

ҚАЗАҚСТАН ҮШІН ЕУРОПА ОДАҒЫНЫҢ DCI БАҒДАРЛАМАСЫ

## ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ АЗАМАТТЫҚ ҚОҒАМ ҰЙЫМДАРЫН ЗЕРТТЕУ

Келісімшарт №2014/352722  
АТҚАРУШЫЛЫҚ ТҮЙІНДЕМЕ

Дайындағандар:  
Людмила МИНЧЕВА  
Джамиля АСАНОВА

Қазан 2015ж.



Жобаны Еуропа Одағы  
қаржыландырады



Жобаны 1  
IBF International Consulting жүзеге асыруда

«Бұл басылымның мазмұны тек қана автор/мердігер/ жүзеге асырушы серіктестің жауапкершілігінде және Еуропа Одағының пікірін білдірмейді».

Бұл есеп екі тәуелсіз кеңесшімен (консультантпен) дайындалған: топ жетекшісі – Людмила Минчевамен және жергілікті сарапшы – Джамия Асановамен. Олар осы зерттеу жұмысын дайындау кезінде уақытын бөлген және ақпаратпен бөліскендердің барлығына алғысын білдіреді. Олар Қазақстан Республикасына келіп, кең пейілмен уақытын бөлген және өз көзқарастарымен бөліскен АҚҰ қызметкерлеріне ерекше алғысын білдіреді. Сонымен қатар, кеңесшілер донорлар қауымдастығына және Қазақстан Республикасының Үкіметі тарапынан қызығушылық танытқан, өздерімен бірге жұмыс жасаған тұлғаларға алғыс білдіреді.

Олар сондай-ақ Қазақстан Республикасындағы Еуропалық Одақ Өкілдігінің қызметкерлеріне және жоба менеджеріне миссияға ықпал жасағаны үшін, кең көлемде қажетті ақпарат беріп, жұмысқа басшылықты қамтамасыз еткені үшін ерекше алғыс білдіреді.

## МАЗМҰН

1	Негізгі ақпарат .....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>
2	Көзқарас, әдістеме, шектеулер .....	6
3	Жалпы шолу .....	<b>Ошибка! Закладка не определена.</b>
3.1	Төрт тақырыптық сала бойынша азаматтық қоғамның сипаттамасы .....	7
3.1.1	Тематикалық сала: Адам құқығы және заң үстемдігі .....	7
3.1.2	Тематикалық сала: Әлеуметтік даму .....	9
3.1.3	Тематикалық сала: Тұрақты орта .....	9
3.1.4	Тематикалық сала: Тиімді басқару .....	10
4	Шешуді талап ететін мәселелер .....	11

## АББРЕВИАТУРАЛАР МЕН ҚЫСҚАРТУЛАР

ККО	Консультативтік-кеңесші орган
АҚҰ	Азаматтық қоғам ұйымы
ЕК	Еуропалық Комиссия
ЕО	Еуропалық Одақ
EIDHR	Демократия және адам құқықтары саласындағы Еуропалық аспап
ӨСАБ	Өндіруші салалардың ашықтығы бастамасы
ЕОӨ	Еуропалық Одақ Өкілдігі
ХКҚҰ	Халықаралық көші-қон ұйымы
АҚЗСҚХБ	Адам құқықтары мен заңдылықты сақтау жөніндегі Қазақстан Халықаралық Бюросы
ЖБО	Жергілікті билік органдары
ҰАМ	Ұлттық алдын алу механизмі
МЕҚ	Мемлекеттік емес құрылым
МҚК	Мониторинг бойынша Қоғамдық Комиссия
ХТР	Халықаралық түрме реформасы
МШЖ	Мүмкіндігі шектеулі жандар
БҰҰДБ	Біріккен Ұлттар Ұйымының Даму бағдарламасы
БҰҰБҚ	Біріккен Ұлттар Ұйымының Балалар қоры
USAID	Халықаралық даму жөніндегі АҚШ агенттігі

## 1 НЕГІЗГІ АҚПАРАТ

Қазақстан Республикасындағы Еуропалық Одақ Өкілдігі (ЕОӨ) Қазақстанда АҚҰ зерттеулер жүргізу үшін IBF International, Бельгия басшылығымен консорциум құрды. Зерттеу 2015 жылдың сәуір – қыркүйек айлары арасында екі тәуелсіз сарапшылармен жүргізілді. Зерттеу ЕО үшін қызығушылық танытқан бірқатар негізгі салаларға бағытталды. Олар: адам құқығының сақталуы және заң үстемдігі; әлеуметтік даму, тұрақты орта және тиімді басқару.

Зерттеудің мақсаты Орталық Азиядағы ЕО Стратегиясының, EIDHR үшін ұзақ мерзімді индикативтік бағдарламалардың, мемлекеттік емес құрылым және жергілікті билік органдарының басымдықтарына сәйкес жоғарыда аталған салаларда азаматтық қоғамның негізгі субъектілерін және олардың жетістіктерін анықтау, сондай-ақ, алдағы уақытта ЕО жобаларымен қалай максималды ықпал ету үшін кері байланыс алу болып табылады.

## 2 КӨЗҚАРАС, ӘДІСТЕМЕ, ШЕКТЕУЛЕР

Азаматтық қоғам және азаматтық қоғам ұйымдары (АҚҰ) туралы анықтамалардың көптігіне қарамастан, бұл зерттеуде ЕО<sup>1</sup> қабылданған анықтама пайдаланылады. Зерттеуге көзқарас сәйкестендіру, зерделеу, талдау, тексеру, салыстыру және әртүрлі көздерден ақпарат жинауды қарастырды. Олар ғылыми зерттеулер, азаматтық қоғам саласында зерделеу, Қазақстандағы ЕО Өкілдігімен берілген материалдар, сонымен қатар, топпен анықталған басқа ақпарат көздері: донорлар қауымдастығы және халықаралық ұйымдардың өкілдерімен сұхбат, Астана қаласындағы және республиканың аумағынан алынған төрт облыс орталықтарындағы (Алматы, Қарағанды, Павлодар, Шымкент) АҚҰ желілерінің көшбасшыларымен АҚҰ қызметкерлерімен және Үкімет өкілдерімен сұхбат болып табылады. Сондай-ақ, бірнеше фокус-топтарда дискуссиялар өткізілді.

<sup>1</sup>ЕО АҚҰ саяси партияға кірмейтін және еріксіз сипатта емес, мемлекеттік емес, коммерциялық емес құрылымдар деп есептейді. Осы құрылымдар арқылы адамдар саяси, мәдени, әлеуметтік немесе экономикалық салада ортақ мақсатқа жету үшін қызметтерді ұйымдастырады. Жергілікті деңгейден ұлттық дегейге және аймақтық деңгейден халықаралық деңгейде жұмыс істеп, олар қалалық және ауылдық, ресми және бейресми ұйымдарды қамтиды: *Комиссия мен Еуропа Парламентінің байланысы, Кеңес, Экономикалық және әлеуметтік мәселелер бойынша Еуропалық Комитеті және Аймақтық Комитет. Тұрақты даму және демократия бастамалары. Еуропаның және азаматтық қоғамның халықаралық қатынастарға қатысуы.* Брюссель 12.09.2012

Бірқатар әдістемелік құралдар жасалынып, пайдаланылды: зерттеу матрицасы, бес аймақта жүргізілген сауалнама және интернет-сауалнамасы. Жалпы алғанда сауалнама 100 азаматтық қоғам ұйымдарын қамтыды.

Зерттеуді жүргізу географиялық және тақырыптық қамтуға байланысты шектеулерге тәуелді болғанымен, кеңесшілер бұл зерттеу төрт тақырыптық сала бойынша елдегі жағдайды жеткілікті дәрежеде көрсетеді деп есептейді. Өйткені, ол ел масштабындағы азаматтық қоғам желілерінің және донорлар бағдарламаларының пікірлері мен кері байланыстарына негізделген.

## 3 ЖАЛПЫ ШОЛУ

Әділет Министрлігі бойынша 2014 жылдың наурыз айында Қазақстанда тіркелген АҚҰ саны 32 021 құрайды. АҚҰ сарапшыларының бағалауы бойынша жұмыс істеп жатқан АҚҰ 1 500<sup>2</sup> құрайды. АҚҰ әртүрлі түрде тіркелуі мүмкін (мекеме, қоғамдық бірлестік, қор, заңды тұлғалар бірлестігі және т.б.) және олардың тіркелу процесі айтарлықтай қиын емес. АҚҰ шетелдік қаржыландыру бойынша шектеулер жоқ, сондай-ақ, мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс жүйесі арқылы мемлекеттік қаржыландыруға қол жеткізуге болады. Институционалдық орта серіктестік пен кеңестер алудың негізін қалау үшін бірқатар механизмдерді қамтиды. Атап айтқанда, азаматтық форумдар, үйлестіру және сараптамалық кеңестер, барлық министрлік пен агенттіктер жанындағы қоғамдық және консультативтік кеңестер, Сыртқы істер министрлігінің жанындағы «Адами өлшем жөніндегі үнқатысу алаңы» консультативтік-кеңесші орган (ККО) және көптеген тақырыптық жұмыс топтары. Осы салада өзгерістер әкелетін жаңа заңнама талқылау сатысында. Оның әсері болашақта белгілі болады.

### 3.1 Төрт тақырыптық сала бойынша азаматтық қоғамның сипаттамасы

#### 3.1.1 Тақырыптық сала: Адам құқығы және заңның сақталуы

Адам құқығы және заңның сақталуы донорлар қауымдастығы, АҚҰ секторы және Үкімет үшін ұзақ уақыттан бері басым саланың бірі болып келеді. АҚҰ-ның өз

<sup>2</sup> Орталық және Шығыс Еуропа мен Еуразия үшін 2014 жылғы АҚҰ тұрақтылық индексі

қызметін ұйымдастыру, желі құру және ынтымақтастықтарының жоғары деңгейде екендігін айтып өту қажет. Осы секторда жұмыс істейтін АҚҰ қызметі мемлекеттік саясатты жасауға, құқық қорғауға, мүмкіндіктерді ұсынуға байланысты салада елеулі нәтижелерге әкелді. Тұтастай алғанда, бұл адам құқығы бойынша халықаралық стандарттарды ілгерілету, адам құқығын жүзеге асыру мониторингі, адам құқықтары мәселелері бойынша Үкіметпен диалогқа ықпал жасауды қамтиды.

Соңғы екі жыл ішінде, түрме реформасы саласында көптеген өзгерістер орын алды. Осы салада жұмыс істейтін АҚҰ түрлі донорлардың қолдауымен түзейтін мекемелер жүйесінде халықаралық адам құқығын ілгерілетуге ықпал етті. Олар қамауда және уақытша ұстау изоляторында мониторинг жүргізу, жазалау шарасын анықтау, бұрын сотталғандарды қайта әлеуметтендіру, бостандық құқықтары, қылмыстың алдын алу стратегиясы және т.б. мәселелер бойынша өз тәжірибелерін ұсынды.

Азаматтық қоғам, сондай-ақ *Ұлттық алдын алу механизмін* (ҰАМ) құрып, жаңа заңнамаға үлесін қосты. АҚҰ-ның адвокаты бойынша күш салып және парламенттік жұмыс тобына қатысуы кейбір маңызды жақсартуларға әкелді (балаларға арналған қызметтер ҰАМ міндеттеріне енгізілді; ҰАМ тікелей мемлекеттік бюджеттен қаржыландырылады, ҰАМ мүшелерінің жол жүру шығындарын қоса; ҰАМ міндеттері ұлғайып, барлық күзетте бақылаудың түрлері қосылды және т.б.). Күзетте бақылау орындарының мониторингі және *Мониторинг бойынша Қоғамдық Комиссияларының* әлеуетінің нығаюы АҚҰ секторының белсенді қатысуымен өтіп жатыр. Сондай-ақ, қамау кезінде балаларға қатысты зорлық-зомбылықты азайту үшін алдын алу шаралары, түрмелерде медициналық қызмет көрсетуді жақсарту және т.б. қолға алынуда. Адам құқықтары мен заң үстемдігі саласында бүгінгі күнге дейін атқарылған барлық жұмыстарға қарамастан, мәселе әлі де бар. 2014 жылғы наурыз айында Еуропалық Парламент<sup>3</sup> Қаулысы «Қазақстандағы адам құқығы саласындағы жағдай нашарлады» деп атап өтті. Басқа да дереккөздер «Қазақстан жиналыс, сөз және дін бостандығын қатты шектейді»<sup>4</sup> деп көрсетеді. Осыған орай бейбіт жиналыстар мен кездесулер құқығының және діни сенім бостандығы құқығының жүзеге асу тәжірибесін бағалау үшін Қазақстанға келген БҰҰ арнайы баяндамашыларымен пікірлер айтылды. Бұл мәселелердің барлығы Үкімет және АҚҰ секторы үшін қауіпті болып табылады және саясатты жасау бойынша мәселелерді шешу үшін тығыз диалог орнату қажет.

<sup>3</sup> Қазақстандағы адам құқығы саласындағы жағдай. Қазақстандағы адам құқығы саласындағы жағдай бойынша 18 сәуір 2013 жылғы Еуропалық парламент Қаулысы (2013/2600(RSP))

<sup>4</sup> 2015 жылғы Human Rights Watch есебі – Қазақстан



### 3.1.2 Тақырыптық сала: Әлеуметтік даму

Қазақстан Үкіметі әлеуметтік дамуға зор басымдық мән береді және АҚҰ секторы бұл салаға маңызды үлес қосуда. Өртүрлі осал топтарға байланысты АҚҰ өзін-өзі ұйымдастырудың жоғары деңгейін байқауға болады. Мысалы, мүмкіндігі шектеулі адамдардың құқығын қорғау саласында бірнеше желілер барлық аймақтарда жұмыс жасайды және олардың жұмысының нәтижелері айқын. *Мүмкіндігі шектеулі адамдардың құқықтары туралы Конвенцияны ратификациялау, сондай-ақ, мүгедектердің құқықтарын қамтамасыз ету және өмір сүру сапасын жақсарту жөніндегі 2012-2018 жж. арналған іс-шаралар жоспарының* Үкіметпен қабылдануы АҚҰ секторы мен Үкіметтің бірлескен жұмысының маңызды нәтижесі болып табылады.

Осы салада жұмыс істейтін, сұхбат берген АҚҰ айтуынша ескірген тәсілерді қайта қарап, заңнамаларды халықаралық стандартқа сәйкестендіру керек. Осылайша, қол жетімді ортада мүмкіндігі шектеулі адамдардың құқықтарының қорғалуына кепілдік берілуіне, білім алуға, оқуға және жұмыспен қамтылуына қол жеткізулеріне ықпал жасау керек. Барлық осы салаларда бүгінгі күнге дейінгі табысты ынтымақтастықтың тәжірибесіне негізделген Үкімет пен азаматтық қоғамның бірлесіп жұмыс жасау үшін келешегі зор.

Сондай-ақ, әлеуметтік жағынан осал балалардың мәселелеріне ерекше назар аударатын, бала құқығы және әлеуметтік қорғауға ықпал жасау саласында елеулі үлес қосып отырған бірнеше АҚҰ желілері жұмыс істейді. 20 ұйымнан тұратын бейресми желі адам саудасы және заңсыз көші-қон саласында құрбандарды анықтауға көмектесуде және тікелей қызмет көрсетуде.

АҚҰ сондай-ақ, АҚТҚ-індетін жұқтырғандар, нашақорлар, бұрын сотталғандар, тұрмыстық зорлық-зомбылық құрбандары, Чернобыль апатының құрбандары және т.б. секілді халықтың шағын осал топтарына қолдау көрсету саласында да белсенді жұмыс жасайды. Сонымен қатар, тек қана қызмет көрсетіп қоймай, осындай топтар үшін заңнамаларды жақсарту мәселелерін шешуге қатысады.

### 3.1.3 Тақырыптық сала: Тұрақты орта

Экологиялық тұрақтылықты қамтамасыз ету, Қазақстан әлі қол жеткізбеген мың жылдық даму міндеттерінің бірі болып табылады. Қазақстан дегенмен, Қазақстандағы экологиялық стандарттарды ЕО бар стандарттарға сәйкестендіру мақсатында кешенді тәсілді қабылдаған Шығыс Еуропамен Орталық Азиядағы алғашқы елдердің қатарында.

Көптеген донорлармен халықаралық ұйымдар Қазақстанның экологиялық даму<sup>5</sup> тұрақтылығына қол жеткізу бойынша күш салуын қолдайды. Азаматтық қоғам да осы бағытта жұмыс істеуде. Экологиялық сектордағы желілер мықты. 50-ден астам АҚҰ мүшелері кіретін ұлттық желі ақпарат алмасу арқылы экологиялық дамудың тұрақтылығын және экологиялық құқықтарды ілгері жылжыту, сонымен қатар, мемлекеттік саясатты жасауға белсенді қатысуда. Энергияны үнемдейтін жасыл технологиядан бастап радиациялық қауіпсіздік, ортаны өндірістік қалдықтармен ластау, қоршаған ортаны мониторинг жасау, оқыту және тренингтер өткізу, экологиялық құқықтарын алға жылжыту және т.б. нақты мәселе бойынша жобаларды жүзеге асырып жатқан экологиялық желі мүшелерімен қатар, желіге кірмейтін АҚҰ-ның үлкен тізімі бар.

Қоршаған ортаны қорғау саласында АҚҰ жұмысының көптеген оң нәтижелері бар. АҚҰ жасыл экономика, энергияны үнемдеу бағдарламаларына және экологиялық таза технологияларға ықпал жасауда Үкіметке қолдау көрсетуде. Жобалар радиациялық қорғау, су ресурстарын басқару, химиялық қауіпті факторларды тиімді басқару, экологиялық білім беру, электр қуатын тиімді пайдалану, климаттың өзгеруі, салауатты өмір салтын қолдау және т.б. салаларда жүзеге асырылуда.

Болашақта шешу қажет көптеген басқа мәселелер бар. Олар: су ресурстарының ластануы, өндіріс қалдықтарымен қоршаған ортаның ластануы, қалдықтарды кәдеге жарату, жердің тозуы, табиғи су ресурстарының ластануы, атмосфера ауасының сапасы, органикалық ластағыш заттектерді сақтау, ұлттық парк аумақтарында құрылыс жүргізу және тағы басқалары.

### **3.1.4 Тақырыптық сала: Тиімді басқару**

Қоғамдық сектор реформалары және тиімді басқару Қазақстанда әртүрлі іс-әрекеттер арқылы жүзеге асырылуда. АҚҰ секторына келетін болсақ, мұнда тиімді басқару саласы онша қатылмаған. Шын мәнінде, мемлекет есептілігі, мемлекеттік қызмет көрсетудің тиімділігі, бюджет процесінің ашықтығын арттыру немесе азаматтардың қатысуына ықпал жасау мақсатында жергілікті билік органдары мен АҚҰ бірлесіп жұмыс жасайтын кейбір аймақтарда оң тәжірибелер бар. Алайда, АҚҰ арасында тиімді басқарудың тұжырымдамалары мен қағидалары туралы толық түсініктің жетіспеушілігі әлі де бар. Дегенмен, осы

<sup>5</sup> Донорлардың ағымдағы жобалар тізімі. <http://ec-ifas.org>

салада бюджеттің ашықтық қағидаларын ілгерілетіп, мұнай секторындағы компанияларға есептілікке қатысты талаптарды қойып жатқан екі желінің үлесі байқалады. Жақында басталған донор бағдарламасы тиімді басқаруға нақты бағытталған.

#### **4 ШЕШУДІ ТАЛАП ЕТЕТІН МӘСЕЛЕР**

Бірнеше жыл бұрын болған жобаларды қаржыландыру мүмкіндіктері (мысалы: түрлі елшіліктер жанындағы гранттар алу байқаулары) қазір жоқ. Тек кейбір донорлар өздерінің басымдықтарын өзгертті, және АҚҰ үшін жаңа жобаларға қаржы көздерін тарту мүмкіндіктерін айтпағанда, өздерінің жұмыс көлемі шеңберінде қызметтерін жалғастыру үшін қаржы көздерін тарту қиындап барады. Мұндай мүмкіндіктер болғанның өзінде, әдетте грант көлемі ауқымды және оны алуды талап ете алатын, қаржыны басқару тәжірибесі бар және салыстырмалы жобасы бар АҚҰ көп емес. Бұл кейде бір АҚҰ бірнеше рет таңдалып, басқалары артта қалатын жағдайға әкеледі. АҚҰ консорциумда немесе үлкен бірлестіктерде бірлесе жұмыс істеуді үйренуі тиіс.

Екінші жағынан, мемлекеттік әлеуметтік тапсырысқа келетін болсақ, АҚҰ өкілдері жобалар әдетте қысқа мерзімді болғандықтан тұрақты нәтижеге жетуге кері әсер ететінін айтып өтті. Ереже бойынша институционалдық шығындар өтелмейді, екінші жағынан өтінім беруші ұйымның тұрақтылығына кедергіжасайды.

АҚҰ қатысты заңнама бойынша жүргізіліп жатқан жұмыстар кемшіліктерді және олқылықтарды қайта қарап, алдын алу үшін мүмкіндік болар еді. Қазақстан Республикасындағы үкіметтік емес ұйымдар туралы кейбір заң актілеріне өзгертулер мен толықтырулар енгізу Заң жобасы бойынша талқылау жүріп жатыр. Бұл идеяны 2013 жылы өткізілген 6-шы азаматтық форум аясында АҚҰ секторының бастамасымен Қазақстанның Азаматтық Альянсы ұсынған. Заң жобасы мемлекеттік әлеуметтік тапсырыс туралы Заңына, үкіметтік емес ұйымдар туралы Заңына және Әкімшілік кодексіне өзгертулер мен толықтырулар енгізуді қарастырады. Заң жобасы Парламент Мәжілісі мен Сенатында қаралуда. Қазақстанның АҚҰ басынан бастап Заң жобасы бойынша түрлі пікірлер білдірді. Заң жобасына қолдау көрсетіп (АҚҰ қолдау көрсету де жаңа механизмдер енгізу бойынша – қаржылай қолдау үшін бонустар және гранттар алу үшін мүмкіндіктердің артуы), алайда, Заң жобасының ұсынылған күйде қабылдануына күмән келтіріп, қарсы пікірлер білдірді.

