна /17/. Такие проекты необходимо поддерживать и активно претворять в жизнь.

Таким образом, если в советское время государственная система социального обеспечения гарантировала гражданам определенные услуги, которые позволяли пенсионерам, малообеспеченным слоям населения в основном удовлетворять свои потребности, то теперь, в условиях рыночных отношений, сопровождаемых глубоким кризисом, снижением уровня жизни и безработицей, она перестала быть эффективной и финансово обеспеченной. В этих условиях оказать существенную помощь бедному населению могут оказать международные организации и НПО.

Для этого необходимо установить более тесные связи местных сообществ с ними в целях разработки и реализации совместных социальных проектов с привлечением внебюджетных средств.

Список литературы

1. Национальный отчет по человеческому развитию за 1999 г. – Бишкек, 2000. – С.25.
2. Независимый Кыргызстан за 10 лет. Цифры и факты. – Бишкек. 2001. – С.10.
3. Национальный отчет по человеческому развитию. Влияние гражданского общества на человеческое развитие. – Бишкек, 2005. – С.63.
4. Текущий архив Агентства социального обеспечения Кыргызской Республики. О результатах работы по социальной мобилизации в 2004 году. – С.21.

5. Там же. Отчет о результатах работы по социальной мобилизации за 2004 год. – Бишкек, 2005. – С.21.
6. Там же. – С.21.
7. Эдилова М. Жакырчылык – социалдык көрүнүш (өткөөл мезгилиндеги Кыргызстандын мисалында). – Бишкек: КР ИУА, 2000. – С.169.
8. Там же. – С.172.
9. Слово Кыргызстана. – 1998. – 12 мая. – С.11.
10. Международная поддержка развитию Кыргызстана. – Бишкек, 2002. – С.7.
11. Международная поддержка развитию Кыргызстана. – Бишкек, 2002. – С.7.
12. Там же. – С.8.
13. Акирpress, 2004. – № 9. – С.34.
14. Текущий архив Агентства социального обеспечения КР. Отчет о результатах работы по социальной мобилизации за 2004 год. – Бишкек, 2005.– С.20.
15. Текущий архив Программы ПРООН по сокращению бедности в Кыргызской Республике. Практическое руководство по проведению обучения для сельских групп взаимопомощи. – Бишкек, 2004. – С.5.
16. Там же. – С.13.
17. Слово Кыргызстана. – 2009. – 9 июня.