

Центр социальных исследований
Американский университет в Центральной Азии

КЫРГЫЗСТАН НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ

Аналитические заметки

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
МИГРАЦИЯ
ИСЛАМ
КОРРУПЦИЯ

Бишкек – 2008

УДК 316.3/.4
ББК 60.5
Ц 38

Авторы:

*Юлия Шульте
Медет Тюлегенов
Галина Плахотникова
Аида Курбанова
Шерадил Бактыгулов
Жамиля Жеенбаева
Сайрагуль Матикеева
Максатбек Ташиболотов
Алтынай Арстанбекова
Ноокатбек Идрисов
Канькей Жайлообаева
Чинара Эсенгул*

*Анар Мусабоева
Сьюзан Тиеме
Эмиль Насритдинов
Нурдин Тынаев
Диларам Акрамова
Тимур Козукулов
Шахноза Мадаева
Данияр Мурадилов
Кайрат Осмоналиев
Эркайым Мамбеталиева
Бакас уулу Бахтияр
Кубанычбек Омуралиев*

Команда проекта Центра социальных исследований АУЦА:

*Аида Алымбаева – директор ЦСИ АУЦА
Чинара Эсенгул – координатор проектов
Аида Конокбаева – финансовый координатор*

Ц 38 **Кыргызстан** на современном этапе развития: Аналитические заметки: Гражданское общество, миграция, ислам, коррупция. – Б., 2008. – 186 с.

ISBN 978-9967-11-263-6

Настоящий сборник подготовлен к изданию Центром социальных исследований (ЦСИ) Американского университета в Центральной Азии (АУЦА) при финансовой поддержке фонда Института открытого общества и Сети развития Ага Хана. Вошедшие в сборник аналитические заметки посвящены четырем основным тематическим направлениям, по которым работает ЦСИ: гражданское общество, ислам, миграция, коррупция.

Данное издание адресуется, в первую очередь, лицам, принимающим государственные решения, а также представителям академических кругов, международных агентств, независимых исследовательских институтов, широкому кругу лиц, интересующихся политическими и социально-экономическими аспектами развития Кыргызстана.

Точка зрения авторов аналитических заметок может не совпадать с точкой зрения ЦСИ, фонда Института открытого общества и Сети развития Ага Хана.

При использовании материалов сборника ссылка на источник обязательна.

УДК 316.3/.4
ББК 60.5

ISBN 978-9967-11-263-6

© Центр социальных исследований
Американский университет в Центральной Азии, 2008

Уважаемый читатель!

Центр социальных исследований (ЦСИ) при Американском университете в Центральной Азии (АУЦА) представляет Вашему вниманию сборник аналитических заметок, посвященных проблемам управления миграционными процессами, укрепления гражданского общества, развития ислама и борьбы с коррупцией в Кыргызстане. Эти темы являются актуальными для нашей страны, но на сегодняшний день они остаются малоизученными, а расширение дискуссионного пространства для проведения систематических обсуждений по данным темам представляется достаточно проблематичным.

С целью изучения существующих политик, регулирующих вопросы миграции, развития гражданского общества, ислама, а также борьбы с коррупцией, ЦСИ, при финансовой поддержке фонда Института открытого общества и Сети развития Ага Хана, предоставил возможность представителям экспертного сообщества, а также практикам изучить наиболее значимые проблемы в этих областях и предложить свои рекомендации по изменению сложившейся ситуации. Исследовательские работы были выполнены в формате аналитических заметок.

Фонд Института открытого общества поддержал написание четырех аналитических заметок по каждому из тематических направлений. Еще восемь работ на тему развития НПО-сектора в Кыргызстане были поддержаны Сетью развития Ага Хана.

Основные тезисы, аргументы и выводы авторов аналитических заметок были первоначально представлены для обсуждения на круглых столах и в ходе публичных лекций, проведенных на базе ЦСИ (сентябрь-декабрь 2008 г.). Данный сборник публикуется с целью охвата более широкого круга заинтересованных лиц.

Мы надеемся, что сборник внесет свой вклад в изменение существующих политик и развитие конструктивного дискурса в представленных областях. Содержащаяся в сборнике информация может также послужить в качестве полезного информационно-аналитического материала для исследователей и специалистов, интересующихся развитием современного Кыргызстана.

*Аида Алымбаева, директор ЦСИ,
Чинара Эсенгул, координатор программ ЦСИ*

ЧАСТЬ I. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В КЫРГЫЗСТАНЕ



*Юлия Шульте,
независимый эксперт, магистр
по правам человека и демократизации*

Анализ процесса демократизации в Кыргызстане через определение роли и функций НПО

В Кыргызстане, как и в других постсоветских государствах, одной из главных стратегий политики демократизации, внедряемой международным сообществом доноров, являлось создание сильного гражданского общества, распространяющего среди населения демократические идеи и контролирующего действия правительства (а также, при необходимости, оппонировующего ему). В какой мере цель данного проекта была достигнута и стало ли гражданское общество действенной частью системы общественного устройства страны?

Фокусом данной статьи является западная либеральная демократическая модель гражданского общества, которую внедряло в Центральной Азии внешнее сообщество доноров в качестве важного компонента своей политики демократизации в регионе. В соответствии с этой моделью концепция гражданского общества в Кыргызстане напрямую ассоциировалась с демократией, которая должна быть построена в стране [2, с. 335–336]. Внешние акторы исходили из того, что становление и активизация гражданского общества будут способствовать развитию демократии. В частности, считалось, что НПО, как составляющая гражданского общества, будут продвигать демократические реформы и способствовать либерализации правительства путем повышения информированности общества о действиях правительства, мониторинга исполнения национальных и международных положений о правах человека, внедрения принципов демократического управления, а также путем борьбы с превышением должностных полномочий со стороны власти и коррупцией.

Сегодня НПО в Кыргызстане являются политическими акторами, которые открыто выражают свое мнение и которые смогли сыграть активную роль в значительных политических событиях страны, таких как, например, конституционная реформа, обсуждение программ по борьбе с бедностью (например, НПС/БСВУЗ-инициатива, направленная на помощь бедным странам с высоким уровнем задолженности) и отмена смертной казни. Учитывая серьезные попытки сектора НПО

взять на себя определенную роль во внутренних политических процессах и обозначить собственную модель развития в местном контексте страны, было бы неверно считать их всего лишь частью «западной» программы. С другой стороны, была ли национальная концепция гражданского общества сформирована с учетом истории, социальных традиций и опыта построения государства в стране? Это вопрос, на который необходимо ответить.

Целью данной аналитической статьи является анализ «перенесения» универсальных демократических понятий в местный контекст Кыргызстана. В связи с этим будут рассмотрены главные характеристики и функции НПО как института гражданского общества, созданного для продвижения демократических принципов. В статье обращается внимание, в первую очередь, на «проблематичные» сферы и даются рекомендации для гражданских активистов по возможным путям изменения ситуации. Предпринятая попытка конструктивного критицизма может стать особенно актуальной в контексте настоящего времени, когда страна проходит новый этап разочарований в действительности демократических ценностей.

Местный контекст

В Кыргызстане самым распространенным институтом гражданского общества является некоммерческая неправительственная организация (НПО). НПО как форма общественной организации стала действовать в регионе при технической и финансовой поддержке американских и западноевропейских государственных и независимых институтов. В местном контексте слово «НПО» часто используется в качестве синонима гражданского общества, таким образом, эти понятия считаются взаимозаменяемыми.

На самом деле понятие гражданского общества не ограничивается неправительственными организациями и включает в себя другие типы общественных объединений, таких как, например, общинные организации, политические партии, свободные СМИ, политические группировки, частный сектор, а также активных граждан. Тем не менее, в данной статье уделяется основное внимание НПО, поскольку усилия международных доноров в рамках продвижения политики демократизации были, главным образом, сосредоточены на развитии именно этого типа общественной организации. Поэтому НПО в Кыргызстане ассоциируются с институтами демократии и остаются наиболее активными и видимыми акторами в продвижении демократических ценностей.

Большая часть первых НПО, появившихся в стране, не имели четко поставленных целей деятельности, направленных на решение *конкретных* общественных проблем, поскольку политика институционализации, проводимая донорами, заключалась в самом закреплении НПО как формы общественного объединения. В это время также появились ресурсные центры НПО, которые оказывали поддержку НПО по механизмам работы и организационным схемам. К 1999 г. [3, с. 59–61] институционализация НПО-сектора была завершена, и организациям пришлось определяться со сферами своей деятельности, которые вписывались в общую рамку демократических инициатив и прав человека. Это такие сферы, как верховенство закона, гендер, права и потребности уязвимых групп (детей, пожилых людей или лиц с ограниченными возможностями), антикоррупционная деятельность и экологические проблемы.

В числе услуг, оказываемых НПО местному населению, была бесплатная юридическая помощь, мониторинг и оценка, повышение осведомленности граждан (гражданское образование), а также специализированные тренинги по международным стандартам в области прав человека. Конечно, международные доноры и неправительственные организации из других стран внесли значительные сред-

ства в тренинги и образовательные программы для местных НПО, чтобы обучить их международным стандартам и методам, которые они смогут использовать в своей работе.

Следует подчеркнуть, что в Кыргызстане многие представители местного интеллектуального сообщества присоединились к сектору НПО. В их числе – исследователи, академические работники, учителя, юристы, сотрудники сферы здравоохранения и т.д. Сектор НПО воспринимался как новая движущая сила для внедрения новых общественных норм, основанных на самостоятельной инициативе, активном участии и открытости.

После государственного переворота, произошедшего в марте 2005 г., многие местные эксперты отмечали, что сектор НПО вырос и что теперь у него есть потенциал, позволяющий ему стать важным игроком в политических процессах. Однако НПО не смогли консолидироваться и отреагировать на кризис в политической и общественной сфере, который проявился после событий марта 2005 г. Они не смогли обеспечить соблюдение демократических принципов и законодательства в ходе таких важных политических процессов, как конституционная реформа и парламентские выборы 2007 г.

Таким образом, стратегия демократизации, продвигаемая международным сообществом в стране, в которой НПО считались основными и эффективными защитниками демократических преобразований, не была реализована в полной мере. В следующих разделах будет предпринята попытка объяснить некоторые недостатки и ограничения данной стратегии.

Демократия и государственное строительство

Осуществление демократизации в Кыргызстане необходимо рассматривать как особенно сложную задачу, так как его модели государственного и общественного устройства, основанные на идее гражданственности, были изначально сформированы в советский период и предназначены для продвижения политики Советского Союза. Критическая ситуация, в которой сейчас находится Кыргызстан, является результатом постепенного распада инфраструктурных образований, заложенных советской системой в административном, промышленном, энергетическом, финансовом и социальном секторах страны. После обретения Кыргызстаном независимости в 1991 г. в стране не было предпринято эффективных попыток реконструировать концептуальную и управленческую основу государства. Правительству не удалось осуществить административные реформы в соответствии с современными стандартами добросовестного управления. В стране отмечается низкий уровень образования, здравоохранения и общее ухудшение условий жизни.

В Кыргызстане публичная сфера не является пространством, основанным на представлениях об общественном благе и социальной справедливости. Публичная сфера воспринимается, в первую очередь, как плацдарм для прихода к власти – часто исключительно ради сиюминутного удовлетворения собственных финансовых интересов. Так как государство оказалось не в состоянии обеспечить основные социальные и экономические гарантии для населения в условиях высокой инфляции и падения уровня жизни, структурная систематическая связь между гражданами и государством утрачивается. Фактическая связь между государственной администрацией и гражданами возникает и реализуется, главным образом, при необходимости оформления различных документов (получение паспорта, пенсии, определение гражданского статуса, оформление собственности и т.д.).

В настоящее время власти не работают над созданием идеологических оснований, необходимых для поддержания института гражданственности среди населения, поэтому разрыв в отношениях между государством и гражданами только растет. Поскольку текущая политика государства игнорирует даже базовые про-

блемы своих граждан, люди теряют уверенность в способности государства обеспечить им безопасность и достойные условия жизни. При таких обстоятельствах говорить о достижениях демократизации вряд ли представляется возможным. *Демократия* тесно связана с концепцией *государства*, которое обеспечивает основу для достижения демократического управления, а также для развития и поддержания гражданской культуры. Для того чтобы произошло закрепление демократии, необходима модель государственного устройства, которая будет основана на понятиях справедливости и общественного блага и в которой государство будет в состоянии выполнять надлежащим образом свои функции по обеспечению безопасности и гарантий для своих граждан.

Учитывая, что демократия также является неотъемлемой частью понятия о морали, разделяемого в конкретном сообществе, демократические принципы могут функционировать только в том случае, если провозглашаемые ими ценности и идеи становятся частью местной системы общественных норм. Кроме того, демократия ассоциируется с развитым политическим обществом граждан, которые свободно объединяются, а также активно взаимодействуют и соревнуются с государством, чтобы обеспечить общественные блага и защитить свои права. В целом население Кыргызстана не имеет достаточного опыта в построении подобных демократических отношений. Есть ряд причин, которые объясняют отсутствие этого опыта. Во-первых, общество Кыргызстана в тех границах, в которых мы его воспринимаем, было сформировано в иной государственной системе и привыкло к совершенно иным общественным отношениям, основывавшимся не на самостоятельной инициативе и публичной политике, а на политике лояльности и поддержки советской системы. Во-вторых, последующие правительства не стремились создать новую систему общественных ценностей, которая бы соответствовала периоду демократической независимости.

В свете популистских обещаний обеспечить демократическое управление, которые так и не осуществились на практике, и ввиду ухудшения социальной и экономической ситуации в стране понятие «демократия» приобрело довольно негативные коннотации среди населения. Следовательно, как НПО, так и донорам становится все труднее заниматься продвижением демократии. Время от времени правительство поднимает тему демократии – в основном, когда дело касается международного сотрудничества или когда необходимо принять важные политические решения. Однако такой подход приводит к еще большему обесцениванию понятия «демократия». (Заметим, что сразу после событий марта 2005 г. лица, пришедшие к власти, широко использовали демократическую риторику для обоснования своей позиции по отношению к бывшему режиму. Тем не менее, как только их положение во власти было узаконено, разговоры о демократизации исчезли из их программы. Конституционная реформа фактически провалилась из-за противостояния между президентом и парламентом. Власти ограничили право граждан на мирные собрания, начались преследования гражданских активистов, которые участвовали в демонстрациях, не признавая результатов парламентских выборов в декабре 2007 г. и выступая против антиконституционных действий нового режима в целом [4]).

Таким образом, без соответствующих изменений ценностей и социального опыта в сторону демократического общества и управления, усилия внешних акторов построить гражданское общество, которое изменит мировоззрение населения и обеспечит реформирование системы управления, не могут считаться реалистичными. Демократизация – это продолжительный процесс, который должен, прежде всего, основываться на общественном дискурсе, формируемом в местном контексте, и на реформах в сфере управления и общественных отношений, обусловленных местной мотивацией. Подобный тип системных реформ не может осу-

ществляться только благодаря внешнему стимулированию и на основе стратегий, базирующихся исключительно на международных стандартах демократических преобразований.

Методы продвижения демократии: проблема «перенесения» их в национальный контекст

Принципы конституционной демократии и прав человека признаны универсальными и обязательными для всех государств. Они кодифицированы в международных конвенциях, принятых в рамках таких международных организаций, как ООН или Совет Европы. Международный механизм внедрения подобных документов в определенное государство подразумевает их ратификацию и последующее включение в национальную правовую систему. Таким образом, политика демократизации, продвигаемая международным сообществом доноров, по сути, ориентируется на включение международных демократических принципов в правовую систему государства посредством правовых и судебных реформ, а также на поддержку развития сектора НПО, который будет осуществлять мониторинг действий правительства и заставит его следовать международным и национальным обязательствам в отношении прав человека и демократического управления.

В Кыргызстане, как и во многих других странах переходного периода, данный подход привел к созданию имитационных форм демократии [6], когда существуют все необходимые правовые нормы, но в то же время эти нормы не являются функционирующей системой, которая регулирует публичные и общественные отношения в государстве на практике. Очевидно, что настоящие правовые реформы не могут быть осуществлены в условиях отсутствия политических и социальных реформ – когда в реальности судебная и политическая системы страны дискредитированы двойными стандартами и повсеместным неуважением правовых норм. НПО не могут заставить власти быть подотчетными и ответственными за свои действия, поскольку для этого в стране не существует действенных публичных механизмов сдержек и противовесов, которые бы позволяли это сделать.

Другая роль, отведенная НПО, заключается в распространении знаний о международных стандартах прав человека и демократической культуре среди населения. НПО реализовали множество образовательных проектов, в рамках которых проводились тренинги для различных социальных и профессиональных групп (молодежи, юристов, учителей, должностных лиц). Как правило, такие тренинги основаны на положениях международных конвенций по правам человека. В своей работе НПО почти полностью полагаются на международные стандарты, используя политический и правовой дискурс, базирующийся на специфическом языке таких конвенций. Однако подобный язык очень сложно понять местным участникам, когда в их стране отсутствует практическая программа демократизации и когда у участников нет похожего опыта в своей среде и нет практики либеральной политической культуры.

Продвижение международных стандартов и мониторинг их выполнения, безусловно, являются важной задачей гражданского общества. Проблема скорее заключается в том, что сообщество доноров сформировало местные НПО и основные направления их деятельности без учета местного политического и социального опыта, а также мировосприятия населения. Нельзя ожидать, что сравнительно недавно созданные организации, в основе которых не лежат местные социальные традиции, смогут либерализировать все общество, включая государственную власть. Это наблюдение тем более верно в условиях, когда власти не предпринимают практических инициатив по реальной демократизации государства и общества. Создание целостной системы, в которой защищаются права людей на

общественное благо и справедливость, является главной обязанностью самого государства – это реформа, которую невозможно достичь только за счет внешней стимуляции.

Институты гражданского общества

Принятая в Кыргызстане модель либерального гражданского общества состоит в основном из официально зарегистрированных НПО, работающих на базе оплачиваемого персонала. При этом добровольные организации как составляющий компонент гражданского общества пока еще не сформировались.

До настоящего времени концепцию гражданского общества не удалось локализовать в традиционных социальных сетях страны путем создания или переосмысления форм общественного взаимодействия, которые помогли бы людям соорганизоваться, чтобы решать повседневные проблемы и брать на себя ответственность за организацию собственной жизни и жизни своего сообщества. Также не существует профессиональных организаций, защищающих трудовые права профессиональных групп, таких как, например, низкооплачиваемые бюджетные работники (т.е. учителя, медицинский персонал, сотрудники общественного транспорта). Не возникло также социально ориентированных объединений, оказывающих общественные услуги, такие как, например, элементарная организация досуга детей и подростков. Отсутствуют также неформальные организации, как читательские кружки и свободные дискуссионные клубы, которые помогали бы различным группам людей социализироваться и обмениваться опытом. С помощью доноров было создано несколько политических клубов и форумов – например, Женский дискуссионный политический клуб. Однако все дискуссии таких клубов ведутся вокруг политических тем, нацеленных в основном на ограниченное число участников, а именно профессиональное сообщество НПО, группы консультантов и должностных лиц.

НПО не хватает отчетности и презентативности среди населения, на которое направлена их деятельность [5, с. 9-10]. Местное население зачастую воспринимает НПО как организации, сотрудники которых обеспечены хорошо оплачиваемой работой в хорошо оборудованных офисах, и считает, что многие НПО были созданы только с целью получения грантов. Подобное отношение частично объясняется тем фактом, что все НПО являются исключительно профессиональными организациями, работающими на основе внешнего финансирования и вынужденными ориентироваться в своей деятельности на приоритеты доноров.

Дело в том, что программы помощи доноров базируются на их собственных представлениях, в которых часто недостает понимания местного контекста и его специфики. Например, многие доноры поддерживали местное правительство в принятии большого количества административных и законодательных актов, которые основывались на демократическом опыте управления западных стран. Однако многие из таких законов и стратегий так и не стали работать, поскольку у правительства отсутствовал необходимый опыт, подготовленный штат менеджеров, а иногда и мотивация для разработки механизмов реализации принятых документов. Например, законодательные акты о самоуправлении должны были создать базу для децентрализации, но, в конечном счете, имели слабое применение на практике. Это также относится к стратегии о добросовестном управлении, которую правительство разработало при содействии международных экспертов и приняло в 2003 г. Данная стратегия так и осталась нереализованной. Уверенность доноров в том, что НПО могут стать главными акторами в продвижении демократии и рыночных отношений, является еще одной иллюзией, не принесшей реальных результатов. В своей работе доноры не учли того, что для осуществления демократизации необходимы реформы, которые активно стимулируются мест-

ными общественными процессами. Успех таких реформ зависит, в свою очередь, от наличия конструктивных реформ в управлении, а также от эффективности действий правительства по продвижению таких реформ [1].

В целом подлинная локализация НПО как местной формы общественного объединения еще не наступила. В стране существуют местные формы общественной организации (например, джааматы, советы аксакалов), но они не вовлекаются в активную работу по демократизации, которая проводится НПО. Так как развитие гражданского общества в Кыргызстане инициировалось международными акторами с акцентом на создание НПО и демократизацию, представляется сложным связать другие традиционные формы общественной организации в Кыргызстане с концепцией либерального демократического гражданского общества. Тем не менее, вопрос о том, каким образом включать местные общественные структуры в процесс демократизации, остается открытым. Исламские организации, например, доказали, что могут эффективно продвигать свои идеи в сотрудничестве с традиционными общественными институтами, используя язык ценностей, знакомый местному населению, и занимаясь ежедневными нуждами людей. В то же время, если НПО будут сотрудничать с подобного рода местными общественными организациями для продвижения демократических идей среди населения, им придется также заниматься демократизацией самих этих институтов.

Определение общего подхода к сотрудничеству с другими секторами

В последнее время определение позиций и роли гражданского общества в текущих политических и социальных процессах стало важной темой для многих НПО в Кыргызстане. Такие мероприятия, как Национальные форумы НПО, проведенные в 2005 и 2007 гг., являются практическими попытками местных НПО обсудить свою программу действий в новых политических условиях, а также определить позицию сектора НПО в отношениях с донорами, государством и бизнесом. Особое внимание уделяется отношениям НПО с государственными институтами.

Содержание дискуссий форумов часто обуславливалось попытками определить общую позицию, которой должны придерживаться все НПО. Некоторые правозащитные НПО убеждали своих коллег по сектору в том, что НПО должны сохранять независимость и беспристрастность и поэтому не должны сотрудничать с государственной властью. Вне сомнения, роль независимых наблюдателей необходима, когда НПО занимаются мониторингом действий государства, чтобы заставить его структуры нести ответственность за свои действия. Однако данная стратегия не всегда применима. Например, она не подходит для НПО, занимающихся оказанием услуг и социальными нуждами различных целевых групп среди населения. Здесь координация усилий НПО с представителями государства, наоборот, помогает оптимизировать поддержку и обеспечить больший охват населения при оказании помощи. Поэтому, в первую очередь, сервисные НПО пытаются отстаивать необходимость конструктивных отношений с государственными учреждениями.

До настоящего времени дискуссии, инициированные представителями НПО, об определении целей и способов взаимоотношений между сектором НПО и государственными институтами не привели к формированию взгляда на НПО как сообщества разнообразных групп акторов, которые имеют различные роли и, следовательно, выстраивают различные типы отношений с государством. Однако тот факт, что эти дискуссии происходят, свидетельствует о попытках НПО развить такое понимание. Одним из недавних событий, демонстрирующих это, стало принятие Жогорку Кенешем Закона «О социальном заказе» [7]. (В соответствии с принципом социального заказа государственные власти выделяют деньги неправительственным организациям посредством открытых конкурсов на осу-

цествление проектов в тех или иных сферах социальной политики государства.) Принятие данного закона создает основу для сотрудничества между государством и организациями гражданского общества в социальной сфере. Это решение демонстрирует готовность властей строить межсекторальное партнерство с НПО, специализирующимся на оказании социальных услуг. Будет ли данный закон реализован на практике и приведет ли наличие такого закона к созданию устойчивых схем сотрудничества или же он останется лишь документом на бумаге – покажет время.

Многочисленные попытки доноров продвигать идею о социальном партнерстве НПО и государства не принесли реальных результатов. Пока между государством и НПО не было установлено никаких эффективных форм сотрудничества помимо совместного участия в круглых столах и конференциях, направленных на обсуждение законопроектов или стратегий. Важно отметить, что часто такие мероприятия организуются по инициативе и при поддержке самих международных организаций.

В целом маловероятно, что полноценное гражданское общество с его различными ролями и функциями появится при текущем положении дел, когда власти широко злоупотребляют своими полномочиями и не имеют конструктивной политики по отношению к населению. В таких условиях определение функций и сфер ответственности гражданского общества является довольно бесперспективным занятием, если учесть общее отсутствие интереса у людей во власти относиться к государству и его гражданам как к взаимосвязанным компонентам, составляющим единую систему общественных отношений.

Заключение

При поддержке международного сообщества НПО в Кыргызстане сумели создать довольно критическое общественное пространство, в котором граждане способны выражать свое мнение и несогласие с политикой государства в тех случаях, когда данная политика становится несправедливой. Тем не менее, текущий контекст показывает, что НПО пока не могут в полной мере защищать права граждан и, тем более, либерализовать общество и государственную систему. Это и не должно рассматриваться как исключительно их ответственность.

Демократизация представляет собой долгосрочный и сложный процесс, требующий серьезных трансформационных изменений внутри общества. Обычно для таких трансформаций недостаточно только внешних стратегий. Более того, существенные политические и общественные реформы такого рода требуют серьезной мотивации со стороны государства и граждан их поддерживать и соблюдать. Такие реформы непосильны для сравнительно новых независимых институтов, какими являются НПО, когда структура самого государства крайне ослабла и не сформировано новой модели государственного устройства, которая будет соответствовать демократическим принципам и устремлениям. Так как демократизация, прежде всего, предполагает демократизацию самого общества, основными движущими силами таких изменений должны быть местные акторы и институты, которые смогут продвинуть и внедрить демократические принципы в корневые социальные традиции своего сообщества.

Рекомендации для НПО

– НПО следует оценить свои проекты, направленные на демократические изменения. Критический самоанализ поможет понять, почему реализованные в этой сфере проекты не достигли своей цели, а также определить потенциальные сценарии для новых подходов в деятельности.

- Чтобы стать полноценным местным институтом, НПО должны интегрироваться в местную общественную систему. Им необходимо активно участвовать в деятельности местных социальных сетей и распространять демократическую культуру посредством ее внедрения в традиционные институты. При этом следует обязательно опираться на местные ценности и социальные нормы и употреблять «язык», понятный населению.

- Развитие политически грамотного общества возможно только тогда, когда граждане способны объединяться по неполитическим причинам ради достижения общих благ. НПО следует находить неполитические подходы, чтобы продвигать формы повседневной демократии, которые помогут людям объединяться с целью решения своих ежедневных проблем.

- Типы гражданских ассоциаций и их функции должны быть разнообразными. Можно попытаться развивать культуру профессиональных союзов, которые защищают трудовые права бюджетных работников, а также сотрудников частных предприятий. Также можно создавать небольшие добровольные объединения, оказывающие различные услуги обществу. Организации, деятельность которых направлена на удовлетворение потребностей молодежи и гражданское образование молодого поколения, также крайне необходимы для обеспечения преемственности в гражданском секторе и подготовки человеческих ресурсов для нового поколения гражданских активистов.

- НПО должны вносить разнообразие в свои подходы по продвижению демократии, которые, на данный момент, в основном направлены на специализированные политические и правовые аспекты. Это можно сделать посредством включения общих подходов, таких как распространение гражданской культуры среди населения, особенно среди молодежи. В настоящее время в связи с тем, что в образовательной системе и политике страны гражданский компонент практически отсутствует, у населения не хватает знаний об устройстве общества, о том, что значит быть гражданином и как функционирует государство.

- В настоящее время критическая оценка результатов внешней политики демократизации становится существенной частью общественного дискурса и исследований среди ученых и практиков во всем мире. Представители НПО в Кыргызстане могут внести свой вклад в развитие данного дискурса, поскольку они сами являются реципиентами и распространителями международных стандартов демократии.

- НПО Кыргызстана следует расширять сотрудничество с различными организациями гражданского общества в других странах. Благодаря взаимодействию с ними НПО могут узнать о различных функциях, которые выполняют зарубежные организации в своих сообществах, об их опыте и формах сотрудничества с населением, политическими партиями, общественными институтами и представителями деловых кругов.

Литература

1. Койчуманов Т., Оторбаев Ж., Старр С. Ф. Кыргызстан: путь в будущее /Доклад «Шелковый путь». – Институт Центральной Азии и Кавказа, программа исследований Шелкового пути. – Ноябрь 2005 г.
2. Масару С. Политика гражданского общества, махалля и НПО: Узбекистан//Осаму И., Томохико У. (ред.). Реконструкция славянской Евразии и ее взаимодействия с соседними мирами. – № 10. – Славянский исследовательский центр, 2006.
3. Обзор истории создания и развития сектора НПО в Кыргызской Республике. – Бишкек: Ассоциация центров поддержки гражданского общества, Фонд «Сорос-Кыргызстан», 2006.

4. Отчет Хьюман Райтс Вотч. – <http://hrw.org/englishwr2k8/docs/2008/01/31/kyrgyz17745.html>, 15 июня 2008 г.
5. Портрет НПО в Кыргызстане: мнения и реальность. – Бишкек: Фонд «Сорос-Кыргызстан», 2006.
6. Фурман Д. Проблема 2008 г.: общее и особенное в переходных процессах постсоветских государств. – <http://www.polit.ru/-lectures/2007/10/19/furman.html>, 29 апреля 2008 г.
7. Юлдашева Н. В Кыргызстане принят законопроект «О государственном социальном заказе». – Бишкек: ИА “24.kg”, 05.06.08. – <http://www.24.kg/parliament/2008/06/05/86689.html>, доступ с 12 июня 2008 г.



*Медет Тюлегенов,
старший преподаватель
Американского университета в Центральной Азии*

Социальный капитал, или Является ли НПО институтом для коллективного действия?

За последние годы в численном отношении сектор НПО в Кыргызстане значительно вырос, и в 2006 г. количество организаций превысило восемь тысяч. Повысилось и качество деятельности НПО благодаря концентрации усилий, приобретению новых способностей и улучшению уже имевшихся. Однако социальная составляющая НПО все еще незначительна вследствие низкого уровня развития отношений как внутри сектора, так и с другими структурами. Социальный капитал НПО еще не развился в такой степени, чтобы они стали институтом для коллективного действия, который в данной работе рассматривается в качестве главной функции гражданского общества.

Обсуждаемая проблема

НПО в Кыргызстане – один из наиболее современных секторов гражданского общества, способных служить нуждам гражданского общества, но этому сектору не хватает достаточного социального капитала, который бы позволил ему стать эффективным институтом для коллективного действия. Выполнение функции института коллективного действия предполагает наличие у работающих в секторе способностей и возможности для взаимодействия друг с другом ради достижения общих целей. Однако в настоящее время у кыргызстанских НПО имеются проблемы с общими целями, и, что еще важнее, они испытывают трудности в построении новых внутренних и внешних связей. Представители большинства НПО обычно встречаются и работают почти все время с одними и теми же людьми. Узконаправленные сети, как правило, служат для обеспечения комфорта тем, кто в них входит, а не для нужд общества в широком смысле слова. Это не призывает бросить «старых друзей», а предложение строить новые отношения, которые станут основой новых способов противостояния старым проблемам.

Подоплека

Цифры и связи

В Кыргызстане, с населением более чем 5 миллионов человек, существует свыше 14 тысяч организаций гражданского общества, и эта цифра отражает значительный уровень инициативности граждан страны, наличие поддержки (по большей части от доноров) и довольно мягких правительственных постановлений по регистрации неприбыльных организаций. Из этого числа более 8 000 – это неправительственные организации, которые (за исключением профсоюзов, политических партий и т.д.) являются относительно новым феноменом для независимого Кыргызстана. Многие люди, главным образом женщины, в последние несколько

лет начали осваивать новые виды деятельности, желая выйти за границы слишком знакомого государства и попробовать свои силы на незнакомом рыночном пространстве.

Для страны, где основное активное население (в возрасте от 15 до 65 лет) составляет примерно 60% общества, одна НПО приходится на 400 человек, или одна организация гражданского общества (если брать более широкое определение) на 230 человек. Приведенные цифры были бы еще меньше, если бы мы приняли во внимание рост внешней миграции и, вследствие этого, уменьшение численности населения. Благодаря подобным приблизительным подсчетам можно заключить, что НПО могут довольно легко охватить других членов кыргызского общества, преодолев менее шести степеней разделения¹, но количество фактически работающих организаций составляет лишь часть от общего числа зарегистрированных.

Однако помимо этих чистых цифр самым важным аспектом сектора НПО Кыргызстана является качество его внутренних отношений. Эффективный сектор может функционировать должным образом даже при меньшей численности, если отношения между организациями в секторе и за его пределами будут качественно лучше и интенсивнее. То есть если сектор будет работать так же, как человеческий мозг, качество которого измеряется не только количеством клеток, но и синапсами среди них (миллиард клеток могут потенциально произвести ряд связей, количество которых будет измеряться более чем восьмисотзначным числом).

И речь пока лишь шла о связях между самими НПО, и не затрагивалась их связь с другими бесприбыльными организациями, частными или государственными партнерами и, что важнее всего, с гражданами (например, с волонтерами). Эта сторона важнее, чем внутренние отношения в секторе. НПО служат нуждам общества, взаимодействуя с ним различными способами. Сила связей НПО с обществом является, в конечном счете, силой всего сектора, независимо от того, влияют ли НПО на политику центральных или местных властей или же создают адвокационные коалиции, в состав которых входит большое число граждан.

Следует отметить, что к концу 1990-х гг. НПО Кыргызстана начали формировать коалиции и сети, которые сосредотачивали усилия на общих вопросах, таких как мониторинг выборов, обеспечение благополучия детей или проблемы окружающей среды. Некоторые из них оказались долгосрочными, что привело к созданию официальных ассоциаций, таких как Коалиция «За демократию и гражданское общество», а другие были краткосрочными и направляли свои усилия на проведение кампаний по определенным законодательным изменениям, как например, группа НПО, которые работали в 2007 г. над изменениями Кодекса о выборах.

Государство и антидвижения

Жесткая государственность, продвигаемая нынешними лидерами страны, видение ими государства как субъекта, в котором роль гражданского общества неясна, в настоящее время ставят сектор НПО в уязвимую позицию. В худшем случае правительство намеренно безразлично к НПО, а в лучшем у него нет ясного видения роли этого сектора. С одной стороны, существует достойная похвала Закон о государственном социальном заказе, внесенный на рассмотрение правительством и принятый парламентом, а с другой – имеется текущий проект Налогового кодекса, который ставит НПО почти наравне с коммерческими предприятиями.

¹ Согласно произведенным учеными расчетам, каждый человек на планете отделен от других цепочкой последовательных связей, состоящей не более чем из 6 человек.

Правительство должно быть одним из самых заинтересованных игроков (даже если оно, очевидно, не поддерживает либеральные взгляды) в развитии социального капитала НПО с прагматической точки зрения, не говоря уже о ценностной стороне вопроса, чтобы иметь, например, ресурсы для привлечения человеческого капитала для своих программ.

Либеральные ценности, под которыми в 1990-х гг. многие подписывались риторически, а немалое число людей – совершенно искренне, встречают на своем пути препятствия не только со стороны государства, но и общества в целом, где традиционные и религиозные идеи находятся на подъеме. Исламские, патриархальные, консервативные течения набирают силу и восстанавливают свои позиции, и для многих либерально ориентированных НПО это является вызовом, требует новых способов противостояния им и инновационных способов работы со своими сторонниками.

Текущее положение дел в секторе

Существует множество аспектов, по которым можно рассматривать состояние НПО-сектора. Нас же интересует, прежде всего, то, как НПО развивают свои связи. НПО относительно недавно стали активно самовыражаться в качестве сектора, проводя свои форумы в апреле 2005 и летом 2007 г. На последнем форуме особое внимание было уделено теме сотрудничества внутри сектора. Во время проводившегося в 2006 г. исследования только 46,9% представителей сектора ответили утвердительно на вопрос о том, сотрудничают ли НПО между собой в достаточной степени.

Организации

Довольно большое количество организаций по-прежнему держатся благодаря усилиям одного человека, и они остаются уязвимыми к изменениям в руководстве, что часто приводит к прекращению существования НПО. Все, что накоплено одним человеком – знания, навыки и, что важнее всего, связи, – исчезает. В ходе упомянутого выше исследования было выявлено, что лишь пятьсот с небольшим НПО из восьми тысяч работают на систематической основе, и мы можем предположить, что остальным удавалось поддерживать отношения лишь на уровне одного или нескольких основателей, которые не думали о будущем своей организации. Очевидно, что если вокруг вас будут люди, напоминающие вам о существовании вашей организации и о целях ее создания, то шансы, что ваша организация просуществует дольше, будут выше. Кроме того, по данным исследования, в индивидуально управляемых организациях, даже в тех, которые успешно работают, обычно появляются амбициозные лидеры, что является препятствием для сотрудничества между НПО (46% респондентов) [4].

Другая проблема – это деятельность в рамках проектов, которая доминирует в жизни НПО. Их жизнь наполняется строго предписанными ролями и функциями, что способствует эффективности проектов, но исключает беспрепятственное и широкое участие тех, кто не был упомянут при первоначальном составлении плана действий. Поэтому столь большое количество НПО занимается только реализацией проектов, а не апелляцией к сознанию людей, чтобы они объединились во имя осуществления социальных изменений.

Организации и их сторонники

Деятельность в рамках проектов привела к тому, что у НПО появились централизованные связи со своими сторонниками, и большинство либо предоставляют услуги тем, кого они считают благополучателями, либо выступают в защиту своих сторонников, рассматривая последних просто в качестве группы поддержки. Дея-

тельность в рамках проектов других типов, которые увеличивают динамическое членство, редка и до недавних пор не рассматривалась в качестве важной составляющей.

По данным того же исследования, 62% НПО привлекают к своей работе волонтеров, но только 10% из привлеченных являются профессиональными специалистами. Остальные – это студенты, бенефициарии, домохозяйки и т.д. Возможно, граждане страны не вступают в ряды волонтеров по социальным, экономическим и другим причинам, или же это неспособность самих НПО увеличивать количество своих членов за счет профессиональных специалистов. В любом случае это, по-видимому, является одной из серьезных проблем.

Организации и их объединения

Когда бы ни возникал вопрос о более формальной координации среди НПО, всегда трудно избежать «антииерархических» настроений со стороны организаций, которые боятся, что «элита» станет господствовать в секторе. Низкий уровень доверия между НПО является характерным показателем состояния дел с социальным капиталом в секторе НПО. По данным того же исследования, 75% НПО знают о деятельности организаций, работающих над схожими проблемами на местном уровне, и 44% знают о НПО, работающих на национальном уровне. Центры связей, по-видимому, формируются регионально или сосредоточены в столице страны. Тем не менее наблюдаются попытки совместной работы, и, по имеющимся данным, только 9% НПО не занимаются совместной деятельностью (следует учитывать тот факт, что в ходе исследования рассматривался прежде всего 2005 г. – необыкновенно динамичный год в том, что касается совместных действий НПО вследствие постреволюционных движений).

С конца 1990-х гг. в качестве формы совместной работы сформировались коалиции и сети. Стало модным и продуктивным находиться в составе сети или ассоциации (только 9% сообщили, что нахождение в составе ассоциации/коалиции не принесло пользы, в то время как остальные заявили, что это помогло им узнать друг друга, распространять информацию, увеличивать охват населения и организовывать совместные мероприятия). Переход от простого включения НПО в списки ассоциаций к регулярному участию их членов в реальной социальной деятельности все еще представляет проблему для многих ассоциаций и коалиций, однако в настоящее время важна даже связь через символическую принадлежность, хотя этого и недостаточно.

Теоретически более пятисот действующих в настоящее время организаций могли бы найти множество способов, чтобы поддерживать связь между собой и создавать более разнообразные ассоциации. Появились новые сферы общественного интереса, что поспособствовало появлению новых связей. Например, проблемы, связанные с золотодобывающей отраслью, объединили экологические организации и организации по защите прав человека. Однако существуют сферы, о которых много говорят, но так и не приходят к совместным действиям, за исключением, может быть, нескольких организаций, специализирующихся в этих сферах. Так, например, обстоит дело с реформированием государственного телевидения. Связи между появляющимся сообществом экспертов/исследовательских центров и сектором НПО пока еще только налаживаются, и этот процесс идет слишком медленно по отношению к деятельности современного гражданского общества в сфере общественной политики.

Гражданское общество в качестве общества объединений?

Довольно часто НПО в Кыргызстане служат местом для индивидуальных действий людей, которые работают там и которые общаются с относительно не-

большим числом других людей в других организациях. Конечно, существуют примеры, когда лидеры НПО быстро собираются вместе, чтобы подписать те или иные петиции или организовать кампании по мониторингу выборов. Наиболее примечательный случай наблюдался в 2002 г., когда женские НПО собрали более 30 тысяч подписей, чтобы внести на рассмотрение парламента народную законодательную инициативу о предотвращении насилия в семье. Отрывочность такого рода примеров свидетельствует об общей тенденции неустойчивости объединений. С точки зрения накопления социального капитала было бы хорошо, даже если бы небольшое число людей, подписавшихся под законодательной инициативой против насилия в семье, продолжали бы регулярно участвовать в мероприятиях по защите прав женщин.

Во время обострений кризиса в стране возникают социальные движения, которые являются способом выражения гражданами своего отношения к социальным переменам. Случайные вспышки несогласия и протеста – это часть истории НПО, хотя в редких случаях их можно назвать движениями. Низкий уровень доверия между ними и организациями и их сторонниками является еще одним фактором, препятствующим развитию более широких совместных действий.

Сектор и более широкое общество

Члены НПО являются членами общества, и довольно часто их собственное недовольство социальной действительностью побуждало их заняться общественной деятельностью, однако привязанность к культурному окружению их прошлого или же их нынешнего окружения оказывает влияние на их деятельность в качестве членов гражданского общества. Разделение происходит на основе языка, принадлежности к городской/сельской субкультуре, различий между поколениями и многих других факторов, которые не все можно с легкостью преодолеть и которые служат в качестве идентификационного маркера, облегчающего или затрудняющего сотрудничество.

Открывающиеся новые возможности?

Наблюдаются некоторые обнадеживающие признаки развития социального капитала в гражданском обществе, и это не только осознание многими активистами того, что существует потребность в более тесном и эффективном сотрудничестве и координации в секторе НПО, о чем говорится на форумах. Например, Интернет-форум «Дизель» свел вместе различных, не знакомых друг с другом людей. И вот уже они выступают вместе, единой группой, на митингах в 2006 г. Или, например, два года назад женские организации провели конференцию с участием НПО, занимающихся защитой прав сексуальных меньшинств, чтобы обсудить общий план действий. Предпринимались дальнейшие многообещающие попытки усилить эти связи.

Когда несколько НПО начали серьезно заниматься вопросами прозрачности государственного бюджета, у них неожиданно появились новые партнеры среди средств массовой информации и специалистов по финансам.

Еще один показательный пример: ВИЧ-инфицированные сначала видят друг друга в качестве клиентов НПО, а затем начинают формировать собственные группы, которые в определенный момент становятся новыми организациями, занимающимися продвижением прав своих членов.

Возможно, существует бесчисленное множество других попыток устанавливать связи внутри сектора и за его пределами, но эти попытки пока неэффективны, поскольку для НПО еще не настал момент, когда возможности социального капитала начинают воспринимать серьезно.

Что можно сделать?

Возьмем на себя смелость высказать ряд предложений.

Для НПО:

- Продолжать систематически организовывать общенациональные форумы по изучению собственной деятельности (посредством работы организационных групп или комитетов).
- Использовать принцип ротации руководства существующих и потенциально новых ассоциаций/коалиций/сетей, чтобы избежать негативного влияния внутренней иерархии.
- При организации совместных проектов обеспечивать для городских и сельских НПО равный доступ к ресурсам, чтобы избежать установления внутренней иерархии.
- Активнее использовать специальные рабочие группы для реагирования (или даже лучше сказать, чтобы реагировать заранее) на быстроменяющиеся политические и законодательные процессы.
- Активнее привлекать профессионалов в качестве волонтеров НПО/ассоциаций для динамичного пополнения рядов членов НПО.
- Эффективнее использовать Интернет (везде, где возможно) посредством более широких (национальных) списков рассылок и делать особый акцент на предоставление доступа к информации партнерам в сельских районах с целью создания атмосферы, благоприятной для межгрупповой выработки плана действий с более равным доступом для всех.

Для правительства:

- Выработать ясное видение сектора НПО как части общества Кыргызстана, в противном случае политика правительства в этой сфере будет противоречивой и неэффективной.
- Содействовать расширению волонтерства с целью развития НПО, а также формированию чувства гражданственности, например, через введение изменений в осуществление студенческой практики, так как студенты составляют большую часть среди волонтеров.
- Поддерживать предложения по внесению изменений в Налоговый кодекс, в частности, в отношении необлагаемых (до 10% процентов) налогом пожертвований организаций и людей с целью расширения связей между НПО и местными донорами.
- Выступать в качестве партнера НПО всякий раз, когда необходима социальная мобилизация, так как гражданское общество осуществляет ее искреннее и эффективнее, чем местные власти.
- Поддерживать развитие групп самопомощи посредством введения налоговых льгот, а также финансовых и иных вкладов со стороны центральных и местных властей. Это должно делаться не только в целях решения социальных проблем, но и для развития культуры доверия на местном уровне.

Для доноров:

- Продвигать проекты, затрагивающие интересы разных групп (кросс-секторальные проекты) и побуждающие специализированные НПО налаживать связи с организациями из других сфер, например, посредством более широких адвокационных кампаний.
- Инвестировать средства в НПО и их ассоциации (а не просто в проекты) в качестве эффективного способа развития среды, благоприятной для человеческого капитала, что, в свою очередь, будет способствовать развитию социального капитала.

- Оказывая поддержку гражданскому обществу, использовать больше показателей, связанных с увеличением и поддержанием количества членов, когда дело касается адвокации и других совместных действий.

Проблемы остаются

Развитие гражданского общества в Кыргызстане в обозримом будущем будет в значительной степени знаменоваться напряженностью отношений между либеральными и консервативными движениями. Консервативное движение обычно имеет более широкую социальную основу и, следовательно, возможность увеличивать социальный капитал, что ставит его оппонентов в уязвимое положение. Если либеральные организации не сравниваются с ними, то идеологическое распределение социального капитала гражданского общества станет асимметричным. Попытки нынешнего правительства сдерживать массовые протесты в сочетании с отсутствием способности регулировать общественное недовольство через вовлечение населения в политические процессы создадут определенный негативный фон для совместных действий НПО. По-прежнему сохраняется проблема доминирования патерналистской культуры, вследствие чего во многих случаях зависимость НПО от государства заменяется зависимостью от иностранного донора, и это подавляет их инициативу, которая в таком случае ограничивается лишь участием в приглашениях к подаче предложений на конкурсы. Для привлечения других ресурсов от НПО потребовалась бы (помимо, конечно, улучшения экономической ситуации) способность расширить их социальный капитал. Ухудшение экономической ситуации само по себе является проблемой, поскольку способствует оттоку людей в другие, лучше оплачиваемые сектора, но это, вероятно, также может негативно повлиять на развитие волонтерства и на другие типы социального капитала в деятельности гражданского общества.

Литература

1. Гражданское общество, социальный капитал и экономическое развитие/Дэвид Скидмор. – www.iadb.org/ethics.
2. Обзор истории становления и развития сектора неправительственных организаций в Кыргызстане. – Бишкек, 2006.
3. Отчет по итогам Общенационального форума НПО-2007. – Бишкек, 2007. – www.acssc.kg.
4. Сектор НПО в цифрах и фактах (по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики). – Бишкек, 2007.



*Юлия Шульте,
независимый эксперт, магистр
по правам человека и демократизации*

Рефлексия как необходимый этап в развитии гражданского общества

Несмотря на огромную внешнюю поддержку, системного закрепления демократических норм в обществе Кыргызстана не произошло, также как и не произошло до настоящего времени практической локализации¹ в систему государственного и общественного устройства самой модели либерально-демократического гражданского общества, которая активно продвигается в стране международным сообществом. Цель данной статьи – обозначить характерные черты гражданского общества в Кыргызстане и поднять тему о рефлексии², которая может использоваться для осмысления факторов, препятствующих закреплению демократических ценностей и встраиванию гражданского общества в местную модель общественных отношений. В статье также представлена концепция гражданского общества, которая, несомненно, будет интересна всем гражданам, принимающим участие в общественной деятельности, включая представителей общественных объединений, а также тех, кто еще только планирует заняться общественной деятельностью в будущем.

Специфика понятия гражданского общества в Кыргызстане

Гражданское общество является социальным конструктом³, который в современных общественно-политических науках чаще всего рассматривается в рамках концепции демократического государства. Согласно данной концепции, основным условием существования и развития гражданского общества в государстве является формирование и наличие либеральной демократической среды. С момента обретения государственной независимости в Кыргызстане, так же как и в других странах постсоветского пространства, международное сообщество в лице различных донорских организаций активно продвигало концепцию гражданского общества как залог демократизации государства и общества. В рамках этого подхода акцент делался на создание неправительственных организаций, которые реализуют проекты в области демократизации при поддержке международных организаций.

¹ В данной статье под *локализацией* подразумевается перевод и адаптация определенных общественных институтов, развитых в одном обществе, в другое общество, а также развитие форм сотрудничества между этими новыми институтами и институтами, существующими в местной системе общественного устройства.

² *Рефлексией* называют всякое размышление человека, направленное на анализ самого себя (самоанализ) – собственных состояний, своих поступков и прошедших событий.

³ *Социальный конструкт* – это порождение конкретной культуры или общества, существующее исключительно в силу того, что люди согласны действовать так, будто оно существует, или согласны следовать определенным условным правилам. К очевидным социальным конструктам относятся язык, образование, деньги, правительство и другие институты.

В Кыргызстане неправительственные организации, ввиду своей представленности и приоритетного места в политике международных организаций, стали взаимозаменяемым понятием с понятием гражданского общества. В местном контексте эти два понятия, одно из которых является лишь частью другого, используются, в основном, как равнозначные. Этот феномен можно объяснить тем, что гражданское общество в целом является неправительственным сектором, и НПО, вследствие своей представленности, стали непосредственно ассоциироваться со всем гражданским обществом. Другое объяснение доминирования НПО над иными формами общественных объединений – это наличие у них доступа к финансовым ресурсам на поддержку своей деятельности, предоставляемой донорским сообществом. Так как в Кыргызстане пока не существует реально действующих механизмов сотрудничества НПО с другими секторами – государственными структурами, политическими партиями и бизнесом, что обеспечивало бы финансирование деятельности НПО, их основным финансовым партнером остаются международные организации. В связи с этим определение приоритетов и сфер деятельности НПО зачастую зависит от политики международных доноров.

Учитывая значение НПО в Кыргызстане, в статье уделяется особое внимание (1) специфике и анализу деятельности местных НПО, а также (2) более широкой концепции гражданского общества, которая до настоящего времени не была реализована на практике.

НПО-сектор в Кыргызстане

Неправительственные⁴ организации, которые осуществляют свою деятельность в республике, включают в себя правозащитные, женские организации, организации по защите прав детей и пожилых людей, экологические организации, центры поддержки и развития, профессиональные организации (например, Ассоциация юристов Кыргызстана и также ассоциации предпринимателей). Позднее к этому списку добавились консалтинговые и аналитические центры, а также политические клубы. Сам по себе термин «неправительственная организация» собирательный, и в действительности такого рода организации обычно регистрируются как общественные объединения, ассоциации, фонды. Тем не менее, термин НПО используется более часто, когда речь идет об общественных объединениях.

Все вышеперечисленные типы организаций объединяет то, что они являются юридически зарегистрированными организациями. Многие из них занимаются продвижением демократических реформ и демократической культуры в стране по схеме активного взаимодействия с международными организациями. Международные организации играли и продолжают играть основную роль не только в финансировании местных НПО, но и в обучении их методам работы и институциональному развитию посредством организации тренингов и обмена опытом. Если посмотреть на сферы и цели деятельности местных НПО, то можно проследить, как их создание соотносится с политикой международных организаций и приоритетами их деятельности в стране. Такие темы и понятия, как права человека, гендер, лоббирование, появились в общественном пространстве Кыргызстана в результате работы в регионе различных международных организаций.

Анализируя методы работы неправительственных организаций в сфере демократических реформ, можно заметить, что зачастую эти НПО выступают как узкопрофессиональные организации по оказанию тренерских/образовательных и исследовательских услуг (мониторинга), деятельность которых основывается на

⁴ Часто определение «неправительственная» дополняется определением «некоммерческая», чтобы отличить НПО от коммерческих организаций, которые своей целью ставят получение прибыли от осуществляемой деятельности.

международных стандартах. Тем не менее, как показывает практика, такая специализированная работа по продвижению международных принципов прав человека и демократии не привела к внедрению демократических норм в пространство местных общественных ценностей и не получила достаточной поддержки у населения. Несмотря на универсальность этих норм, общество Кыргызстана пока не готово воспринимать эти стандарты как собственные ценности и ориентир для развития.

Это позволяет говорить о том, что наполнение понятия «гражданское общество» смыслами и типами работы зависит от местного контекста, а именно от модели государственного устройства и социальной практики.

«Провал» демократических проектов

Настоящая ситуация показывает, что, к сожалению, в стране не только не произошло практической реализации демократических реформ, но и отсутствует само видение системы государственного и общественного устройства, способной обеспечить социальное развитие, не говоря уже о закреплении принципов демократического управления и культуры.

Общество и общественные процессы в Кыргызстане находятся в критическом состоянии. Налицо социальное расслоение, отсутствие ответственности перед обществом и доверия граждан друг к другу. Все это препятствует социальной интеграции и стремлению к саморазвитию среди граждан. Растет недовольство населения неспособностью власти выступать гарантом социальной (экономической) стабильности и услуг, что приводит к росту общего недоверия к властям. При отсутствии доверия в обществе развивать или преобразовывать любые общественные институты крайне сложно, и именно с этой трудностью приходится сталкиваться сегодня НПО. К тому же, в стране отсутствует экономическое развитие, которое обычно способствует появлению практики защиты собственных интересов и, таким образом, стимулирует общественные инициативы.

На фоне такого состояния дел, особенно после событий 2005 года, когда произошла смена власти и наступил новый этап кризиса в государственном управлении, остро встал вопрос о самоопределении НПО и роли гражданского общества в стране. Этот вопрос актуален как для представителей самих НПО, так и для исследователей. Наиболее обсуждаемые проблемы, в основном, так или иначе связаны с вопросом о роли и реальных возможностях неправительственных организаций влиять на политические процессы, чтобы защищать права и гарантии граждан, а также стимулировать демократические процессы в стране.

Учитывая, что первоначальная задача, ставившаяся перед НПО, заключалась в содействии демократическим реформам, важно изучить проекты, проводимые в этой сфере, на предмет их успехов и провалов. Спрос на такую рефлекссию пока не сформирован, несмотря на то, что вложенные ресурсы в реализацию таких проектов не всегда сопоставимы с полученными результатами.

Роль НПО в демократизации: попытка рефлексии

Учитывая, что НПО является демократическим институтом и что в Кыргызстане эти организации напрямую ассоциируются с продвижением демократии, достаточно часто можно слышать обвинения в адрес НПО по поводу их неспособности выполнить возложенную на них ответственность по демократизации страны. Но насколько такие обвинения оправданы?

На самом деле развитие и модернизация общественных институтов, деятельность которых направлена на социальные преобразования, требуют осознанного участия в них различных секторов, а именно государственных институтов, институтов гражданского общества, представителей бизнеса и обычных граждан. Такие

преобразования также требуют доверия сторон друг к другу, так как от степени этого доверия зависит успешность их реализации.

Ввиду этого представляется нереальным, чтобы один сектор, тем более сравнительно новый для местного контекста, смог взять на себя ответственность за реконструкцию всего общества. Обвинения НПО в провале демократического проекта свидетельствуют о недостаточном понимании устройства общества и взаимозависимости вышеуказанных секторов в его развитии. Представление об односторонней ответственности может быть также связано с непониманием самой концепции гражданского общества (его функций) и популярным ассоциированием его лишь с неправительственными организациями, деятельность которых связана только с демократией.

Отсутствие в Кыргызстане четкого вектора развития страны и модели государственного и общественного устройства делает невозможными попытки неправительственных организаций определиться с вектором собственного развития. Когда общественная деятельность и гражданское образование⁵ не являются приоритетом государственной политики, это может очень печально отразиться на будущем страны, учитывая, что общественная жизнь и гражданская активность – один из основных залогов развития гражданского самосознания в стране и существования самого государства.

Государственные институты в Кыргызстане игнорируют вопросы общественных норм. Ценностной ориентацией населения сейчас, в основном, занимаются религиозные организации. Организации, продвигающие идеи ислама, работают очень тесно с населением на уровне сообществ, помогают решать конкретные проблемы (улучшение инфраструктуры в селах, помощь малоимущим семьям) и, таким образом, заручаются поддержкой многих его представителей. Такие организации уделяют большое внимание представлениям о морали, отношениям внутри семьи и сообщества и духовной ориентации людей, таким образом, помогая им почувствовать себя частью общества, объединенного общими идеями и ценностями.

Как показывает практика, НПО как представителям гражданской (светской) культуры очень сложно сотрудничать с организациями религиозного толка, так как они привержены разным идеям. Таким образом, у НПО, кроме международных организаций, нет других стратегических партнеров по продвижению либеральных демократических ценностей среди населения. Однако в течение последних лет представленность доноров в стране значительно сокращается, что, в свою очередь, обуславливает обострение конкуренции за ресурсы и приводит к уменьшению количественного и качественного роста НПО.

Вопрос о роли и деятельностью религиозных организаций остается пока открытым. Преуменьшать их роль не стоит, поскольку они также являются институтами гражданского общества, деятельность которых основывается на продвижении ценностей, с той лишь разницей, что продвигаемые ими ценности отличаются от ценностей НПО как либеральных демократических структур. Здесь необходимо обратиться к самому понятию гражданского общества, представляющего собой многообразие институтов, работающих в общественном пространстве и продвигающих различные цели и интересы.

Что такое гражданское общество?

В то время как НПО являются неотъемлемой и важной частью гражданского общества, само определение гражданского общества и его целей не ограничива-

⁵ Под *гражданским образованием* подразумеваются знания о том, что такое быть гражданином и как гражданин вписывается в систему общественных отношений и государство в целом.

ется неправительственными организациями и непосредственной связью с демократизацией. Само понятие гражданского общества является куда более комплексным, и над его дефиницией работают представители социальных наук многих стран. В целом, гражданское общество обозначает сферу добровольных коллективных действий, основанных на общих интересах и целях, и включает в себя разнообразие институциональных форм, акторов, отличающихся друг от друга по степени формализованности, независимости и силе. Благотворительные ассоциации, НПО, работающие в сфере развития, профессиональные ассоциации, профсоюзы, общинные группы, группы самопомощи, общественные движения, религиозные организации, бизнес-ассоциации – это объединения, которые входят в гражданское общество. В теории гражданское общество рассматривается отдельно от государственных органов, семьи и рынка, хотя на практике границы между этими секторами далеко не всегда четкие⁶.

К сожалению, до настоящего времени в Кыргызстане, наряду с появлением формально зарегистрированных организаций, а именно общественных объединений и сетевых организаций, не развилась культура неформальных движений или клубной культуры, которые также являются важной частью гражданского общества. Единственным примером неформального объединения является Альянс либеральной молодежи, который создал две важные Интернет-рассылки, служащие источником обмена информацией и дискуссий для многих заинтересованных лиц. Другим примером неформальных групп являются группы самопомощи, действующие как неформальные объединения граждан, которые совместными усилиями решают инфраструктурные и другие важные проблемы на местах. Однако интерес к деятельности этих групп со стороны международных организаций значительно меньше по сравнению с НПО. Международные организации по своему мандату зачастую обязаны сотрудничать с зарегистрированными юридическими лицами, что объясняет их фокус на поддержке НПО и популярность создания именно такого типа объединений.

Также остается забытой деятельность профсоюзов, которые являются важными гарантами в продвижении трудовых прав различных профессиональных групп. И это несмотря на то, что положение сотрудников бюджетных учреждений, таких как, например, медицинские работники и учителя, остается крайне тяжелым.

Речь не идет о широком внедрении в Кыргызстане именно вышеперечисленных форм институтов гражданского общества. Однако в целом соотношение неформальных и формальных процессов необходимо для успешного развития гражданского общества, так как неформальные процессы, основанные на коллективной вере в определенные политические и общественные идеи, способствуют появлению сильных общественных движений. В Кыргызстане же гражданское общество зародилось на основе создания формальных организаций, которые стали продвигать ценности, не являющиеся продуктом местной общественной мобилизации. Пока неформальные процессы не получили должного внимания, за исключением протестных форм объединения, ставших популярными в период государственного переворота 2005 года и некоторое время после и быстро потерявших свою популярность ввиду неэффективности.

Гражданское общество – для кого и для чего?

Новые условия побуждают гражданских активистов задуматься о будущем своей деятельности в стране. Становится очевидным, что недостаточно фокуси-

⁶ Определение гражданского общества взято с сайта Центра гражданского общества Лондонской школы экономики. См. www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm

роваться на профессиональной деятельности в области продвижения демократии с использованием специализированных подходов. Деятельность в этой сфере требует изменения и дополнения подходов. Также необходимо разнообразие форм общественного объединения, поскольку профессиональные зарегистрированные организации не могут нести на себе все функции и заменить неформальные объединения, которые основаны на мобилизации небольшой группы людей, ищущих решения конкретных задач для конкретной группы людей.

Таким образом, представителям гражданского сектора (активистам, членам НПО, экспертному сообществу) необходима рефлексия, в том числе и для поиска новых подходов в деятельности, которые будут отвечать требованиям сегодняшней ситуации. Форумы НПО, проведенные в 2005 и 2007 годах, демонстрируют попытки со стороны неправительственных организаций заняться самоанализом. Однако подобная рефлексия должна фокусироваться на состоянии системы общества в целом, а не только на будущем конкретных типов организаций гражданского общества. Она должна стать задачей как для гражданских активистов в более широком смысле, так и для политических партий и государственных институтов. Нужно ли гражданское общество в Кыргызстане, какое именно и кому – главные вопросы, на которые предстоит ответить.

Другой вопрос – как институты, продвигающие разные идеи и ценности, должны уживаться в общественном пространстве? Плюрализм идей возможен только в политически развитом обществе, представители которого могут делать выбор в разных идейных направлениях, но в то же время обладать способностью договариваться и сформировать общую ценностную рамку, определяющую ориентиры развития страны и общества. Создание такой модели общественного устройства требует значительных реформ, которыми должны заниматься и гражданские активисты, и государство. К сожалению, без наличия таких общих рамок, остается высоким риск того, что все попытки заниматься общественным развитием и гражданской активностью будут сталкиваться с проблемой отсутствия общих ориентиров и не приведут к желаемым изменениям в общественной жизни.

Учитывая сложность и масштабность задачи, следующие рекомендации адресуются как гражданскому сектору, так и государственным институтам. Данные рекомендации предлагаются в качестве возможных ориентиров или аспектов анализа.

НПО:

– Рассматривать сектор НПО как совокупность субъектов, у которых могут быть разные позиции и цели, а также различные подходы к сотрудничеству с государственными структурами. Как показывает практика, формы сотрудничества зависят от целей, которые ставит перед собой конкретная организация, и подходы необязательно должны совпадать.

– Проводить систематический анализ, насколько выбранные методы работы соответствуют общественным нормам и способствуют их продвижению среди населения. В частности, такой анализ может помочь определить, что помешало НПО распространить демократические ценности среди населения и сделать их частью общественных норм.

– Способствовать распространению гражданского образования, а именно гражданской и политической культуры, чтобы помогать людям в осознании своей связи с государством и возможностей от этих связей.

Гражданским активистам:

– Проанализировать, что определяет интерес граждан в самообъединении, а

также почему не произошло развития форм общественных объединений, основанных на местном стимуле и потребностях.

– На основе результатов анализа по предыдущему пункту попытаться определить, какие институты гражданского общества можно поддерживать или развивать, чтобы, в том числе, наладить коммуникацию внутри и между различными группами населения.

– Выяснить, всегда ли необходимо заниматься такими вопросами, как демократическое управление, фундаментальные права человека, лоббирование и адвокаты, чтобы развивать активность граждан, приверженность определенным идеям и умение объединяться по интересам.

– Определить возможные методы стимулирования к объединению и формирования гражданской культуры среди молодых людей, которые растут в условиях системного кризиса в стране и развала общего пространства ценностей и норм.

Правительству и политическим партиям:

– Определить, на основе каких общественных идей нужно осуществлять национальное строительство и общественное развитие в Кыргызстане.

– Разработать социальную политику, которая будет направлена на решение проблем граждан и обеспечение социальных гарантий. Без справедливой социальной политики все попытки мобилизовать население вокруг определенных общественных идей не принесут результатов.

– Определить, какая модель общества необходима Кыргызстану и какое место в ней может занять гражданское общество. Выработать методы взаимодействия, которые позволят целенаправленно объединять ресурсы различных секторов, чтобы решать проблемы населения и стимулировать социальную интеграцию в обществе.

– Разработать политику в сфере гражданского образования, сделать работу по закреплению общественных норм частью государственной политики.

Литература

1. Мусабаева А. Социальный капитал и гражданское общество: рассуждения о демократии в Кыргызстане/Институт общественной политики. – Бишкек: www.bpc.kg.
2. Обзор становления и развития сектора НПО в Кыргызской Республике/АЦПГО, Аллавида, фонд «Сорос-Кыргызстан». – Бишкек, 2006.
3. Kyrgyzstan: The Path Forward, Koichumanov T., Otorbayev J., S. Frederick Starr, Central Asia-Caucasus Institute, Silk Road Paper, November 2005.



*Галина Плахотникова,
Аида Курбанова,
Ассоциация центров поддержки гражданского общества*



Портрет лидера НПО

Сегодня в Кыргызстане насчитывается несколько тысяч НПО (по данным Министерства юстиции КР, на 1 апреля 2006 г. их было зарегистрировано свыше 8 тысяч). Эти организации в значительной степени персонифицированы, то есть деятельность НПО связывается, прежде всего, с ее лидером. В процессе своего становления и развития НПО-сектор нашей страны прошел ряд стадий, в ходе которых не только институционализировалось, но и постепенно трансформировалось и лидерство в НПО. Тем не менее проблема институционализации лидерства, ротации лидеров в НПО-секторе по-прежнему остается актуальной, что создает вызовы для дальнейшего развития неправительственных организаций.

Основные этапы развития лидерства в НПО

Появление первых неправительственных организаций в Кыргызстане в начале 90-х годов при поддержке международных организаций во многом было связано с проблемами переходного периода. Именно тогда энергичные и харизматические граждане стали создавать НПО для решения социально-экономических и политических проблем, стоявших перед недавно получившим независимость Кыргызстаном.

Становлению НПО способствовала техническая и финансовая помощь международных доноров, а также наличие благоприятной законодательной базы и, безусловно, активность самих лидеров НПО. В недавно получившем независимость Кыргызстане существовала и важнейшая институциональная предпосылка формирования гражданского общества – вполне реальное право граждан на создание самостоятельных независимых общественных организаций.

Лидерство в неправительственных организациях этого периода во многом основывалось на стихийности, импульсивности, ситуативности, так как большинство лидеров периода становления НПО не имели опыта в управлении своими организациями, планировании (в том числе стратегическом), а также в привлечении финансовых ресурсов и управлении ими.

Неправительственные организации этого периода можно определить как *проблемно-ориентированные*, то есть способствовавшие решению конкретных проблем, возникающих в жизни общества (проблемы экологические и гендерные, проблемы детей и социально уязвимых групп и т.д.).

Как показывают существующие исследования [1], основным направлением деятельности организаций гражданского общества этого периода являлась социальная сфера. Другими наиболее популярными сферами, в которых работали НПО, были охрана здоровья, гражданское образование, гендер и экология.

Большое число социально-экономических проблем, существовавших в обществе, поддержка со стороны международных организаций и наличие способных к обучению квалифицированных человеческих ресурсов постепенно привели к тому, что НПО стали формироваться как социальный институт.

НПО Кыргызстана, в частности экологические и правозащитные, с конца 90-х годов по настоящее время выполняют функцию обеспечения демократического характера политических отношений: диалога между властью и обществом, между большими социальными группами.

Сфера деятельности таких институтов не ограничивается конкретными проблемами: здесь выявляется и формулируется совокупность социальных интересов и ценностей, вокруг которых могут объединиться массовые социальные общности, а затем соответствующие интересы и ценности транслируются в органы власти. Без подобных институтов невозможно демократическое устройство общества – они образуют основу политической и социальной демократии и могут быть названы *структурными* гражданскими организациями.

Именно со второй половины 90-х годов усиливается роль экологических и правозащитных организаций Кыргызстана, приложивших значительные усилия для осуществления мониторинга программ развития или соблюдения прав и свобод граждан, а также экологического мониторинга различных объектов.

Лидеры, стоявшие во главе некоммерческих организаций Кыргызстана в этот период, получив образовательную, информационно-консультативную, методологическую и финансовую поддержку со стороны международных донорских агентств, также стали наращивать организационный и личностный потенциал.

Во многих НПО со второй половины 90-х была начата работа по определению видения своей миссии, целевых групп, фандрайзингу, организационному развитию и организационной устойчивости.

Мотивация работы в НПО

Для характеристики специфики социальной базы НКО важным является выявление ключевых мотивов работы в этих организациях. На основе высказываний руководителей НКО о том, что их побудило к данной работе, может быть определен своеобразный набор мотивационных деклараций активного лидера третьего сектора Кыргызстана.

Как показывают результаты опроса лидеров НПО¹, основными мотивами, двигавшими людьми, решившими посвятить себя работе, связанной с общественной деятельностью, были «желание изменить жизнь в лучшую сторону, сделать что-либо полезное для людей», «желание быть независимым» и «желание реализовать свой лидерский и творческий потенциал».

В этот период в НПО-сектор приходят работать люди, имеющие высокий образовательный уровень (свыше 74% имеют высшее образование, а 2% – ученую степень), неравнодушные, имеющие активную гражданскую позицию и способность к творческой деятельности.

Значительная часть лидеров и активистов НПО Кыргызстана с момента формирования гражданского общества – это женщины, причем в возрасте от 30 лет. По мнению отдельных экспертов, это объясняется тем, что общественная

¹ Опрос лидеров НПО был проведен АЦПГО в рамках написания данной статьи. Было проведено 10 интервью с лидерами НПО г. Бишкека.

деятельность – одна из сфер, где женщина может реализовать себя, в отличие от политики и бизнеса, где сегодня главенствуют мужчины.

По-прежнему основной стимул работы для этих людей – это моральное удовлетворение, так как не секрет, что в последнее время объемы проектов, финансируемых донорами, снижаются, а значит, все острее становится проблема финансирования НПО. Поэтому те, кто пришли в НПО-сектор только ради получения хорошей заработной платы, ушли в бизнес. Остались те, кто считают, что могут сделать что-то полезное для НПО-сектора и страны в целом. При этом, безусловно, НПО обеспечивает людей рабочими местами, есть определенный заработок, правда, он не всегда стабильный, но все же НПО-сектор, особенно в регионах, сохраняет свою популярность как сфера занятости. Тем не менее, надо признать, что сегодня в НПО идут не столько из-за заработка, сколько из-за какой-либо идеи, объединяющей людей. Кто-то создает семейную НПО, чтобы обеспечить членов своей семьи дополнительными местами работы, для кого-то – это способ самореализации или, чаще всего, трамплин для будущего карьерного роста. Иными словами, с мотивацией работы в НПО не все так однозначно, как кажется на первый взгляд, и это может быть предметом отдельной дискуссии.

Ожидания от лидеров НПО

Реалии сегодняшнего дня предъявляют к лидерам НПО новые требования. Необходимыми качествами лидера НПО становятся профессионализм, менеджерские способности и умение работать в команде, способность налаживать диалог с властями, с представителями других неправительственных организаций.

Сегодня для лидеров НПО, помимо активной жизненной позиции, необходимы такие качества, как компетентность, творческий характер и умение стратегически мыслить.

Важно отметить, что нынешние молодые лидеры НПО испытывают определенные сложности с получением дополнительных знаний по эффективному менеджменту и управлению персоналом некоммерческой организации, социальному маркетингу и налогообложению, а также бухгалтерскому учету в НКО. Это связано с тем, что в настоящее время практически отсутствуют целостные программы по поддержке институционального развития НПО. Многие доноры также не поддерживают в настоящее время процесс организационного развития кыргызстанских НПО.

Таким образом, лидеры новых НПО не имеют сегодня образовательных, методологических и консультативных возможностей, доступных ранее их коллегам. Это, безусловно, не может не сказаться на эффективности деятельности некоммерческих организаций. Сегодня необходимо «реанимировать», хотя бы частично, программы и направления по повышению организационного потенциала НПО, существовавшие ранее.

Харизматический лидер НПО – это благо?

Характер и направление деятельности, а также степень активности НПО в настоящее время, как это было и в период становления сектора, во многом зависят от личности ее лидера. Иными словами, деятельность НПО во многом связана и держится на усилиях, знаниях, энергии и, зачастую, имидже ее лидера, что порождает в общественном сознании ассоциативные связи типа «Эдиль Байсалов – это “Коалиция за демократию и гражданское общество”».

По лидерам зачастую узнают НПО, поэтому очень важно, чтобы деятельность некоммерческих организаций связывалась в большей степени с высоким профессионализмом, процедурами преемственности и институциональной устойчивости.

Уход из НПО успешного харизматического лидера, являющегося центром не только принятия решений, но и координирующим началом, приводит к трансформации организации, а иногда и полному прекращению эффективной деятельности. Все наработанное харизматическим лидером – знания, навыки, социальные связи, организационная устойчивость – либо исчезает совсем, либо позволяет организации лишь едва держаться на плаву, а не устремляться к новым горизонтам.

Современные реалии все чаще связаны с необходимостью постепенного перехода от харизматического типа лидерства к рационально-легальному, пользуясь типологией известного немецкого социолога Макса Вебера, так как сегодня к НПО предъявляются требования более высокого уровня. Сегодня для того, чтобы соответствовать критериям грантодающих организаций, НПО должны быть более профессиональными, анализировать прошедший опыт и на основе извлеченных уроков строить новые планы развития, здесь также необходим экспертный потенциал для эффективной реализации деятельности и оказания услуг своим бенефициарам. То есть волна энтузиастов НПО общинного типа 90-х годов постепенно уступает место более рациональному подходу к деятельности, умению конкурировать, что и обязывает лидера быть не только харизматической личностью, но и хорошим стратегом и управленцем. В качестве особенности данного типа легитимности М. Вебер называл «господство в силу “легальности”, в силу веры в обязательность легального установления и деловой “компетентности”, обоснованной рационально созданными правилами». Поэтому для НПО-сектора Кыргызстана важно создать адекватные условия для перехода к лидерству, обусловленному устоявшимися рациональными практиками и процедурами.

Легитимность лидера должна быть связана с четко прописанными правилами, внутриорганизационными политиками и процедурами, а его деятельность должна основываться на принципах рациональности, реализма и стремиться к высокому уровню профессиональной компетентности.

Институционализация лидерства в НПО в современных условиях

Современный этап развития лидерства в НПО связан с институционализацией, то есть процессом определения и закрепления социальных норм, правил и принципов, объединения их в систему для удовлетворения общественных потребностей, что сопряжено с постепенной заменой спонтанного и экспериментального поведения на ожидаемое, моделируемое и регулируемое.

Процесс институционализации лидерства в настоящее время проходит в сложных политических и социально-экономических условиях развития сектора НПО.

В последние годы ротация кадров в некоммерческом секторе характеризуется рядом важных тенденций.

Во-первых, отмечается отток в коммерческий сектор и разного уровня органы государственной власти квалифицированных специалистов из неправительственных организаций, что приводит либо к длительной стагнации, либо к снижению эффективной деятельности этих организаций.

Во-вторых, происходит усиление роли государства, и, как следствие, становится очевидным желание отдельных госчиновников жестко контролировать деятельность неправительственных организаций, особенно правозащитных. Это находит свое отражение и в проекте Налогового кодекса КР, фактически приравнивающего деятельность некоммерческих организаций к коммерческим, и в принятии различных постановлений, ограничивающих права человека. Финансирование деятельности НПО международными донорскими организациями зачастую становится предметом нападок со стороны политических сил и отдельных СМИ для создания негативного образа НПО как чужеродного элемента в нашем

обществе, проводника чуждых идей и ценностей. Можно говорить о том, что использование неправительственными организациями донорских грантов по-прежнему ухудшает общественное мнение в отношении этих организаций, но это не их вина, а беда. В связи с тем, что в Кыргызстане сегодня практически отсутствуют механизмы, побуждающие бизнес-организации оказывать финансовую помощь НПО, некоммерческие организации вынуждены ориентироваться на приоритеты доноров, что не всегда способствует эффективному решению социальных проблем в стране.

В-третьих, наблюдающееся в последние годы постепенное сворачивание деятельности внешних донорских организаций влечет за собой уменьшение/полное прекращение деятельности значительного числа НПО. Даже в самых успешных в финансовом плане организациях нагрузка на человеческие ресурсы сегодня значительно возрастает, что приводит к различным негативным последствиям в управлении человеческими ресурсами.

В-четвертых, многие НПО нашей страны сегодня задумываются о необходимости повышения профессионализма своих членов и наращивания потенциала в административной, программной и финансовой сферах. Этот вопрос, в числе прочих, активно обсуждался на прошедшем в июле 2007 г. Национальном форуме НПО.

Организацией, одной из первых начавшей активно продвигать идею повышения профессионализма и устойчивости НПО через соответствие стандартам сильной профессиональной некоммерческой организации, стала Ассоциация центров поддержки гражданского общества. Успешно реализованный ею проект по организационному аудиту свидетельствует о том, что многие НПО Кыргызстана сегодня не только задумываются, но и стремятся активно наращивать свой организационный и лидерский потенциал.

Современный этап развития некоммерческих организаций в нашей стране демонстрирует, что требования к профессионализму и компетентности сотрудников НПО растут в связи с переходом от донорского финансирования как единственного источника средств к финансово-диверсифицированным самостоятельным НПО. Наблюдается также переход от деятельности, основанной на энтузиазме (неформальные группы единомышленников), к финансированию долгосрочных проектов с мониторингом и оценкой эффективности их воздействия.

Некоторые НПО Кыргызстана, стремящиеся повысить качество лидерства в организациях третьего сектора, осуществляют инициативы по поддержке лидерства.

- Так, АЦПГО активно сотрудничает в течение нескольких лет с Академией управления при Президенте КР, где осуществляется процесс профессионализации и академической подготовки лидеров НПО, что немаловажно для формирования нового поколения профессиональных лидеров некоммерческих организаций. Сотрудники АЦПГО читают курсы лекций по менеджменту НКО, управлению проектами и программами, в том числе фандрайзингу и финансовой устойчивости.

- Международный центр «Интербилим» реализует проект «Школа лидерства». Цель проекта – создание нового поколения лидеров в Кыргызстане, с ценностями, ориентированными на демократию, обладающими такими лидерскими качествами, как умение принимать политические решения и продвигать интересы своей организации и определенных целевых групп, инициативность, способность убеждать, увлекать людей с помощью интеллектуальных или эмоциональных средств и т.д. Одной из задач проекта является обучение лидерству в течение 3-х лет 65–70 человек, являющихся представителями госструктур, бизнес-структур, гражданского общества и молодежи и имеющих лидерские способности.

Однако проблема формирования профессиональных лидеров НПО и безболезненной для эффективного функционирования организации ротации лидеров

в НПО Кыргызстана остается по-прежнему на повестке дня, и от того, насколько успешно она будет решена, зависит будущее сектора.

Рекомендации

Для формирования благоприятных условий, способствующих развитию новой генерации успешных лидеров НПО, необходимо:

- Разработать механизмы подготовки и взращивания лидера внутри организации. Для этого целесообразно создать своеобразную школу лидерства, возможно, наставничества, когда потенциальным лидером НПО путем внутриорганизационного обучения сможет стать человек, хорошо знающий сильные и слабые стороны своей организации, возможности для ее роста и приверженный ценностям и миссии организации, человек, к которому сотрудники НПО не будут относиться с психологической настороженностью и как к «чужаку». Также было бы целесообразно стимулировать и поддерживать творческие инициативы талантливой молодежи – генерирование новых идей, нестандартные подходы к решению проблем и т.д.
- Разрабатывать и осуществлять межорганизационные проекты с привлечением успешных лидеров профессиональных НПО, с тем чтобы знания, навыки и опыт нескольких организаций могли быть переданы новой генерации лидеров НПО. Желательно организовать дискуссионную площадку с привлечением НПО, молодежных групп, представителей сообществ и т.д. Эту идею нужно активно пропагандировать в вузах и СМИ для привлечения талантливой молодежи. Вовлечение молодежи в процесс принятия решений и реализации программ и проектов, направленных на решение проблем местного сообщества, позволит сформировать в молодежных лидерах ответственность за принимаемые решения, уважение к законам, стремление к проявлению гражданской активности, а также организовать работу по продвижению общественных интересов.
- Активнее использовать творческие возможности волонтеров в деятельности НПО для выявления среди них потенциальных лидеров.
- Создавать эффективную PR-стратегию для повышения престижа работы в НПО для рекрутирования новых профессиональных кадров.
- Создать экспериментальную площадку для молодых лидеров, сочетающую в себе 3 компонента: участие в мини-проектах; встречи и работа с институтами власти; обучение.

Литература

1. Обзор истории становления и развития сектора неправительственных организаций в Кыргызстане. – Бишкек, 2006. – 276 с.
2. Организационный аудит НПО. – Бишкек, 2008.
3. Осипов Г. В. История социологии в Западной Европе и США. – М.: Издательская группа «Норма-Инфра-М», 1999.
4. Отчет по итогам Общенационального форума НПО-2007. – Бишкек, 2007. – 208 с.
5. Сектор НПО в цифрах и фактах (по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики). – Бишкек, 2006. – 120 с.
6. Тюлегенов М. Социальный капитал, или Являются ли НПО институтом для коллективного действия? – <http://www.src.auca.kg/>



*Шерадил Бактыгулов,
независимый эксперт*

Проблемы и перспективы участия НПО Кыргызстана в принятии государственных решений

На 21 мая 2008 года в Кыргызстане зарегистрировано 11035 НПО [9]. По оценкам ряда экспертов, в 2004 году в секторе НПО на постоянной основе работало более 20 тыс. человек, на временной основе (эксперты, консультанты) – до 10 тыс. человек и 8 тыс. добровольцев. Согласно другим оценкам, в секторе НПО работает около 100 тыс. человек, что составляет 5% трудоспособных граждан страны [1, с. 32].

В НПО-секторе сконцентрирована весьма активная часть граждан и достаточно сильные эксперты. Вопрос, стоящий сегодня на повестке дня, – как сделать так, чтобы имеющийся потенциал НПО был востребован для рационального и эффективного достижения целей развития страны и общества.

Примеры успешного взаимодействия НПО-сектора и органов государственного управления и местного самоуправления показывают, что сотрудничество между ними возможно в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, улучшения социально-экономического положения на местах, при условии четко обозначенных целей, задач и желаемых результатов.

Однако сектор НПО не принимает систематического участия в разработке и определении стратегий и планов развития страны, той или иной отрасли или региона. Участие НПО в таких процессах, как свидетельствуют имеющиеся примеры, зависит от желания руководителя министерства или ведомства. Чаще всего целью такого сотрудничества является создание видимости экспертизы проекта нормативного правового акта или стратегии с участием представителей НПО-сектора. В стране нет механизма учета альтернативных мнений, который позволил бы НПО реально участвовать в процессе определения рациональных путей развития.

Данное исследование направлено на изучение проблемы участия сектора НПО в процессе принятия решений, затрагивающих интересы общества. Для понимания проблемы и поиска путей ее решения необходимо прояснить следующие три задачи.

Первая задача – определить, что такое процесс принятия политических решений, в чем заключаются его сильные и слабые стороны, на каких этапах сектор НПО может включиться в данный процесс.

Вторая задача – выяснить и показать, что представляет собой сектор НПО, в чем заключаются его сильные и слабые стороны и как он может включиться в процесс принятия политических решений.

Третья задача – дать краткий обзор законодательства о процессе принятия политических решений.

Указанные три направления позволят разработать рекомендации для более

активного вовлечения как отдельных НПО, так и их групп и ассоциаций в процесс принятия политических решений.

Процесс принятия решений

В английском языке есть два слова: «policy» и «politics». «Policy» (полиси) характеризует действия политических институтов по принятию решений, влияющих на страну и общество. У «politics» (политикс) другие цели и задачи, в первую очередь – это **борьба за власть**, столкновение разных идеологических сил, имеющих разные позиции по поводу распределения власти и ресурсов в стране. «Policy» – результат этой политической борьбы, согласованный и принятый план действий (политика).

Существует также термин «Public Policy», переведенный на русский язык как «общественная политика». *Общественная политика* означает систематическое изучение природы и последствий альтернативных политик (планов) и определение политики, которая приведет к рациональному достижению поставленной цели.

В мире существуют десятки определений *общественной политики*. В Кыргызстане доминируют два понимания. Согласно первому, *общественная политика* есть технология согласования интересов разных групп при принятии различных государственных решений. В основе второго понимания лежит утверждение, что *общественная политика* – это механизм управления, который призван вовлечь в процесс выработки политики и принятия решения различные заинтересованные стороны.

Подобные подходы больше относятся не к «общественной политике» в целом, а к процессу принятия решений (decision making), который является одним из шагов процесса разработки политики (policy making).

В понятии «общественная политика» наиболее важным является то, что она направлена на решение конкретной проблемы и на достижение конкретной цели. При этом данное понятие включает в себя и процесс принятия решений (decision making), и процесс разработки политики (policy making).

Понимание разницы в подходах позволяет точнее определиться с точками и возможностями взаимодействия НПО-сектора с органами государственного управления и местного самоуправления.

Общественная политика имеет прямое воздействие на общество. Соответственно, на разных уровнях этого процесса участвуют разные группы интересов. Это могут быть органы государственного управления и местного самоуправления, НПО-сектор или общественные группы, юридические и физические лица, политические партии и международные организации.

НПО-сектор может принимать участие в разработке всех ключевых элементов общественной политики. Назовем эти ключевые элементы [5]:

- **Общественная политика – это действия государственного органа**, имеющего законодательную, политическую или финансовую власть для осуществления этих действий.
- **Общественная политика реагирует на конкретные потребности или проблемы общества или группы**, например граждан, НПО или государственных органов.
- **Общественная политика направлена на достижение четких разработанных целей**, представляющих собой решение конкретной потребности целевой группы.
- **Общественная политика не является одним решением, действием или реакцией**. Это, как правило, несколько **разработанных подходов или стратегий**.
- **Разработанная политика может быть направлена на решение проблемы** или быть решаемой в рамках уже имеющихся политик, и, соответственно, не требуется предпринимать дополнительных действий.

- Политика реализуется одним государственным органом или несколькими государственными органами.
- Разработанная политика включает в себя **обоснование причин** предпринимаемых действий.

Знание и понимание ключевых элементов общественной политики позволит общественным организациям принимать более продуктивное участие в процессе принятия решений государственными органами.

Теперь рассмотрим природу процесса принятия решений.

Цикл политики

Существует множество подходов к процессу принятия решений, которые зависят от содержания и цели общественной политики. Общеизвестная модель называется *циклом политики* (см. рис. ниже)¹.

Цикл политики



Цикл политики имеет сильную и слабую стороны. Сильная сторона заключается в его способности задавать направление разработки общественной политики. Слабая сторона – в негибкости этого цикла. Другими словами, модель никогда не описывает набор действий, необходимых для конкретной ситуации. Это означает, что не существует стандартного набора инструментов для разработки шагов цикла политики. Модель задает направление, в рамках которого нужно двигаться.

Вдобавок ко всему, природа процесса принятия решений такова, что каждый из шести этапов имеет влияние на предыдущие и последующие этапы. Напри-

¹ Подготовлено по: Anderson (1994); Bardach (1996); Howlet and Ramesch (1996); Ohio University (1998); Open Society Institute (1999); Pal (2000); Smith (2000).

мер, 3-й шаг «Выбор решения» может потребовать уточнения или разработки дополнительной политики 2-го шага «Формулирование политики». Таким образом, прохождение одного шага не означает, что этот шаг уже завершен. Слабость модели заключается в том, что нет единого мнения, как долго надо проходить циклы политики. Нет четких критериев определения всей полноты проблемы и ее решения.

В центре общественной политики находится министерство или ведомство, ответственное за решение данной проблемы или вопроса. Следует отметить, что в любом обществе участники процесса принятия решений прилагают все свои силы для пропаганды своей собственной идеи. Что мешает НПО-сектору принимать активное участие в продвижении своих идей? Что является принципиальным для НПО: участие в процессе принятия решений или в процессе формирования и реализации общественной политики? Каждый руководитель НПО должен сам определить цель участия своей организации в процессе взаимодействия с органами государственного управления и местного самоуправления. Однако руководителям НПО необходимо договориться между собой о критериях своей работы с министерствами и ведомствами. Основой этих критериев должны стать ключевые элементы общественной политики.

Потенциал сектора НПО по разработке политик

Успех участия НПО в разработке и принятии решений и политик зависит от государственных и муниципальных служащих разного ранга, а также потенциала НПО по разработке альтернативных политик. Участие НПО в процессе принятия государственных решений ограничивается степенью доверия или недоверия со стороны органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления.

Ангажированность НПО: миф или реальность?

Вовлечению НПО в процесс принятия решений и общественную политику мешает уверенность органов государственной власти и государственного управления в ангажированности НПО. Так, например, министр юстиции Кыргызстана г-н Марат Кайыпов в средствах массовой информации в июне 2008 г. заявил: «...Есть такие НПО, которые выполняют заказ, потому что деньги даются другим государством» [14]. Из этого заявления следует, что любая неправительственная организация в Кыргызстане, получая иностранный грант, выполняет заказ какой-то страны. Уверенность в ангажированности НПО обусловлена тем фактором, что НПО, получая тематические гранты, зачастую вынуждены исполнять требования грантодателей, изложенные в условиях получения гранта.

При этом до настоящего времени Кыргызстан еще не выдал ни одного гранта отечественным НПО. Летом 2008 года Жогорку Кенешем принят проект закона «О государственном социальном заказе». Закон предусматривает выделение грантов общественным организациям на выполнение социальных программ. Но этот закон пока еще не вступил в силу.

Как известно, деятельность большинства НПО направлена на поддержание интереса общества к идее демократизации страны, борьбы с коррупцией и продвижения малого и среднего бизнеса. По оценке ряда экспертов, эти направления являются сферами продвижения интересов США [см. 12, 13, 14].

Традиционно считается, что в стране нет пророссийских или прокитайских НПО. В реальности ситуация может быть другой. А характеристика НПО как проамериканских прочно закрепилась за целым рядом ведущих общественных (неправительственных, некоммерческих) организаций страны. Среди них Коалиция «За демократию», «За международную толерантность», «Граждане против кор-

рупции» и «Интербилим». Эти организации получают гранты из американских и европейских источников и занимаются вопросами демократизации страны.

Таким образом, происхождение денег явилось основой для обвинения НПО в ангажированности. Уверенность в ангажированности НПО накладывается на тот факт, что Центральная Азия является регионом противостояния интересов России, США, Китая и стран ЕС. При этом некоторые эксперты утверждают, что в Кыргызстане активно работают до 500 эмиссаров спецслужб Запада, продвигающих идеи демократизации [15].

В сложившихся условиях НПО-сектор рассматривается кыргызским государством как инструмент продвижения интересов иностранных государств. Подтверждением этому является факт высылки в 2006 году из страны двух сотрудников посольства США. Эти люди в посольстве США отвечали за работу с НПО.

В народе ангажированность прозвали «грантоедством». Подобное отношение к НПО-сектору вызывает недоверие органов государственного управления и местного самоуправления к инициативам и потенциалу НПО при разработке политических (государственных) решений. В то же время, на местном уровне, практически все открыты к сотрудничеству с НПО, если проект направлен на решение конкретных проблем и достижение понятных целей.

Особенность НПО-сектора

Практически все отечественные и зарубежные исследователи и аналитики отмечают, что в Кыргызстане неправительственные организации компенсируют слабость органов государственного управления и политических партий. Вместе с тем, выполнение НПО-сектором функций политических партий противоречит природе деятельности некоммерческой и неправительственной организации. Социальная база электората важна для политических партий, но не для НПО. Данное обстоятельство является одной из причин отсутствия у НПО широкой социальной базы. Тем не менее, законодательство классифицирует и НПО, и политические партии как общественные организации.

В настоящее время среди НПО Кыргызстана доминирует один тип организаций. Это общественные объединения, занимающиеся, как правило, вопросами продвижения демократии, прав человека, обучения политтехнологиям. К ним относятся Ассамблея народов Кыргызстана, профсоюзы, ассоциации политологов, юристов и другие. Некоторые из них по характеру методов работы ориентированы на политическую деятельность.

В процессе принятия решений выделяют два вида решений: экспертное и руководящее. Экспертное решение – это рекомендации специалистов по решению имеющейся проблемы. Руководящее решение – это выбор лицами, облеченными полномочиями, альтернативы решения проблемы. Как правило, экспертные решения проблем на постоянной основе разрабатываются аналитическими центрами. Такой тип НПО, как «аналитические центры», или Think Thank, в Кыргызстане только формируется.

В разнородности определения понятий «общественные организации», а также в отсутствии системной работы по разработке экспертных решений видятся точки повышения эффективности НПО-сектора. У НПО есть желание сотрудничать с государством. Государство в свою очередь также выразило желание сотрудничать с НПО (в принятых законах, указах, постановлениях приветствуется сотрудничество с НПО, делаются официальные заявления). Однако предлагаемые технологии и параметры сотрудничества направлены на согласование интересов всех сторон, а не на решение конкретной проблемы. Требование обязательного согласования принимаемых государством политических решений со всеми заин-

тересованными сторонами приведет к параличу государства. Вся страна будет погружена в бесконечные дискуссии в поиске наиболее эффективных решений.

Законодательство

Сегодня НПО-сектор может работать с государственными органами в рамках двух блоков законов. Первый блок составляют нормы, устанавливающие права граждан на доступ к информации. Второй блок – нормы, устанавливающие порядок взаимодействия органов государственной власти, государственного управления и местного самоуправления с общественными организациями. Первый блок представлен Законом КР «О гарантиях свободы доступа к информации». Во второй блок входит большее количество законов, указов и постановлений, нежели в первый. В частности, это Конституционный закон «О Правительстве Кыргызской Республики», законы «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и «О государственном социальном заказе».

В июне 2006 года Президентом принят Указ «О внедрении форматов и процедур публичной политики в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления». Данный указ предусматривает создание механизмов и процедур вовлечения всех заинтересованных сторон в процесс принятия решений государственных органов и органов местного самоуправления. Этот указ до сих пор не исполняется.

Правительством 20 декабря 2007 года принято Постановление «О внедрении методики анализа регулятивного воздействия при принятии решений правительством КР, регулирующих или изменяющих бизнес-среду». Это постановление распространяется только на бизнес-сектор, и, соответственно, только НПО, работающие с представителями бизнеса, могут принимать участие в принятии решений правительства страны по бизнес-среде.

Кроме упомянутых законов есть целый ряд нормативных правовых актов, таких как «Регламент работы Правительства», «Регламент работы с документами», «Регламент работы с документами в министерствах» и др. Эти документы регламентируют порядок внутреннего и внешнего документооборота министерств и ведомств.

Однако, в части взаимодействия с общественными организациями, принятые законы, указы и постановления не содержат механизма реализации их положений. В одном из уже упомянутых правовых актов сказано, что «участие общественности допускается». В этой формулировке закон не обязывает руководителя министерства или ведомства сотрудничать с НПО. Также отсутствует толкование слова «общественность». Трактовка зависит от руководителя министерства или ведомства, и НПО не всегда подразумеваются под общественностью.

Тем не менее, сектор НПО может использовать два пути для запуска механизма своего участия в процессе принятия решений.

Первый путь – право запрашивать любую информацию. Указание в письме срока (как правило, 10-дневного) приводит к тому, что письмо ставится на контроль исполнения и орган, получивший данное письмо, обязан направить ответ. Данный путь не отличается особой эффективностью, сотрудникам НПО придется работать с уже принятым решением.

Второй путь более эффективен. Этот путь предполагает повышение навыков НПО по подготовке экспертных решений в стандартах аналитических документов, включающих рекомендации и активное продвижение этих рекомендаций.

Рекомендации

НПО-сектор может включаться в любой из этапов политического цикла. Для успешного участия НПО-сектора в процессе подготовки вариантов решений тех

или иных проблем необходимо разработать концепцию сотрудничества НПО с органами государственной власти, государственного управления и местного самоуправления. Концепция должна включать в себя следующие элементы:

1. Определение цели и задач участия НПО-сектора в этом процессе.
2. Установление ценностей сотрудничества (отдельная НПО или сектор в целом), т.е. что работники НПО ценят в себе и в других.
3. Определение реальной потребности государства в проектах НПО-сектора. Пока же получается, что цель проектов – потратить или освоить деньги грантодателей.
4. Разработка стандартов внесения предложений по решению проблем.
5. Внедрение программы обучения сотрудников НПО стандартам работы с органами государственной власти, государственного управления и местного самоуправления.
6. Разработка программы обучения государственных и муниципальных служащих взаимодействию с НПО-сектором.
7. Проведение разъяснительной кампании об участии НПО в процессе разработки вариантов решений проблем.

Следующим шагом должна стать разработка проектов законов о внесении соответствующих изменений и дополнений в законы Кыргызской Республики. Внесение изменений и дополнений в законодательство без видения концепции и параметров сотрудничества НПО и государства является неэффективной тратой времени, сил и средств. Такие изменения будут половинчатыми и не установят рамки эффективного и рационального сотрудничества.

Литература

1. *Богатырев В.* Статус формальных политических институтов и их отношения с неформальными политическими структурами в Кыргызстане//Демократия и неформальная политика в Кыргызстане: Сб. работ Института общественной политики. – Выходных данных нет.
2. Государственная политика в современных условиях: Информационно-методическое пособие. – Бишкек: Фонд «Сорос-Кыргызстан», 2008. – 55 с.
3. Политический процесс: основные аспекты и способы анализа: Сборник учебных материалов/Под ред. Е. Ю. Мелешкина. – М.: Издательский дом «ИНФРА-М»; Издательство «Весь мир», 2001. – 301 с.
4. Современные тенденции и перспективы развития НПО-сектора в Кыргызстане (Материалы круглых столов). – Бишкек, 2007. – 60 с.
5. *James E. Anderson* (1994). *Public policymaking*. 2nd ed. Princeton, NJ: Houghton Mifflin.
6. *Eoin Young, Lisa Quinn* (2004). *Writing Effective Public Policy Papers. A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Open Society Institute.
7. *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe*. High Level Meeting, December 18-20, 2003, Prague, Czech Republic. NISPAcee, 2004.
8. <http://www.tazar.kg/news.php?i=8961&sea=марат%20кайыпов>, от 28 июля 2008 г.
9. <http://www.open.kg>
10. <http://www.perspect.org>
11. <http://ca-cpp.org>
12. http://www.src.auca.kg/docs/Bakyt_Beshimov_Rus.doc.
13. <http://eurasianhome.org/xml/t/digest.xml?lang=ru&nic=digest&pid=1693>
14. <http://www.tazar.kg/news.php?i=9239>, от 28 июля 2008 г.
15. http://www.vpk-news.ru/save.asp?pr_sign=archive.2006.129.articles.rostrum_01



*Жамиля Жеенбаева,
аналитик, ОсОО «ДиалектИКОН»*

Межсекторальное сотрудничество в разработке политики создания нового среднего класса из числа внутренних мигрантов, занимающихся предпринимательской деятельностью в рамках неформального сектора

Обзор и определение проблемы

Сегодня перед разработчиками национальной политики в Кыргызстане стоит задача четко определить приоритеты страны, когда она готовится и адаптируется к множеству вызовов современного мира, таким как глобальная нехватка продовольствия и энергии, растущие цены на продукты питания, нарастающий глобальный финансовый кризис. Возможно, в сценариях национального выживания ставки должны быть сделаны на внутренние ресурсы Кыргызстана. Здесь имеется в виду возвращение и поддержка мелких и средних предпринимателей, увеличение внутренних инвестиций, стимулирование предприятий для создания рабочих мест, продукции и услуг именно для внутреннего рынка. В связи с этим становится все более важным прояснение роли и места предпринимателей в Кыргызстане – в особенности, роли и места предпринимателей из числа внутренних (сельских) мигрантов, количество которых растет и влияние которых на экономику страны все более усиливается.

Внутренние мигранты представляют собой отдельную социальную категорию, способную стать в Кыргызстане не чем иным, как новым средним классом. Говорить об этом позволяет имеющийся предпринимательский потенциал мигрантов, а также их возрастающая роль как производителей и потребителей товаров и услуг. Кроме того, эта социальная группа весьма заинтересована в стабильности и постоянном экономическом росте.

В Бишкеке, где проживает более трети населения Кыргызстана, внутренние мигранты изменили городскую среду, присоединившись к городскому рынку труда, производя товары и услуги, а также став потребителями и избирателями. Они продолжают оставаться наиболее видимыми и эффективными действующими лицами в быстро меняющихся экономических, социальных и политических условиях жизни кыргызской столицы.

Данная статья подготовлена в результате сотрудничества консалтинговой компании ОсОО «ДиалектИКОН» с общественным фондом «Эрайым» и мэрией г. Бишкека. Сотрудничество стало возможным в ходе реализации исследовательского и обучающего проекта «Возможности по легализации малого бизнеса в среде самозастройщиков г. Бишкека» (с апреля по июнь 2008 г.). Статья может представлять интерес для лиц, ответственных за экономическое развитие, работающих в структурах по поддержке бизнеса, а также по обеспечению городских услуг.

Основные задачи статьи: 1) показать, как внутренние мигранты задействованы в неформальном (теневом) секторе г. Бишкека; 2) привлечь общественное внимание к малому бизнесу мигрантов, развивающемуся с помощью микрофинансовых проектов НПО, что помогает уберечь многие домашние хозяйства от бедности и интегрировать сельских мигрантов в жизнь города без каких-либо государственных социальных программ и муниципальной поддержки; 3) выявить наличие тенденции некорректной интерпретации неформального (теневого) сектора ключевыми лицами, принимающими решения, а также среди общественности; 4) предложить разработчикам политики возможные пути достижения формализации неофициального (теневого) сектора через продвижение нового видения предпринимателей-мигрантов как нового среднего класса.

Далее будет представлен конкретный пример сотрудничества между частным, неправительственным и государственным секторами в содействии процессу легализации малого бизнеса в бишкекских кварталах самозастройщиков и внутренних мигрантов. Он иллюстрирует, каким образом различные группы и стороны, иногда сами того не подозревая, оказываются задействованными в трансформации внутренних (сельских) мигрантов в городской средний класс.

Пример взаимодействия трех секторов в поддержке процесса легализации малого бизнеса в бишкекских кварталах самозастройщиков

Дискуссии по поводу «легализации бизнеса» продолжаются среди правительственных учреждений разных рангов в течение нескольких лет. Законы различной степени важности и применимости, касающиеся вопросов приватизации и легализации, принимались и отменялись не раз (включая даже Закон об амнистии капитала, принятый в 2007 г.). Однако различные заинтересованные стороны и комментаторы по регулированию бизнеса все еще недостаточно понимают разнообразную и быстро растущую в Кыргызстане неформальную (теневую) экономику. Необходимо выяснить, является ли «легализация бизнеса», в том виде, как ее представляют сегодня разработчики политики, именно тем, что действительно приведет к сокращению теневого сектора.

Мигранты – факты и цифры

Можно с уверенностью сказать, что неформальная экономика начала развиваться в республике с 1989 года, когда более чем 80 процентов ее населения мигрировало из сельских регионов в Бишкек. Более 1,5 миллиона человек (при общей численности населения 5,4 млн. чел.) превратились в трудовых и экономических мигрантов, сконцентрированных в Бишкеке (при этом более трети из них работают как «маятниковые» мигранты за рубежом). За последние двадцать лет пригороды столицы разрослись в связи с массовыми захватами земель самозастройщиками. Более тридцати кварталов с домашними хозяйствами в среднем от 2500 до 7000 в каждом выросли вокруг Бишкека.

Уровень бедности в кварталах внутренних мигрантов остается высоким, несмотря на инвестирование в развитие подходов для выживания домашних хозяйств и доходоприносящей деятельности среди жителей самозастроек. Нелегальная торговля, предоставление услуг, а также, с недавних пор, производство товаров легкой промышленности сыграли важную роль в сокращении бедности. Большинство микропредприятий в мигрантских кварталах существуют неофициально, поэтому предприниматели не готовы декларировать свою деятельность, платить налоги и делать другие отчисления. Вместо того чтобы официально зарегистрировать свое дело, многие предпочитают не вести никакой документации во избежание отчетности перед фискальными органами. Как правило, предприниматели-мигранты преследуются милицией и представителями фискальных орга-

нов. Предприниматели «отбиваются» от них, давая взятки, и откупаются при тех или иных нарушениях будучи «пойманными за руку».

Хорошая бизнес-практика в кварталах самозастройщиков

Бедность в кварталах мигрантов преодолевается самими жителями двумя путями: 1) через вовлечение в работу неправительственных организаций и 2) посредством работы в частном секторе. Первый путь связан с мобилизацией групп самопомощи, инициативами по микрофинансированию, кампаниями и акциями неправительственных организаций, благодаря которым мигранты создают организации и союзы, используют фонды международных доноров для улучшения благосостояния домашних хозяйств, а в некоторых случаях и для улучшения инфраструктуры и услуг. Люди посещают обучающие курсы и самоорганизуются с помощью методов международных доноров, некоторые методы локализуются и адаптируются в кыргызском контексте. Во втором случае организованные группы и индивидуумы пытаются получить доступ к рынкам, внутренним и внешним, в основном в секторе услуг, легкой промышленности и торговле, например в швейном производстве, деревообработке, металлообработке, в обслуживании автомобилей и миниавтобусов, услугах красоты и гигиены (салоны и бани), в аптечной и продовольственной точечной торговле. Кроме того, мигранты задействованы в торговле на местных рынках, открывают свои малые предприятия, подрабатывают в различных ипостасях в соседних странах (например, в Казахстане, России, Китае, Турции, Арабских Эмиратах).

В работе с внутренними мигрантами самыми влиятельными НПО являются общественный фонд «Эрайым» и НПО «Арыш». Эти организации гражданского общества, выросшие из среды движения самозастройщиков (которое было частью общественного движения землезавхватчиков «Ашар» в 1989–1990-х годах), весьма эффективно осуществляли обучение мигрантов тому, как адаптироваться к городской жизни, добиваться доступа к социальным услугам города, объединяться в группы самопомощи и начинать малый семейный бизнес. В своей работе эти организации опирались на лидеров сообществ, предпринимателей, социальных работников среди членов групп самопомощи. Именно через создание групп самопомощи в «конушах» (кварталах самозастройщиков, также называемых новостройками) организации гражданского общества достигли беспрецедентных результатов в мобилизации сообществ, оказании микрофинансовых услуг и в создании нового среднего класса.

Эти НПО оказывают услуги по предоставлению микрокредитов с 2004 года. Так называемые группы самопомощи внутренних мигрантов (организованные лидерами «Эрайым» и «Арыш») стали теми «удочками», которые «учат ловить рыбу», а не ждать ее от кого-нибудь в подарок. Эти группы самопомощи объединяют людей для создания своих малых предприятий, чтобы улучшить условия жизни, что в свою очередь порождает важные рыночные инициативы, подпитывающие беспрецедентный рост неформальной экономики.

Непонимание и ошибочный путь

Результаты исследования по проблеме легализации малого бизнеса показали, что государственные агентства очень мало знают о природе малого бизнеса сельских мигрантов в Бишкеке. И это несмотря на то, что принята Национальная программа по легализации теневой экономики в Кыргызской Республике на 2007–2010 гг. Данная программа по сути своей больше направлена на крупные предприятия, укрывающие свои доходы и уклоняющиеся от уплаты налогов и таможенных пошлин. Ключевые лица, принимающие решения, должны признать, что легализация деятельности малого бизнеса имеет свою специфику и, следова-

тельно, подразумевает меры, отличные от тех, которые необходимы для легализации среднего и крупного бизнеса.

Игнорирование экономического потенциала предпринимателей-мигрантов может дорого стоить частному сектору и государству, т.к. речь идет о недооцененном рынке как для государственных, так и для частных инвестиций. Когда мелкие торговцы китайского текстильного импорта, дизайнерских брендовых подделок и компьютерного оборудования заполнили рынок «Дордой», Ортосайский и Ошский рынки, они принесли в Бишкек новые деньги. Кроме того, благоприятный момент был и для швейных цехов, которые экспортируют готовую одежду в Россию и Северный Казахстан, открыв новые возможности для кыргызской текстильной промышленности. Объемы недекларированной трудовой и предпринимательской деятельности внутри текстильных предприятий и швейных цехов огромны и продолжают расти. Как отмечали муниципальные служащие во время интервью, предполагаемое количество недекларированных работников в швейных цехах Бишкека насчитывает более 100 000 человек со средней заработной платой 200 долларов США в месяц. Это значит, что более 20 миллионов долларов США зарабатываются в месяц в швейных цехах и не учитываются ни в каких фискальных организациях, ни в налогах, ни в социальных отчислениях. Рентабельность таких швейных цехов оценивается в 25–50 процентов.

Реализация многих уже разработанных политик остается под вопросом именно из-за фундаментального непонимания специфики легализации малого бизнеса внутренних мигрантов и ошибочно выбранного пути осуществления этого процесса. Например, на национальном уровне весной 2008 года президентом страны был подписан Указ о моратории на фискальные проверки субъектов предпринимательства до 31 декабря 2008 г. Это стало примером проявления политической воли лидера страны в целях повышения доверия между предпринимателями и государством. Однако уже в начале сентября 2008 года судьба этого моратория уже «висела на волоске», когда его действие было отменено. На местном уровне, в частности мэрией г. Бишкека, была предпринята попытка создания «единого окна» для регистрации бизнеса, по примеру инициативы московского правительства в Российской Федерации. Сама по себе это была бы «хорошая практика», направленная на облегчение регистрации предприятий. Однако данная услуга будет теперь «монополизирована» Министерством юстиции и городским департаментом юстиции, а частные фирмы, которые ранее предоставляли услуги по регистрации бизнеса, более не смогут этим заниматься. Снова задуманное оказалось под вопросом.

Изменение перспектив: новый средний класс в Бишкеке

Три принципа при разработке политики формализации «неформального» сектора

Большинство жителей новостроек (кварталов внутренних мигрантов/самозастройщиков) признались в отсутствии у них знаний о том, что необходимо для официального ведения бизнеса или декларирования своей деятельности (исследование ОсОО «ДиалектИКОН», апрель-июнь 2008 г.). Между жителями кварталов самозастройщиков и государственными агентствами существует недоверие. Для многих внутренних мигрантов предпринимательство – это способ выживания и поддержки своих семей, и они не считают, что для этого им нужно разрешение государства. Однако они живут в постоянном страхе перед потенциальным вторжением в их дела со стороны каких-либо «властных структур» (например, налогового инспектора, инспектора по потреблению электричества, представителей санитарно-эпидемиологических агентств), а также, что придется давать взятки. Когда взятки и неофициальные выплаты становятся «нормальным» и расту-

щим явлением, становится слишком дорого вести неофициальный бизнес. Таким образом, люди осознают, что однажды им придется все же декларировать свою деятельность и доходы, но как, с чего начать и как готовиться к этому, они не знают.

Чтобы преодолеть существующее недоверие между государством и малыми предпринимателями, государственные и муниципальные структуры должны оказывать жителям кварталов – самозастройщикам – более значительную помощь. К тому же государственным органам необходимо изменить свои взгляды. Необходимо перестать воспринимать сельских мигрантов в качестве «зависимых масс», вместо этого нужно выработать всеобъемлющее видение идентичности внутренних мигрантов как нарождающегося нового среднего класса, задействованного в рынках производства и потребления. Именно так государство сможет конкурировать с разрастающимся неформальным сектором, а может быть даже и с интересами организованной преступности, связанной с теневым сектором.

Представители государственных органов разработали совместно с представителями частного сектора ряд стратегий, и были предприняты попытки реализовать их в течение 2008 года. Однако это не привело к сколь-нибудь успешным результатам в формализации неофициального малого бизнеса и в том, чтобы сделать его более прозрачным и подотчетным. Скорее всего это связано с природой разработанных стратегий. Они основаны на ошибочных представлениях о такой специфичной категории предпринимателей, как внутренние мигранты. Между тем, благодаря их деятельности в недекларируемых цехах Бишкека осуществляется товарооборот более чем на 200 миллионов долларов США в год. Сегодня уже очевидно, что именно мотивирует малый бизнес к легализации.

На наш взгляд, при разработке политики и стратегий в сфере легализации малого бизнеса необходимо использовать следующие принципы:

- **профессионализация:** необходимо разъяснить мелкому и среднему предпринимателю, зачем нужна хорошая бизнес-практика, налаживание внутренних бизнес-процессов и рабочей этики, в особенности через постепенное внедрение знаний и использование ключевых законов и нормативов, бухгалтерской и финансовой отчетности, социальных отчислений, оплаты труда, льгот, обучения и развития персонала и т.п.;
- **всеобъемлющее понимание того, что представляет собой новый средний класс:** развитие потенциала предпринимателей должно осуществляться на основе государственной поддержки процесса формирования «нового среднего класса», который сможет поддержать процесс легализации малого бизнеса;
- **осознание преимуществ формализации «неформального»:** государственный сектор нуждается в формулировке ключевых аргументов о преимуществах легализации, т.е. придания законности неофициальному сектору, а представители малого бизнеса должны быть убеждены в том, что процесс хорошо продуман и включает в себя гарантии того, что легализация будет проходить стандартизированно, прозрачно, подотчетно.

Далее будет продемонстрирована важность использования этих трех принципов в формировании рамок для разработки политики формализации неформальной экономики в Бишкеке через трансформацию представления о внутренних мигрантах как «зависимых сельских масс» в представление о них как о «формирующемся новом среднем классе».

Устремления внутренних мигрантов и городской средний класс

Без сомнения, процесс формирования городских элит в Кыргызстане с 1991 года был обусловлен и подпитывался общенародным стремлением к дости-

жению жизненного уровня, схожего с тем, что существует в индустриально развитых странах и отвечает их стандартам (в частности, современные коммунальные услуги, структура трудоустройства и занятости), которые распространились в мире в эпоху глобализации (особенно с развитием сети Интернета, телевидения и распространением потребительской культуры). Во времена Советского Союза, когда предыдущие поколения элит сформировались в Кыргызстане, средний класс стал результатом проведения национальной кадровой политики в становлении советской элиты. Реализация масштабного проекта Коммунистической Партии по модернизации общества привела к появлению среднего класса, который не только внес свой вклад в экономическое развитие страны, но и был также, в общем, привержен современному обустройству жизни [см. 2, с. 75]. В Кыргызстане формирование элит во время перехода к рыночной экономике включало одновременное формирование новой интеллектуальной элиты, лидеров политических движений, устойчивых «богатых», военных офицеров, бюрократов и бизнес-лидеров [2, с. 83].

В развивающихся странах, в том числе и в Кыргызстане, объединение масс чаще всего происходит на основе общей идентичности, а не по критерию занятости, статуса трудоустройства, профессии или уровня доходов, которые оказываются иллюзорными во время экономических кризисов и нестабильности жизни [см. 3]. Новая классовая идентичность, таким образом, создает новые инструменты и идеи для получения доступа к ресурсам, которые необходимы той или иной группе.

В данной статье понятие «класс» употребляется в том значении, которое раскрыто в определении, данном Майклом Липтоном [9, с. 109]: «класс – политически релевантная социальная группа с устойчивыми общими интересами, действительной или потенциальной осознанностью своих общих интересов и действительной или потенциальной способностью действовать ради них». Внутренние мигранты, обосновывающиеся в современном Бишкеке, представляют собой самоорганизующуюся трудовую силу, которая, кроме стремления улучшить свои жизненные условия, берет пример с тех, кто появляется в массмедийном пространстве, стараясь следовать стилю жизни успешных и известных людей. То есть внутренние мигранты стремятся к такой жизни и статусу в кыргызском обществе, которые не ограничиваются только торговлей на рынках, продажей использованных автомобилей и владением «лагманскими» кафе. На самом деле, «недавние мигранты – новые городские» стремятся стать предпринимателями, работающими между рынками Кыргызстана и России, влиться в лидирующие бизнес-союзы и клубы «власти», стать незаменимыми в предвыборных гонках и в «административном ресурсе», а также стать влиятельными избирателями.

Новый средний класс

Классы – это антагонистические группы, которые борются за доступ к ресурсам. В классовой борьбе присутствуют перераспределительные начала (речь идет о перераспределении ресурсов), в результате этой борьбы обычно происходит передел власти и ресурсов, богатства, а также различных легитимностей. Классическое социальное разделение людей – разделение на капиталистов и рабочих. Феномен «среднего класса» сам по себе является медиацией или посредничеством между антагонистическими классами, борющимися за доступ и контроль над ресурсами, средствами производства, а также воспроизводства действительности. Таким образом, «средний класс» – это один из наиболее эффективных инструментов в современных мировых успешных экономиках в обеспечении стабильности в обществе. На самом деле, внутренние мигранты Бишкека уже интегрированы в экономику и общество столицы через первичную

мобилизацию, осуществленную общественным движением «Ашар» (движение землезавхватчиков с 1989 г.), и последующее постепенное создание систем жизнеобустройства и стратегий выживания в экономике города. Их идентичность и классовое сознание развились с 1989 года, когда произошла мирная революция с последовавшей социальной трансформацией экономики из командно-административной в рыночную. Однако внутренние мигранты, особенно те, кто проживает в «конушах» (новостройках), часто являются объектами политических манипуляций. Как группа, мигранты представляют собой большую силу, которая может быть источником политической угрозы существующему порядку, если они мобилизуются в какое-либо коллективное действие [8]. В современном Бишкеке смысл классовой борьбы заключается не в захвате власти и богатства, а в использовании силы (т.е., восстания или протеста) для политического развития и ведения переговоров для того, чтобы получить долю в системе принятия решений и в распределении ресурсов. Трансформация «принуждения из средства хищничества в продуктивный ресурс защиты, продвижения и, возможно, распределения богатства» – именно такую трактовку этого явления предложил в своих пронеолиберальных и рыночно-ориентированных дискуссиях о развитии в бедных странах Роберт Бэйтс [1]. Данный процесс является инструментом нового среднего класса в Бишкеке. Поэтому осознание внутренними мигрантами себя как среднего класса является крайне необходимым для поддержания в городе стабильности.

Правительство президента Акаева планировало создать и поддерживать формирование социальной группы, схожей с буржуазией богатых западных стран [12], что подразумевает и в планах правительства нынешнего президента – Бакиева. Идея о том, что экономический рост очень тесно взаимосвязан с развитием предпринимательства в Кыргызстане, неоднократно обсуждалась лидерами страны и находила свое отражение в законодательстве, национальных стратегиях развития, а также звучала с международных трибун. При этом уже несколько поколений молодых людей были обучены в западных университетах по программам менеджмента, экономики и других общественных дисциплин. Это неизбежно привело к формированию буржуазного сознания среди элит, которое снизу подпитывается массовыми предпринимательскими инициативами. Диалектически сельские мигранты очень часто являются людьми «с низкими доходами, но с буржуазными устремлениями» – выражение, употребленное Perlman в его работах, посвященных сообществам в Латинской Америке [10]. У них есть потенциал, который позволит им стать городским средним классом, а именно группой людей со стабильным доходом, с регулярным и устойчивым потреблением и с заинтересованностью в том, чтобы защищать существующий «статус-кво». Это класс, который обеспечивает стабильность в обществе. Процесс формирования именно такой буржуазии происходит в Кыргызстане пока с неизвестными последствиями. Однако ясно одно: внутренние мигранты в Бишкеке – это активные предприниматели, производящие товары и услуги, а также потребители товаров и услуг, которые формируют «фордистский» тип капитализма в нашей стране.

Заключения и рекомендации

Переход от сознания «зависимых масс» к классовому сознанию. В современном Бишкеке наблюдается сильная тяга неправительственных организаций и бизнес-коллективов сельских мигрантов к созданию нового эквилибриума (равновесия), благодаря которому обедневшие массы желают получить больше доступа к ресурсам и возможностям, воспользовавшись временной социальной мобильностью. Государству необходимо изменить свое патриархальное видение сельских

мигрантов как «зависимых масс» в сторону видения их как нового среднего класса, задействованного в производственных и потребительских рынках. В этом случае государство сможет конкурировать с интересами организованной преступности в неформальной экономике.

Хорошая практика в сообществах сельских мигрантов уже имеет место, как реакция на давление, которое испытывали мигранты в своих усилиях трудоустроиться и создать рабочие места самим себе и другим. Практика микрофинансирования помогла уберечь многие домашние хозяйства от бедности, а НПО были в центре деятельности по развитию потенциала в профессионализации бизнес-практик, в то время как государство продолжало работать над созданием законов и регулятивных документов, чтобы упорядочить и задать рамки для предпринимательства, создать общие правила по вовлечению в рыночный обмен. **Группы самопомощи (ГСП) внутренних мигрантов теперь представляют собой наиболее первичный уровень ассоциирования граждан.** ГСП являются наиболее эффективными маркетинговыми сетями «из уст в уста» о микрофинансовых инициативах. Растущая денежная мощь и хорошо укоренившаяся практика кредитования в местных сообществах подготовили почву для того, чтобы члены ГСП стали ответственными заемщиками, а также генераторами трудоустройства как в бишкекских новостройках, так и в регионах.

Растущее влияние мелких предпринимателей свидетельствует о том, что они представляет собой силу, которая сможет требовать и достигать перемен. В то же время предприниматели могут быть именно теми людьми и коллективами, которые в наибольшей степени заинтересованы в сохранении социальной стабильности. Ведь их большой риск потерять свои маленькие семейные сбережения, инвестированные в собственное дело, диктует им необходимость быть приверженными идее стабильной и растущей экономики, чтобы получить плоды. Таким образом, **предприниматели-мигранты, сумевшие осознать себя в качестве фактора стабильности,** смогут использовать свой недавно приобретенный статус среднего класса, чтобы воспроизводить экономический рост в стране. Так будут множиться когорты способных, быстро обучаемых и быстро создающих процветание людей и организаций. Они будут стремиться **сблизиться с народными представителями и депутатами во время их предвыборных кампаний, что со временем превратит их в элитные «клики», через которые будут приниматься важные решения** о государственных назначениях, распределении ресурсов, межстрановых соглашениях, подписании международных договоров. Остается только надеяться, что в будущем такие предприниматели не забудут своего происхождения и преобразования в средний класс, поскольку, возможно, именно люди с такой историей наиболее способны удерживать власть, обязательно подотчетную электорату.

Если ключевые государственные агентства воспользуются упомянутыми ранее тремя принципами (профессионализация бизнес-практик, всеобъемлющее видение среднего класса и аргументирование преимуществ формализации неформальной экономики), то процесс легализации теневого бизнеса в стране получит дорогу в жизнь. Ведь эти три принципа связаны с тем, как повысить взаимодоверие между всеми заинтересованными сторонами. Таким образом, процесс легализации малого бизнеса будет включать в себя и процесс придания нового значения способам выживания и благосостояния работающих мигрантов, которые занимаются предпринимательством во имя стабильности и предсказуемости своей жизни и своих близких.

Мелкие предприниматели, в основном представленные сельскими мигрантами, смогут получить и воспользоваться новыми возможностями, если у них будет объединяющая идентичность среднего класса в кыргызском обществе. Они смогут растить свой малый бизнес, внести вклад в экономический рост

страны, а также стать активными участниками в выработке поступенчатой и последовательной государственной политики. Это создаст и хороший бизнес-климат, и поддержку развитию бизнеса, и поможет определить направления стратегий по сокращению бедности – все это в тесной связи с мобилизацией региональных и национальных ресурсов и преодолением постоянной зависимости от пакетов международной помощи.

Литература

1. *Bates R.* (2001) *Prosperity and Violence*, W.W. Norton, New York, London.
2. *Bottomore T.* (1993) *Elites and Society*, second edition Routledge, New York.
3. *Castells M.* (1983), *The City and Grassroots – A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, University of California Press, Berkley and Los Angeles, 1983.
4. *Castells M.* (1998) *The Rise of the Network Society*, Blackwell Publishers.
5. Counterpart Consortium (1999) *Consultations with the Poor, Participatory Poverty Assessment in the Kyrgyz Republic*, the World Development Report 2000/2001.
6. DialectICON (2008/06) *Legalisation of Individual Labour and Entrepreneurship Activities in the Suburbs of Bishkek, Kyrgyz Republic*, Research and Analysis Report, ed. Jeenbaeva J., Jeenbaeva R.I., Imankulova A. (April-June 2008).
7. DialectICON (2006, 11) *New Challenges and Opportunities of Self-Organisation Initiatives: The Case of Self-Help Groups of the Public Foundation Erayim*, ed. Shamshiev Ch. (September – November 2006).
8. *Jeenbaeva J.* (2003) *The Emergence of the Migrant Class in the Kyrgyz Republic and Its Access to Urban Social Provision*, Dissertation, Department of Social Policy, The London School of Economics, November 2003.
9. *Lipton M.* (1976) *Why Poor People Stay Poor*, Athenaeum Press, Newcastle upon Tyne.
10. *Perlman J.* (1976) *The Myths of Marginality*, Berkley: University of California Press.
11. *Polanyi K.* (1945) *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston.
12. *Rashid A.* (1994) *The Resurgence of Central Asia, Islam or Nationalism*, Zed, London
13. *Social Development* (2002) *Social Development of Kyrgyz Republic 1997–2002*, annual publication, Bishkek.



*Сайрагуль Матикеева,
к. полит. н., доцент,
Международный университет Кыргызстана*

Неправительственные организации и политические партии Кыргызстана: пути продуктивного сотрудничества

Гражданское общество Кыргызстана имеет около 16 лет опыта становления и укрепления, и за это время оно претерпело ряд значительных изменений, обусловленных изменением как политико-экономической среды, так и социопсихологического портрета носителей ценностей гражданского общества.

Как показывает мировой опыт, развитие той или иной страны во многом зависит от эффективного взаимодействия важных субъектов политического процесса – государства и институтов гражданского общества. В условиях современных политических реалий становится все более актуальной не только институционализация политических партий и повышение их авторитета среди населения, гражданского общества и государства, но и консолидация их с более устойчивыми институтами, такими как НПО и СМИ.

Сектор НПО является сегодня в Кыргызстане одним из сильных институтов гражданского общества¹. Зарождение этого сектора в республике началось в 1992 году.

¹ Под НПО в широком смысле могут пониматься все организации, не являющиеся частью государственного аппарата и основанные на добровольных действиях граждан. Чаще всего этот термин используется для обозначения общественных организаций, призванных оказывать благотворительную, финансовую, техническую помощь бедным слоям населения. Большинство оппонентов НПО ссылаются на тот факт, что в законах 1991 и 1999 гг. отсутствует термин «неправительственные организации», и тем самым пытаются игнорировать само существование таких организаций.

Анализ истории возникновения и развития неправительственных организаций в Кыргызстане позволяет выделить ряд моментов, определяющих сущность понятия «НПО» в контексте нашей республики. Прежде всего, следует подчеркнуть, что первые добровольные организации, которые стали заниматься решением имеющихся в обществе социальных проблем, были созданы «сверху» – международными донорами и их программами. Методика, технология и другие условия были буквально перенесены в основном из американской практики. Английское слово «non-governmental», которым обозначаются такие организации, переводится как «неправительственные». Позже такие организации начали создаваться «снизу». Правда, привыкшее к иждивенчеству и полагающееся только на правительство население не могло сразу понять сущность и миссию НПО. Это нужно было донести до населения. Инициаторам и активистам НПО необходимо было самоутвердиться в обществе. Приходилось разъяснять населению, ранее не имевшему возможности объединяться в организации без указания или вмешательства властей, что та или иная НПО «не создана правительством». И еще один важный момент. С самого начала формирование неправительственных организаций в Кыргызстане было связано с необходимостью решать острые социальные проблемы, которые не решались правительством. В этом плане НПО могут предложить альтернативу государственной политике в социальной сфере.

Что касается термина «некоммерческие организации», то он, как нам представляется, не отражает весь спектр деятельности НПО. Возможно, данное понятие было введено, чтобы подчеркнуть одну из главных особенностей НПО в отличие от коммерческих организаций – «не извлечение прибыли». Однако, на наш взгляд, в понимании сущности НПО важнее не то, что учредители организации не извлекают прибыль, а то, что такая организация создается и действует свободно, без указания правительства [см. 14, с. 38–42].

Попытки строительства партийной системы в Кыргызстане предпринимались еще в конце 80-х годов, в годы перестройки советского общества. Одной из первых таких попыток было создание партии «Демократическое движение Кыргызстана» (ДДК). Нормативно-политические условия для появления политических партий в суверенном Кыргызстане были обеспечены соответствующими положениями Конституции и принятым в 1999 г. законом [4]. Однако слабость и практически отсутствие политических партий на политической арене Кыргызстана вплоть до последних 2-3 лет и, в то же время, самодостаточность, решительность действий НПО страны в критических ситуациях последней пятилетки привели, с одной стороны, к росту авторитета НПО среди населения страны и в международном сообществе. С другой стороны, это породило острую полемику о политизированности НПО Кыргызстана.

В данной статье рассматриваются возможные пути эффективного сотрудничества НПО и политических партий и даются соответствующие рекомендации, основанные на результатах анализа имеющегося в Кыргызстане опыта такого сотрудничества, а также опыта других стран.

НПО и партии: зарождение институтов и их сотрудничество

Современное гражданское общество Кыргызстана, в частности НПО, своим зарождением и становлением обязано международному опыту [14, с. 64-65]. На протяжении последнего пятнадцатилетия международные организации, такие как ЮСАИД, фонд «Евразия», фонд «Сорос-Кыргызстан», Каунтерпарт Int. и их проекты целенаправленно наращивали сектор НПО и его лидеров. В целом все проекты местных НПО, поддержанные международными донорами, можно условно разделить на две группы. *Первая группа грантов* была направлена на укрепление самих НПО (создание или усиление их материальной базы, обучение и поддержка штата). *Вторая группа грантов* была направлена непосредственно на решение социальных проблем населения. Анализ грантовой политики международных фондов позволяет выделить некоторые моменты. Так, фонд «Евразия», являющийся организацией с частным управлением [28, с. 2], изначально поддерживает частный сектор, государственный и НПО-сектор и, пожалуй, является вторым такого рода примером после ЮСАИД. Несмотря на обширность своих целевых групп, международные организации не ставили перед собой цель поддерживать проекты, направленные на формирование или развитие сотрудничества между секторами, не говоря уже о конкретных институтах. Такая тенденция наблюдалась вплоть до 2008 г. [19; 20; 38]. В отчетах этих и других международных организаций невозможно найти информацию о поддержке совместных инициатив различных секторов или инициатив партий. Исключением является операционный проект Этнической программы фонда «Сорос-Кыргызстан» «Разработка методического обеспечения концепции этнического развития КР» [19], в рамках которого проходил круглый стол (21.11.2005 г.) с участием представителей государства и гражданского общества, где была оценена роль политических партий в решении этнических проблем [9, с. 14-15].

Планируя грантовую деятельность, международные организации исходят из принципа «невмешательства в политику страны», поэтому они воздерживаются от поддержки любых инициатив политических партий, потому что такая поддержка может расцениваться как «вмешательство иностранных государств и их организаций во внутреннюю политику страны», что является недопустимым [см. 4, гл. 3, ст. 16].

Здесь необходимо отметить имеющиеся *концептуальные противоречия* в определении *природы политических партий*. Если опираться на общепринятые определения понятия «гражданское общество», то партии в них выступают как «элемент

или институт» гражданского общества [см. 1, с. 48; 8, с. 137; 13, с. 63; 16, с. 432; 22, с. 62]. *А гражданское общество* – это совокупность *неполитических* добровольных объединений граждан, которые призваны содействовать государству в решении социальных проблем. По своей сути и целям «политические партии – это добровольные объединения граждан Кыргызской Республики, которые имеют общие *политические цели и задачи*, способствующие осуществлению политической воли определенной части населения, и принимают участие через своих представителей в управлении делами государства» [4, гл. 1, ст. 1; гл. 2, ст. 3]. Неправительственные организации, согласно Закону КР об НКО от 11.02.1999 г. (гл. 1, п. 1), в отличие от партий, не могут иметь политические цели и заниматься политической деятельностью.

Другой вопрос – почему НПО и партии сами в течение длительного периода не сумели инициировать сотрудничество или проекты, которые могли бы способствовать установлению партнерских отношений между ними?

Практика Кыргызстана: были ли попытки сотрудничества?

Как убеждает мировой опыт, оптимальным условием успеха перехода к демократическому строю является достижение трех консенсусов между противоположными социально-политическими силами: национальное перемирие, согласие в отношении «правил игры»² и признание основных параметров создаваемой модели общественного устройства [30, с. 97], чего до сих пор не удавалось достичь в Кыргызстане.

Историю развития социального партнерства в Кыргызстане можно условно разделить на два периода: *до 2000 года* и *после* [14, с. 106–109]. Если в первом периоде межсекторные отношения были натянутыми [6, с. 50–52], то во втором периоде правительство стало предпринимать некоторые попытки установления диалога с НПО. Целями первых круглых столов с участием правительства, НПО, партий и бизнес-сектора в формате «9-9-9-9» (8.04.2000 г.) и «25-25-25-25»³ (17.02.2001 г.) были установление связей между данными акторами, сохранение общегражданского согласия, консолидация общества и выработка конструктивных решений [12, с. 4-5; 26, с. 2]. Однако принятые тогда декларации на самом деле оказались нежизнеспособными.

Попытки пригласить НПО и партии к совместному обсуждению Комплексных основ развития и проблем общественно-политического развития страны были предприняты в рамках проекта Каунтерпарт Консорциум (февраль 2001 г.) [17]. Несмотря на наметившиеся тенденции к достижению *понимания и признания* НПО как серьезного *социального партнера*, реального сотрудничества после этих мероприятий так и не последовало [17]. Ярмарка НПО Кыргызстана (17–19.07.2002 г., г. Ош), в которой приняли участие представители власти, доноры, тоже свидетельствовала о стремлении к конструктивному диалогу⁴. Конечно, состоявшиеся встречи можно было бы считать примером налаженного сотрудничества между государством и НПО, но в ходе этих мероприятий все еще обсуждались пути возможного сотрудничества.

Последние форумы НПО Кыргызстана (май 2007 г.), круглые столы в 7 областях страны (октябрь 2007 г.), Национальная конференция НПО (февраль 2008 г.) ставили своей целью попытку переосмыслить роль и деятельность НПО, перспек-

² Скорее всего, здесь речь идет о разделении сфер деятельности и вмешательстве/невмешательстве в деятельность друг друга.

³ Имеется в виду четко установленное количество участников этих круглых столов со стороны правительства, НПО, бизнес-сектора и партий.

⁴ Ярмарка была организована Коалицией «За демократию и гражданское общество» [11, с. 4-5].

тивы их развития, а также вопросы сотрудничества с государством и партиями [27]. Партиям предлагалось использовать гуманитарный потенциал НПО в качестве вклада в сотрудничество [27].

В целом инициаторами и субъектами подобных мероприятий выступали НПО и правительство, но не партии. Это также свидетельствует о слабости партий и о том, что они не имеют влияния как в обществе, так и в государстве. Во время всех этих мероприятий политические партии страны, несмотря на солидную их численность для такой небольшой страны, как Кыргызстан, не имели четкого самоопределения, социальной базы и, соответственно, поддержки среди населения. Их деятельность была фрагментарной, партии находились на стадии поиска своей идентичности.

Строительство любого социального института, как правило, занимает долгие годы. Важным показателем институционализации любого института, в том числе и партий, является узнаваемость, популярность, имидж и социальная база. В партийном строительстве Кыргызстан, к сожалению, до сих пор не смог отойти от социалистического опыта, где партия создавалась исключительно сверху, путем добровольно-принудительного членства в ней. При этом в советской системе идеи и цели партии были четкими и поддерживались постоянной публичной деятельностью, что способствовало закреплению четкого образа данного института в сознании простого населения. В современных условиях жизнедеятельность партий сводится в Кыргызстане только к мероприятиям от выборов к выборам, что на самом деле формирует образ этих партий как «потребительских»⁵. Кроме того, отсутствует последовательная и непрерывная публичная деятельность партий как следствие отсутствия внутреннего единства и стратегии. Политические партии современного Кыргызстана пока еще остаются *политическим трамплином* для их приходящих и уходящих лидеров.

В то же время состояние НПО-сектора в Кыргызстане нельзя назвать идеальным. Будучи устойчивым, авторитетным институтом, данный сектор до сих пор не имеет *внутреннего единства*. По ряду неофициальных критериев НПО подразделяются на «столичные» и «провинциальные», «политизированные» и «правильные», «фрагментарные» (от гранта к гранту) и «устойчивые», «самостоятельные» и «проправительственные». Существующая разобщенность НПО еще долго будет препятствовать: а) дальнейшему развитию института НПО; б) тому, чтобы достойно нести ответственность за роль сильного института гражданского общества и объединение усилий остальных институтов, так, как это представляется самим НПО [18].

«Камнем преткновения» в отношениях НПО и политических партий и причиной неоднократных попыток правительства «регулировать деятельность НПО» посредством специальных постановлений, что вызвало открытое недовольство некоторых политических лидеров в последние годы, является вопрос о *разделении сфер и способах деятельности*. Как выше говорилось, слабость и почти отсутствие политических партий на политической арене страны до последних 2-х лет и решительность действий НПО в критических ситуациях последней пятилетки привели к повышению авторитета НПО. Однако это породило острую полемику о «правомерности» вмешательства НПО в «политику». Фактически законодательство по НПО почти во всех странах до сих пор используется как инструмент ограничения возможностей НПО [25]. Закон КР об НКО от 11.02.1999 г. не является исключением, он содержит специальную статью (гл. 1, п. 1), где четко оговаривается условие неполитизированности НПО.

⁵ Имеется в виду, что партии активизируются только во время определенных мероприятий, таких как выборы, и только для того, чтобы получить голоса избирателей. В другое время о партиях ничего не слышно.

Теоретически, миссия НПО заключается в содействии государству в решении социальных проблем. С этой точки зрения, НПО не может организовывать и принимать участие в политических мероприятиях, целью которых является взятие или поддержка власти, поддержка какого-либо политического лидера.

Практически же, поскольку НПО заинтересована в решении социальных проблем, она может влиять на исход политического решения, сформулировать и предложить свое видение решения той или иной проблемы в виде альтернативного законопроекта, способствовать повышению сознательности и ответственности граждан, учить их отстаивать свои права и реализовывать свои возможности, контролировать деятельность государственных органов. По этой логике выходит, что НПО не то что может, а на самом деле, имея официальный статус юридического лица, уже принимает косвенное участие в политике.

Цель политических партий – управление делами государства через своих представителей [4, гл. 1, ст. 1; гл. 2, ст. 3], т.е. власть. Поэтому, пользуясь поддержкой определенной части населения, политические партии Кыргызстана в сегодняшних условиях уже пользуются результатами многолетней деятельности НПО по наращиванию гражданской активности. Если НПО будут продолжать свою деятельность в том же направлении, т.е. повышать правовую сознательность, активность и ответственность граждан, то политические партии будут только выигрывать от этого. Сотрудничество между НПО и партиями необходимо, потому что:

- 1) по законодательству НПО на самом деле не могут заниматься политикой напрямую, но они могут вносить предложения по улучшению политики через альтернативные законопроекты и другие решения. НПО имеют огромный опыт, экспертные знания в решении социальных задач и сильный кадровый потенциал;
- 2) поскольку именно политические партии будут представлять законотворческую и исполнительную ветви власти, от решения и активности которых зависит политика государства, они могут поддержать и лоббировать предложения НПО, где представлены интересы тех социальных групп, которые по сути являются также социальной базой партий.

Таким образом, сотрудничество этих двух институтов позволит:

- 1) партиям – использовать социальный опыт и интеллектуальные ресурсы НПО и тем самым укрепить свои позиции в обществе и государстве;
- 2) НПО – продолжать реализовывать свои проекты, имея гарантию их поддержки на уровне политической системы через партнерские политические партии, но при этом соблюдая существующий Закон об НКО;
- 3) обществу и государству – иметь более целенаправленную политику и реальные механизмы ее реализации, успешные реформы.

Зарубежный опыт

Эстония

В Эстонии уже с 1998 г. НПО и правительство страны осознавали необходимость консолидации государства и гражданского общества в принятии общественно важных решений [39]. Целью совместных мероприятий было и есть активное привлечение граждан и гражданского общества, что будет способствовать положительным сдвигам в обществе и ускорит процесс вхождения Эстонии в Евросоюз. НПО Эстонии проводят большую работу по усилению государственной поддержки НПО. Последним достижением НПО Эстонии является *начало активного сотрудничества с политическими партиями*. Первым шагом в этом процессе стало создание совместной Палаты по сотрудничеству. Идея и цели данной палаты были обсуждены и приняты еще в рамках первого Меморандума о сотру-

ничестве между НПО и политическими партиями [39]. Инициатива получила поддержку со стороны президента страны и ПРООН. Первые диалоги начались в 1999 г. В них активное участие принимали международные организации. С образованием Палаты по сотрудничеству и подписанием Меморандума о сотрудничестве 14 декабря 1999 г. партии и НПО Эстонии начали консолидироваться. Создание палаты является важным шагом в сторону «демократии участия»⁶, когда обычные граждане могут выразить свою волю через такие институты, как НПО и партии. Последующие круглые столы (с 2000 г.) и рабочие группы Палаты по сотрудничеству разработали концепцию развития общества. Консолидация НПО с партиями привела к внутреннему усилению НПО, был образован Консультативный комитет эстонских НПО (26.11.1999 г.), что еще больше укрепило позиции и единство НПО.

Молдова и Беларусь

В Молдове сотрудничество партий с НПО не получилось [32]. Взаимные обвинения по поводу превышения полномочий и нежелание идти на компромисс делают это сотрудничество невозможным. Несмотря на то, что депутаты парламента Молдовы указывали на необходимость усиления влияния НПО на принятие политических решений и предлагали создать Комитет при парламенте по работе с НПО, на практике ни партии, ни НПО оказались не готовы к сотрудничеству.

Особенности функционирования НПО в Беларуси – это невозможность разделения гражданского и политического сектора, вследствие чего НПО начинают исполнять нехарактерные им политические функции [23].

В Молдове и Беларуси можно увидеть картину, схожую с ситуацией в Кыргызстане, где НПО приходилось брать на себя те или иные политические функции из-за незрелости института партии. Опыт этих стран позволяет говорить о существовании тенденции усиления политичности НПО в большинстве постсоветских стран, что является прежде всего отражением слабости политических партий.

Арабские страны (Палестина, Иордания, Ливан)

Опыт гражданских обществ Палестины, Иордании и Ливана связан с их борьбой с «потенциально демократическим» политическим режимом [23]. На начальном этапе становления НПО предметом спора между ними и государством был вопрос управления НПО и правового регулирования. Государство регулировало количество НПО и их деятельность в стране («Кодекс поведения»), что вызывало недовольство со стороны последних. НПО этих стран пытаются равняться на страны Южной Африки, Бангладеш, страны Восточной Европы и Филиппины, где государство активно сотрудничает с НПО [33].

В Иордании НПО воспринимаются как «участники» всего, что происходит, но не в качестве партнеров. В Ливане НПО смогли стать полноправным партнером государства и правящей партии. Их деятельность, которая направлена на защиту прав человека и повышение политической активности граждан, полностью устраивает власть. НПО Палестины довольно активно сотрудничают с государством. Здесь государство понимает важность консолидирующей функции НПО и пытается использовать ее во благо объединения государства и поддержки режима. Хотя НПО Палестины имеют поддержку со стороны международных организаций, правительство также активно поддерживает их. В некоторых областях услуги палестинских НПО превалируют над услугами государства (например, услуги НПО в здравоохранении с 1996 г. составляют более 60%).

⁶Участие граждан в улучшении принимаемых политических решений через НПО и другие институты.

В целом, разнообразный опыт сотрудничества партий и НПО в арабских странах указывает на то, что сотрудничество или конфронтация не зависят от какого-либо религиозного или регионального контекста. Они больше зависят от того, какие выгоды от деятельности НПО видят правительства или правящие партии, особенно если это касается мобилизации общества в экстремальных условиях, повышения уровня политического самосознания и необходимости критического отношения к существующей политике.

Россия

Отношение российского правительства к НПО неоднозначно. Деятельность международных организаций и их проекты по формированию и усилению НПО неоднократно осуждались как правительством, так и партиями. В отличие от других стран Россия ввела запрет на деятельность некоторых международных НПО. Те же организации, которые все-таки продолжают работать на территории России, находятся под строгим контролем российского государства.

Россия – одна из постсоветских стран, политическая жизнь которой никогда не зависела от деятельности НПО. Поэтому вопрос о политизированности НПО здесь никогда не поднимался. Это объясняется тем, что российская политическая элита почти с первых дней развала Советского Союза смогла восстановить институт политических партий. Политические партии России – единственные своего рода сильные институты. Тем не менее, в России отмечается тенденция политической консолидации партий с НПО. Это говорит о том, что партии хотят воспользоваться потенциалом НПО, не видя в них своих политических конкурентов. Примечательно, что попытки привлечь НПО к сотрудничеству предпринимаются со стороны непопулярных партий. Примером может являться недавняя официальная консолидация партии «Родина» с НПО «Родина»⁷.

Украина

На Украине сложился весьма интересный опыт сотрудничества политических партий с НПО. Как правило, партии привлекают общественные организации для решения своих политтехнологических задач в качестве способа демонстрации поддержки со стороны населения [10]. Были факты, когда один и тот же человек являлся членом нескольких НПО. Однако такой расчетливый союз может быть только временным и нужен партиям и НПО Украины для демонстрации «массовости» их влияния.

Казахстан

Конституционный совет Казахстана принял два закона о НПО («О деятельности филиалов и представительств международных или иностранных некоммерческих организаций на территории РК» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РК по вопросам некоммерческих организаций»), которые уже влияют на вектор политического развития страны [28]. Данные законы направлены на ослабление позиций НПО и усиление контроля над финансовыми отношениями между местными НПО и международными организациями. Согласно этим законам, НПО также запрещается финансировать политические партии и поддерживать казахстанских политиков. Эта специальная оговорка свидетельствует о том, что такая деятельность имела место в условиях Казахстана (в отличие от опыта Кыргызстана и других стран, кроме Украины). В 2007 г. президент РК подписал третий закон, который налагает ограничения на

⁷ Об этом можно подробнее узнать на: <http://rodina-nps.ru/news/regions/more/?id=675>

сотрудничество политических партий, религиозных организаций, НПО, СМИ с зарубежными организациями и правительствами⁸. В целом законы об НПО являются частью широкой кампании казахстанского правительства, стремящегося не допустить того, чтобы страну захлестнула волна «цветных революций». По убеждению казахстанских властей, решающую роль в революциях, которые произошли в Грузии, на Украине и Кыргызстане, сыграли финансируемые из-за рубежа НПО. «В итоге НПО станут таким же элементом декоративной казахстанской «демократии», какими являются политические партии, лишь создающие иллюзию политического плюрализма» в Казахстане [28].

Таким образом, мы вкратце рассмотрели несколько вариантов сотрудничества партий с НПО. Несмотря на малое количество примеров успешного сотрудничества, все же имеются модели, которые могли бы прижиться в условиях Кыргызстана. Тем более, что первые положительные результаты сотрудничества между НПО и партиями, такие как принятие Закона «О государственном социальном заказе» (от 11.01.2008 г.) и объединение в рамках общественного движения «За справедливость!», уже имеются⁹.

Подводя итоги сказанного, следует подчеркнуть, что и НПО, и партии являются важными институтами гражданского общества, развитие и дальнейшее существование которых напрямую зависят от консенсуса между ними. Как выше говорилось, цель обеих сторон – улучшение условий жизнедеятельности граждан, которые являются одной и той же социальной базой для НПО и политических партий. Различие подходов, видений в решении важных для общества вопросов не должно влиять на принятие решений, а наоборот, должно обогащать содержание принимаемого решения. Как показывает опыт других стран, например опыт Эстонии, консенсус нужен во имя развития общества, а не для демонстрации своего влияния.

Также важно помнить об общности целей всех институтов гражданского общества или государства – это сохранение стабильности и государственности (пример арабских стран), обозначить общие цели (пример Эстонии) и не позиционировать друг друга как противоположные силы, а как силы, которые нуждаются в консолидации для улучшения общего состояния (пример России).

Рекомендации

Учитывая реальную ситуацию, следует заметить, что налаживание сотрудничества между партиями и НПО Кыргызстана должно пройти несколько этапов: апробирование и распространение в масштабах страны. Иными словами, необходимо ввести практику частного сотрудничества между отдельными НПО и партиями, которая постепенно распространится на национальном уровне.

1. Этап внедрения и апробирования модели сотрудничества.

- Усилить внутреннюю сплоченность как НПО, так и партий. Для этого целесообразно всем разобраться с внутрисекторальными проблемами и попытаться скоординировать свою деятельность (НПО), пересмотреть стратегию развития (НПО и партии) и разработать реальную программу действий, определившись с социальной базой (политические партии). Как показывает практика, ни у одной партии страны нет определенной социальной базы вследствие размытого о ней

⁸ Аналогичная ситуация существует в Кыргызстане в отношении вопроса о сотрудничестве политических партий страны с зарубежными партиями и организациями. Согласно Закону Кыргызской Республики «О политических партиях», последние не имеют права на поддержку извне.

⁹ В декабре 2007 года 9 оппозиционных партий и 10 НПО Кыргызстана создали первый единый рабочий орган – организационный комитет [21].

представления и отсутствия четкой программы. Необходимо четко определить, на кого работаешь и на кого опираешься. После этого можно наладить связи с теми НПО, которые работают для той же социальной группы.

- Разработать регулятивную базу отношений между сторонами. Этой базой для начала может послужить договор, соглашение или же рабочий контракт между отдельными партиями и НПО. Со временем они должны перерасти в национальный документ, который будет иметь общий и обязательный характер.

- Разработать и начать осуществлять совместные пилотные проекты, в процессе реализации которых можно будет внести коррективы и в документ о сотрудничестве.

2. Этап распространения и расширения сотрудничества.

- Инициировать создание Консультативного совета и разработать с участием партий и НПО Меморандум о сотрудничестве.

- Обсудить и принять на уровне общенационального координирующего рабочего органа Меморандум о сотрудничестве.

- Осуществить разработку и реализацию стратегических планов совместных действий по развитию страны.

- Обеспечить совместную деятельность и взаимный мониторинг деятельности.

Литература

1. *Арато А.* Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание; направления для дальнейших исследований //Полис. – 1995. – № 3.
2. Завершилась работа Второго регионального конгресса НПО. – http://ngocongress.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=15&lang=russian
3. Закон КР «Об общественных объединениях» от 01.02.1991 г. – Бишкек, 1991.
4. Закон КР «О политических партиях» № 50 от 12.06.1999 г. – Бишкек, 1999.
5. *Карыбаева М.* Превратить НПО-сектор в Кыргызстане в аморфную массу – невозможно. – <http://www.tazar.kg/news.php?relev=5&i=8948>
6. *Касыбеков Э.* Институциональное развитие сектора НПО//Национальная конференция НПО, 10-11 июля 2000 г: отчет по итогам. – Бишкек: Коалиция НПО, 2000.
7. *Климов А.А.* Партии всех стран, объединяйтесь!//Россия в глобальной политике. – 2006. – № 4, июль-август.
8. *Кравченко И.М.* Концепция гражданского общества в философском развитии//Полис. – 1991. – № 5.
9. Круглый стол «Роль политических партий в процессах этнического развития КР» // Отчет фонда «Сорос-Кыргызстан» за 2005 г. – Бишкек, 2006.
10. *Крылов В.* Только американцы располагают реальной картинкой деятельности НПО Украины. – www.kreml.org
11. Летний сбор на древней Ошской земле//Демократ. – 2002. – 3 сентября.
12. *Мамбетов А.* Демократии нет альтернативы//Вечерний Бишкек. – 2001. – 18 февраля.
13. *Марченко М.Н.* Политология. – М.: МГУ, 1993.
14. *Матикеева С.К.* Институциональное становление неправительственных организаций в Кыргызстане (1991–2004). – Бишкек, 2008.
15. НПО «Родина» и партия «Родина» определились с совместными планами на следующий год. – www.rodina-nps.ru/news/regions/more/?id=675
16. Общая и прикладная политология. – М.: Высшая школа, 1997.
17. Отчет Каунтерпарт Консорциум о вкладе НПО Кыргызстана в разработку КОР КР на период до 2010 года. – Бишкек: Каунтерпарт Консорциум, 2001.

18. Отчет по итогам Общенационального форума НПО-2007. – Бишкек, 2007. – www.acssc.kg
19. Отчет фонда «Сорос-Кыргызстан» за 2005 г. – Бишкек, 2006.
20. Отчет фонда «Сорос-Кыргызстан» за 2006 г. – Бишкек, 2007.
21. Партии и НПО объединились в общественное движение «За справедливость!» – http://www.qwas.ru/kyrgyzstan/ar-namys/id_86942/
22. *Перегудов С.П.* Гражданское общество: трехчленная и одночленная модель?//Полис. – 1995. – № 3.
23. Речь Чернова В. //Киевский региональный конгресс НПО (25–27.11.2007 г.). – www.ngocongress.kiev.ua
24. Речь Ромеди Арквинт//Киевский региональный конгресс НПО (25–27.11.2007г.). – www.ngocongress.kiev.ua
25. Речь Девида Мура//Киевский региональный конгресс НПО (25–27.11.2007 г.). – www.ngocongress.kiev.ua
26. Слово Кыргызстана. – 2001. – 8 февраля.
27. *Третьяков А.* Анализ материалов майских (2007) региональных Форумов НПО/ Институт гуманитарного проектирования, Бишкек, 15 июня 2007 г.
28. *Флинн Э.* Конституционный совет Казахстана должен принять решение по законам об НПО. – <http://www.eurasianet.org>
29. Фонд «Евразия»: основные направления Программы предоставления грантов/ Бюллетень.
30. *Хенкин С.М.* Возможен ли пакт общественно-политических сил России?//Полис. – 1996. – № 5.
31. Atty Leah R. Olores and Eric D. Caliboso NGO's and Political Parties (November 14–26, 2004). – <http://www.e-democracy.md/en/comments/political/20020708/>
32. Cooperation between NGOs and political parties July 8, 2002.
33. Denis J. Sullivan. NGOs and Development in the Arab World: The Critical Importance of a Strong Partnership Between Government and Civil Society. – Northeastern University. – www.ibnchaldun.org
34. M. Shamsul Haque. Governance Based on Partnership with NGOs: Implications for Development and Empowerment in Rural Bangladesh. – Department of Political Science, National University of Singapore. CDU: 338.92.
35. Nilda Bullain. Mechanisms of Government-NGO cooperation in Hungary. – <http://www.e-democracy.md/en/comments/political/20020708/>
36. Nilda Bullain and Radost Toftisova A Comparative Analysis of European Policies and Practices of NGO-Government Cooperation//The International Journal of Not-for-Profit Law.-Volume 7, Issue 4, September 2005. – http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/IJNL/vol7iss4/art_1.htm
37. Negar Katirai NGO Regulations in Iran // The International Journal of Not-for-Profit Law.-Volume 7, Issue 4, September 2005. – http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/IJNL/vol7iss4/art_1.htm
38. Soros Foundation Network report 2007. – New York, 2008.
39. Taivo-Ahti Adamson. Estonian model of Cooperation. – <http://www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=TA-SE--A-1.html>



*Максатбек Таиболотов,
директор общественного фонда «Калыс Консалт»*

Участие НПО в процессе мониторинга и оценки Стратегии развития страны

Со дня обретения своей независимости Кыргызстан ищет пути экономического роста. Что предпринимает руководство страны в этих условиях? Оно ищет возможности для привлечения инвестиций международных доноров и разрабатывает программы улучшения социально-экономической ситуации в стране. За годы суверенитета в Кыргызстане разработано множество национальных и региональных программ развития, стратегий и концепций. В настоящее время в республике действует более 275 концептуальных и стратегических документов. Наиболее важными из них являются Комплексные основы развития страны (КОР) и Национальная стратегия по сокращению бедности (НССБ) [5].

В связи с тем, что в Кыргызстане существует большое количество НПО (по состоянию на 21 мая 2008 года зарегистрировано 11035 НПО [2]), на первый взгляд кажется, что этого достаточно для того, чтобы обеспечить участие представителей НПО-сектора в проведении различных мониторингов и оценок не только на национальном, но и на региональном уровне. В Стратегии развития страны (СРС) в разделе VIII в пункте 672 подчеркивается: «Мониторинг, построенный на альтернативных оценках, впервые иницируется в рамках СРС, что станет ее отличием от всех предыдущих программ и стратегий страны в контексте повышения уровня партнерского сотрудничества с гражданским сектором». В этом же разделе в пункте 677 отмечается, что «...скоординированные усилия официальных структур, гражданского сектора и донорских сообществ являются залогом успеха в создании и укреплении эффективно действующей системы мониторинга и оценки развития страны» [9, с. 111-112]. Таким образом, в СРС предусмотрено участие неправительственного сектора в реализации задач, обозначенных в данном документе.

Консультанты проекта Азиатского банка развития (АБР) ТП-4705 «Поддержка потенциала разработки и реализации СРС на национальном и региональном уровнях» на начальном этапе разработки данной стратегии осуществили анализ роли НПО в подготовке альтернативной (независимой) оценки СРС. Для проведения анализа были выбраны 40 НПО. В ходе оценки потенциала этих НПО выявился ряд позитивных и негативных моментов.

Позитивные аспекты:

1. Практически все организации неоднократно участвовали в оценке программ и проектов по конкретным направлениям развития.
2. Высокий уровень технической базы.
3. Отдельным организациям удается проводить от 20 и более независимых исследований (оценок) в год.

4. Широкий диапазон исследований:
 - национальные программы и проекты;
 - региональные исследования;
 - секторальные (отраслевые) программы и проекты.
5. Широкий круг заказчиков:
 - государственные организации;
 - частные структуры;
 - неправительственные организации;
 - международные организации.

Недостатки:

1. «Закрытость процесса» независимых исследований, то есть работа на конкретного заказчика.
2. Ограниченный доступ для заинтересованных сторон к результатам таких исследований.
3. Отрывочный и разрозненный характер знаний экспертов от НПО по вопросам мониторинга.

В результате данного анализа выявлена реальная потребность НПО участвовать в проведении независимой (альтернативной) оценки реализации СРС по таким направлениям, как:

- качество государственного управления, борьба с коррупцией;
- социальные приоритеты;
- экологическая безопасность;
- дерегулирование экономики и др.

Важность проблемы

Цель данной статьи – обозначить существующую проблему по активизации деятельности НПО по эффективному участию в мониторинге и оценке СРС. Что мы ожидаем от решения данной проблемы?

Во-первых, участие НПО в проведении мониторинга и оценки реализации СРС и ее региональных программ обеспечило бы их прозрачность.

Во-вторых, участие НПО в данном процессе позволило бы выработать механизм совместной работы с государственными органами.

В-третьих, благодаря участию представителей гражданского общества в процессе мониторинга и оценки СРС появилась бы возможность предоставлять населению более полную и объективную информацию о ходе ее реализации.

В-четвертых, на основании представленных неправительственными организациями альтернативных (независимых) оценок реализации СРС и ее региональных программ правительство и местные государственные администрации смогли бы вносить своевременные коррективы в эти программы и принимать правильные решения.

Краткий обзор СРС

Что такое СРС и чем она отличается от предыдущих программ социально-экономического развития? Смогут ли НПО участвовать в процессе мониторинга и оценки данной стратегии?

В настоящее время о СРС сложилось неоднозначное общественное мнение. Одни считают, что данная программа не обеспечена достаточными ресурсами по отдельным мероприятиям и направлениям, что приведет к их срыву. Другие полагают, что СРС имеет более реальную финансовую основу, чем предыдущие программы. Что говорит официальное руководство страны по этому поводу? На состоявшейся в августе 2007 года встрече Президента Кыргызской Республики

К. С. Бакиева с участниками Общенационального форума НПО-2007 отмечалось, что необходимо привлечь НПО к процессу мониторинга и оценки Стратегии развития страны. Приветствуя желание НПО принять участие в мониторинге реализации стратегии на 2008–2010 годы, глава государства подчеркнул, что данная стратегия является весьма перспективной. «До этого у нас было принято немало программ. Но перспектива СРС очевидна, так как она – реальная программа, которая прошла через широкое обсуждение в обществе и имеет хорошее финансовое подкрепление», – сказал президент [4].

А что говорят доноры? В отчете Всемирного банка о его деятельности в Кыргызской Республике в 2005–2007 гг. отмечается, что «СРС усовершенствовала механизмы мониторинга и оценки достигнутого прогресса, хотя они все еще не полностью сформированы; стратегия включает планы по вовлечению гражданского общества и партнеров по развитию в оценку достижений процесса реализации». Далее в отчете говорится о том, что «индикаторы мониторинга для СРС в значительной степени концентрируются на макроэкономических показателях, результатах по направлениям государственного управления и среды предпринимательства. Кроме того, в документе указаны индикативные показатели мониторинга по ряду таких производственных секторов, как например, сельское хозяйство, энергетика, которые помогут в выполнении СРС. СРС также предлагает осуществлять мониторинг стратегии, как по официальным каналам, так и с привлечением гражданского общества» [7, с. 30-31]. Таким образом, доноры в лице Всемирного банка также придают большое значение участию НПО в процессе мониторинга и оценки СРС.

О мониторинге и оценке

Прежде чем перейти к рассмотрению проблемы участия НПО в проведении мониторинга и оценки СРС, дадим определение понятиям «мониторинг» и «оценка».

В научной и другой литературе имеется множество вариантов определений этих понятий. Приведем некоторые из них.

Мониторинг [англ. monitoring] – наблюдение за какими-либо процессом или состоянием чего-либо [8, с. 395].

Мониторинг – комплекс наблюдений и исследований, определяющих изменения в окружающей среде, вызываемые деятельностью человека [1, с. 343].

Понятие «мониторинг» подразумевает такие действия, как сбор информации, ее оценку, контроль объекта и прогнозирование его поведения [12].

Мониторинг можно определить как «постоянное наблюдение за каким-либо процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату или исходному положению» [10].

Мониторинг – это процесс, который включает регулярный сбор и фиксацию данных для отслеживания влияния ключевых элементов реализации кампании на ее проведение. Цель мониторинга – корректировка, обеспечение эффективного использования ресурсов, достижение запланированных задач, минимизация отрицательных последствий [11].

Под **оценкой**, согласно одному из определений, понимается систематизированное исследование ситуации, хода кампании или ее результатов. Существует несколько видов оценки: базовая оценка, оценка процесса и оценка влияния [11]. Для представителей НПО, которые в будущем намерены участвовать в оценке СРС, наибольшую значимость представляют такие понятия, как экспертная оценка и независимая экспертная оценки.

Экспертные оценки – это основанные на профессиональном опыте описательные, качественные, приблизительные количественные оценки процессов, явлений, не поддающихся в принципе или в данной ситуации непосредственному

измерению, строгому расчету методами точных наук или иными нормативными инструментами.

Независимые экспертные оценки – это проводимые независимыми специалистами оценки каких-либо явлений, не поддающихся непосредственному измерению [см. 1, с. 431].

Проблемы участия НПО в мониторинге и оценке СРС

Общественность Кыргызстана ожидает, что привлечение представителей гражданского общества к процессу мониторинга и оценки программ развития страны и регионов позволит повысить уровень информированности населения о ходе реализации этих программ. Это также способствовало бы повышению ответственности государственных органов за реализацию программ развития в целом и осуществление мониторинга и оценки программ в частности. Независимые эксперты из НПО могут дать свои заключения с реальными цифрами об исполнении СРС. Это, в свою очередь, создаст предпосылки для принятия ключевыми лицами правительства правильных решений по тем или иным вопросам развития страны. Кроме этого, НПО предоставят населению объективную информацию.

Для эффективного участия НПО в процессе мониторинга и оценки нужно решить проблему повышения профессионального уровня представителей НПО. В НПО очень мало специалистов, которые имеют достаточные знания и практические навыки проведения мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ. В этой связи необходимо организовать соответствующее обучение представителей НПО.

В Костанайской области Казахстана проводился трехдневный семинар, посвященный использованию инструментов статистического мониторинга и оценки социальных аспектов. По окончании работы этого семинара один из участников обратился к его организаторам со словами: «Мы здесь собрались, чтобы обсудить вопросы снижения бедности. При чем тут мониторинг и оценка?» [6]. Он так и не понял суть вопроса, который обсуждался на семинаре в течение трех дней. Такие участники семинаров у нас тоже, к сожалению, встречаются. Многие представители НПО привыкли к тому, что проводимые семинары посвящаются общим вопросам, не требующим специальных знаний. Однако на семинары, посвященные вопросам мониторинга и оценки, необходимо приглашать более или менее подготовленных представителей НПО, имеющих базовые знания в этой сфере деятельности.

В настоящее время для привлечения НПО к работе по проведению мониторинга и оценки, прежде всего, необходимо провести анализ потенциальных возможностей НПО по осуществлению мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ. Такой анализ уже проводился экспертами проекта АБР, и, на наш взгляд, подобные исследования нужно проводить с охватом большего количества НПО. Для этого необходимо инициировать специальный проект с подачей заявки в фонд «Сорос-Кыргызстан», Азиатский банк развития либо другому заинтересованному донору. Решение этой задачи смог бы взять на себя Центр социальных исследований Американского университета в Центральной Азии, допустим, в консорциуме с нашей организацией (общественный фонд «Калыс Консалт»). Нужно выбрать такие НПО, где сотрудники изъявляют желание участвовать в процессе мониторинга и оценки программ, и организовать для них специальные семинары и тренинги. Эти мероприятия, естественно, потребуют дополнительных средств, в том числе и финансовых, поэтому здесь не обойтись без поддержки внешних и внутренних доноров.

Обучение сотрудников некоторых НПО по вопросам мониторинга и оценки было бы очень полезным делом. В будущем представители НПО наравне с работни-

ками государственных структур смогли бы участвовать в разработке и мониторинге республиканских, областных и городских стратегических программ развития.

Доноры в Кыргызстане также заинтересованы в том, чтобы представители гражданского общества принимали активное участие в процессе мониторинга и оценки мероприятий СРС. Так, на конференции, организованной фондом «Сорос-Кыргызстан», состоявшейся 12–14 апреля 2007 года, отмечалось, что «...осуществление мониторинга и оценки выполнения стратегии и программ позволит гражданскому обществу и другим заинтересованным сторонам иметь четкое представление о том, насколько своевременно обеспечивается выполнение общих целей развития страны, с какими издержками сопряжено выполнение этих целей, какова их эффективность и какие меры предпринимаются для обеспечения динамичного развития» [3].

В резолюции, принятой по итогам работы конференции, предлагалось определить заинтересованные стороны, включая государственные структуры и общественные организации, которые в дальнейшем могли бы быть привлечены к реализации пилотных проектов в рамках проекта «Мониторинг и оценка программ развития». Внедрение этих пилотных проектов при содействии фонда «Сорос-Кыргызстан» обеспечило бы НПО реальную возможность участвовать в процессе мониторинга и оценки программ, в том числе СРС.

В настоящее время Азиатский банк развития оказывает финансовую помощь в разработке матрицы индикаторов мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ. Среди консультантов, работающих в областях республики и в таких городах, как Бишкек и Ош, есть и представители неправительственного сектора. Скорейший запуск пилотных проектов фонда «Сорос-Кыргызстан» и других заинтересованных доноров позволил бы активнее привлекать представителей гражданского общества к работе по проведению мониторинга и оценки СРС и других социально-экономических программ.

Как было указано выше, одним из важных вопросов участия НПО в процессе мониторинга и оценки является подготовка представителей НПО к применению инструментов мониторинга и оценки СРС и программ развития регионов. К сожалению, обсуждение данного вопроса с некоторыми представителями НПО показывает, что их профессиональный уровень пока остается очень низким и они еще не готовы эффективно использовать эти инструменты.

Как известно, Стратегия развития страны разрабатывалась в основном специалистами государственных органов (министерств, государственных комитетов, агентств и областных, районных государственных администраций). Тем не менее, в разработке отдельных аспектов СРС принимали участие и независимые эксперты, в том числе представители неправительственного сектора. Например, в разработке программы развития города Бишкека «Любимый город» на 2008–2010 годы принимали участие 14 членов рабочей группы, созданной по распоряжению мэрии города Бишкека. Половина из них были экспертами НПО.

Представители НПО, принимавшие участие в разработке отдельных компонентов СРС и ее региональных программ, успешно могли бы участвовать и в процессе мониторинга и оценки этих программ. В настоящее время ответственные государственные органы не возражают против участия НПО в процессе мониторинга и оценки программ. Однако они хотят, чтобы НПО осуществляли мониторинг и оценку той части программы, где у государственных органов не хватает людских и финансовых ресурсов. Например, в Программу развития города Бишкека разработчиками были включены 29 новых индикаторов, показатели по которым раньше не фиксировались. Это вызвало затруднения в осуществлении мониторинга и оценки программы у специалистов ответственного органа мэрии и исполнителей. Специалисты (в частности, сотрудники Управления экономического развития мэ-

рии города Бишкека) обратились к разработчикам программы с просьбой помочь разработать методику определения значений вышеуказанных индикаторов. Но разработчики программы не могли помочь в этом вопросе, как, впрочем, и независимые эксперты из НПО. Как выяснилось, разработкой методики определения значений таких индикаторов НПО не занимаются, потому что подобного заказа у них никогда не было. Представители НПО утверждают, что для этого необходимы дополнительные ресурсы, в том числе финансовые, потому что для определения значений некоторых новых индикаторов нужно проводить дополнительную работу в виде анкетирования, опроса населения или конкретной целевой группы. Из-за отсутствия финансовых средств государственные органы также не могут выполнить эту работу. Они хотели бы, чтобы эту работу осуществляли НПО – на основе финансовой поддержки со стороны каких-либо внешних или внутренних доноров.

В области мониторинга и оценки СРС для НПО имеется достаточный объем работы. Практика показывает, что многие НПО хотели бы участвовать именно в процессе мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ. Например, НПО, представителем которой я являюсь, пыталась участвовать в процессе разработки СРС. Мы принимали участие в работе семинаров, организованных администрацией Президента Кыргызской Республики, а по завершении этих семинаров мы направили в администрацию Президента ряд своих предложений и комментариев для включения в проект СРС. Однако мы не получили ни положительного, ни отрицательного ответа. Возможно, некоторые НПО пытались таким же образом участвовать в разработке СРС, но их попытки не увенчались успехом. О чем это говорит? Это говорит о неадекватной реакции государственного органа на инициативу НПО. Примерно такую же позицию занимают другие государственные органы в отношении НПО и их инициатив по участию в процессе мониторинга и оценки СРС и региональных программ.

В России и Казахстане в отличие от Кыргызстана не только доноры, но и государственные органы постоянно объявляют специальные конкурсы для поддержки НПО, желающих участвовать в процессе мониторинга и оценки национальных и региональных программ стратегического развития. Это, конечно, служит хорошим стимулом для участия НПО в процессе мониторинга и оценки, а самое главное – решает финансовые проблемы.

Следует отметить, что некоторые кыргызстанские НПО все-таки принимают участие в процессе разработки индикаторов мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ. Например, в разработке региональной программы развития Чуйской области принимали участие две неправительственные организации. В городе Бишкеке одна НПО изъявила желание участвовать в этом процессе при условии, что будет обеспечена финансовая поддержка со стороны государства или донора.

Механизмы взаимодействия НПО с заинтересованными в проведении мониторинга и оценки СРС сторонами

В нынешних условиях при проведении мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ НПО могли бы сотрудничать с государственными органами на договорной основе.

Как это выглядит?

НПО заключает соглашение с соответствующим государственным органом по проведению мониторинга и оценки СРС или ее региональных программ. В этом соглашении оговариваются организационные, методические и финансовые вопросы. При этом НПО обязуется выполнить тот объем работы, который определен в соглашении, а государственный орган, в свою очередь, обязуется создать соответствующие условия для нормальной работы НПО по проведению мо-

нитинга и оценки. При этом повышается ответственность как НПО за качество проводимого мониторинга и оценки, так и государственных структур за процесс мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ.

Для НПО, работающих в регионах, также важно участие в процессе мониторинга и оценки региональных программ развития на основании таких соглашений. Местные НПО лучше владеют ситуацией в областях и городах и могут на надлежащем уровне проводить мониторинг и оценку региональных программ.

Не менее важным моментом в проведении мониторинга и оценки и информировании общества об их результатах является доступность различных источников информации, в том числе представленных в Интернете. Необходимо открыть Интернет-сайты по СРС и ее региональным программам и через все доступные каналы периодически информировать население о ходе реализации программ. Нужны налаженные партнерские связи НПО с представителями средств массовой информации (СМИ), что позволит своевременно и оперативно информировать общественность о результатах мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ.

Заключение

В настоящее время создан ряд условий для участия НПО в процессе мониторинга и оценки, а именно:

- наличие разработанной и действующей СРС и ее региональных программ;
- готовность государственных органов сотрудничать с НПО (хотя в процессе такого сотрудничества возможно возникновение определенных трудностей, связанных с взаимопониманием и взаимодействием);
- возможность привлечения СМИ к информированию населения о ходе реализации СРС и региональных программ;
- заинтересованность некоторых доноров в привлечении НПО к осуществлению мониторинга и оценки.

Вместе с тем, для комплексного решения данного вопроса необходимы и другие условия, поэтому НПО пока еще не включились в процесс мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ. Для того чтобы они начали работать в этом направлении, необходимо решить некоторые вопросы, касающиеся самих НПО и других участников этого процесса.

Во-первых, представители НПО пока еще не готовы эффективно проводить мониторинг и оценку СРС и ее региональных программ. Они нуждаются в дополнительных знаниях и практических навыках по этим вопросам. Для того чтобы организовать тренинги и семинары, нужны ресурсы, прежде всего финансовые. Кроме того, большой проблемой является отсутствие достаточного количества квалифицированных тренеров (преподавателей) по этим вопросам, особенно в сельских регионах.

Во-вторых, пока еще нет четкого взаимодействия между НПО и государственными структурами по совместному проведению мониторинга и оценки СРС. Государственные органы предпочитают действовать самостоятельно, не привлекая к работе представителей НПО. Не налажена обратная связь НПО с государственными органами и другими заинтересованными сторонами.

В-третьих, НПО пока еще не могут информировать население о ходе реализации СРС, так как у них нет доступа к необходимой информации, чтобы довести до населения результаты мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ.

В-четвертых, не отработаны механизмы партнерских взаимоотношений со средствами массовой информации (СМИ), не решены финансовые вопросы обеспечения совместной деятельности.

В-пятых, из-за низкой активности НПО доноры пока не заинтересованы в финансировании их работы в сфере мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ. По этому вопросу НПО пока не обращались к донорам со своими предложениями и заявками.

В-шестых, мониторинг и оценка как предмет деятельности НПО пока недостаточно развиты в нашей стране и требуют более глубокого изучения.

Рекомендации

– Учитывая, что НПО пока не готовы заниматься мониторингом и оценкой СРС, необходимо изучить их потенциал и повысить профессиональный уровень представителей этих организаций с помощью проведения тренингов, семинаров и других обучающих мероприятий.

– Перевести партнерские отношения НПО с государственными органами по совместному проведению мониторинга и оценки на договорную основу. При этом необходимо четко определить права и обязанности каждой из сторон.

– Инициировать пилотные проекты по проведению мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ и установить контакты с заинтересованными донорами для финансирования этих проектов.

– Организовать круглые столы, семинары и конференции с участием представителей НПО, государственных органов, СМИ и организаций-доноров по вопросам реализации СРС. Также практиковать организацию общественных дискуссий с участием населения.

– НПО необходимо наладить партнерские отношения со средствами массовой информации и использовать все их каналы для информирования общественности о ходе реализации СРС и ее региональных программ.

– Создать Ассоциацию НПО, занимающихся вопросами мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ, для выработки политики, способствующей принятию правительством, местными государственными органами и органами местного самоуправления эффективных решений по реализации этих программ.

– При финансовой поддержке международных доноров или за счет других финансовых источников провести на конкурсной основе отбор НПО и тренеров для осуществления:

- а) разработки программы обучения по вопросам мониторинга и оценки СРС и ее региональных программ;
- б) организации тренингов и семинаров для представителей отобранных НПО по вопросам проведения мониторинга и оценки;
- в) социологических исследований среди населения или специально отобранных целевых групп о ходе реализации СРС и ее региональных программ;
- г) совместного с разработчиками программ анализа СРС и ее региональных программ в целях их адаптации к процессу мониторинга и оценки;
- е) подготовки заключения по внесению корректировок в СРС и ее региональные программы и передаче его государственным органам и органам местного самоуправления для принятия соответствующих решений.

Литература

1. Большой экономический словарь/Под ред. А.Н. Азрилияна. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Институт новой экономики, 1997.
2. Каинов М.Т. Каков сегодня имидж НПО Кыргызстана? – open.kg/theme/blitz/?them-id=51&id=430.

3. Материалы конференции, организованной фондом «Сорос-Кыргызстан», 12-14 апреля 2007 г.
4. Материалы Общенационального форума «НПО-2007».
5. Материалы тренинга «Разработка государственных стратегических программ в рамках программы ПРООН по сокращению бедности», 18 июня 2008 г., г. Бишкек.
6. Наша газета: Костанайский областной еженедельник (Республика Казахстан). – 2004. – 1 апреля.
7. Отчет Всемирного банка о деятельности в КР за 2005-2007 гг.
8. Словарь иностранных слов и выражений. – М.: АСТ Олимп Астрель, 2000.
9. Стратегия развития страны. – Бишкек, 2007.
10. <http://pzlc.tgc.ru/docs/osn-pon.htm>
11. <http://www.advocacy-manual.ru/ch-14.shtml>
12. www.spravka053.ru



*Алтынай Арстанбекова,
программный координатор
ОО «Каунтерпарт-Шериктеш»*

Оценка эффективности социального партнерства между государством и НПО в Кыргызской Республике на современном этапе

Актуальность вопроса о социальном партнерстве ключевых акторов социума Кыргызстана – государства и НПО – очевидна и неоспорима на современном этапе проведения реформ и для дальнейшего развития страны. Институт гражданского общества, представляющий собой совокупность добровольных общественных объединений, профессиональных союзов, благотворительных и др. организаций, является важнейшим участником социального партнерства. Именно общественные объединения зачастую несут основную ответственность за то, чтобы проблемы (в частности в социально-экономической сфере) были сформулированы и представлены социальным партнерам (государству и капиталу).

Текущая оценка эффективности социального партнерства в Кыргызской Республике между государством и НПО выявила как наличие успешных практик сотрудничества, так и существование барьеров, что обусловлено естественным процессом развития системы социального партнерства. Основные усилия на современном этапе необходимо направить на оптимизацию действующего законодательства по решению социально-экономических проблем.

В качестве эффективной модели социального партнерства на современном этапе видится широкое участие в законодательном процессе представителей неправительственного сектора через депутатов Жогорку Кенеша¹.

Контекст и значимость проблемы

Социальное партнерство предполагает взаимовыгодное взаимодействие государственных структур, коммерческих предприятий и некоммерческих организаций (называемых еще первым, вторым и третьим секторами). Эффективное решение проблем партнерами зависит от следующих усилий:

- использования новаторских подходов к решению специфичных местных проблем;
- взаимного обучения и обмена опытом;
- развития оригинального понимания сути явлений;
- экономических решений социальных проблем.

Анализ развития социального партнерства в Кыргызской Республике показал возможности различных видов и форм такого сотрудничества. Социальное парт-

¹ Жогорку Кенеш КР – парламент Кыргызской Республики – является представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

нерство между представителями государственной власти и НПО в целом развивается достаточно динамично, как в городских, так и в сельских регионах страны. В то же время имеется немало барьеров для его более эффективного развития.

Как свидетельствует мировая практика, становление системы социального партнерства является длительным процессом. Здесь требуется четкое правовое определение функций сторон, разграничение круга проблем, решаемых на каждом уровне отношений социальных партнеров.

Представители каждого сектора обычно по-разному осознают собственную ответственность, имеют разные возможности и ресурсы и, наконец, имеют разные представления о самой природе социальных проблем. Но, несмотря на различия и противоречия, сотрудничество необходимо: ни государство, ни бизнес, ни общественность не могут «в одиночку» преодолеть социальную несправедливость и конфликты, обеспечить людям равные возможности для достойной жизни.

При этом очевидно, что сегодня неправительственные организации Кыргызстана обладают большими возможностями для выработки прорывных идей и способны оказать неопределимую помощь государству в решении многих социально значимых задач. На сегодняшний день взаимодействие общественных организаций и государства в поиске приемлемых решений реальных социальных задач получило законодательное закрепление. Базовым документом в области социального партнерства госструктур и НПО является «Концепция сотрудничества между НПО и органами государственной власти», утвержденная Постановлением Правительства КР № 200 от 25 марта 2004 года [4]. Концепция регламентирует взаимоотношения государственных и общественных структур и определяет пути организации их совместных действий для решения социальных проблем общества. В частности, ставятся следующие задачи:

- укрепление сотрудничества с НПО;
- вовлечение НПО в решение социально значимых проблем;
- организация консультативных советов по интерактивному сотрудничеству госсектора и НПО;
- оказание НПО информационной, консультативной, методической, организационно-технической поддержки;
- содействие НПО через государственный социальный заказ.

Основными принципами и формами государственной поддержки НПО в данной концепции заявлены: законность, партнерство, прозрачность, согласованность и ответственность.

Через призму этих принципов в данной статье проанализированы примеры лучших практик и достижений в сфере сотрудничества НПО с государственными структурами на национальном и региональном уровнях, а также идентифицированы структурные барьеры и причины ограниченного партнерства, которые необходимо преодолеть².

Анализ существующей политики

К числу актуальных направлений работы НПО относятся усилия по совершенствованию нормативно-правовой базы, обеспечивающей эффективное межсекторальное сотрудничество. В числе первоочередных задач стоит разработка программы по реализации «Концепции сотрудничества между НПО и органами государственной власти» и подзаконных актов, относящихся к Закону КР «О государственном социальном заказе».

² В публикации использованы результаты исследования по проекту «Укрепление устойчивого и эффективного сотрудничества между государственными структурами и организациями гражданского общества в Кыргызской Республике», реализованного ООО «Каунтерпарт-Шериктеш» в рамках программы фонда Ага Хана «Гражданское общество».

На сегодняшний день инициатива по налаживанию сотрудничества между секторами продолжает исходить в основном от представителей гражданского общества. Оптимально же модель взаимодействия предполагает равное и активное участие всех заинтересованных сторон в рамках их полномочий.

Для устойчивого и эффективного решения взаимных претензий необходимо достижение консенсуса через обсуждение проблем, обмен опытом в области оптимизации усилий. Так, в рамках общественных слушаний по проблемам социального партнерства в рамках проекта «Укрепление устойчивого и эффективного сотрудничества между государственными структурами и организациями гражданского общества в Кыргызской Республике» [2] представители госструктур и НПО из всех регионов страны указали на существующие барьеры, являющиеся препятствиями для налаживания эффективного и долгосрочного партнерства между госструктурами и НПО. Обсуждение существующих в данной сфере проблем участниками фокус-групп в регионах страны включало несколько направлений:

- на чем строится сотрудничество между секторами общества в настоящее время;
- какие проблемы/препятствия стоят на пути построения эффективного межсекторального сотрудничества.

В приведенной ниже таблице представлен сводный анализ барьеров, мешающих эффективному сотрудничеству, а также пути их преодоления.

Барьеры, мешающие эффективному сотрудничеству госструктур и НПО	Пути преодоления барьеров
Несовершенство законодательства в области социального партнерства. Отсутствие контроля исполнения законов на местах, что влечет за собой неэффективность работы	Ревизия нормативно-правовых актов (положений). Разработка эффективных механизмов исполнения законов. Необходимо систематическое повышение правовой грамотности представителей госструктур и НПО
Недопонимание НПО деятельности госструктур/предвзятое отношение госструктур к НПО	Обсуждение и определение взаимных интересов участников сотрудничества. Оценка своих сил и возможностей, выявление слабых и сильных сторон и консолидация усилий по решению той или иной задачи
Частая смена представителей местной власти и, соответственно, их низкая информированность о местном гражданском секторе	Повышение зарплаты госслужащих. Подготовка резерва кадров. Обучение кадров. Проведение совместных мероприятий
Неустойчивость многих НПО в связи с проектным характером деятельности	Поиск долгосрочных путей сотрудничества, области устойчивого взаимодействия (в частности, не обязательно вступать в сотрудничество в рамках одной проектной деятельности, а разработать долгосрочный план взаимодействия согласно уставной деятельности НПО)
Между госучреждениями и профильными/специфическими НПО не всегда разрабатываются совместные планы деятельности по решению того или иного вопроса	Разработка планов совместной деятельности
Результаты мониторинга и оценки проектов НПО/деятельности госструктур совместно не обсуждаются	Повсеместное внедрение системы «прозрачности» деятельности партнеров, а также механизмов устойчивого обмена информацией. Проведение регулярных встреч партнеров

Участники общественных слушаний также обсудили такую форму социального партнерства, как координационные советы, состоящие из представителей госструктур и гражданского общества, и создаваемые при государственных структурах управления. По мнению участников слушаний, эти советы хорошо помогают в координации действий разных секторов, но в некоторых регионах со временем они превратились в инструмент контроля и даже диктата представителей власти над НПО, и, в конце концов, подобный механизм совместной работы начал давать сбои.

Очень важно использование инновационных подходов при решении социальных проблем, предусматривающих участие всех заинтересованных сторон. Так, НПО «Алга» подписывает с представителями госструктур так называемые «меморандумы о партнерстве» (по принципу «люди меняются, соглашения остаются»). В городе Караколе эффективно действует Общественный муниципальный совет, членами которого являются представители городского кенеша (совета) и городских организаций гражданского общества.

Взаимные выгоды от такого сотрудничества получают все стороны процесса, что в итоге обеспечит гармоничное развитие общества.

Общественные обсуждения вопросов социального партнерства

Для оценки состояния социального партнерства госструктур и НПО были использованы результаты обсуждений, проходивших на уровне ряда мероприятий, таких как:

- круглые столы и фокус-группы по социальному партнерству с представителями госструктур и различных секторов гражданского общества в 7 регионах страны в октябре 2007 г. (госструктуры, НПО, бизнес-структуры, профсоюзы, СМИ);
- Национальная конференция по социальному партнерству (февраль 2008 г.);
- наработки межведомственной рабочей группы по проведению анализа законодательства КР в области социального партнерства и разработки рекомендаций по его оптимизации (январь-июнь 2008 г.);
- информационные кампании (ежеквартальные информационные бюллетени, информационные буклеты, отчет по результатам Национальной конференции по социальному партнерству-2008);
- анкетирование 52 экспертов-представителей госструктур и НПО на национальном и местном уровнях.

Активное участие в общественных слушаниях представителей госструктур и НПО однозначно способствовало повышению эффективности взаимодействия партнеров, особенно в части решения остро стоящих социально-экономических проблем. В числе лучших примеров решения социальных проблем можно отметить:

- кампанию по продвижению Закона КР «О государственном социальном заказе» [1];
- проекты АРИС, реализованные в рамках Программы государственных инвестиций;
- разработанную Государственную программу по обеспечению гендерного равенства и утвержденный Национальный план действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007–2010 гг.;
- партнерские проекты по искоренению наихудших форм детского труда, в которые активно вовлечены госструктуры и организации гражданского общества (Госпрограмма КР от 2008 г.);
- создание Общественного муниципального совета в г. Караколе, в состав которого входят представители Каракольского горкенеша и местного гражданского общества.

По итогам общественных слушаний, прошедших в регионах страны осенью 2007 г., 14 февраля 2008 года в г. Бишкеке состоялась Национальная конференция по социальному партнерству, организованная администрацией Президента КР и ОО «Каунтерпарт-Шериктеш» [3]. В работе конференции приняли участие представители администрации Президента КР, аппарата Правительства КР, Жогорку Кенеша КР, заинтересованных министерств и ведомств, а также бизнес-сообщества, профсоюзов, СМИ и НПО из всех областей Кыргызстана. Участники конференции – представители различных секторов гражданского общества и госструктур – ознакомились с результатами круглых столов и фокус-групп в регионах и обсудили пути оптимизации сотрудничества на местном и национальном уровнях.

В связи с важностью дальнейшего развития социального партнерства между правительством и организациями гражданского общества была создана рабочая юридическая группа по проведению экспертизы действующего законодательства в данной области. По итогам обсуждения предложений участников общественных слушаний в регионах (осень 2007 г.) и Национальной конференции по социальному партнерству (февраль 2008 г.) эксперты рабочей группы разработали и внесли свои предложения в ряд законодательных актов, среди них:

- проект Закона о «Государственном социальном заказе»;
- проект нового Налогового кодекса КР;
- проект нового Закона КР «О регистрации юридических лиц».

Успешность усилий рабочей группы очевидна. Так, в июле 2008 года президентом страны подписан Закон КР «О государственном социальном заказе», учтены все предложения во второй редакции проекта Налогового кодекса КР и в проекте Закона КР «О регистрации юридических лиц» (система «единого окна»).

Также одной из положительных сторон сотрудничества можно отметить повышение уровня квалификации партнеров – как представителей государственных органов, так и организаций гражданского общества.

Пример лучшей практики социального партнерства

По единодушному мнению экспертного сообщества, кампания по продвижению законопроекта «О государственном социальном заказе» признана лучшей практикой партнерства между государственными структурами и НПО. В частности, с принятием Закона «О государственном социальном заказе» в стране начал работать один из механизмов социального взаимодействия государства и НКО при решении социально значимых задач. Закон направлен на развитие институтов гражданского общества в Кыргызской Республике, на повышение эффективности использования государственных бюджетных средств, выделяемых для решения социально-экономических проблем, и привлечение некоммерческих организаций к их решению. Суть данного закона заключается в том, что принципы, правила и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на социальные программы реализуются через конкурсный механизм.

Все участники процесса разработки и продвижения данного закона, в частности, Правительство КР, Жогорку Кенеш КР, гражданское общество, внесли свой вклад.

Согласно регламенту Жогорку Кенеша, **законодательный процесс** – строго определенный законом порядок принятия законодательных решений. Он включает в себя несколько процедур, таких как разработка законопроекта, его обсуждение и принятие, подписание и опубликование. В законодательном процессе участвуют только субъекты законодательной инициативы – президент, правительство, депутаты, народ (30 тыс. граждан). Те, кто не являются субъектами за-

конодательной инициативы, могут участвовать в законотворчестве и продвигать свои интересы через субъектов законодательной инициативы.

В случае с Законом «О государственном социальном заказе» субъектом инициативы выступило Правительство КР (докладчик – министр труда и социального развития КР). Однако данный законопроект изначально разрабатывался в тесном сотрудничестве с представителями гражданского общества (не являющимися субъектами законодательной инициативы).

Законопроект «О государственном социальном заказе» поступил в Жогорку Кенеш в 2006 году и был принят парламентом в первом чтении 11 января 2008 года. Текст проекта закона претерпел изменения и дополнения по предложениям группы депутатов действующего ЖК КР, включая и предложения гражданского сектора. В последующем дополненный проект закона как результат совместных усилий депутатов, Министерства труда и социальной защиты КР, гражданского общества был принят на заседании сессии Жогорку Кенеша КР 5 июня 2008 года и затем подписан Президентом КР 21 июля 2008 года. Законодательный процесс в данном случае длился два года, и, по мнению экспертов, качество документа значительно повысилось после его доработки депутатами Жогорку Кенеша 4 созыва (после декабря 2007 года). Вероятно, сыграло роль то, что в состав действующего Жогорку Кенеша КР вошли представители гражданского сектора, которые инициировали и внесли весомые предложения по обеспечению «прозрачности» процесса поддержки социального заказа со стороны государства.

В итоге, в Законе КР «О государственном социальном заказе», явившемся продуктом успешного социального партнерства представителей госструктур (Министерства труда и социальной защиты КР, Жогорку Кенеша КР, Правительства КР) и организаций гражданского общества, нашли отражение важные моменты, в частности:

- ежегодно в бюджете страны будут предусматриваться средства на финансирование проектов по линии государственного социального заказа (такое же право предоставлено органам местного самоуправления);
- проекты по решению социальных проблем будут отбираться на конкурсной основе (тендерная комиссия на 50 % будет состоять из представителей гражданского сектора);
- победители конкурсов – некоммерческие организации – будут получать от государства и органов местного самоуправления гранты на выполнение социальных программ и др.

Выводы

• **В целом уровень достижения консенсуса в обществе** и восприятие властями и НПО стратегий реформ и решений социальных вопросов можно оценить как удовлетворительные. Так, учитывая значимость консолидации государственных структур с гражданским обществом, Правительство Кыргызской Республики недавно создало отдел по работе с общественными организациями. На местном уровне более интенсивно используется потенциал органов местного самоуправления (айыл окмоту). Так, в 472 айыл окмоту страны работает 1700 айыл башчысы (старосты), которые избираются местным сообществом.

• **Значительно расширились возможности для заинтересованных сторон, в частности НПО, высказывать свое мнение и принимать активное участие в процессе разработки политики в социальной сфере, а также принятии решений.** Об этом свидетельствует значимость и популярность общественных слушаний по обсуждению законопроектов в социально-экономической сфере, проводимых как госструктурами, так и НПО. В настоящее время практически все государственные программы разрабатываются при активном участии гражд-

данского общества. Экспертным сообществом на всех уровнях признано, что в случае, когда проекты документов разрабатываются какой-либо одной стороной (либо госструктурой, либо организацией гражданского общества), они получаются «однобокими» и, соответственно, не отвечают реалиям сегодняшнего времени.

- **Уровень эффективности и результативности партнерских усилий в социальной сфере** оценен в 2008 г. 52 экспертами из всех регионов страны как «хороший». Так, 60% опрошенных респондентов оценили партнерские усилия на «хорошо», по 19,2% – на «отлично» и «удовлетворительно», 2% – «неудовлетворительно». Полученные результаты опроса позволяют делать оптимистические прогнозы в отношении динамичного развития социального партнерства в будущем.

- **Внедрение новых идей и методов решения поставленных задач**, а также подходов к решению социальных проблем на местах, предусматривающих участие всех заинтересованных сторон, находит применение практически во всех регионах страны.

Рекомендации

Принимая во внимание, что социальное партнерство как конструктивное взаимодействие различных сил способно обеспечить людям равные возможности для достойной жизни, усилия партнеров должны направляться на эффективную нормотворческую работу. Для ее эффективной реализации необходимо, на наш взгляд, следующее:

1. Систематическое проведение общественной экспертизы законопроектов в социально-экономической сфере через участников Национальной сети по социальному партнерству. Членами данной сети будут представители гражданского общества и законодательной власти КР во всех регионах страны. Основной миссией сети будет компетентное, эффективное и максимально открытое обсуждение участниками законопроектов в социально-экономической сфере, а также обеспечение обратной связи между представителями ГО и депутатами профильных комитетов Жогорку Кенеша КР и их общественными помощниками в регионах страны.

2. Соблюдение взаимного уважения и признания равного статуса всеми участниками нашего социума, что однозначно повлияет на повышение эффективности сотрудничества, в частности, деятельность координационных советов как одной из форм социального партнерства.

3. Систематическое проведение мониторинга и оценки предложений НПО-сектора по внесению изменений и дополнений в законопроекты, рассматриваемые Жогорку Кенешем. Участие членов Национальной сети по социальному партнерству в законодательном процессе совместно с депутатами Жогорку Кенеша однозначно повысит ответственность сторон перед гражданами страны.

Литература

1. Закон КР «О государственном социальном заказе» (2008).
2. Информационные бюллетени № 1, 2, 3, 4 ОО «Каунтерпарт-Шериктеш» по проекту «Укрепление устойчивого и эффективного сотрудничества между государственными структурами и организациями гражданского общества в Кыргызстане», реализованного в рамках программы фонда Ага Хана «Гражданское общество».
3. Отчет о проведении Национальной конференции по социальному партнерству. – Бишкек: ОО Каунтерпарт-Шериктеш, 2008.

4. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Концепции сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти Кыргызской Республики».
5. Современные тенденции и перспективы развития НПО-сектора в Кыргызстане (материалы круглых столов). – Бишкек: Фонд «Сорос-Кыргызстан»; АУЦА. – 60 с.
6. Berk S., Musalimova T., Mamasalieva G., Abdieva B., and Sulaimanova F. (2007). *The Experience of Kyrgyzstan in Developing Partnership between the State and Civil Society Organizations*, “Public Association Counterpart-Sheriktesh”, Bishkek, 2006.



Ноокатбек Идрисов,
юридический консультант,
директор Представительства Международного
центра некоммерческого права в Кыргызстане

Налогообложение некоммерческих организаций в Кыргызской Республике: рекомендации к проекту нового Налогового кодекса

Существование некоммерческих организаций (НКО) в любом государстве невозможно без наличия следующих условий: (1) наличия законодательства, позволяющего достаточно просто создавать НКО, (2) отсутствия серьезных препятствий со стороны государственных органов для осуществления деятельности НКО и (3) наличия легальных возможностей для финансирования деятельности НКО.

Существуют ли легальные возможности для финансирования деятельности НКО в Кыргызстане? Для того чтобы получить ответ на этот вопрос, необходимо проанализировать условия получения некоммерческими организациями доходов из различных источников.

Исходя из сложившейся на сегодняшний день мировой практики, доходы НКО можно условно разделить на три вида:

- 1) собственные доходы (членские взносы, доходы от предпринимательской деятельности, доходы от ценных бумаг и вложенного капитала);
- 2) доходы, получаемые в виде помощи от государства;
- 3) пожертвования физических и юридических лиц, гранты.

Эффективность финансирования НКО зависит от установленного в стране налогового режима по каждому из вышеперечисленных видов доходов.

Источники доходов НКО, которые освобождаются от налогов

В настоящее время Налоговый кодекс Кыргызской Республики (далее – Налоговый кодекс) освобождает от налога на прибыль доходы, полученные в качестве членских и вступительных взносов, безвозмездных, благотворительных пожертвований, грантов, гуманитарной помощи. Эти источники доходов являются традиционными также для НКО в большинстве европейских государств.

Однако определения вышеперечисленных источников доходов в Налоговом кодексе в некоторых случаях не позволяют воспользоваться освобождением доходов от налогов. Например, статья 9 (68) Налогового кодекса определяет членские взносы как «активы, передаваемые лицами, состоящими в некоммерческой организации, основанной на членстве в размере и порядке, предусмотренном в учредительных документах данной организации, при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости». Такое определение на практике приводит к тому, что налоговые органы при проверках обязывают, например, ассоциации водопользователей или гаражные кооперативы, являющиеся некоммерческими организациями, платить 4% налог за оказание платных услуг населе-

нию от членских взносов. Таким образом, налоговые органы признают членские взносы этих НКО как их доходы за предоставленные услуги. Такого рода доходы в международной практике, безусловно, признаются членскими взносами, а для организаций, получивших такие взносы, доход освобождается от налогов.

Налоговый кодекс определяет вступительные взносы¹ аналогично «членским взносам»: «Вступительные взносы – активы, передаваемые лицами при вступлении в некоммерческую организацию, основанную на членстве в размере и порядке, предусмотренном в учредительных документах данной организации, при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости». Так же как и членские, вступительные взносы не должны облагаться налогом.

В Кыргызстане ряд традиционных источников доходов НКО, освобожденных от налогообложения в соответствии с международной практикой, такие, например, как доходы от благотворительного ужина или продажи собственного имущества, в настоящее время подлежат налогообложению. Также в Кыргызстане доходы НКО от любой предпринимательской деятельности облагаются налогом². Налогом облагаются даже доходы от оказания социальных услуг, дефицит которых в настоящее время испытывает и государство и общество, в том числе в случаях, когда доходы от таких услуг полностью реинвестируются в уставную общественно полезную деятельность организаций. К таким организациям относятся, например, музеи или библиотеки, которые не приносят никакой прибыли и потому не являются привлекательными для бизнеса. Вместе с тем, такие организации являются чрезвычайно затратными. В настоящее время не многие некоммерческие организации оказывают такого рода услуги, так как просто не могут себе их позволить. Освобождение доходов, полученных некоммерческими организациями от таких услуг, при соблюдении определенных требований, привлечет большее количество НКО к оказанию подобного рода услуг.

Еще одним традиционным источником, доход из которого в соответствии с международной практикой освобождается от налога на прибыль, является доход НКО от инвестиционной деятельности (так называемый «пассивный» или «процентный» доход). Речь не идет об активной торговле ценными бумагами на бирже или риелторской деятельности. Речь идет о получении доходов по депозитным счетам, от ценных бумаг и паев, находящихся в собственности НКО, и других аналогичных источниках. В настоящее время такие доходы НКО в Кыргызстане облагаются налогом. Между тем, такие известные фонды, как фонд Сороса, фонд МакКартуров или фонд Форда, финансируют благотворительность именно из инвестиционного дохода, пользуясь льготным налогообложением.

Источники доходов НКО, которые облагаются налогами

Практика налогообложения дохода НКО от предпринимательской деятельности в разных государствах различна. Однако многие государства с развитой экономикой: (1) разрешают НКО заниматься предпринимательской деятельностью; (2) как правило, облагают налогом доход от предпринимательской деятельности НКО, за исключением четко определенных случаев, когда доходы от определенных

¹ Статья 9 (69) НК КР.

² «Предпринимательская деятельность – регулярно осуществляемая продажа товаров, оказание услуг или выполнение работ в целях получения прибыли. Предпринимательская деятельность не включает доходы от дарения и пожертвований, доходы от инвестиций, нерегулярной деятельности (например, мероприятий по мобилизации средств), деятельности, осуществляемой с привлечением труда добровольцев, взносы членов и учредителей, а также доходы от продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг по цене, равной или ниже себестоимости, при отсутствии цели извлечения прибыли и когда такая продажа связана с уставными некоммерческими целями организации».

видов такой деятельности и/или на определенных условиях освобождаются от налогов.

В Кыргызстане доходы НКО от предпринимательской деятельности облагаются налогами, за исключением случаев, когда они получены благотворительной организацией от благотворительной деятельности (от продажи товаров и услуг по цене ниже себестоимости или по себестоимости, без намерения извлечь прибыль).

При расчете налога на прибыль Налоговый кодекс не предусматривает раздельного учета доходов и расходов, связанных с налогооблагаемыми и необлагаемыми доходами, который является обязательным в случае, когда у налогоплательщика имеются разные налоговые режимы по доходам из разных источников. Если НКО будет осуществлять предпринимательскую деятельность, доход от которой будет облагаться налогом на прибыль, и в то же время иметь традиционные, необлагаемые налогами доходы (например: членские взносы, пожертвования, гранты), раздельный учет доходов и расходов – единственный путь их администрирования.

Например, можно было бы применять следующий подход: расходы, напрямую связанные с предпринимательской деятельностью, такие, как расходы на производство товаров для последующей продажи, вычитаются полностью. Общие расходы, относящиеся к организации в целом, например, такие как аренда офиса и накладные расходы, заработная плата работников, вычитаются в размере, рассчитанном пропорционально размеру дохода, полученного от предпринимательской деятельности, и дохода, полученного от других источников, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (членские взносы, пожертвования, гранты).

В отношении налогообложения доходов от предпринимательской деятельности НКО могут быть использованы различные подходы, в зависимости от таких факторов, как цели и задачи организации, размер дохода от предпринимательской деятельности и связь между предпринимательской и некоммерческой деятельностью организации (подробнее о различных подходах см. раздел 9.3 Руководства по разработке и применению законов, регулирующих деятельность гражданских организаций³).

Налогообложение благотворительных организаций

Несмотря на то, что в Кыргызстане принят Закон «О меценатстве и благотворительной деятельности» (далее – Закон о благотворительности) и предусмотрены определенные налоговые льготы для благотворительных организаций, число НКО, получивших статус «благотворительной организации»⁴, можно пересчитать по пальцам. Есть несколько причин для этого. Одной из причин является то, что Закон о благотворительности предусматривает слишком жесткие критерии для признания НКО «благотворительной организацией». В соответствии с данным законом, НКО обязана направлять на благотворительные цели 98% своих доходов и только 2% своих доходов может расходовать на свои административные нужды. Данное требование практически невыполнимо. Другой причиной является то, что, согласно Налоговому кодексу, благотворительные организации не пользуют-

³ Руководство по разработке и применению законов, регулирующих деятельность гражданских организаций (2-е издание, Алматы, 2006), подготовлено Международным центром некоммерческого права по заказу Института открытого общества.

⁴ Статья 9 (4) НК КР: «Благотворительная организация – некоммерческая организация: (1) созданная и осуществляющая благотворительную деятельность в соответствии с законодательством о некоммерческих организациях и благотворительной деятельности; (2) не занимающаяся осуществлением деятельности по производству и реализации подакцизных товаров и ведению игорного бизнеса; (3) получившая в установленном порядке документ, выданный налоговыми органами, подтверждающий ее права на налоговые льготы в соответствии со статьями 112 и 145 настоящего Кодекса».

ся значительными льготами, по сравнению с иными НКО, несмотря на то, что они должны соответствовать значительно более строгим требованиям.

Как правило, единственным основанием для существования статуса «благотворительной организации» является специальный налоговый режим для таких организаций. Налоговый режим устанавливается в налоговом законодательстве. Исходя из этого, было бы целесообразно рассмотреть возможность признания Закона о благотворительности утратившим силу и вместо него включить дополнительные нормы по статусу «благотворительной организации» в Налоговый кодекс.

Налогообложение пожертвований физических и юридических лиц

Согласно Налоговому кодексу, совокупный годовой доход физических и юридических лиц может быть уменьшен на 5% (на сумму безвозмездно переданного актива в пользу благотворительной организации). Это достаточно высокий процент, который соответствует обычной международной практике. Однако в условиях Кыргызстана оказалось, что физические и юридические лица не спешат использовать эту льготу. Частично это объясняется тем, что у многих юридических лиц нет налогооблагаемого дохода, который можно было бы уменьшить, в каждом отчетном году. Вместе с тем, у многих юридических лиц есть имущество (подержанные компьютеры или товар), которое они готовы пожертвовать школам, больницам и иным благотворительным организациям. Для того чтобы такие пожертвования сделать более привлекательными для бизнеса, можно было бы позволить рассчитывать размер пожертвования от валовой выручки, например, 0,1% или 0,2%, так, как это делается в Германии (5% от налогооблагаемого дохода или 0,2% от выручки), Финляндии или Португалии. Но такая альтернатива будет иметь смысл только в случае, если вычеты можно будет переносить на следующие налоговые периоды. Если у бизнеса нет налогооблагаемой прибыли в отчетном году, в котором он сделал пожертвование, то прибыль может появиться через год.

В отношении неденежных пожертвований есть несколько серьезных вопросов, которые нужно рассмотреть для того, чтобы у бизнеса был интерес заниматься благотворительностью. Неденежные пожертвования могут осуществляться в виде оказания услуг (например, аренда офиса или юридические консультации), передачи ценных бумаг, собственного подержанного имущества, оборотных средств (товаров), земли или недвижимости, или предметов, имеющих историческую, художественную или культурную ценность, передачи права на использование авторского права и т.д.

Что же касается физических лиц, то в международной практике процент вычета для них по пожертвованиям в пользу благотворительных организаций обычно выше, чем для юридических лиц, в среднем 10–15%. В отличие от юридических лиц физические лица имеют больше свободы при расходовании полученных доходов.

Однако с пожертвованиями физических лиц существует несколько серьезных проблем: (1) как правило, льготой пользуются только единицы, которые заполняют декларацию о доходах, а лицам, получающим заработную плату у нанимателя, трудно воспользоваться льготой из-за отсутствия четких механизмов, прописанных в законодательстве; (2) практика показывает, что льготой интересуются в основном лица с высоким уровнем доходов (имеющие доход не от заработной платы, а, в основном, процентный доход), но им также трудно воспользоваться льготой из-за отсутствия четких законодательных механизмов.

Единый налог или упрощенный режим налогообложения для НКО

В настоящее время в Кыргызстане упрощенный налоговый режим предусмотрен только для субъектов малого бизнеса (индивидуальных предпринимателей

и малых компаний, чей годовой доход не превышает 3 млн. сомов)⁵. Закон предусматривает для субъектов малого предпринимательства уплату единого налога взамен:

- налога на прибыль;
- отчислений в Фонд предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- налога за пользование автомобильными дорогами;
- налога за оказание платных услуг населению и с розничных продаж.

Было бы целесообразно распространить такой режим и на НКО, предоставив им право выбора между обычным налоговым режимом и упрощенным налоговым режимом при осуществлении ими предпринимательской деятельности. Такой подход является обычным в международной практике, например, он широко распространен в Российской Федерации. Возможность выбора упрощенного режима будет способствовать развитию экономической деятельности (как правило, в виде предоставления услуг населению) со стороны НКО. В настоящее время НКО не хотят заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью из-за чрезмерного налогообложения доходов от такой деятельности.

Заключение

Подытоживая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в Кыргызстане условия для легального финансирования НКО имеют существенные недостатки: (1) существующий Налоговый кодекс не способствует получению НКО доходов от предпринимательской деятельности; (2) Закон о благотворительности не позволяет создавать благотворительные организации, в связи с чем теряется смысл того, что Налоговый кодекс предусматривает льготы и поощрения относительно пожертвований физических и юридических лиц в пользу благотворительных организаций. Данные недостатки законодательства приводят к тому, что НКО не получают финансирование из внутригосударственных источников.

В настоящее время в Кыргызстане осуществляется налоговая реформа. Разработан и принят парламентом в первом чтении проект нового Налогового кодекса. Осенью 2008 года проект будет рассматриваться парламентом во втором чтении. Тогда же парламент рассмотрит предложения граждан и организаций. С целью устранения вышеизложенных недостатков Налогового кодекса в части налогообложения НКО Международный центр некоммерческого права, на основе положительной международной практики по налогообложению НКО, подготовил и передал в парламент свои рекомендации (см. Приложение). Эти рекомендации, в целях облегчения их обсуждения в парламенте, изложены в виде проекта постановления парламента о внесении изменений и дополнений в проект нового Налогового кодекса.

Также рекомендуется другим НПО Кыргызстана активно включиться в процесс анализа, обсуждения и лоббирования внесения изменений в проект нового Налогового кодекса КР с целью улучшения условий налогообложения некоммерческих организаций.

⁵ См. Закон Кыргызской Республики «Об упрощенной системе налогообложения субъектов малого предпринимательства» от 7 декабря 2001 года № 102.

**Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики
«О внесении изменений и дополнений в проект Налогового кодекса
Кыргызской Республики и в проект Закона Кыргызской Республики
“О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики”»**

I. Внести в проект Налогового кодекса Кыргызской Республики (утвержденный Постановлением Правительства Кыргызской Республики № __ от 30 мая 2008 года) следующие изменения и дополнения.

1. В абзаце 4 ст. 153 исключить слова **«при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением товаров, работ, услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости».**

2. В абзаце 6 ст. 153 слова **«не преследующим политические цели»** заменить словами **«не участвующими в поддержке политических партий или кандидатов выборных кампаний».**

3. В абзаце 29 ст. 153 исключить слова **«при условии, что такая передача не будет обусловлена встречным предоставлением товаров, работ, услуг члену данной организации бесплатно либо по цене ниже себестоимости».**

4. Дополнить статью 153 пунктом 16 следующего содержания:

«16. Предпринимательская деятельность – регулярно осуществляемая продажа товаров, оказание услуг или выполнение работ в целях получения прибыли. Предпринимательская деятельность не включает доходы от дарения и пожертвований, доходы от инвестиций, нерегулярной деятельности (например, мероприятий по мобилизации средств), деятельности, осуществляемой с привлечением труда добровольцев, взносы членов и учредителей, а также доходы от продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг по цене, равной или ниже себестоимости, при отсутствии цели извлечения прибыли и когда такая продажа связана с уставными некоммерческими целями организации».

5. Дополнить статью 153 пунктом 20 следующего содержания:

«20. Связанные лица – лица, имеющие родственные или иные особые отношения с заинтересованными лицами (учредителями, членами, участниками, членами органов управления и сотрудниками организации), когда такие отношения могут влиять на условия или экономические результаты деятельности организации. К таким отношениям относятся следующие отношения с участием заинтересованных лиц:

- отношения между учредителями (партнерами) в одном и том же предприятии,
- когда одно лицо находится в подчинении у другого лица в связи со служебной или предпринимательской деятельностью,
- лица совместно контролируют третье лицо,
- лица являются родственниками.

Для целей Налогового кодекса под родственниками понимаются:

- муж (жена), дети, родители,
- сестры, братья (кровные или нет), бабушки и дедушки,

– совместно проживающие и ведущие общее хозяйство партнеры, не находящиеся в брачных отношениях».

6. Изменить нумерацию пунктов 16–18 статьи 153 на пункты 17–19, а также пунктов 19–30 на пункты 21–32.

7. Абзац 3 пункта 1 ст. 189 исключить. Изменить нумерацию абзацев 4–9 пункта 1 ст. 189 на 3–8.

8. Ст. 208 исключить, соответственно изменить нумерацию статей проекта кодекса.

9. Абзац 1 пункта 1 ст. 212 исключить. Изменить нумерацию абзацев 2–6 пункта 1 ст. 212 на 1–5.

10. Ст. 251 исключить, соответственно изменить нумерацию статей проекта кодекса.

11. Ст. 252 исключить, соответственно изменить нумерацию статей проекта кодекса.

12. Абзац 4 пункта ст. 315 исключить.

13. Из абзаца 5 пункта ст. 343 исключить слова «организаций инвалидов» и «благотворительных организаций».

14. Дополнить РАЗДЕЛ XVI. СПЕЦИАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ РЕЖИМЫ проекта Налогового кодекса Главой 58. «Налогообложение некоммерческих организаций (НКО). Особенности налогообложения юридических и физических лиц в связи с их взаимоотношениями с НКО» со статьями 394–401 следующего содержания:

**«Глава 58. Налогообложение некоммерческих организаций (НКО).
Особенности налогообложения юридических и физических лиц,
в связи с их взаимоотношениями с НКО**

Статья 394. Источники доходов некоммерческих организаций, которые облагаются налогами

Некоммерческие организации по доходам от предпринимательской деятельности уплачивают все налоги аналогично коммерческим организациям, за исключением случаев, предусмотренных в статье 396 настоящего кодекса, и предпринимательской деятельности, осуществляемой некоммерческими организациями, которые приобретают статус благотворительных организаций в соответствии с требованиями, установленными в настоящем кодексе.

Статья 395. Учет доходов и расходов некоммерческих организаций

1. Некоммерческие организации, если они осуществляют предпринимательскую деятельность, доход от которой облагается налогом, ведут отдельный учет доходов и расходов от предпринимательской деятельности, а также доходов и расходов от других источников, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

2. При расчете налога на прибыль расходы, напрямую связанные с предпринимательской деятельностью некоммерческих организаций, такие, как расходы на производство товаров для последующей продажи, подлежат вычету в полном размере. Общие расходы, относящиеся к организации в целом, например, такие как аренда офиса и накладные расходы, заработная плата работников и другие расходы, подлежат вычету в размере, рассчитанном пропорционально размеру дохода, полученного от предпринимательской деятельности, и дохода, получен-

ного от других источников, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Статья 396. Источники доходов некоммерческих организаций, которые освобождаются от налогов

1. Ниже перечисленные доходы некоммерческих организаций освобождаются от косвенных налогов, в том числе НДС, налога с продаж и других:

- 1) членские и вступительные взносы, если их уплата предусмотрена уставом организации и организация ведет учет своих членов;
- 2) гранты;
- 3) безвозмездно передаваемые активы (пожертвования), в том числе деньги, товары, услуги и работы, при условии их использования в уставных целях;
- 4) дотации или субсидии, полученные из государственного или местного бюджетов, государственных целевых фондов или в рамках гуманитарной или технической помощи;
- 5) гуманитарная помощь;
- 6) оплата за следующие услуги, оказываемые НКО в соответствии с уставными некоммерческими целями, доход от которых реинвестируется в эту деятельность или иную некоммерческую уставную деятельность организации:
 - а) поставки товаров, работ и услуг, осуществляемые некоммерческими организациями для государственных органов и учреждений;
 - б) поставки товаров, работ и услуг, осуществляемые некоммерческими организациями для социального обеспечения и защиты детей, инвалидов или малообеспеченных граждан;
 - в) поставки услуг, осуществляемые некоммерческими организациями в сфере здравоохранения, образования, науки, культуры (исключительно услуги музеев, картинных галерей, театров и библиотек) и любительского спорта;
 - г) услуги по поставке поливной воды и иные услуги в рамках уставной деятельности, оказываемые ассоциациями водопользователей для своих членов;
 - д) услуги по ремонту и содержанию многоквартирных домов, оказываемые товариществами собственников жилья, жилищно-строительными (жилищными) кооперативами, домоуправлениями, а также коммунальные услуги, предоставляемые перечисленными некоммерческими организациями жильцам многоквартирных домов.

2. Доходы некоммерческих организаций, полученные из источников, перечисленных в части 1 настоящей статьи, в целях освобождения от налога на прибыль, при определении налогооблагаемой базы по налогу на прибыль, не включаются в их совокупный годовой доход.

3. Процентные (инвестиционные) доходы некоммерческих организаций (включая, но не ограничиваясь доходами по банковским депозитам, долговым инструментам и оборотным ценным бумагам, аренде, роялти) освобождаются от налога на прибыль, если расходуются на уставную некоммерческую деятельность этих организаций.

4. Доходы, полученные от нерегулярных мероприятий по мобилизации средств на уставную некоммерческую деятельность, в результате отчуждения собственного имущества, стоящего на балансе организации, а также в результате

деятельности, осуществляемой с привлечением труда добровольцев, освобождаются от налога на прибыль и иных налогов.

5. Процентные доходы кредитных союзов от предоставленных кредитов своим членам освобождаются от налога на прибыль.

Статья 397. Статус благотворительной организации

1. Некоммерческие организации, зарегистрированные в организационно-правовой форме «общественное объединение», «фонд», «учреждение», «объединение юридических лиц», «жамаат (община)», могут быть признаны «благотворительными организациями» (далее – БО), если (а) они имеют, по крайней мере, один год опыта общественно полезной работы со дня их постановки на учет в налоговых органах; (б) в их уставах предусмотрено, что доход, полученный от деятельности организации, не направляется в пользу своих учредителей, членов, участников, инициаторов создания и сотрудников, а также связанных с ними лиц; (в) они в течение одного года до дня подачи заявления о предоставлении статуса БО не имели текущей задолженности по налогам и административные взыскания; (г) основными целями их создания и деятельности являются одна или несколько общественно полезных целей, перечисленных ниже и (д) они не менее 50 % своих доходов направляют на следующие общественно полезные цели:

- 1) благотворительность, в том числе социальная поддержка и защита граждан, улучшение материального положения малообеспеченных, социальная реабилитация безработных, инвалидов и других лиц, которые в силу своих физических и (или) интеллектуальных особенностей, иных обстоятельств не способны самостоятельно реализовать свои права и законные интересы;
- 2) помощь пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов;
- 3) помощь беженцам и вынужденным переселенцам;
- 4) укрепление мира, дружбы и согласия между народами, предотвращение социальных, национальных, религиозных конфликтов;
- 5) развитие образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовное развитие личности;
- 6) социально-экономическое развитие;
- 7) защита детей, молодежи и других социально уязвимых слоев населения;
- 8) защита прав потребителей;
- 9) борьба с бедностью;
- 10) медицинская помощь;
- 11) развитие демократии, защита прав человека и граждан, построение правового государства;
- 12) ликвидация дискриминации, основанной на расовой, гендерной, этнической, религиозной или любой, объявленной вне закона форме дискриминации;
- 13) профилактика и охрана здоровья граждан, пропаганда здорового образа жизни;
- 14) развитие физической культуры и спорта;
- 15) охрана окружающей природной среды и защита животных;
- 16) охрана и содержание зданий, объектов и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, исторических памятников, а также мест захоронения.

2. Статус БО предоставляется некоммерческой организации налоговым органом по месту ее регистрации в качестве налогоплательщика на основании заявления. Заявление должно содержать следующую информацию:

- наименование организации;
- организационно-правовая форма, дата регистрации и регистрационный номер;
- основные цели создания и деятельности;
- адрес организации и контактное лицо.

3. К заявлению должны быть приложены следующие документы:

- копия устава организации;
- копия Свидетельства о регистрации в качестве юридического лица.

4. Территориальные налоговые органы, получив соответствующее заявление от некоммерческой организации, в течение десяти рабочих дней выдают ей Сертификат о том, что некоммерческая организация признается БО.

5. Налоговый орган самостоятельно проверяет наличие административных правонарушений у некоммерческой организации. Если некоммерческая организация имела административное нарушение, которое не было оспорено организацией, некоммерческая организация может повторно подать заявление о предоставлении ей статуса БО по истечении одного года со дня привлечения к административной ответственности.

6. Средства, направленные на общественно полезные цели, могут включать в себя заработную плату и другие расходы, прямо связанные с осуществлением деятельности в общественно полезных целях.

7. БО не вправе расходовать свои средства и использовать свое имущество для поддержки политических партий, лиц, участвующих в выборах, а также коммерческих предприятий.

8. Ежегодно, не позднее 15 апреля, БО составляет письменный финансовый отчет, который должен предоставляться общественности по ее запросу и в котором должна содержаться информация об источниках полученных средств, суммах, полученных из разных источников, и то, на какие цели БО потратила полученные средства.

9. В случаях обнаружения факта несоблюдения некоммерческой организацией, получившей статус БО, требований для БО налоговые органы могут отозвать Сертификат о признании данной некоммерческой организации БО, в этом случае (1) организация лишается специальных налоговых льгот, предусмотренных для БО, (2) организация и ее руководство могут быть привлечены к ответственности согласно законодательству Кыргызской Республики.

10. Решение налогового органа об отзыве Сертификата о признании некоммерческой организации БО, о лишении налоговых льгот и привлечении данной организации или ее должностных лиц к ответственности может быть обжаловано в вышестоящем налоговом органе либо в суде.

11. Некоммерческая организация, приобретающая статус БО, вправе добровольно в любое время отказаться от статуса БО, путем подачи соответствующего письменного заявления в территориальный налоговый орган и возврата Сертификата. В таком случае некоммерческая организация теряет статус БО со дня подачи соответствующего заявления.

12. Аннулирование Сертификата (при добровольном отказе от статуса БО или отзыве Сертификата) лишает некоммерческую организацию специальных налоговых льгот, предусмотренных для БО, но не освобождает от обязательств в отношении денег и имущества, полученных в то время, когда организация являлась сертифицированной в качестве БО, и в том числе не отменяет требований об отчетности в отношении этих денег или имущества. Пожертвования, сделанные

физическими и юридическими лицами в пользу БО до момента аннулирования Сертификата, подлежат вычету.

Статья 398. Особенности налогообложения БО

1. Прибыль БО облагается по нулевой ставке.

2. БО освобождается от налога на добавленную стоимость (НДС) на импорт, на товары, материалы и оборудование, импортируемые БО или для БО и (а) потребляемые БО в связи с ее общественно полезной деятельностью, (б) используемые БО в течение не менее трех лет для общественно полезной деятельности, или (в) распространяемые бесплатно в связи с общественно полезной деятельностью.

3. БО освобождается от налога с продаж, налога на имущество и земельного налога.

Статья 399. Налогообложение пожертвований физических и юридических лиц

1. Совокупный годовой доход юридических лиц (при уплате налога на прибыль) уменьшается на сумму стоимости безвозмездно переданных активов, включая денежные средства и имущество (по балансовой стоимости), а также расходы, фактически понесенные в связи с выполнением работ и оказанием услуг на безвозмездной основе в пользу БО в течение налогового года в размере, не превышающем 5% налогооблагаемого дохода, или 0,2% от валового дохода (выручки), при условии, что эти активы не были использованы в пользу передавшего их юридического лица.

2. Совокупный годовой доход физических лиц (при уплате подоходного налога) уменьшается на сумму стоимости безвозмездно переданных активов, включая денежные средства и имущество, а также расходы, фактически понесенные в связи с выполнением работ и оказанием услуг на безвозмездной основе в пользу БО в течение налогового года в размере, не превышающем 10 % налогооблагаемого дохода, при условии, что эти активы не были использованы в пользу передавшего их физического лица.

3. Основанием для уменьшения годового дохода физических и юридических лиц являются копии Сертификата БО и письменного документа о передаче активов в пользу данной БО (квитанция об уплате наличными, платежное поручение, акт приема-передачи имущества и т.п.).

4. Пожертвования, превышающие суммы, разрешенные для уменьшения налогооблагаемого дохода в соответствующем фискальном году, могут быть перенесены на следующие годы и вычтены из налогооблагаемого дохода налогоплательщика в течение пяти лет.

5. В случае, когда физическое лицо заполняет годовую декларацию о доходах, оно может воспользоваться льготой по вычету пожертвований из налогооблагаемого дохода во время заполнения декларации о доходах. В этом случае физическое лицо должно приложить к декларации копию Сертификата БО и квитанцию от БО, удостоверяющую, что она получила пожертвование от данного физического лица.

6. Физические лица, у которых налоги от доходов удерживаются и перечисляются в государственный бюджет источником выплаты дохода (например, лица, работающие по трудовым договорам, или лица, получающие процентные доходы по банковским вкладам или ценным бумагам, и т.п.), могут воспользоваться налоговыми вычетами от пожертвований в пользу БО в следующем порядке:

- (1) написать заявление источнику выплаты дохода о перечислении части его дохода в пользу БО в виде пожертвования от его имени и вычете этой суммы из его налогооблагаемого дохода. К заявлению прикладывается копия Сертификата БО. В заявлении лицо указывает наименование БО, в пользу которой должно производиться перечисление, цели пожертвования (если оно посчитает необходимым указать), размер пожертвования. Источник выплаты дохода физическому лицу производит соответствующее перечисление в качестве пожертвования от физического лица и вычитает эту сумму из его налогооблагаемого дохода в пределах, указанных в настоящем кодексе;
- (2) внести пожертвование наличными в кассу БО и написать заявление источнику выплаты дохода о вычете этой суммы из его налогооблагаемого дохода. К заявлению прикладывается копия Сертификата БО. В заявлении лицо указывает наименование БО в пользу которой осуществлено пожертвование, цели пожертвования (если оно посчитает необходимым указать), размер пожертвования. Источник выплаты дохода обязан, на основании заявления и предоставленных документов, сделать перерасчет по сумме подоходного налога, подлежащего уплате в бюджет в отчетном периоде, уменьшить налогооблагаемый доход на сумму пожертвования в пределах, указанных в настоящем кодексе.

7. НДС, уплаченный юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за все поставки товаров, работ и услуг благотворительным организациям на безвозмездной основе, подлежит зачету так же, как при обычной коммерческой поставке.

8. Юридические лица освобождаются от налога на имущество, если имущество было передано в безвозмездное пользование БО.

9. Физические лица освобождаются от налога на имущество, налога на землю, – если имущество и земля переданы в безвозмездное пользование или в собственность БО.

Статья 400. Освобождение от налогов физических лиц по доходам, полученным от государства или НКО в виде помощи или в качестве компенсации за участие в некоммерческой деятельности

Следующие доходы физических лиц не включаются в совокупный налогооблагаемый доход при расчете их подоходного налога:

1) безвозмездно передаваемые активы (пожертвования) от государства или БО лицам, нуждающимся в социальной реабилитации или адаптации, медицинской помощи, лицам с доходами ниже прожиточного уровня, в том числе:

- а) инвалидам и участникам Великой Отечественной войны, войны в Афганистане и в других странах, а также инвалидам I и II групп;
- б) жертвам и членам семей, пострадавшим в результате войны или военных действий, несчастного случая, природных или техногенных катастроф, эпидемий и эпизоотии;
- в) престарелым;
- г) сиротам;
- д) семьям, потерявшим кормильца;
- е) беженцам и перемещенным лицам;
- ж) лицам, нуждающимся в медицинской помощи;
- з) одаренным или талантливым лицам для дальнейшего развития их способностей;

2) безвозмездно передаваемые активы от некоммерческих организаций физическим лицам, компенсирующие расходы последних за разовое участие в устав-

ной некоммерческой деятельности этих организаций (например, компенсация физическому лицу транспортных расходов, расходов на питание, канцелярские товары и иных расходов для участия в тренинге, проведенном некоммерческой организацией).

Статья 401. Упрощенная система налогообложения налогоплательщиков на основе единого налога для некоммерческих организаций

Некоммерческие организации, при осуществлении ими предпринимательской деятельности, так же как субъекты малого бизнеса, имеют право осуществлять свою предпринимательскую деятельность путем перехода на единый налог или упрощенный налоговый режим на тех же условиях, что и субъекты малого бизнеса».

II. Внести в проект Закона Кыргызской Республики «О введении в действие Налогового кодекса Кыргызской Республики» следующие изменения и дополнения:

1) Дополнить пункт 1 ст. 10 (где говорится о том, что с введением в действие Налогового кодекса следует «признать утратившими силу следующие законы Кыргызской Республики») новым абзацем следующего содержания:

– Закон Кыргызской Республики «О меценатстве и благотворительной деятельности» от 6 ноября 1999 года № 119.



*Каныкей Жайлообаева,
соискатель степени доктора в области социологии,
Эдинбургский университет, Великобритания*

Усиление обязательств государства – ключ к эффективным взаимоотношениям между правительством и сектором НПО в Кыргызстане

В Кыргызстане отношения между правительством и НПО находятся на стадии зарождения. Хотя в сотрудничестве между этими акторами наметился значительный прогресс, существует немало препятствий для развития более эффективных отношений между ними. В данной аналитической статье¹ освещаются барьеры, мешающие правительству и его учреждениям установить и развивать успешные партнерские отношения с НПО.

В ходе исследования было выявлено, что правительство и его различные учреждения на всех уровнях (национальном, региональном и местном) сталкиваются с общей для них проблемой: им не хватает ясной государственной политики, определяющей основные принципы сотрудничества с НПО. Иными словами, отсутствуют основные правила, на которые правительственные учреждения независимо от сферы и масштаба своей деятельности могли бы опираться при работе с НПО.

Более того, изучение имеющихся в наличии правовых документов, регулирующих отношения между правительством и НПО, убеждает в том, что отсутствие государственной политики в данной сфере – это лишь половина проблемы. Выяснилось, что правительство уже пыталось создать государственную программу по поддержке НПО. Однако эта инициатива не имела успеха, поскольку у правительства было недостаточно обязательств в отношении ее реализации и контроля.

Таким образом, существуют две взаимосвязанные проблемы, с которыми правительство и его учреждения сталкиваются во всех сферах и на всех уровнях: 1) отсутствует общая государственная политика по работе с НПО и 2) нет соответствующих механизмов для осуществления политики и программ поддержки НПО.

Формулировка проблемы: отношения между правительством и НПО в Кыргызстане

Между тем, среди стран Центральной Азии именно в Кыргызстане отмечаются наиболее развитые отношения между правительством и сектором НПО. Пра-

¹ Статья основана на материалах докторского исследования, посвященного сектору НПО в Кыргызстане и его отношениям с правительством республики. Исследование проводилось с сентября 2007 по май 2008 г. Объектами исследования стали около 50 НПО из разных регионов Кыргызстана (Бишкек, Ош, Иссык-Ата, Каракульджа и др.). Помимо этого был рассмотрен ряд документов об отношениях между правительством и НПО.

вительство Кыргызстана создало условия, которые в достаточной степени способствуют появлению и развитию НПО: у них нет трудностей с регистрацией и осуществлением своей деятельности. Более того, в течение последних десяти лет правительство и его учреждения работают с НПО. Отмечены успешные случаи сотрудничества между правительством и НПО по различным вопросам (гендерные проблемы, преодоление бедности, охрана окружающей среды и др.) и на всех уровнях (национальном, региональном и местном) [1].

Однако число примеров успешного сотрудничества правительственных структур и сектора НПО ограничено. Исследование выявило, что причина этого в том, что правительству недостает интегрированной политики по работе с НПО. Как правило, наиболее тесное и результативное сотрудничество правительственных учреждений с НПО, независимо от сферы и масштаба их деятельности, устанавливается в рамках проектов, финансируемых донорами. Поскольку доноры предпочитают финансировать разовые и краткосрочные проекты, то и отношения между правительством и НПО обычно носят временный, непродолжительный характер. Следует отметить, что когда доноры требовали, чтобы НПО вовлекали в свои проекты правительственные учреждения, то в первую очередь именно донорские гранты являлись большим стимулом к установлению сотруднических отношений между правительством и НПО.

Как показали результаты исследования, правительственные учреждения на всех уровнях располагают лишь небольшим количеством рекомендаций, на которые можно опираться при работе с НПО. Следовательно, они не знают, как повысить эффективность работы с НПО.

В ходе исследования сложилось мнение, что правительственные учреждения по большей части не доверяют НПО и не заинтересованы в работе с ними, потому что они плохо информированы о НПО и их деятельности. В общем и целом идея о сотрудничестве с НПО оказалась новым феноменом для правительства и его учреждений, поскольку НПО появились в стране только после обретения ею независимости. В связи с этим правительству необходимо разработать ясную политику сотрудничества с НПО, которая бы обеспечила правительственные учреждения в различных сферах и на всех уровнях основными принципами построения отношений с НПО. Отсутствие такой политики на государственном уровне привело к тому, что отношения между правительством и НПО носят бессистемный, а иногда и дискриминационный характер.

Правительство и его учреждения предпочитают работать с теми НПО, которые занимаются социальными проблемами населения. А вот к группам гражданских активистов, более активных в выработке политического курса и правозащитной деятельности, критикующих правительство, особенно в связи с нарушением прав граждан, правительство и его учреждения относятся иначе. По сравнению с НПО, занимающимися социальным обслуживанием населения, группы гражданских активистов сталкиваются с большим числом проблем, создаваемых правительственными учреждениями, такими как подрыв инициатив НПО, отказ в перерегистрации и др. Так, один из интервьюируемых участников группы гражданских активистов рассказал, что их группу занесли в «черный список» за излишнюю критику правительственного учреждения, ответственного за людей, находящихся в заключении, и что их группе было отказано в сотрудничестве в будущем.

Правительство и его учреждения, особенно на уровне министерств, вовлекают представителей НПО в различные рабочие группы и комитеты для принятия совместных решений. Однако принцип и процедура отбора НПО в таких случаях совершенно не ясны. Некоторые из интервьюируемых представителей НПО отметили, что участвовали в различных государственных комитетах, но не смогли

объяснить, как и почему их включили в состав этих комитетов. Отсутствие ясных процедур отбора подрывает принципы демократического принятия решений. Было бы естественным ожидать, что для работы в различных комитетах по принятию решений НПО будут отбираться в ходе открытого конкурса.

Предыдущий опыт: концепция сотрудничества между правительством и НПО

Ранее правительство предпринимало попытку создания программы поддержки НПО. В 2004 г. Президент Кыргызской Республики подписал постановление об одобрении Концепции сотрудничества между правительством и НПО [7]. Главной целью концепции являлось усиление поддержки НПО со стороны правительства. Был поставлен ряд задач: 1) улучшение системы взаимодействия и сотрудничества между правительством и НПО; 2) создание условий, способствующих увеличению числа гражданских инициатив; 3) финансирование социально ориентированных программ НПО посредством предоставления им государственных заказов; 4) создание консультативных советов по взаимодействию между правительством и НПО; 5) проведение совместных мероприятий с участием правительства и НПО (конференций, круглых столов, семинаров, тренингов по социальным проблемам, благотворительных акций, культурно-массовых кампаний и др.); 6) обеспечение информационной поддержки НПО (т.е. помощь НПО в освещении их деятельности).

В целом данная концепция обладает большим потенциалом, и она могла бы послужить хорошей правовой основой для эффективного сотрудничества между правительством и НПО. Однако в концепции провозглашаются слишком общие цели и задачи по улучшению правительственной поддержки в отношении НПО, и при этом отсутствуют реальные механизмы претворения в жизнь поставленных целей и задач. Рабочая группа под руководством Министерства юстиции должна была разработать Программу государственной поддержки НПО и план действий по ее осуществлению (по данным интервью). К сожалению, этого не произошло. Отсутствие данных ключевых документов сделало концепцию во многом декларативной, она не стала руководством к действию. Возможно, это произошло вследствие того, что рабочая группа, которая была ответственна за разработку документов, не взяла на себя достаточно обязательств. Более того, никто в правительстве не отслеживал реализацию положений концепции.

Тем не менее, различные правительственные учреждения и представители НПО внесли свой вклад в осуществление некоторых целей и задач концепции. С 2006 г. Министерство труда и социальной защиты совместно с представителями НПО лоббировало Закон о социальном заказе [3]. Данный закон является институциональным механизмом, который определяет, как государство может обеспечить финансирование НПО. В июне 2008 г. закон был, наконец, принят кыргызским парламентом. НПО возлагают на этот закон большие надежды, поскольку считают, что благодаря ему в секторе НПО может быть достигнута финансовая стабильность.

Концепция нацеливает правительство и НПО на проведение совместных мероприятий, таких как конференции, круглые столы и др. По данным исследования, это наиболее распространенная форма взаимодействия между правительством и НПО в Кыргызстане на всех уровнях и во всех сферах. Однако трудно утверждать, что проведение таких совместных мероприятий вызвано именно стремлением следовать принятой концепции, поскольку существуют и другие факторы, которые, возможно, в большей мере побуждают НПО сотрудничать с правительством и влиять на принятие решений. Один из основных факторов этого плана – донорские гранты. Во-вторых, немаловажно то, что НПО пришли к

пониманию того, что любую проблему можно решить только благодаря тесной работе с правительством, следовательно, их взаимодействие с правительством и политическая активность в последнее время возросли.

Большинство интервьюируемых представителей НПО отмечали, что какие бы усилия для решения проблем они ни прилагали, они не могли решить их, потому что имели дело с последствиями проблем, а не с их причинами. Главная причина большинства проблем – это несовершенное законодательство или неудачная политика, поэтому, по словам интервьюируемых, сейчас они больше стремятся влиять на процесс выработки политического курса. Примерами этого являлись демонстрации, проводимые группами гражданских активистов в течение всего 2006 г.

Помимо названной концепции имеется еще один законодательный документ, затрагивающий вопросы взаимодействия правительства и НПО. Это Закон о некоммерческих организациях (НКО), принятый в октябре 1999 г. [2], в соответствии с которым правительство может оказывать поддержку НПО, обеспечивая их финансами для выполнения программ, осуществляемых в интересах общества, и любыми другими способами, не запрещенными законом (статья 5). Однако данный закон не содержит конкретных указаний, как правительство должно обеспечивать финансирование. Иными словами в нем не хватает механизмов исполнения.

Заключая сказанное, следует подчеркнуть, что у правительства и НПО имеется положительный опыт совместной работы, однако в большинстве случаев он был мелкомасштабным и краткосрочным по причине отсутствия ясной государственной политики в данной сфере отношений.

Рекомендации

Изучение отношений между правительством и НПО в Кыргызстане позволило прийти к заключению, что отсутствие государственной политики по работе с НПО является серьезным барьером, препятствующим построению более продуктивного сотрудничества между правительством и НПО. Решение данной проблемы, возможно, кажется очевидным. Правительству необходимо разработать ясную для его учреждений на всех уровнях политику, которая бы вооружила их основными принципами работы с сектором НПО на недискриминационной, систематической и регулярной основе. Однако необходимо принимать во внимание уроки прошлого, в частности то, что получилось с концепцией правительства по сотрудничеству с НПО.

Приведенный выше обзор концепции и результатов ее реализации указывает на то, что правительству следует в большей мере участвовать в реализации принятых им правовых документов по сотрудничеству с НПО. Иными словами, правительство должно предлагать не только инициативы, но и институциональные механизмы, обеспечивающие реализацию этих инициатив.

Исходя из этого, предлагается создать Государственный департамент по связям с НПО. Департамент будет входить в состав правительства. Основной его обязанностью станет координация разработки и применения на практике правовых документов, регулирующих отношения между правительством и НПО, таких как концепции, постановления, программы, законы и политические стратегии. Департамент обеспечит создание должной правовой базы для развития отношений между правительством и НПО и соответствующее ее применение. Правительственные учреждения любого уровня смогут получать необходимую информацию о правовых документах по связям с НПО.

Государственный департамент по связям с НПО будет заниматься также информированием представителей сектора НПО о правовых документах, регулирующих отношения между правительством и НПО. Если НПО будут осве-

домлены об этих документах, они смогут опираться на них в своей работе с правительственными учреждениями. Кроме того, департамент будет обеспечивать все правительственные учреждения информацией о НПО посредством ведения соответствующей базы данных, что повысит их осведомленность об НПО и их деятельности.

Трудности предложенной инициативы

Несмотря на то, что в предложении о создании Государственного департамента по связям с НПО заключен большой потенциал, оно несет в себе и некоторые риски. Первый риск состоит в том, что департамент может просто продвигать интересы правительства и его учреждений при разработке и исполнении правовых документов, касающихся отношений между правительством и НПО, не принимая во внимание интересы последних. Второй риск заключается в том, что правительство может использовать департамент по связям с НПО в иных целях, например, для вмешательства в деятельность сектора НПО с целью его контроля. Третий риск связан с тем, что НПО и их представители могут отказаться сотрудничать с департаментом вследствие боязни контроля со стороны государства.

На данный момент, несмотря на упомянутые риски, создание такого департамента в Кыргызстане представляется наилучшим вариантом, который есть у правительства для улучшения отношений с НПО. Уже было пояснено, что проблема заключается в отсутствии у правительства всеобъемлющей политики по работе с НПО, поэтому сотрудничество правительственных учреждений с НПО обычно носит нескоординированный и незапланированный характер. Более того, предыдущая попытка правительства разработать подобную политическую стратегию показала, что существует необходимость в создании институционального механизма для координации разработки и исполнения правовых документов по работе с НПО. Государственный департамент по связям с НПО послужит таким механизмом и обеспечит должную разработку и соответствующее исполнение правовых документов, регламентирующих отношения между правительством и НПО. Кроме того, он будет распространять соответствующую информацию как среди правительственных учреждений на всех уровнях, так и в секторе НПО, способствуя лучшей осведомленности сторон о деятельности друг друга и расширению их сотрудничества.

В заключение я хочу выразить благодарность г-ну Ноокатбеку Идрисову, юридическому консультанту, директору представительства Международного центра некоммерческого права в Кыргызстане. Его комментарии относительно законодательной основы отношений между правительством и НПО оказались очень полезными. Также я выражаю благодарность всем моим респондентам, которые поделились со мной своим опытом и информацией.

Литература

1. Берк С., Мусалимова Т., Мамасалиева Г., Абдиева Б. и Сулайманова Ф. Опыт Кыргызстана в развитии партнерства между государством и организациями гражданского общества. – Бишкек: Алтын тамга, 2007.
2. Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях». – Доступен в Интернете [<http://legislationline.org/legislation.php?tid=2&lid=1230&less=false>], доступ 3 мая 2008 г.
3. Закон КР «О социальном государственном заказе» (законопроект). – Доступен в Интернете [http://www.acssc.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=714&Itemid=124], доступ 5 мая 2008 г.

4. Закон КР «О социальном партнерстве» – Информационно-правовая система «Токтом».
5. Информационный бюллетень № 1 и 2 Каунтерпарт-Шериктеш (ноябрь 2007 г.) об усилении стабильного и эффективного сотрудничества между правительственными учреждениями и организациями гражданского общества в Кыргызстане. – Доступен в Интернете [http://sheriktesh.org/books/bulletin1_ru.pdf] и [http://sheriktesh.org/books/bulletin2_ru.pdf], доступ 2 мая 2008 г.
6. Обзор регулирования НПО в Кыргызстане. – Доступен в Интернете [<http://www.legislationline.org/ru/?tid=3&jid=29&less=false>], доступ 3 мая 2008 г.
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Концепции сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти Кыргызской Республики». – Информационный Центр «Токтом».



*Чинара Эсенгул,
координатор проектов
Центра социальных исследований, АУЦА*

Политические уроки: институционализация диалога между неправительственными организациями и правительством

Институционализация диалога между правительством и неправительственными организациями играет важную роль в обеспечении эффективности процесса принятия политических решений. Между тем пока еще ни одна модель институционализации не была тщательно проработана и широко признана. В разных странах существуют разные формы диалога.

В большинстве случаев институционализация диалогов подразумевает наличие трех главных элементов в качестве основы для продуктивного сотрудничества между правительственными и неправительственными организациями: 1) органа в правительстве или должностного лица, ответственного за работу с третьим сектором; 2) программы или стратегии, отражающих правительственное видение отношений с НПО; 3) соглашения или других письменных договоров между первым и третьим секторами [13, с. 20].

В настоящей статье рассматриваются названные выше элементы институционализации в контексте Кыргызстана и опыта Польши. Цель статьи – представить определенные агентства, структуры, процедуры и механизмы, а также дать практические рекомендации по улучшению диалога между НПО и правительством¹. Практические рекомендации могут представлять интерес как для правительственных чиновников, так и для руководителей НПО, общественных деятелей и всех, кто занимается данной проблемой с научной и практической точек зрения².

Основная проблема заключается в отсутствии стабильных, систематических и нормативных форм и процедур диалога между секторами. Остается открытым вопрос: обеспечит ли наличие вышеупомянутых элементов институционализации основу для эффективного диалога?

Очевидно, что данная проблема существует в силу многих причин. Среди них можно выделить контекстные и субстанциональные причины в зависимости от позиций анализирующего.

¹ В данной статье «гражданское общество» определяется как единство трех секторов общества: государственных, коммерческих и неправительственных (некоммерческих) организаций. Основное внимание в статье концентрируется на роли и деятельности НПО, т.к. они являются наиболее активными участниками гражданского общества Кыргызстана.

² Автор выражает благодарность Институту общественной политики Польши, Центру общественной политики в Кыргызстане, а также всем участникам опроса в Польше и Кыргызстане. Написание данной статьи стало возможным благодаря их поддержке и сотрудничеству.

«Субстанциональные» причины

С первых дней независимости Кыргызстана и по настоящее время отношения между правительственными организациями и НПО носят в стране временный характер. Государственный и негосударственный секторы формировались в течение первых 5-6 лет независимости. В этот период взаимного непризнания каждый сектор занимался только своими проблемами. Тогда взаимное непризнание объяснялось отсутствием опыта сотрудничества и незрелостью как государства, так и НПО. Сегодня такое объяснение неправомерно, потому что и государство, и НПО уже обладают достаточным институциональным потенциалом и практическим опытом для значимого взаимодействия. Однако систематического сотрудничества не наблюдается. И это обусловлено отсутствием 1) нормативной базы (существующее законодательство не запрещает сотрудничество между государством и НПО, но и не поощряет его); 2) каналов преемственности (большая политическая нестабильность, частые смены руководства и, как результат, отсутствие преемственности в проведении согласованных политик); 3) совместного стратегического видения будущего страны.

«Контекстуальные» причины

Есть мнение, что отношения между государством и гражданским обществом основываются на логике противопоставления, согласно которой «чем сильнее гражданское общество, тем слабее государство». Следование такой точке зрения чревато появлением не только нездоровой атмосферы для сотрудничества и партнерства, но и недальновидных подходов, которые могут повлечь за собой серьезные последствия для общества.

Отношения между государством и гражданским обществом также можно охарактеризовать как противоречивые. Противоречие заключается в иждивенческих настроениях и ожиданиях помощи от государства (государство «должно помогать» или «должно делать») на фоне растущих сомнений в способности государства решать социально-экономические проблемы.

В то же время не стоит забывать и о том, что государство и гражданское общество во всех посткоммунистических странах «произошли из одних и тех же политических структур» [1, с. 16]. Данный факт важно учитывать, но нельзя рассматривать его как фактор, препятствующий сотрудничеству. Между тем динамика развития отношений между государством и гражданским сектором показывает, что государство не рассматривает НПО в качестве равного партнера по сотрудничеству, прежде всего из-за мнения, что НПО недостаточно компетентны и не обладают достаточным потенциалом. Такое отношение нельзя оправдать ни с теоретической, ни с практической точек зрения. Социальное пространство состоит из трех независимых элементов, которые в равной степени важны для построения открытого общества, основанного на демократических принципах. В настоящее время не только в Кыргызстане, но и в других развивающихся странах институты гражданского общества заменяют государство в предоставлении социальных услуг и способствуют таким образом росту социального благосостояния своих стран.

Соответствующее законодательство

Национальное законодательство Кыргызстана, касающееся статуса гражданского общества и его институтов, по большей части неопределенное и непоследовательное. Так, деятельность НПО регулируется Законом о некоммерческих организациях, принятым 1 октября 1999 г. [6] В данном документе не используется широко распространенное понятие «НПО», вместо этого применяется термин «некоммерческая организация» с выделением двух главных характеристик.

Это: 1) прибыль не является главной целью такой организации и 2) полученная прибыль не распределяется между членами, основателями и официальными лицами [6, ст. 2]. В отличие от предыдущего Закона об общественных ассоциациях, этот закон не применим к политическим партиям, профсоюзам, религиозным организациям и кооперативам. Однако данный закон скорее определяет, чем некоммерческая организация не должна быть, а не то, какой она должна быть.

Известно, что не существует общепринятого определения НПО. Приведем здесь определение Всемирного банка, заслуживающее внимание, хотя оно и является слишком широким: «Многообразие НПО делает любое простое определение неполным. Под НПО понимаются многие группы, которые полностью или в большой степени независимы от правительства и имеют скорее гуманитарные или сотруднические, нежели коммерческие цели. Это частные агентства в развитых странах, поддерживающие международное развитие; группы коренного населения, организованные на региональном или национальном уровнях; и группы в сельских районах. НПО включают в себя благотворительные и религиозные организации, собирающие средства для развития, раздающие продовольствие, оказывающие услуги для семей и местных сообществ. К ним также относятся независимые кооперативы, местные ассоциации, общества водопользователей, женские группы и пасторские ассоциации. Гражданские группы, влияющие на общественное мнение и проводимую политику, также являются НПО» [4].

Очевидно, что такое описание не может служить рабочим определением при анализе отношений между правительством и НПО. Поэтому здесь предлагается понимать НПО как организацию, официально зарегистрированную в форме общественной ассоциации, фонда или института (т.е. в соответствии с Законом КР о некоммерческих организациях от 1999 г.), которая по сути своей является демократичной и пытается служить людям, при этом не преследует цели извлечь для себя выгоду. Здесь также целесообразно упомянуть о двух важных моментах, значимых для понимания НПО как независимых участников процесса принятия политических решений. Это проблема представительства, т.е. чьи интересы представляют НПО, и проблема легитимности НПО. Эти две проблемы тесно взаимосвязаны. Не углубляясь в теорию данного вопроса, подчеркнем, что НПО могут представлять интересы различных групп населения, но также они могут действовать и как независимые группы, когда они представляют общие интересы всего неправительственного сектора. Следовательно, возникает проблема внутреннего единства и сплоченности сектора НПО; эта проблема сегодня актуальна и должна решаться неправительственными организациями Кыргызстана.

Как уже было отмечено, основной проблемой является отсутствие нормативной базы, регулирующей сотрудничество между правительством и НПО. Позитивным знаком стало недавнее (5 июня 2008 г.) принятие кыргызским парламентом Закона о государственном социальном заказе, подписанного Президентом КР 21 июля 2008 г. Высказываются мнения, что при применении этого закона могут возникнуть определенные трудности, но предпринятая попытка регулировать отношения государства и НПО заслуживает одобрения и, конечно же, серьезного изучения и анализа положений этого закона.

Полезные уроки

На данной стадии развития отношений между правительством и НПО в Кыргызстане будет полезным изучить нормативные документы Польши. Закон об общественно полезной деятельности и волонтерстве был принят в этой стране 24 апреля 2004 г. [7]. Этот закон может стать хорошим примером регулирования отношений между первым и третьим секторами. Закон предусматривает создание процедурной основы для сотрудничества НПО с местным правительством и создание Совета

НПО (консультационный орган по общественным вопросам); устанавливает базовые положения относительно волонтерской деятельности; вводит «1%-ную систему» в Польше³ и предоставляет более благоприятные инвестиционные условия для организаций, занимающихся общественно полезной деятельностью [см. 3]. Процедурная основа, предусмотренная в польском законе, может послужить для Кыргызстана в качестве модели сотрудничества на национальном уровне.

Область деятельности, охватываемая Законом Польши об общественно полезной деятельности и волонтерстве (ст. 4), и сферы реализации государственных социальных заказов, прописанные в Законе КР о государственном социальном заказе, в значительной степени идентичны. Оба нормативных документа регулируют отношения между государством и неправительственными (некоммерческими) организациями, занимающимися общественно полезной деятельностью.

Другие два документа, которые могут служить моделью для кыргызских НПО, – это Операционные стандарты НПО [10] и Хартия принципов деятельности НПО [14]. Эти документы направлены на повышение потенциала и профессионализма сектора НПО, особенно через введение стандартов для их деятельности. Такая стандартизация основных принципов и положений деятельности НПО не только повысит их легитимность и потенциал, но и сделает их отношения с правительственными структурами более предсказуемыми и постоянными.

Государственное агентство по работе с третьим сектором

Первая попытка создать особое правительственное агентство по работе с неправительственным сектором была предпринята в Кыргызстане 19 апреля 2001 г. Она стала результатом встречи главы администрации Президента КР с представителями почти ста НПО. Было предложено создать Совет по делам НПО. Тогда же представители 21 различных НПО вошли в состав этого совета [15, с. 115]. К сожалению, это прогрессивное начинание не получило дальнейшего развития, в основном – из-за отсутствия интереса со стороны государства.

Сотрудничество между секторами осуществлялось и осуществляется в Кыргызстане на уровне конкретных социальных областей (здравоохранение, миграция, безработица, поддержка социально уязвимых слоев населения и т.п.), и то только, когда это возможно. Такой формат сотрудничества, основанного не на стратегических совместно согласованных программах, а на конкретных случаях, и сегодня остается главным. Без сомнения, было бы лучше иметь специальное правительственное агентство по координации деятельности и проектов с неправительственным сектором.

В конце 2007 г. аппаратом премьер-министра было создано Государственное управление по общественным организациям и жалобам. Это управление призвано облегчить сотрудничество и взаимодействие между секторами. Однако организации гражданского общества практически не знают об этом управлении, что объясняется как непродолжительностью его существования, так и чисто номинальным характером его создания. Некоторые представители НПО высказывают мнение о том, что правительственный орган по работе с третьим сектором должен быть связан с соответствующими агентствами и министерствами, например с Министерством труда и социальной защиты или Управлением экономической и

³ Налогоплательщики отчисляют 1%-ный налог с прибыли выбираемым ими организациям, занимающимся общественно полезной деятельностью. Эта новая польская система призвана поощрить граждан к более активному участию в решении социальных проблем через финансирование определенных НПО [16].

социальной политикой администрации Президента КР⁴. Эти структуры наиболее активно проявляют желание сотрудничать с третьим сектором.

Депутат кыргызского парламента Гульнара Дербишева недавно заявила, что парламентский Комитет по миграции, труду, социальной политике и здравоохранению, членом которого она является, в настоящее время работает над созданием специальной комиссии по поддержке НПО⁵. Эта комиссия будет заниматься вопросами исполнения Закона о государственном социальном заказе, а также предполагаемого Закона о социальном партнерстве. Комиссия будет регулировать распределение государственных грантов и тесно сотрудничать с НПО в работе по улучшению законодательной основы взаимодействия между секторами.

Полезные уроки

Депутат Дербишева заметила, что идея создания специальной комиссии по поддержке НПО была заимствована из опыта Венгрии. Комитет с похожим названием, созданный в Венгрии в начале 1990-х годов, значительно консолидировал неправительственный сектор и усилил диалог между секторами [5, с. 31]. Здесь может быть также полезен и опыт Польши. Принятие Закона об общественно полезной деятельности и волонтерстве предусматривало создание специального Совета общественно полезной деятельности – органа, не принимающего решения, а, скорее, «дающего советы и оказывающего поддержку» министерству, отвечающему за социальную безопасность. Также на уровне Министерства экономики, труда и социальной политики Польши действовало Управление общественно полезной деятельности, которое отвечало за создание институциональных и нормативных условий для развития сектора НПО в Польше и сотрудничества между НПО и правительством [2].

Что касается опыта Венгрии, то здесь важно отметить, что в 2003 году парламентский Комитет по поддержке НПО передал свои функции по регулированию социальных грантов специально созданному агентству – Национальному гражданскому фонду (НГФ) [см. 8]. НГФ был создан как отдельный государственный фонд при администрации премьер-министра, возглавляемый министром равных возможностей, для координации государственных средств, выделяемых на социальные проекты, осуществляемые НПО. Фонд был органом исполнительной власти.

Приведенный опыт Польши и Венгрии может быть использован и в Кыргызстане при создании государственного агентства, которое отвечало бы за исполнение Закона о государственном социальном заказе. Исполнение законов является прерогативой исполнительной ветви власти, поэтому рассмотрение вопроса о создании правительственного органа, тесно работающего с Комиссией по поддержке НПО при парламентском Комитете по миграции, труду, социальной политике и здравоохранению, имеет большое значение.

Программный документ или стратегия. Соглашения или другие письменные договоры

Концепция сотрудничества между общественными ассоциациями, фондами и государственными органами была принята и вступила в силу согласно Указу Правительства от 25 марта 2004 года. Эта концепция включает в себя анализ текущей ситуации в неправительственном секторе Кыргызской Республики, оп-

⁴ Из интервью с представителями НПО Кыргызстана.

⁵ Заявление было сделано во время работы круглого стола «Взаимодействие государства и НПО в политическом процессе» 25 июня 2008 г.

ределяет принципы, формы и меры правительственной поддержки НПО, рассматривает государственные социальные заказы как самую эффективную форму государственной поддержки НПО и дает рекомендации по созданию Программы правительственной поддержки НПО.

Следует подчеркнуть, что концепция существует, но, к сожалению, она забыта, в первую очередь, самим правительством.

К тому же данная концепция не затрагивает формы межсекторального сотрудничества, т.к. в ней оговариваются только формы правительственной поддержки НПО. Тем не менее, это была хорошая попытка концептуализировать проблему отношений между правительством и НПО. Новое руководство страны может пересмотреть концепцию и на основе внесенных изменений разработать Программу сотрудничества между правительством и НПО в Кыргызской Республике.

Другим нормативным документом, регулирующим отношения между НПО и правительством, является Указ Президента КР № 241 по мерам усиления, легализации и применения на практике всех форм взаимодействия между правительственными органами, местными администрациями и гражданским обществом, подписанный 11 мая 2006 года. В указе предусматривается:

- а) создание экспертного сообщества, принимающего решения по форматам и стандартам взаимодействия государства и гражданского общества;
- б) поддержание среди общественности постоянного и сознательного интереса к формулированию курса страны, обеспечение информационного освещения политического процесса;
- в) институционализация форм общественной деятельности и план координации групп интересов [9].

Однако названный указ не выполняется на практике. И опять же причиной тому – отсутствие правительственного органа, отвечающего за своевременное и добросовестное выполнение положений данного указа.

Полезные уроки

Обращаясь к опыту Польши, вернемся к уже упомянутому Закону об общественно полезной деятельности и волонтерстве.

Помимо всего прочего, этот закон развивает конституционный «принцип второстепенности». Это «организационный принцип, по которому дела должны решаться небольшими компетентными ведомствами». Оксфордский толковый словарь определяет второстепенность как идею того, что центральные власти должны иметь второстепенную функцию, выполняя только те задачи, которые не могут быть эффективно выполнены на более локальном уровне⁶.

Самое важное положение закона – это обязанность органов местной администрации сотрудничать с НПО в нефинансовой сфере. Сюда включаются консультации с заинтересованными организациями по нормативным актам и создание совместных консультационных групп. Другими словами, это положение обязывает органы местной администрации и НПО совместно работать над ежегодными программами по сотрудничеству.

Критика существующей политики

У кыргызского правительства в данный момент нет четкого видения его сотрудничества с третьим сектором страны. С другой стороны, неправительственный сектор тоже не является единым и хорошо скоординированным, здесь актуальным является вопрос о том, кто будет представлять единый сектор НПО.

⁶ См. <http://en.wikipedia.org/wiki/Subsidiarity> (27 июня 2008 г.).

Несмотря на некоторые случаи успешного сотрудничества НПО с государственными органами, в общем сотрудничество происходит на местном, а не национальном уровне⁷.

Заключение и практические рекомендации

Когда обычно люди говорят о гражданском обществе, они думают о доверии и сотрудничестве в обществе. Доверие и сотрудничество между всеми элементами общества – две фундаментальные характеристики и показатели здорового общества и демократической зрелости.

Считается, что институты гражданского общества в Кыргызстане уже достаточно развиты и могут взаимодействовать с государством как равные партнеры. Но есть и другое мнение, согласно которому гражданское общество по сути находится на более низком уровне и зависит от государства. Такие разные точки зрения распространены во всем мире и составляют важную часть дискурса на международном уровне.

Профессор Роберт Путнам из Гарвардского университета, исследовавший гражданское общество в США и Италии, продемонстрировал, что сила государственной власти прямо пропорциональна силе существующего в данной стране гражданского общества. Другими словами, он доказал, что сильное гражданское общество означает сильное государство [12]. Данная статья основана на предположении, что выводы профессора Путнама верны и что правительство, бизнес и неправительственный сектор должны работать совместно над развитием и благосостоянием страны.

В Кыргызстане государственные институты и НПО с 1991 года набрали свой институциональный потенциал и, таким образом, созрели для значимого и систематического сотрудничества в интересах граждан страны. Одним из препятствий на пути такого сотрудничества является отсутствие институциональных механизмов межсекторального диалога. В этом смысле весьма интересен и полезен опыт Польши.

Далее предлагаются рекомендации по решению изложенных выше проблем. Их успешное выполнение зависит только от одного условия: реального желания правительства и НПО сотрудничать на основе равного партнерства.

Нормативная основа сотрудничества между правительством и НПО должна быть усовершенствована. Закон о государственном социальном заказе, который ждет своего подписания Президентом КР, и законопроект «О социальном партнерстве» должны составить нормативную основу сотрудничества. Депутаты парламента и НПО, занятые в разработке данных документов, должны позаботиться о том, чтобы в Закон о социальном партнерстве вошли положения о конкретных механизмах партнерства. Кроме того, другие законы КР тоже должны быть пересмотрены, чтобы не существовало препятствий для выполнения Закона о социальном партнерстве. Например, налоговые льготы должны поощрять бизнес-сектор к тому, чтобы вкладывать средства в развитие и проекты НПО.

При Министерстве труда и социальной защиты **должен быть создан специальный отдел по работе с НПО.** Этот правительственный орган будет координировать взаимодействие между государственными структурами и НПО. Он должен разработать план действий по выполнению Указа Президента КР № 241, чьи меры усиливают, легализуют и позволяют применять на практике все формы взаимодействия между правительственными агентствами, органами местной администрации и гражданским обществом. Данный отдел также должен тесно сотрудничать с парламентской комиссией по поддержке НПО, которая

⁷ По этому вопросу группой исследователей была проведена значительная работа [см. 11].

должна быть вскоре создана. Соответственно, должно быть обеспечено разделение функций. Парламентская комиссия должна отвечать за законодательство по НПО и сотрудничать с соответствующими НПО в разработке новых законов, а отдел должен отвечать за исполнительные аспекты сотрудничества и работать над систематическим выполнением согласованных положений и сохранением преемственности решений, принятых предыдущими правительственными чиновниками.

Необходимо принять **Программу сотрудничества между правительством и неправительственным сектором КР**. Это должен быть стратегический документ, оговаривающий все необходимые меры для стратегического сотрудничества между правительством и неправительственным сектором. Программа должна быть разработана на основе Концепции сотрудничества между общественными ассоциациями, фондами и государственными органами, принятой правительственным указом 25 марта 2004 года. В этой программе должны быть отражены приоритетные области сотрудничества, она также должна содержать долгосрочный план действий, четкий формат межсекторального сотрудничества и конкретный набор показателей, по которым можно оценивать успех или провал совместных действий.

Сектор НПО должен консолидироваться путем централизации вокруг больших сетевых НПО, таких как, например, «Интербилим», Ассоциация поддержки центров гражданского общества и другие подобные организации. Ведущие НПО должны инициировать принятие документа, регулирующего принципы и цели деятельности НПО, аналогичного Операционным стандартам НПО и Хартии принципов деятельности НПО, принятым польскими НПО в 2003 году. Этот шаг повысит авторитет и легитимность НПО.

Открытым остается вопрос, будет ли наличие вышеупомянутых элементов институционализации гарантом эффективной основы для диалога. Несомненно, наличие этих трех элементов в значительной степени облегчит процесс сотрудничества. Однако качество сотрудничества и его эффективность зависят от уровня институционального развития каждого сектора, и этот уровень, в свою очередь, может быть повышен благодаря межсекторальному диалогу.

Литература

1. Браннан Т. «Антиполитика» антиполитике: что будет с восточноевропейским «гражданским обществом»? // Working Paper Series, Development Studies Institute, январь 2003.
2. Герасимова М. Связующий орган как инструмент успешного сотрудничества между НПО и правительством: опыт восточноевропейских и балтийских стран // Международный журнал «Некоммерческое право». – Выпуск 7. – 2005. – № 3 (июнь).
3. Голинский И. Польша принимает новый Закон об общественно полезной деятельности и волонтерстве // Международный центр некоммерческого права. – 2003, 9 мая. – <http://www.icnl.org/knowledge/news/2003/05-09.htm>
4. Джентри Б., Маслюкивска О. Роль неправительственных организаций в сотрудничестве по развитию // Государственное/частное партнерство в условиях города. – ПРООН. – 1999. – 10 мая. – <http://www.undp.org/pppue/pppueold/library/files/maslyu01.html>
5. Европейская политика и практика сотрудничества между государством и НПО: Сборник материалов // Международный центр некоммерческого права. – Алматы, 2005.
6. Закон о некоммерческих организациях КР. – <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=220&lid=1230&less=false>

7. Закон об общественно полезной деятельности и волонтерстве (Польша). – <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=220&lid=836&less=false>
8. Национальный гражданский фонд Венгрии. – <http://www.efc.be/cgi-bin/articlepublisher.pl?filename=HI-SE-10-03-1.html>
9. Он-лайн-система кыргызского законодательства. – <http://online.toktom.kg/>
10. Операционные стандарты НПО (Польша). – <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=220&lid=833&less=false>
11. Партнерство и сотрудничество между правительством и институтами гражданского общества: Сборник исследований по Кыргызстану/ АКДН, Counterpart-Sheriktesh. – Бишкек, 2007. – http://sheriktesh.org/html/publications_en.html
12. *Путнам Р.* Демократия в переходных условиях: эволюция социального капитала в современном обществе. – UK: Oxford University Press, 2002.
13. Реформа политического процесса: институционализация консультаций между правительственными органами и НПО в СНГ/ПРООН, Европа и СНГ. – Братислава, август 2002.
14. Хартия принципов деятельности НПО. – <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=220&lid=832>
15. *Шишкараева Э.* и др. Исторический обзор формирования и развития сектора НПО в Кыргызской Республике. – Бишкек, 2006.
16. 1%-ная система. – www.onepercent.hu/Dokumentumok/Chapter_4_Golinski_PL.pdf

ЧАСТЬ II. ВНУТРЕННЯЯ И ВНЕШНЯЯ МИГРАЦИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ



*Анар Мусабаева,
независимый эксперт*

Политика экспорта рабочей силы: вызовы для Кыргызстана

За последнее десятилетие Кыргызстан стал страной, поставляющей в значительных количествах рабочую силу на рынки труда России, Казахстана, других стран СНГ. Признавая слабость и уязвимость национальной экономики, кыргызстанское правительство возлагает надежды на то, что трудовая миграция позволит и в дальнейшем снять напряжение на внутреннем рынке труда и обеспечит достаточно стабильные денежные поступления в республику. В настоящее время в стране, наряду с шагами по регулированию и легализации миграции, предпринимаются меры по защите прав трудовых мигрантов в странах их пребывания. Вместе с тем все более активно развивается ориентация правительства страны на политику управляемого экспорта рабочей силы по наиболее востребованным в принимающих странах специальностям и уровню квалификации, обеспечивающему конкурентоспособность трудовых мигрантов. В данной статье анализируются факторы, определяющие перспективы политики экспорта квалифицированной рабочей силы.

Данные исследований свидетельствуют о том, что на пути достижения эффективности выбранной политики в области трудовой миграции имеется множество вызовов. Основными вызовами являются проблемы в сфере маркетинга рабочей силы и изучения тенденций развития отечественного и зарубежного рынков труда, а также проблемы значительной затратности и сложности рыночной переориентации системы профессионального образования. В то же время, вследствие трудовой миграции населения, Кыргызстан теряет рабочих по востребованным специальностям, на внутреннем рынке труда возникают диспропорции, которые продолжают расти.

Очевидно, что в нынешних условиях самыми оптимальными шагами в увеличении пользы от трудовой миграции являются предварительное ориентирование потенциальных мигрантов в вопросах их трудовой деятельности и повышение уровня владения ими русским языком. Для развития внутреннего рынка труда,

а также для осуществления более эффективного маркетинга трудовых ресурсов для экспорта крайне важно формирование и систематическое использование аналитических инструментов изучения рынков труда в Кыргызстане и СНГ. Реформирование системы профессионального образования должно ориентироваться, прежде всего, на интересы отечественного рынка труда.

Трудовая миграция из Кыргызстана и тенденции в ее регулировании

В последнее десятилетие Кыргызстан активно поставляет рабочую силу в Россию, Казахстан, другие страны СНГ и некоторые страны дальнего зарубежья. Анализ текущей ситуации показывает, что в ближайшее время тенденция оттока «новых» мигрантов наряду со значительными массами «повторных» мигрантов сохранится, как и сами направления миграции, хотя и с определенной долей диверсификации. Так, среди направлений, избираемых потенциальными мигрантами за последнее время, есть также Турция и Корея¹. Основные потоки трудовых мигрантов все еще продолжают оставаться за пределами организованной и регулируемой миграции. По разным оценкам, от 80 до 90% трудовых мигрантов уезжают по неофициальным каналам.

В настоящее время в силу демографических факторов ежегодно на рынок труда в Кыргызстане вступает от 70 до 100 тыс. человек, а абсорбционная способность отечественного рынка труда имеет свои пределы. В нынешней ситуации, когда экономика развивается медленными темпами, уровень жизни основной массы населения остается низким, а уровень бедности высоким, государство поощряет своих граждан в их стремлении искать работу за границей, больше зарабатывать и высылать свои сбережения через официальные каналы.

Наряду с усилиями направить внешнюю трудовую миграцию в легальное и регулируемое русло, правительство Кыргызстана предпринимает определенные меры для защиты прав мигрантов в странах их пребывания, опираясь на международные конвенции и различные двусторонние и многосторонние договоры. В обоих этих направлениях работы имеются серьезные трудности.

На сегодняшний день почти аксиоматичным стал следующий дискурс: в связи с неизбежностью миграции населения из Кыргызстана в поисках работы в силу состояния национальной экономики, необходимо предпринять усилия по максимальному увеличению выгод от трудовой миграции как для государства, так и для самих мигрантов. В качестве выгод рассматривается, прежде всего, возможность снятия напряжения на отечественном рынке труда за счет оттока определенной части трудоспособного населения, а также возможность существенных денежных вливаний в страну со стороны мигрантов. Для максимизации выгод трудовой миграции предлагается сделать трудовые ресурсы Кыргызстана конкурентоспособными на зарубежных рынках труда, прежде всего в России и Казахстане.

Известно, что мигранты из Кыргызстана (да и всей Средней Азии) заняты в России и Казахстане главным образом на низкооплачиваемых, тяжелых, грязных, непрестижных работах. Это работы, которые, согласно международной терминологии, относятся к так называемой категории трех «D» – dirty, difficult, dangerous. Иными словами, это виды работ, на которых не хотят быть заняты граждане принимающих стран. Управляемый экспорт рабочей силы подразумевает, что наши рабочие-мигранты должны обладать теми знаниями, навыками и квалификацией, которые востребованы на иностранных рынках труда и которые могут повысить их конкурентоспособность, вследствие чего они будут в состоянии претендовать

¹ Здесь и далее автор ссылается на данные пока еще не опубликованного исследования «Утилизация человеческих ресурсов Кыргызстана», которое было проведено в мае-июле 2008 г. по заказу МОТ командой исследователей под руководством автора данной статьи.

на работы, требующие определенной квалификации, а значит, и лучше оплачиваемые. Более высокая зарплата означает большие доходы мигрантов и большие переводы денег домой. Подразумевается также, что квалифицированные рабочие лучше защищены от нарушений их прав и эксплуатации.

Кыргызстан не одинок в выборе стратегии целенаправленного и управляемого экспорта квалифицированной рабочей силы. Многие бедные страны с избыточными трудовыми ресурсами осуществляют подобную политику, принимая усиленные меры по маркетингу трудовых ресурсов. Одним из наиболее ярких примеров служат Филиппины, опыт которых часто афишируется как успешный пример максимизации пользы от трудовой миграции.

В соответствии с выбранной линией, правительство Кыргызстана работает в настоящее время над тем, чтобы легализовать трудовую миграцию из республики, заключая двусторонние договоры с отдельными странами. Договор с Кореей, заключенный в 2007 году, об установлении квоты в 5000 человек, – один из таких примеров. Насколько успешной будет данная программа, пока сказать сложно, поскольку в Кыргызстане сейчас мало найдется представителей рабочих профессий, достаточно хорошо владеющих корейским языком.

При выработке и обсуждении политики экспорта рабочей силы необходимо понимание того, что успешность выбранной стратегии зависит от требований рынка труда стран СНГ или других стран, которые выбираются мигрантами в поисках занятости.

Для успешности такой стратегии нужны некоторые условия: определение нужд рынков труда принимающих стран, прогнозирование динамики изменений на них, а также стремление удовлетворить более конкретные потребности клиентов, то есть иностранных работодателей в рабочей силе определенного профиля и качества. Это своего рода маркетинг отечественных трудовых ресурсов.

Реализация стратегии регулируемого экспорта квалифицированной рабочей силы из Кыргызстана настолько же проблематична, насколько она может казаться весьма привлекательной на первый взгляд.

Вызовы для стратегии экспорта квалифицированной рабочей силы

Как было отмечено выше, для эффективного маркетинга трудовых ресурсов необходимо идентифицировать потребности в рабочей силе, существующие на иностранных рынках труда. Иначе говоря, нужно определить, где, в каких сегментах рынка труда, в каких отраслях экономики, географических регионах имеется спрос на рабочую силу. Необходимо далее определить, какие виды профессий востребованы и насколько значителен разрыв между существующим спросом и предложением рабочей силы по востребованным профессиям. Следующим этапом должен быть серьезный анализ перспектив рынка труда, в частности, насколько устойчивы те или иные тенденции, насколько высока вероятность сохранения спроса на рабочую силу определенного профиля, каковы особенности динамики развития рынка труда и экономики в целом. Наконец, выявив, на какую нишу могут претендовать рабочие мигранты, нужно определить состояние и качество рабочей силы, поступающей в настоящее время на иностранные рынки труда, и что необходимо сделать для того, чтобы трудовые ресурсы отвечали нынешним и будущим требованиям иностранных работодателей.

Какие инструменты у Кыргызстана на данный момент имеются для осуществления маркетинга своих трудовых ресурсов? Необходимо признать, что усилия по маркетингу трудовых ресурсов в Кыргызстане находятся в зачаточном состоянии, как, впрочем, и анализ рынка труда, и прогнозирование и отслеживание динамики его развития в современных условиях.

Институциональные механизмы регулирования и политики в области миграции и занятости в условиях переходной экономики недостаточно развиты, а состояние инструментов анализа рынка труда, в том числе статистики в этой области, довольно плачевное. Если во всем мире такое направление науки, как экономика труда, является одним из наиболее востребованных прикладных направлений, то на всем пространстве СНГ экономика труда только начинает развиваться и испытывает множество трудностей.

Страны, для которых экспорт рабочей силы является политикой, очень много внимания уделяют изучению и постоянному мониторингу иностранных рынков труда, являющихся основными принимающими сторонами. Кыргызстан в этом смысле обладает минимальным потенциалом, поскольку в нашей стране не существует систематического изучения даже собственного отечественного рынка труда. После распада СССР систему статистических и научных инструментов анализа рынка труда охватил кризис. К примеру, при плановой экономике были свои наработанные годами методы изучения и анализа тенденций на рынке труда. Тогда было очень легко вести учет занятости, рабочей силы и ее профиля, поскольку все предприятия были государственными. Информация по балансу трудовых ресурсов основывалась тогда на строгой отчетности предприятий. С появлением частного сектора, теневого рынка труда и других сопутствующих переходной экономике изменений прежние методики уже не могли отражать реальную картину, а новой методологии и инструментов анализа рынка труда не было.

Проведенное Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики в 2002 г., при поддержке DFID, обследование рабочей силы на основе домохозяйств было первым в своем роде исследованием с применением новой методологии изучения занятости и трудовых ресурсов в масштабе всей республики. Однако подобные исследования, к сожалению, не стали систематическими. Неудивительно, что в данное время анализ рынка труда основывается на весьма приблизительных или оценочных суждениях, а не на более или менее надежной статистике.

В силу вышеуказанных причин изучение зарубежных рынков труда находится в еще более худшем состоянии. В основном это различные исследовательские проекты, реализуемые при поддержке международных организаций. Такие исследования, безусловно, полезны при общем дефиците информации и данных. Однако они, как правило, имеют определенный фокус, узкие рамки и ограниченные ресурсы, а также несовершенные, вследствие новизны тематики и различных организационных трудностей, методологии. Отслеживанием динамики рынков труда тоже практически никто не занимается.

Частные агентства занятости в странах, экспортирующих рабочую силу, играют важную роль в качестве посредников на рынке труда и обладают информацией и инструментами анализа зарубежных рынков труда. В Кыргызстане же агентства занятости малочисленны, недостаточно развиты институционально и не всегда обладают нужной информацией и связями с работодателями. Как правило, они не имеют ресурсов, достаточных для того, чтобы содержать свои представительства в странах-реципиентах либо поддерживать постоянные контакты с работодателями этих странах. Помимо прочих трудностей, частные агентства занятости нередко сталкиваются в своей работе с бюрократическими препонами, что толкает их в нелегальное русло.

Таким образом, у Кыргызстана нет эффективных инструментов анализа рынков труда, которые позволяли бы выстроить обоснованную политику экспорта рабочей силы. Что же касается подготовки конкурентоспособных рабочих кадров, обладающих востребованными знаниями и навыками и признаваемой в странах-реципиентах квалификацией, то здесь тоже много проблем.

В рамках недавно проведенного исследования МОТ по использованию человеческих ресурсов были осуществлены опросы работодателей в Москве и Екатеринбурге, Алматы и Астане. У работодателей спрашивали, какие рабочие профессии востребованы, насколько велик разрыв между спросом и предложением рабочих по этим специальностям, работают ли у них граждане Кыргызстана, на каких видах работ заняты мигранты, признается ли их квалификация по рабочим специальностям, полученным в своей стране и др. Судя по ответам участников опроса, в России и Казахстане наиболее востребованы рабочие специальности, используемые в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве, общественном питании, швейном производстве.

Почти идентичным оказался список профессий, востребованных работодателями Кыргызстана. Интересно, что на отечественном рынке спрос на многие специальности удовлетворен лишь частично, работодатели постоянно жалуются, что им не хватает рабочих кадров по многим специальностям. В Кыргызстане, таким образом, складывается ситуация, когда отечественный рынок труда соперничает с рынками труда в СНГ в использовании трудовых ресурсов примерно одного профиля. В этом соперничестве Кыргызстан проигрывает, теряя востребованные кадры, устремляющиеся на зарубежные рынки труда, где оплата в несколько раз выше, хотя и не отвечает ожиданиям трудовых мигрантов.

Вместе с тем, определенный парадокс, обнаруженный в ходе исследования МОТ, заключается в том, что работодатели Кыргызстана, «жалуясь» на нехватку кадров рабочих специальностей, не готовы при этом платить достойную заработную плату дефицитным рабочим. Предложения зарплат – в основном в пределах 100–200 долларов США, что при нынешней инфляции не удовлетворяет элементарных нужд людей и заставляет их искать лучших заработков. Еще один интересный факт заключается в том, что работодатели, постоянно говорящие о том, что система профессионально-технического обучения в стране должна реформироваться в направлении удовлетворения потребностей рынка и спроса работодателей, в то же время неохотно идут на тесное сотрудничество с системой ПТО. Почти 80% работодателей, участвовавших в исследовании, не инвестируют свои ресурсы в подготовку кадров, лишь номинально участвуют в совместном обсуждении и разработке учебных программ с учетом изменений на рынке труда и склонны возлагать всю ответственность на государство. Кроме этого, местные работодатели в ходе опросов обычно признаются в том, что основной практикой найма на работу новых работников является рекомендация родственников или знакомых. Никакой речи о найме на основании квалификационных данных не идет, что вызывает вопрос: не является ли проблема нехватки трудовых ресурсов вымышленной? Другими словами, в действительности ли существует недостаток в трудовых ресурсах или это проблемы, имеющие большее отношение к культурно-историческим практикам найма? Все эти парадоксы и вопросы представляют большое поле для исследователей темы трудовой миграции.

Необходимо отметить, что во всем мире профессионально-техническое образование является дорогостоящим, особенно если речь идет об освоении и применении новейших технологий. Отраслевые профессиональные ассоциации и организации работодателей принимают самое непосредственное участие в разработке квалификационных стандартов, сертификации и аккредитации учебных заведений.

В последние годы при обсуждении темы трудовой миграции все чаще речь идет о качестве подготовки кадров в Кыргызстане и необходимости реформирования системы начального профессионального образования (ПТО), поскольку от качества ПТО зависят во многом перспективы эффективного использования трудовых ресурсов как в стране, так и за ее пределами. Определенные шаги в этом

направлении предпринимаются соответствующими государственными органами и международными агентствами. Но по-прежнему подготовка рабочих кадров основывается на устаревших программах, квалификационных стандартах, принятых еще в советское время, и в целом система ПТО продолжает играть социальную роль непрестижного «приюта для сырых»².

Отставшая по материально-технической базе и техническому оснащению, система обучения с перекосом в сторону теоретической подготовки требует серьезной модернизации. Даже при условии эффективного использования средств грантов международных организаций, невозможно за несколько лет исправить положение дел в системе ПТО. Заявления политиков о необходимости перестроить систему ПТО для подготовки рабочих кадров по востребованным в России или Казахстане специальностям являются несколько наивными. Для кардинальной перестройки системы ПТО нужны огромные ресурсы и время. Кроме этого спорной является и правильность ориентации системы ПТО на внешние рынки труда, учитывая, что внутренний рынок не насыщен рабочими кадрами во многих отраслях. Другое дело, если это касается краткосрочных курсов, на которых потенциальные мигранты могут получить хотя бы минимальные практические навыки или квалификацию. Они могут сыграть положительную роль в улучшении качества поставляемой рабочей силы из Кыргызстана. Однако в этом случае резонно задать такие вопросы: насколько переобучение или краткосрочная подготовка оправдывает себя, будет ли квалификация наших рабочих признаваться в зарубежных странах и насколько такие курсы могут повысить шансы мигрантов на более достойную работу?

Анализ текущей ситуации показывает, что значительная часть мигрантов (65,5% работающих в настоящее время в Казахстане, и 37,2% работающих в России) занята на работах, не требующих никакой квалификации. Примерно 33% мигрантов в России и 19% мигрантов в Казахстане пришлось пройти переобучение на производстве. В пяти случаях из десяти работодатели России не интересуются квалификацией мигранта. Более того, отвечая на вопросы о перспективах рынка труда и будущего спроса на рабочих, работодатели и в России и в Казахстане отметили, что в ближайшее десятилетие спрос в основном сохранится на неквалифицированных рабочих или рабочих с низкой квалификацией (разнорабочих, уборщиков, дворников и т.п.). Эти данные свидетельствуют о том, что наши трудовые мигранты заняты на неквалифицированной работе, причем среди них есть такие, которые имеют среднетехническое, начальное профессионально-техническое и даже высшее образование. В силу природы трудовой миграции, когда мигранты занимают ниши, не заполняемые гражданами страны-реципиента, происходит дисквалификация и потеря имеющихся навыков у специалистов, имеющих квалификацию, но занятых на неквалифицированных работах. Ту часть мигрантов, которая в состоянии конкурировать с рабочей силой из других стран, вероятнее всего ожидает ужесточение конкуренции. Проблема с признанием квалификаций достаточно серьезна. Квалификации, присвоенные в Кыргызстане, в основной массе случаев не признаются работодателями России или Казахстана. Если мигрант претендует на работу, требующую определенной квалификации, его сертификат не имеет значения, а навыки и умения проверяются практическим способом. Основной проблемой трудовых мигрантов, особенно мигрантов «новых» потоков, является слабое знание русского языка.

В массовом порядке и за короткое время Кыргызстан просто не в состоянии готовить рабочие кадры с международно-признанной квалификацией специаль-

² Выражение «приют для сырых» было употреблено в материале «"Злое перо" об образовании: ПТУ – приют для сырых или кузница среднего класса?» Источник: Информационное агентство АКИpress, 11 июля 2006 г. на сайте: <http://www.akipress.org>

но для трудовой миграции. Между тем в потоках «новых» мигрантов наблюдается возрастание доли лиц, окончивших только среднюю школу или 9 классов, то есть тех, кто не успел или не захотел получить какую-либо квалификацию. В таких условиях целесообразнее было бы направить усилия в первую очередь на улучшение языковой подготовки, а также на усиление работы по ориентации отъезжающих по разным вопросам их трудовой деятельности.

Что касается реформирования системы ПТО, здесь первоочередным приоритетом должны быть интересы отечественного, а не зарубежных рынков труда. Для эффективного регулирования рынка труда нужны реформы в области статистического учета занятости и анализа рынка труда.

В целом для оптимизации процессов миграции и более эффективного использования человеческих ресурсов, а также противостояния вызовам в случае дальнейшей ориентации Кыргызстана на экспорт квалифицированной рабочей силы можно предложить ряд рекомендаций.

Рекомендации

- Для более или менее успешного осуществления стратегии экспорта квалифицированной рабочей силы важно заниматься маркетингом трудовых ресурсов на соответствующих зарубежных рынках труда. Для этого необходимо наладить систематическое изучение рынка труда, как отечественного, так и зарубежных рынков труда, куда направляется большинство наших мигрантов, с тем чтобы выявлять тенденции, определять динамику спроса и предложения на те или иные виды трудовых ресурсов. Существующие инструменты анализа рынка труда отрывочны, несистематичны и сталкиваются с множеством проблем, как в плане их финансового обеспечения, так и методологического, в том числе и в области государственной статистики.

- Необходимо изучить международный опыт и отобрать те инструменты анализа рынка, которые не требуют больших ресурсов и являются реалистичными и осуществимыми. Так, в Кыргызстане многие исследования проводятся на средства международных организаций. Однако необходимо, чтобы государство также взяло на себя определенные обязательства в плане систематического изучения рынка труда. К примеру, ежемесячные или квартальные аналитические бюллетени с описанием тенденций в экономике, на рынке труда вполне возможно создавать, имея и незначительные ресурсы, на основе вторичных источников. Этим должны заниматься соответствующие государственные органы, привлекая к сотрудничеству аналитические организации, организации работодателей, других партнеров. Кроме того, ассоциации работодателей, профессиональные ассоциации могут наладить осуществление секторальных оценок изменений на рынке труда.

- Введение должности атташе по вопросам рынка труда при посольствах и консульствах Кыргызстана, в особенности в России и Казахстана, тоже могло бы сыграть положительную роль. Трудовые атташе могли бы не только заниматься анализом тенденций развития зарубежных рынков труда, но и помогать государственным и частным агентствам занятости в налаживании связей с работодателями.

- В настоящее время Кыргызстан, с учетом ограниченности его ресурсов, не в состоянии проводить проактивный маркетинг своих трудовых ресурсов в России и Казахстане. Сравнение Кыргызстана со многими странами, экспортирующими свои трудовые ресурсы, не совсем корректно, поскольку численность населения Кыргызстана слишком мала в сравнении, например, с Филиппинами, Индией, Шри-Ланкой или Пакистаном. Часть проблем можно было бы решить с помощью мер, направленных на развитие отечественного рынка труда. Как показывает ана-

лиз текущей ситуации на рынке труда в Кыргызстане, такие явления, как растущий уровень безработицы, сокращение занятости и возрастание доли частичной, вторичной занятости и самозанятости, могут быть вызваны не только избытком трудовых ресурсов как таковых. Эти явления обусловлены скорее дисбалансом между различными секторами экономики, гиперурбанизацией, консервативностью системы профессионального образования, не успевающей за требованиями рынка труда в новых условиях, падением качества образования, проблемами в законодательном регулировании трудовых отношений.

- Важно формировать и развивать такое направление науки, как экономика труда. К примеру, на данный момент одной из актуальных тем, заслуживающих серьезного изучения, является вопрос формирования заработных плат. При нехватке специалистов по многим профилям Кыргызстан, тем не менее, не может удержать востребованных рабочих и теряет их в пользу внешней миграции в силу существенных различий в заработной плате. Более того, поскольку в стране квалификация сотрудника при найме на работу не всегда играет первостепенную роль в противоположность родственным и другим связям, следует выяснить, является ли проблема неудовлетворенного спроса на рабочую силу проблемой нехватки кадров определенного профиля или связана с другими особенностями местного рынка труда. Здесь – большое поле деятельности для социологов в плане изучения динамики рынка труда на микроуровне, то есть на уровне предприятий.

- Учитывая, что в ближайшей перспективе Россия и Казахстан будут по-прежнему основными направлениями трудовой миграции из Кыргызстана и что слабое знание русского языка мигрантами остается основной проблемой, по признанию как работодателей, так и мигрантов, целесообразнее сделать упор на улучшение языковой подготовки потенциальных мигрантов. Это будет первым и реальным шагом в направлении маркетинга трудовых ресурсов и улучшения положения и условий труда трудовых мигрантов.

- Анализ показывает, что связь между работодателями Кыргызстана и системой профтехобразования остается слабой, что усугубляет проблему нарушенных взаимосвязей ПТО с рынком труда. Так, работодатели, критикуя систему профессионально-технического образования, зачастую неохотно сотрудничают с учебными заведениями в разработке новых учебных планов, введении новых квалификационных стандартов, сертификации и аккредитации. Подавляющее большинство работодателей не вкладывают инвестиции в систему ПТО и склонны возлагать ответственность за реформирование профессионального образования на государство. В этом контексте важно проводить работу по налаживанию реальных связей между работодателями и образовательными учреждениями, при этом необходимо продумать механизмы повышения заинтересованности сторон в таком сотрудничестве. Необходимо, хотя бы по секторам, начать формирование новой системы квалификационной сертификации и стандартизации трудовых ресурсов.

- Модернизация профессионально-технического образования должна рассматриваться как общенациональная задача и нацеливаться, прежде всего, на интересы внутреннего рынка труда, сопровождаясь реформами во всех звеньях образовательной системы.



*Сюзан Тиеме,
Университет Цюриха, Швейцария*

Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции¹

В Кыргызстане трудовая миграция молодого (как правило, сельского) населения в основном воспринимается как временное явление, и зачастую возвращение мигранта считается успешным завершением трудовой миграции. Однако мигранты возвращаются только при определенных обстоятельствах и не всегда в те сельские районы, откуда выехали. Этот факт требует признания того, что система многолокального размещения домашних хозяйств расширяется и выходит за рамки сельских районов и отдельных городов, за рамки национальных границ.

В настоящей аналитической заметке исследуются модели многолокальной миграции среди мобильного населения Кыргызстана и в более широком контексте рассматривается феномен возвращения мигрантов. Кроме того, представлены рекомендации, как содействовать возвратной миграции и сохранению связей между родиной мигрантов и новым местом их проживания и работы.

Определение понятия «возвращение» и циклы миграции

Несмотря на то, что денежные переводы, высылаемые мигрантами, влияют на уровень потребления и инвестиций, предполагается, что возвратная миграция представляет собой огромный потенциал для человеческого развития и позитивных социальных изменений. «Возвращение» обычно означает, что цикл миграции будет завершен и что экономические и социальные условия жизни людей улучшатся. Но, как показывает практика, в Кыргызстане в большинстве случаев «возвращение» дает начало новому витку миграции или ведет к продолжению существующего цикла.

До 20% населения Кыргызстана стремятся уехать в Россию и Казахстан, чтобы улучшить свои экономические возможности. Мигранты отправляют (особенно в сельские районы) денежные переводы на сумму, составляющую 30% от ВВП [6, с. 2–6]. Международная миграция тесно связана с внутренней – из сельской местности в город, в основном из южных регионов в северные, в г. Бишкек и его окрестности. Кроме того, люди, принадлежащие к различным возрастным группам или поколениям, по-разному решают вопрос о том, в какой именно регион Кыргызстана им вернуться. Если пожилые люди естественным образом планируют вернуться

¹ Автор данной аналитической статьи с 2006 года проводит исследования по вопросам миграции и многолокальных поселений в Кыргызстане и пунктов назначения мигрантов в Москве и Алматы. Это исследование получило поддержку Национального центра компетенции в исследовании Север-Юг (NCCR North-South) при финансовой помощи Швейцарского национального научного фонда (SNF) и Швейцарского агентства по развитию и сотрудничеству (SDC).

в свои родные села, то молодежь все чаще связывает свои перспективы с городом, а не с родным селом, возвращение в которое они могут представить только будучи пенсионерами. Лица, имеющие определенный доход, отправляют денежные переводы своим семьям. Эти средства тратятся на повседневную жизнь, на различные события, происходящие в жизни, на покупку автомобилей, бытовых предметов, скота и земли. Хотя вложения в крупный рогатый скот и землю в сельской местности – это тоже запасная стратегия для мигрантов, они приобретают собственность в городских центрах или в районах Кыргызстана с более плодородными землями. Зачастую они делают это поэтапно, что придает большее разнообразие схемам внутренней и международной миграции. Таким образом, многолокальность становится частью жизни людей. Даже если у мигрантов нет финансовых средств для вложений, но они решат вернуться, то их выбор, прежде всего, остановится на Бишкеке. Кроме того, наличие родственников в Бишкеке дает возможность доступа к медицинскому обслуживанию и социальным услугам.

Проблемы возвращения

Хотя в целом признано, что возвращение мигрантов может благоприятно отразиться на развитии стран их происхождения, это, скорее всего, возможно лишь при определенных условиях. Большинство мигрантов хотели бы вернуться в Кыргызстан, но не в сельские районы. Причины кроются в следующем: более низкие заработные платы и худшие экономические возможности, недовольство бизнес-климатом, озабоченность по поводу коррупции или иных неформальных способов взаимодействия в условиях сельской местности, отсутствие социальных, медицинских и образовательных услуг, торговых помещений и технической инфраструктуры, традиционный уклад и нормы, а также недостаточное количество сбережений, чтобы иметь возможность вернуться и вкладывать в потребление и производство.

В небольшое число мигрантов, которые возвращаются в сельскую местность, в основном входят те, кто добился успеха и кто смог инвестировать в животноводство и в будущее, связанное с его развитием.

Другая группа возвращающихся мигрантов в меньшей степени способствует развитию, о них говорится во многих исследованиях. Они возвращаются домой разочарованные, больные, и происходит это чаще всего неожиданно, будь то депортация, возникновение проблем с членами семьи или внезапный рост потребности в рабочей силе на родине.

Так или иначе, в большинстве своем мигранты не планируют вернуться именно в родные места, а продолжают работать в России и Казахстане и во многих случаях пытаются обеспечить себе средне- и долгосрочное место проживания и работы в Бишкеке. В этих условиях разделение граждан на мигрантов и немигрантов, а также установление ряда социально-экономических и политических факторов международной и внутренней миграции становится проблематичным.

Приток и/или утечка мозгов

Несмотря на приток денежных переводов, высылаемых мигрантами, «утечка мозгов» рассматривается как существенное препятствие для достижения целей национального развития и сокращения бедности в Кыргызстане [4]. Для таких постсоветских стран, как Кыргызстан, характерна общая черта – наличие миграции, отличающейся от обычного понимания «низкоквалифицированной» миграции. Образованные и квалифицированные специалисты из сельских районов юга Кыргызстана в настоящее время работают нелегально в городах России и Казахстана

и не имеют возможности применить свои навыки. Многие молодые люди прервали свое обучение в вузах только потому, что вынуждены зарабатывать на жизнь. Поэтому отток мигрантов вызвал в регионах дефицит профессиональных кадров. Хотя часто говорят о том, что мигранты вернутся с новыми идеями и навыками («приток и распространение мозгов»), в подавляющем числе случаев решение работать за границей принимается по экономическим причинам, а не с намерением приобрести новые навыки или освоить новую профессию. Вместе с тем денежные переводы частично тратятся на образование детей, а многие молодые внутренние мигранты пытаются совмещать работу и учебу в Бишкеке. Однако качество и стоимость обучения в колледжах и университетах широко варьируются. Кроме того, чтобы получить диплом и рабочее место, нередко приходится давать взятку. Так или иначе, по-прежнему маловероятно, что молодые люди найдут работу в своих родных селах, поэтому они остаются в Бишкеке или во многих случаях мигрируют в Россию или Казахстан.

Социальная защита немигрирующего населения

Люди молодого и среднего возраста, мигрирующие в Россию или Казахстан, оставляют детей на попечение своих родителей. Не мигрируют только пожилые и очень молодые люди. В том режиме миграции, который сейчас существует, родителям очень сложно прибегнуть к помощи других членов семьи и особенно детей, находящихся дома.

Такая модель миграции изменила саму структуру отношений в семье. Родители отсутствуют длительное время, и забота о детях осуществляется на расстоянии с помощью старших детей, бабушек, дедушек и родственников. Проводимые исследования свидетельствуют о том, что такое разделение семьи имеет долгосрочные негативные последствия: ухудшается посещаемость детьми школ и их успеваемость, ухудшается уход за детьми и медицинское обслуживание, появляются общие психологические проблемы.

Иная проблема заключается в том, что в случае, если традиция, по которой младший сын остается дома, будет нарушена, то некому будет заботиться о престарелых членах семьи. Кроме того, неясно, не помешает ли полная ответственность за родителей и пожилых членов семьи молодому поколению вкладывать средства в воспитание своих собственных детей, в семью и бизнес.

Социальная защита мигрантов

Существующий режим международной миграции в сочетании с увеличением накладок в легальной и нелегальной деятельности, а также процветание теневой экономики вынуждают мигрантов работать под давлением в неправомочных условиях, включая все, что связано с понятием «незаконность»: уязвимость, риск и позор.

В условиях опасности труда и жизни мигрантам трудно оправдать финансовые расходы, связанные с миграцией (долги, арендная плата, поездки), обеспечить поддержку семье, оставшейся дома, и сэкономить достаточно средств, чтобы инвестировать в будущее. Когда в странах происхождения мигрантов нет надежных вариантов трудоустройства, стратегического планирования занятости и тактического управления миграционными процессами, мигранты считают приоритетным улучшение условий, существующих на данный момент.

Критика существующей политики

Кыргызстан пока не имеет четкой политики по установлению возвратного характера миграции и созданию положительных стимулов для поддержки мигрантами связей с родной страной.

Существующая сегодня политика охраны границ не может предотвратить нежелательную миграцию и порождает ряд негативных моментов, например, мигрантам приходится дорого платить за преодоление барьеров на пути миграции, что препятствует их возвращению и возвратной миграции.

Политика в отношении мигрантов с низким уровнем профессиональной квалификации главным образом концентрируется на ограничении временных рамок пребывания и во многих случаях уменьшает и без того ничтожные возможности получения постоянного статуса. Однако в действительности работники не покидают страну и зачастую продолжают работать без разрешения. Они теряют свой юридический статус и подлежат аресту и депортации.

В прошлом многие стратегии по развитию, разработанные и политиками, и (международными) донорами, были основаны на пространственном разделении национального и международного уровня, города и села. Эта парадигма способствовала принятию как должного того факта, что денежные переводы стали основой для выживания сельской экономики, но на миграции, стоящей за этим, внимание не акцентировалось. Значительная доля населения, представляющая будущее страны, не участвует в процессе обучения, создания потенциала и восстановления инфраструктуры страны.

Рекомендации

Эффективные механизмы возвратной миграции требуют политики, укрепляющей связи между местом происхождения и пребывания мигрантов (включая и зарубежные страны), а также связи между селом и городом внутри страны происхождения.

Гибкие программы для вложений в родной стране. Вместо того чтобы возлагать надежды на отдельных мигрантов, основной упор следует сделать на мигрантские сообщества и сети, так как не всякий мигрант способствует развитию своей страны. Поэтому должны быть разработаны гибкие программы, позволяющие использовать потенциал диаспор и потенциальных возвращенцев.

Содействие возвратной миграции. Содействие возвратной миграции требует определенного стимулирования, в первую очередь, путем проявления гибкости в предоставлении прав на жительство и гражданство, льгот и доступа к информации. Открытие границ связывается с системами внутреннего контроля, рынком труда, при этом требования к социальному государству строго привязаны к таким платежам, как отчисления на социальное обеспечение, пенсионные счета, налоги. Положение, при котором люди, однажды зарегистрированные на определенной территории, не могут быть произвольно исключены из нее, помогает сократить масштабы незаконной миграции и торговли людьми. Это позволяет мигрантам ограничить расходы, связанные с миграцией, сэкономить деньги и сохранить навыки, которые понадобятся им при успешном возвращении. (Здесь следует отметить инициативу МОМ «Рамочная программа для свободного передвижения рабочей силы в Центральной Азии», предлагающую позитивные направления в решении проблем подобного рода.)

Приобретение предпринимательских и других навыков. Мигрантам, выезжающим за границу, разработчики государственной политики и частный сектор должны помочь получить навыки и профессионально-техническую подготовку, чтобы временные работники стали более конкурентоспособными. Эти навыки также помогут мигрантам принимать обоснованные решения в отношении своих прав, обязанностей и имеющихся вариантов трудоустройства. (Например, по личной информации, фонд «Евразия» в Центральной Азии планирует такой проект.)

Для немигрантов и желающих вернуться в сельскую местность важную роль играет эффективная и стабильная система профессионального образования. Люди должны получить знания, навыки и умения управления частным хозяйством и другими предприятиями, помогающими повысить доходы в сельских районах. Текущие инициативы (например, проект Швейцарской неправительственной организации «Хельветас» «Профессионально-техническое образование в сельских районах», проекты программы технического содействия «Гасис» по увеличению доходов и социальному обслуживанию) должны быть особым образом направлены на мигрантов и потенциальных возвращенцев.

Укрепление взаимосвязей между городом и селом. Должна быть разработана политика, поддерживающая интеграцию города и села и предусматривающая вложение средств в продвижение потоков товаров и ресурсов через различные сектора и районы. Наиболее тесно интегрированная экономика предлагает больше возможностей для выбора и позволяет отдельным лицам и целым домашним хозяйствам самим находить наиболее оптимальные пути, как выбраться из бедности. Возвратная, менее рискованная внутренняя миграция из сельских районов в города, являющаяся не столь постоянной, стимулирует развитие более разнообразной экономики, не основанной на сельском хозяйстве, и это может привести к позитивным преобразованиям.

Развитие малых городов и инвестиции в инфраструктуру и услуги на селе. Малые и средние города являются важным посредническим звеном между селами и крупными городами, связывая их между собой. В совокупности с жизненно важной инфраструктурой в сельских районах они предоставляют социальные и экономические услуги, которые не только делают возвращение мигрантов более вероятным, но и предоставляют немигрантам доступ к медицинскому обслуживанию и образованию.

Выдвижение проблем миграции на первый план. Это означает не что иное, как систематическое принятие во внимание конкретных миграционных факторов при планировании, проведении и оценке программ, проектов и мер, а также поощрение сотрудничества между теми учреждениями, которые формально занимаются проблемами миграции, и теми, которые ими не занимаются.

Мониторинг и оценка. Политику определяет не только парадигма постоянного проживания, но и система сбора данных. Таким образом, система данных должна фиксировать современное передвижение людей (на внутреннем и международном уровне), чтобы создать основу для безопасной разработки политики, мониторинга и оценки.

Проблемы и выбор оптимального решения

Ни одна из представленных рекомендаций не нацелена на полное сокращение миграции или полную отмену миграционного контроля. Скорее, в данной заметке предлагается применить политику, сочетающую политические инструменты и механизмы контроля, переместив акценты от физического исключения и охраны границ к содействию возвратной миграции внутри и за пределами страны. Более того, рекомендации по вопросам миграции рассчитаны на долгосрочную перспективу, с учетом многолокальности многих домашних хозяйств и ситуаций с разными поколениями в Кыргызстане. Принимая во внимание сложность проблемы миграции, следует признать неизбежность выбора оптимального решения с учетом рекомендаций и существующих реалий. Например, принятие миграции как реальности и поощрение возвратной миграции не способствуют устранению проблем в области интеграции и семейной жизни, но можно найти наиболее оптимальные пути смягчения этих проблем. Кроме того, временные программы по миграции могут оказаться неэффективными, если изменятся сти-

мулы, семейные отношения или речь пойдет о втором и третьем поколении мигрантов. Однако если инновационная политика и не решит полностью некоторые основные дилеммы существующего режима миграции, для отдельных мигрантов она уменьшит социальные и экономические издержки, связанные, в том числе, и с механизмами административного контроля, и с противоречивыми последствиями действующих правил.

Кроме того, при всей сложности необходимо достичь консенсуса в вопросах целей и инструментов миграционной политики, что подразумевает принятие соглашений в региональном и глобальном масштабе.

Литература

1. Глобальная донорская платформа для развития сельских районов: Обратить внимание на разрыв: Как усилить связи между селом и городом в целях сокращения бедности. – Концептуальная заметка № 1, октябрь 2007.
2. Мансур А., Квиллин Б. Миграция и денежные переводы: Восточная Европа и бывший Советский Союз. – Вашингтон: Всемирный банк, 2006.
3. Международная миграция, интеграция и социальное согласие в Европе: Инновационные концепции альтернативной политики миграции. – № 1. – Вена, 2006.
4. ПРООН и СНГ: Доклад о человеческом развитии по Центральной Азии–2005. – Братислава, Словакия, 2005.
5. Раннвейг Агуниас Д., Ньюланд К. Круговая миграция и развитие: Тенденции, политика и пути прогресса. – Концептуальная заметка, апрель 2007. Институт миграционной политики (ИМП). – Вашингтон, округ Колумбия, 2007.
6. Садовская Дж. Neue Tendenzen der Arbeitsmigration in Zentralasien (Последние тенденции в трудовой миграции в Центральной Азии)//Zentralasien Analysen, № 3. www.laender-analysen.de/zentralasien, 2008.
7. Тьеме С., Барбора С. Другой Шелковый путь: Документальный фильм, 35 минут (DVD). NCCR Север-Юг и Панос Южная Азия, 2008.
8. Центр исследований и развития по вопросам миграции, глобализации и бедности: Определение, измерение и оказание влияния на стабильное возвращение. – Брифинг № 3, июль 2005. – Сассекс, Великобритания, 2005.

Вкладыш-поправка к аналитической заметке «Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке»

Эмиль Насритдинов, Центр социальных исследований при АУЦА

Данным вкладышем-поправкой автор статьи и Центр социальных исследований при Американском университете в Центральной Азии признаёт, что наша публикация «Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке» в сборнике аналитических заметок «Кыргызстан на современном этапе» в какой-то степени нанесла урон репутации Министерства внутренних дел Кыргызской Республики. Мы сожалеем об этом и хотим заверить, что это ни в коей мере не являлось целью нашей работы.

Учитывая, что в городе Бишкек на сегодняшний день согласно данным Мэрии, живёт больше 220 000 незарегистрированных мигрантов, результаты опроса всего 120 мигрантов могут считаться не совсем репрезентативными и характеризующими отношение органов милиции ко всему населению мигрантов в нашем городе. Следует также учесть факт, что исследование проводилось в наиболее криминально «горячих» и наиболее конфликтных точках столицы, таких как Биржа труда, Дордой, Ошский и Баткенский рынки. Возможно, опрос мигрантов из других более спокойных районов столицы дал бы другие результаты. Целью исследования было показать самые критические моменты жизни наших внутренних мигрантов, и поэтому были выбраны эти точки.

Следующая секция включает в себя некоторые результаты статистического анализа, на основе которых были сделаны выводы, приведённые в данной аналитической заметке и которые **в связи с ограниченным форматом данной публикации**, не могли быть включены в заметку. Опрос показал, что органы милиции не проверяли документы у 22% мигрантов. У 38% документы проверяли часто и у 40% время от времени. Только у 33% мигрантов была прописка или регистрация; 67% их не имели. После проверки документов, вследствие отсутствия таковых или регистрации, 21% мигрантов были просто отпущены. 56% мигрантов пришлось дать взятку (обычная «ставка» указанная на момент исследования была 50-100 сомов). 20% мигрантов были арестованы в связи с отсутствием прописки. В целом по отношению к 26% мигрантов когда-либо применялась физическая сила. Цифры позволяют проследить здесь определённую взаимосвязь с финансовым положением: физическая сила применялась по отношению к 35% мигрантов с низким доходом и только к 15% мигрантов с более высоким доходом. У мигрантов с более низким доходом также чаще проверяют документы (52% против 32%).

В ходе исследования мы также провели интервью с одним из представителей правоохранительных органов, чтобы услышать мнение другой стороны. Он рассказал, что мигранты представляют наиболее криминальную часть города и что почти 80% преступлений совершаются ими. «Мигранты приезжают в город в поисках заработка. Многие из них не хотят заниматься тяжёлым физическим трудом, предпочтя «лёгкие» деньги, становятся на криминальный путь. Это включает ограбления, воровство и даже убийства». Многие мигранты становятся членами организованных группировок. Например, одно время в Бишкек работала банда барсеточников из Таласа, которые выслеживали людей выходящих из банков, врываются к ним в машины и отбирали деньги или же грабили их прямо на улице. Милиционер, дававший интервью утверждал, что таких банд в городе много. Согласно его мнению, физическая сила по отношению к мигрантам применяется только, когда они пьяны и буянят. Наконец, он согласился, что взятки действительно берутся, они являются частью системы и что изменить ситуацию можно только путём повышения зарплаты работников правоохранительных органов.

Данное положение является очень печальным. После проведения анализа трудно обвинить и мигрантов и правоохранные органы. ЦСИ считает, что главной причиной проблем с правоохранными органами, медицинскими работниками, работодателями и школами, описанных в этой работе является *проблема регистрации*. На сегодняшний день это камень преткновения, в которую упираются все попытки с одной стороны улучшить положение наших сограждан, приезжающих в Бишкек в поисках заработка и с другой стороны исправить криминальную, хозяйственную и административную ситуацию в столице. Несовершенная система регистрации в городе (с анализом которой можно ознакомиться в отдельном отчете на сайте ЦСИ www.src.auca.kg) ставит в трудное положение, как мигрантов, так и работников правоохранительных органов, которые в силу своих должностных обязанностей вынуждены арестовывать мигрантов и применять физическую силу. ЦСИ после проведения анализа законодательства в отношении регистрации внутренних мигрантов в Бишкеке сейчас разрабатывает предложение по более эффективной системе регистрации, которая позволит легализовать положение внутренних мигрантов в Бишкеке и решить многие городские проблемы.



*Эмиль Насритдинов,
доцент департамента «Антропология»
АУЦА, тематический лидер по миграции
Центра социальных исследований, АУЦА*

Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке

Высокий уровень безработицы, низкие заработки, бедность в сельской местности и политическая нестабильность подтолкнули к миграции почти четверть населения Кыргызстана и сделали внутреннюю и внешнюю миграцию одним из самых важных современных политических, экономических, социальных и культурных процессов, влияющих на жизнь людей во всех регионах страны.

Существуют две основные гравитационные силы, формирующие потоки мигрантов: одна – обусловленная притяжением больших городов в России и Казахстане, куда устремилось и устремляется более полумиллиона наших сограждан, и вторая – столица нашей республики – город Бишкек, являющийся главным магнитом для всех внутренних мигрантов.

Данное исследование сфокусировано на категории трудовых мигрантов, приезжающих в Бишкек в поисках работы. Развал Советского Союза и экономический кризис 90-х годов вызвали большую волну мигрантов, бегущих от бедности в регионах к более широким возможностям заработка в Бишкеке. В последние 15 лет население Бишкека почти удвоилось, и этот рост привел к хаотичному расширению города и перегруженности его центра и городской инфраструктуры. Приток мигрантов добавил динамичности и экономической активности Бишкеку, а также принес с собой сельскую и южную культуры. На рынках столицы, таких, как, например, «Дордой», Ошский и Аламединский базары, работают в основном мигранты из регионов Кыргызстана. «Дордой» считается сегодня одним из самых больших рынков не только Центральной Азии, но и Евразии. Его роль в экономике Центрально-Азиатского региона в целом и Кыргызстана в частности огромна.

Мигранты, обосновавшиеся в Бишкеке, являются самым трудолюбивым населением города; многие из них работают свыше 12 часов в день и без выходных. Несмотря на это, их часто недолюбливают в городе. Давно существующая разница между севером и югом и между городом и селом добавляют напряжение в отношения между горожанами и приезжими. Тяжелые экономические условия, каждодневная борьба за выживание и увеличившаяся конкуренция выливаются в негативное отношение к мигрантам. Неформальный характер миграции и нелегальное положение мигрантов в городе сделали их частым предметом жесткого обращения со стороны милиции, представителей администрации и работодателей, а также привели к нарушению их основных прав, таких как право на медицинское и социальное обслуживание.

Для того, чтобы понять пути дискриминации, мы исследовали различные аспекты жизни мигрантов. Многие негативные аспекты жизни нашей столицы скрыты на ее окраинах и в нескольких маргинальных анклавах города – там, куда обычные жители предпочитают не заглядывать. Городская администрация, общественность, СМИ и даже сами маргинальные сообщества предпочитают не гово-

речь об этих негативных аспектах. Для тех, кто наверху, это создает лишнюю головную боль; у тех, кто посередине, достаточно своих проблем; а для тех, кто сами страдают, это зачастую вопрос чести, и они предпочитают держать свои трудности в себе, не вынося их на публику. Поэтому то, чего стоит стыдиться, свободно течет параллельно обычной жизни города, его ярким и громким праздникам и гламурным излишествами, и многие люди закрывают на это глаза.

Цели исследования

Цель данной работы – проанализировать основные пути дискриминации внутренних мигрантов и возможные пути улучшения ситуации. Исследование фокусируется на четырех основных областях дискриминации: 1) работа, 2) сфера социального и медицинского обслуживания, 3) милиция и 4) городские жители.

Почти все мигранты приезжают в город в поисках работы, и это первая проблема, с которой они сталкиваются. Из-за их нелегального статуса мигранты не могут быть официально приняты на работу, и большинство из них работают без контрактов, что дает возможность работодателям обманывать их, ведь мигрантам некуда пожаловаться. Их нелегальный статус – результат отсутствия прописки, и эта нелегальность лишает их основных прав на медицинское и социальное обслуживание, доступное обычным городским жителям. За исключением специализированных больниц, почти все поликлиники города обслуживают людей по месту жительства, подтверждающемуся печатью в паспорте. Мигранты без прописки вынуждены давать врачам взятки или полагаться на самолечение. Отсутствие прописки дает почти неограниченную власть еще одному дискриминирующему органу – Бишкекской милиции. Милиционеры имеют право проверять документы мигрантов и при отсутствии регистрации – задерживать их. Ареста можно избежать, дав взятку, и большинство мигрантов так и поступают. Довольно часты случаи избивания нелегалов сотрудниками милиции в целях вымогательства, как во время патрулирования, так и в милицейских участках. И, наконец, дискриминация исходит со стороны самих жителей города. Они часто видят в мигрантах необразованных, грубых и беспардонных «захватчиков» «их» города, и скрытое напряжение между горожанами и приезжими часто выливается в открытые конфликты, споры или публичные резкие высказывания в общественном транспорте, на базарах и т.д.

Каждая из этих четырех областей дискриминации имеет свои особенности и требует отдельного внимания. Исследуя каждую область в отдельности, выявляя общие черты и различия в каждой из них, можно воссоздать наиболее полную картину дискриминации мигрантов в Бишкеке.

Основной исследовательский вопрос данной работы – как мигранты, приезжающие в Бишкек из других регионов, дискриминируются их работодателями, медицинским персоналом в поликлиниках, милицией и городскими жителями. Выдвигается исследовательская гипотеза о том, что внутренние мигранты в Бишкеке дискриминируются на основе прописки, происхождения, уровня знания русского языка и финансового положения.

В ходе исследования было опрошено около 120 мигрантов. Было определено несколько основных мест скопления мигрантов, и команда исследователей выезжала в эти места каждую субботу в течение 2,5 месяцев. Опрос был произведен на рынке «Дордой», Ошском и Баткенском базарах, возле Биржи труда и в нескольких цехах. Отбор респондентов происходил на основе использования целевой выборки и метода «снежного кома».

Результаты и рекомендации

В связи с ограниченным объемом статьи опустим главную аналитическую часть и остановимся на результатах исследования и рекомендациях.

Общее впечатление, формирующееся после анализа, таково: внутренние мигранты действительно подвергаются дискриминации. Милиция является самым главным дискриминирующим органом. За сотрудниками милиции следуют медицинские работники. Работодатели дискриминируют мигрантов в основном при коротких по времени наймах. Что касается горожан, то признаков явной дискриминации нет, есть скорее индивидуальные случаи неприязни или несогласия. Аналитическая часть осуществленной работы в деталях ответила на основной вопрос исследования и подтвердила исследовательскую гипотезу: такие факторы, как происхождение, язык, прописка и финансовое положение, в действительности способствуют дискриминации, в то время как поддержка родственников помогает уменьшить ее эффект.

Существует мнение, особенно среди многих представителей власти и среди горожан, что данную проблему надо решать путем усиления паспортного режима и режима прописки в целях ограничения наплыва мигрантов. Подразумевается, что если мигрантам не будет позволено приезжать в город, то и некого будет дискриминировать, и сам город будет иметь меньше проблем. Мы категорически не согласны с таким взглядом на вещи. Мигранты не едут в город в поисках легкой жизни. Главная причина миграции – бедность в сельской местности, особенно в южных регионах страны. Ситуация усугубляется усилившейся в последние десять лет деградацией окружающей среды, нехваткой земель, воды и других природных ресурсов. Что остается делать семье, чей дом был разрушен оползнем и она была переселена в места, где нет земли для обработки и нет пастбищ для выпаса скота? Как людям выжить, если они не получают никакой поддержки от властей? Миграция, хотя бы одного члена семьи, зачастую становится единственным выходом из трудного положения. Не пуская таких мигрантов в столицу, мы обрекаем их на дальнейшее голодное существование. Это было бы просто бесчеловечно. Мы полагаем, что единственным средством уменьшения потока мигрантов является улучшение положения в регионах и создание предпосылок к тому, чтобы люди оставались на местах. Что касается тех, кто все-таки приезжает в столицу, то их право на труд и свободное передвижение в своей стране должно быть признано и легализовано. Эти и другие рекомендации более подробно описаны ниже.

Изменение законов, касающихся регистрации. Признание присутствия мигрантов в Бишкеке не может быть достигнуто без обеспечения их законным правом находиться в городе. Дав мигрантам такое право, правительство дало бы им возможность постоять за свои гражданские права при общении с работниками милиции, медицинским персоналом в поликлиниках и работодателями. Это возможно только путем изменения законодательства. Главная проблема действующих законов – противоречие между законами более высокой юридической силы (таких как Закон о миграции, принятый в 2002 году и внедряющий уведомительный характер регистрации) и рядом законов более низкой юридической силы, используемых министерствами внутренних дел, образования и здравоохранения, Госкомитетом по миграции и занятости и Центральной избирательной комиссией, до сих пор пользующимися старыми ведомственными актами, основанными на разрешительном принципе регистрации.

Упрощение процесса получения временной регистрации. В идеале, долгосрочной целью было бы избавление от института прописки полностью. Однако на сегодняшний день более реально говорить о путях упрощения процесса временной регистрации. Недавно группа исследователей из Американского университета в Центральной Азии совместно с юридическими экспертами разработала предложение о максимально упрощенном и более эффективном пути регистрации в городе. Для рассмотрения этого предложения и возможностей его внедрения в городской мэрии было создана специальная рабочая группа.

Улучшение финансового положения мигрантов: социальное предприятие. Как показали результаты исследования, недостаточно легализовать присутствие мигрантов в городе. Нужно также обратить внимание на финансовые аспекты жизни мигрантов. Среди довольно однородного по многим характеристикам, но экономически сильно различающегося населения мигрантов есть группа наиболее уязвимых. У них нет ни постоянной работы, ни капитала для своего бизнеса; многие не имеют родственников в городе. Для оказания помощи этой самой маргинальной группе мигрантов мы предлагаем внедрить и распространить идею социального предприятия – как один из путей адаптации в городе. Практика социальных предприятий распространена во многих странах мира. Такие предприятия дают людям возможность получить специализированную квалификацию и в то же время работать и зарабатывать. Развитие социальных предприятий может поощряться экономически, например, посредством освобождения их от налогов или привлечения поддержки доноров на начальной стадии организации. Целенаправленными усилиями сеть таких предприятий могла бы охватить большую часть мигрантов и тем самым обеспечить их постепенную и осмысленную адаптацию. Навыки, приобретаемые на таком предприятии, могли бы отвечать потребностям города в специфических профессиях. Это было бы полезно и городу, и мигрантам.

Улучшение языковых навыков. Еще одним аспектом, адресованным социальным предприятиям как часть их программы, может быть предложение создания курсов русского языка. Как показали результаты исследования, мигранты с лучшим знанием русского языка дискриминируются меньше. Организация сети вечерних курсов русского языка помогла бы мигрантам улучшить языковые навыки и тем самым увеличить шансы на получение более престижной работы и налаживание хороших взаимоотношений с горожанами. Если правительство не может поддержать такую инициативу, то можно поискать средства среди иностранных организаций и спонсоров.

Другой подход к лингвистической политике включает рекомендации по изучению кыргызского языка представителями власти, милиции и медицинскими работниками. Кыргызский язык рано или поздно станет основным языком общения в Кыргызстане, поэтому есть потребность в программах, способствующих его эффективному изучению.

Прием мигрантов в медицинских учреждениях. Предлагается также внести изменения в практику приема мигрантов в больницах и поликлиниках. Если власти смогут решить вопрос с пропиской и регистрацией, то проблема отпадет автоматически и у мигрантов будут такие же права, как и у городских жителей. Однако до тех пор, пока статус мигранта не будет легализован, этот вопрос должен будет решаться другими путями. Например, через открытие специальной клиники, доступной всем, или же введение специального статуса временного пациента, что позволило бы мигрантам обследоваться и лечиться в поликлиниках по месту жительства.

Отношения с милицией. Необходимо работать с правозащитниками, юристами и руководящими лицами в органах внутренних дел в целях изменения поведения работников милиции по отношению к мигрантам. Должен вестись мониторинг и контроль за действиями сотрудников правоохранительных органов, чтобы предупредить злоупотребление властью. Милиции следует сосредоточить свои усилия на настоящих преступниках, а не на мигрантах, работающих до седьмого пота, чтобы прокормить свои семьи.

Средства массовой информации. Наконец, хорошая кампания в средствах массовой информации необходима для привлечения общественного внимания к проблемам мигрантов, вместо того, чтобы прятать эти проблемы на задворках.

Серия фильмов о жизни мигрантов в городе, статьи в газетах, регулярные новости о мигрантах, лекции и круглые столы, открытые для широкой публики, способствовали бы тому, чтобы эти вопросы стали всеобщей заботой. Конечно же, это должно делаться очень этично и продуманно, не с целью испортить репутацию, а для обеспечения осведомленности и улучшения положения внутренних мигрантов.

В заключение подчеркнем, что у бишкекского сообщества на всех уровнях – от властей города до простых жителей – имеется большой потенциал для аккомодации наших соотечественников из других регионов. В этот сложный период больших трансформаций мы не должны «пожирать» друг друга и выгаликивать людей из «своих» территорий. Вместо этого нам нужны модели, где приезжие (играющие такую важную роль в жизни города) легче интегрировались бы в городское сообщество.



*Нурдин Тынаев,
директор ОФ
«Сеть центров содействия трудовым мигрантам»*

Анализ нарушений прав трудовых мигрантов в Российской Федерации и Кыргызской Республике

Нарушения прав кыргызстанцев в Российской Федерации

Процессы глобализации, различные изменения в политико-экономической, социально-культурной жизни стран СНГ повлияли на миграционные потоки, которые возникли сразу после развала Советского Союза. Бегущие в Россию от нужды и безработицы люди из бывших советских республик оказались брошенными на произвол судьбы. В последние годы Россия стала центром особого притяжения трудовых мигрантов. В первую очередь это связано с положительными тенденциями стабильного развития российской экономики и сравнительно высоким уровнем жизни населения. Эти факторы, наряду с созданием благоприятных возможностей для осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности, ежегодно привлекают в Российскую Федерацию тысячи трудовых мигрантов из соседних государств и стран дальнего зарубежья.

Причем миграционные потоки с каждым годом нарастают. Не получая от государства поддержки в сложный период, сотни тысяч граждан центральноазиатских республик покинули и продолжают покидать свою родину в поисках заработка. Думается, что истинное число приезжающих в Россию вряд ли кто сможет назвать – между странами установлен безвизовый режим.

Да и сама Россия уже не в состоянии обойтись без иностранной рабочей силы. Россияне не стремятся стать водителями маршрутных такси, рабочими на промышленных предприятиях и продавцами на рынках. К тому же немалое количество компаний, занимающихся ремонтом и строительством, предпочитают использовать труд нелегальных рабочих – гастарбайтеров. Если всех их уволить, строительный рынок будет парализован. Сами мигранты не скрывают, что, в основном, работали нелегально. Причины – долгий срок оформления большого количества документов и довольно высокая цена за разрешение на занятие трудовой деятельностью. Многие предприниматели сознательно пользуются именно услугами нелегалов – им и зарплату можно платить меньшую, и на социальную защиту они не претендуют.

По различным оценкам экспертов, за пределами Кыргызской Республики с целью трудовой деятельности находятся более 450 тысяч граждан, из них более половины – в России, 50–80 тысяч – в Казахстане, а остальные – в государствах дальнего зарубежья¹. Большинство гастарбайтеров из бывших советских республик не могут самостоятельно защитить в России свои права и законные интересы,

¹ Информация АКИ-press со ссылкой на данные Государственного комитета Кыргызской Республики по миграции и занятости, 6 февраля 2008 г.

такие как свободное перемещение на территории государства пребывания, постановка на миграционный учет, оформление разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности, законное оформление трудовых отношений, то есть, заключение трудового контракта, прохождение медицинского осмотра, обращение в компетентные органы в целях защиты своих прав, нарушенных как государственными органами, так и частными лицами.

Во многом это обусловлено тем, что мигранты являются в основном жителями сельских и отдаленных регионов Кыргызстана с низкой языковой и правовой грамотностью, что ставит их в зависимость не только от работодателей, но и от органов, контролирующих законность их пребывания и трудовой деятельности. На сегодняшний день, по различным экспертным оценкам, в России находятся более 10 миллионов незаконных мигрантов и ежегодный ущерб, который несет Россия от незаконной миграции, составляет около 200 миллиардов рублей. При этом, согласно информации Министерства финансов Кыргызской Республики, в 2007 г. от трудовых мигрантов поступило около 1 миллиарда долларов США. Однако все эти средства поступают членам семей трудовых мигрантов, которые используют их для приобретения необходимых продуктов питания и товаров первой необходимости.

Несмотря на огромный ущерб от нелегальной трудовой миграции, борьба с ней является очень сложным и дорогостоящим процессом. Так, стоимость административного выдворения одного нелегального мигранта в среднем составляет около тысячи долларов США. В эту сумму не входит стоимость оплаты труда сотен работников правоохранительных органов и судей.

Согласно п. 5 ст. 34 Федерального Закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 года, иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации по решению суда, должны содержаться в специально отведенных помещениях органов внутренних дел или безопасности либо в специальных учреждениях, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, до исполнения решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации. Однако это положение не всегда находит свое применение на практике. Так, по словам самих же мигрантов, большинство из них депортировано не по соответствующему решению суда, а по «решению» лиц, осуществляющих контроль за их пребыванием в стране, в том числе пограничный и иной контроль, с проставлением соответствующего штампа в национальном паспорте и безо всякого содержания в специальных учреждениях. Депортация влечет за собой ограничение во въезде в страну в течение 5 лет, и, безусловно, такие решения о депортации должны приниматься в судебном порядке. Но и оспорить решение суда об административном выдворении не представляется возможным, ввиду отсутствия таковой практики.

Анализ законодательства показывает, что на постсоветском пространстве все еще продолжают действовать ограничения для желающих трудиться в других странах. Принципиальные изменения произошли в российском миграционном законодательстве и содержатся в Законе Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г. за № 115-ФЗ и Законе Российской Федерации «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 г. за № 109-ФЗ.

Оптимизированы на законодательном уровне установленные процедуры работы в сфере правоприменения всех участвующих в ней ведомств и учреждений. От запретительных мер произошел переход к социально-экономическим и гуманитарным. Так, в частности, введен уведомительный порядок миграционно-

го учета. Вполне возможно просто отправить уведомление по почте, чтобы «узаконить» свое пребывание на территории России. Не стоит забывать, что ранее все тяготы по получению многочисленных разрешительных документов, в том числе и разрешения на работу для приезжего специалиста, возлагались на работодателя. Но многие ли работодатели были в этом заинтересованы? Разумеется, нет. Как результат – многие предприниматели использовали приезжих рабочих «втемную», устанавливая им ненормированный рабочий день, скрывая их от проверяющих органов. Одним словом, эксплуатировали по полной программе. В настоящее время мигрант вправе самостоятельно получить разрешение на работу и самостоятельно выбрать место, где бы он хотел трудиться. Такие условия помогут ему не попасть в кабалу, выбрать наиболее подходящего для него работодателя. При этом ждать разрешения на работу мигранту придется не более 10 дней с момента подачи документов. Однако, как указывают сами трудовые мигранты, бывают случаи задержек в выдаче разрешения от 3-х дней и до 3 недель. Кроме того, на практике положения п.п. 11 п. 8 ст. 18 Закона Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающие обязанность трудового мигранта представить медицинские справки в течение 30 суток после получения разрешения на работу, выданного на срок более 90 суток, не всегда соблюдаются. Так, например, чуть ли не повсеместно органы Федеральной миграционной службы Российской Федерации требуют представить справки вместе с заявлением о выдаче разрешения на работу.

Неоднократные проверки предприятий, использующих труд гастарбайтеров, проводимые прокуратурами и госинспекциями труда Российской Федерации показывают, что законодательство нарушают и сами территориальные миграционные службы – не всегда соблюдается порядок и сроки выдачи иностранцам разрешений на работу. Что же касается работодателей, то они по-прежнему нанимают нелегалов, несмотря на огромные штрафы.

Различные нарушения прав трудовых мигрантов, проблемы, с которыми они сталкиваются, начинаются уже с момента пересечения государственных границ и носят далеко не единичный характер. Так, в частности, у тех, кто направляется в Россию транзитом через Республику Казахстан железнодорожным транспортом, сотрудники погранзастав, ЛОВД и таможенных служб Республики Казахстан часто требуют предоставить приглашение на работу, справки об отсутствии судимости и налоговых задолженностей. Отсутствие заграничной страницы в паспорте, наряду с непредоставлением вышеуказанных документов, может явиться не чем иным, как основанием для высадки с рейса.

Многочисленные случаи нарушения прав трудовых мигрантов имеют место при осуществлении трудовой деятельности. С гастарбайтерами не заключаются трудовые контракты, они не проходят медицинский осмотр, не получают средств социальной защиты. С периодической частотой происходят нарушения в части оплаты труда, начиная со сроков выплаты вплоть до ее невыплаты вообще.

В отношении нелегальных трудовых мигрантов также распространены такие тяжкие формы нарушений прав, как принуждение работать сверх положенного времени, без выходных и без дополнительной оплаты, принуждение работать в нечеловеческих условиях, с повышенной интенсивностью («на износ»), принуждение выполнять работу, на которую мигранты не давали своего согласия, ограничение свободы (контроль над перемещениями, изоляция и т.п.), физическое и психологическое насилие, долговая кабала, изъятие документов, секс-эксплуатация (в отношении женщин-мигрантов) и другие.

Однако и легальное пребывание и легальное осуществление трудовой деятельности на территории России не столь безоблачны, как может показаться

на первый взгляд. Ни для кого не секрет, что гастарбайтеры в России по-прежнему остаются самой дешевой и бесправной рабочей силой.

Основная часть нарушений связана с охраной труда, выявляются нарушения в части оформления трудового договора, по установленному времени труда и отдыха.

Выявляются многочисленные нарушения порядка оплаты труда, начиная с невыплаты заработной платы и заканчивая нарушением сроков ее выплаты. Кроме того, распространены выплаты денежных средств меньше установленного прожиточного минимума, предусмотренного законодательством. Соответственно, эти факты могут косвенно свидетельствовать о том, что заработная плата в большей степени скрывается.

Обратиться же в правоохранительные органы люди не могут по причине элементарной правовой безграмотности или из-за незнания языка. Что говорить о трудовых мигрантах, нелегально осуществляющих трудовую деятельность?

Тем не менее, легальное пребывание и осуществление законной трудовой деятельности мигрантами является основным условием, отправной точкой в защите их прав и свобод. И, безусловно, самым эффективным средством борьбы с нелегальной миграцией, а следовательно, и с нарушением прав трудящихся мигрантов является именно легализация мигрантов, проводимая в России. Во многом большую роль играет проведение правовых информационных кампаний.

Южный регион Кыргызской Республики как очаг нарушения прав трудовых мигрантов из соседних стран

Не лучшим образом обстоят дела с правами трудовых мигрантов, желающих заниматься трудовой деятельностью в нашей республике, в частности в Ошской области. Каждый день через пограничный пост «Достук» Карасуйского района пересекают границу от 600 до 1300 человек². Это в основном граждане Узбекистана, приезжающие на заработки пересекая пограничные посты или используя нелегальные объездные пути. Мигранты из соседних стран в основном работают в сфере торговли, общественного питания, услуг и частично на строительстве индивидуальных построек. Эти люди работают, как правило, не имея разрешения на осуществление трудовой деятельности, а работодатели, в свою очередь, не имеют разрешения на привлечение иностранной рабочей силы.

Выездные встречи сотрудников ОФ «Сеть центров содействия трудовым мигрантам» с гражданами Кыргызской Республики, выезжающими на территорию Республики Узбекистан через пограничные и таможенные посты, а также с гражданами Республики Узбекистан, то есть с «маятниковыми» мигрантами, показали, что более 70% трудовых мигрантов не знают о межправительственном Соглашении «О взаимных поездках граждан» от 2 июля 2000 г. и о том, что необходимо иметь разрешение на осуществление трудовой деятельности. Эта проблема затрагивает в основном «маятниковых» мигрантов. Однако есть и другие категории мигрантов, такие как граждане КНР, имеющие возможность получать правовую консультацию. Большинство из них зарегистрированы в качестве индивидуальных предпринимателей либо осуществляют свою деятельность в качестве юридического лица.

Самым незащищенным слоем населения остается простой безработный народ и «маятниковые» мигранты из соседних стран, приезжающие на сезонные работы, которым приходится сталкиваться с проблемой несвоевременной выдачи или отказа в выдаче разрешения на осуществление трудовой деятельности.

² Аналитический доклад ОФ «Сеть центров содействия трудовым мигрантам», сентябрь 2008 г.

Здесь следует также отметить мнимую проблему «регистрации заграничных паспортов». Согласно Закону Кыргызской Республики «О внешней миграции» от 17 июля 2000 г., граждане иностранного государства, в отношении которых действует безвизовый режим, могут въезжать, выезжать, следовать транзитом, передвигаться и пребывать на территории Кыргызской Республики без оформления визы по одному из действительных документов (паспорту или заменяющему его документу). Во время пребывания в Кыргызской Республике граждане этих иностранных государств освобождаются от регистрации заграничных паспортов, если срок их пребывания в Кыргызской Республике не превышает 60 дней (для граждан Российской Федерации и Республики Казахстан – 90 дней).

Как указывают трудовые мигранты, сотрудники пограничных и таможенных служб придираются к ним, ссылаясь на то, что иностранные граждане, прибывающие в Кыргызстан на срок свыше пяти рабочих дней, якобы должны быть зарегистрированы по месту пребывания – в Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики и его территориальных представительствах и Министерстве внутренних дел Кыргызской Республики и его территориальных органах или в гостиницах.

Разумеется, имеют место и нарушения прав трудовых мигрантов при осуществлении ими трудовой деятельности, немногим отличающиеся от нарушений, упомянутых выше.

Предпосылки нарушения прав трудовых мигрантов

Нарушение прав трудовых мигрантов в большей степени – это следствие нелегального пребывания в стране и осуществления нелегальной трудовой деятельности, а также следствие бюрократизма и коррупции должностных лиц, несоблюдение ими национального и международного законодательства. Трудно представить, что будут приняты какие-либо действенные меры по искоренению коррупции и взяточничества, ибо пока в стране бродят денежные знаки, эти явления были, есть и будут.

Далее – это падение социально-экономического уровня жизни населения, а вместе с тем и очень высокий уровень безработицы и привлекательная иммиграционная демографическая политика других государств. Не меньшее значение имеет языковая безграмотность мигрантов, не говоря уже о правовой.

Рекомендации

• Совершенствование миграционного законодательства Кыргызской Республики:

1. Сокращение перечня документов, необходимых для получения разрешительных документов, и срока рассмотрения заявлений о выдаче разрешения.

2. Введение системы компьютеризованного контроля пересечения границы приграничными и «маятниковыми» мигрантами.

3. Принимая во внимание, что во время сезонных работ количество «маятниковых» и приграничных мигрантов многократно увеличивается, необходимо установление для них отдельной квоты.

• Снижение уровня безработицы путем создания новых рабочих мест.

• Регулирование процессов привлечения иностранной рабочей силы.

• Сотрудничество с НПО и международными организациями в области защиты прав мигрантов.

• Принимая во внимание, что большинство мигрантов нелегально осуществляют трудовую деятельность как на территории Кыргызской Республики, так и на территории Российской Федерации, необходимо проводить меры по их легализации.

- Строжайший контроль за деятельностью должностных лиц органов государственной власти в целом и органов Федеральной миграционной службы Российской Федерации и Государственного комитета по миграции и занятости Кыргызской Республики в частности.

Литература

1. Государственная программа Кыргызской Республики по регулированию миграционных процессов на 2007–2010 гг. Принята 25 сентября 2007 г.
2. Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» от 17 июля 2000 г.
3. Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 г.
4. Закон Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 г.
5. Закон Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г. за № 115-ФЗ.
6. Закон Российской Федерации «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 г. за № 109-ФЗ.
7. Занятость, безработица, трудовая миграция: Результаты единовременного обследования занятости населения в июле 2006 г./Национальный статистический комитет Кыргызской Республики и Государственный комитет КР по миграции и занятости. Специальное издание. – Бишкек, 2007.
8. Права трудовых мигрантов в Казахстане. Национальное законодательство, международные стандарты и практики. – 2008.
9. Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения/Международная организация по миграции. – 2006.
10. Трудовая миграция и продуктивное использование человеческих ресурсов в Кыргызской Республике/Международная организация труда. – 2008, сентябрь.

ЧАСТЬ III. ИСЛАМ И СОВРЕМЕННОСТЬ



*Диларам Акрамова,
д-р (PhD) теологических наук,
ОшГУ, теологический факультет*

Преподавание религиоведения в школах и вузах Кыргызской Республики: проблемы и пути их решения

Для современного Кыргызстана весьма актуальным, как с политической, социальной, так и с образовательной и педагогической точек зрения, является **вопрос** о религиозной грамотности населения.

Сегодня в Кыргызстане сформировалась сеть религиозных учебных заведений, но отсутствует система религиозного образования, не выработаны приоритеты в разработке учебных программ и планов. Не уделяется достаточного внимания проблеме повышения уровня образования практикующих служителей культа, а также подготовке новых специалистов, отвечающих современным требованиям, обладающих глубокими знаниями в области религии и светских наук. Существует острая необходимость в разработке программы предмета «Религиоведение» для светских школ и вузов страны и в просвещении населения в религиозных вопросах с целью профилактики религиозного экстремизма и устранения стереотипов по поводу различных религиозных учений. Именно нехватка базовых знаний в области религии среди граждан делает религию предметом для различных политических, социальных и иных конфликтов.

Согласно законодательству Кыргызстана, каждый гражданин имеет право получить знания о религии, которую он исповедует. Между тем, правительство, Министерство образования или Муфтият и казыят не располагают конкретными, продуманными, долгосрочными или краткосрочными программами в области религиозного образования и просвещения. В школах и вузах страны нет предмета, в рамках которого можно преподавать учащимся основы религий. В программе предмета «Адеп сабагы» (урок нравственности), который введен в средних школах Кыргызстана с 1992 года, есть несколько тем, связанных с исламом в контексте этнопедагогике, и несколько тем с кратким обзором мировых религий. Однако этот материал не отвечает сегодняшним требованиям и не способствует решению проблемы религиозного образования в государстве. В некоторых вузах по инициативе ректоров преподается предмет «История религий», но единой программы для изложения материала в рамках этого предмета не существует.

Религия является одним из самых важных компонентов в жизни центрально-азиатских народов, в особенности ислам. Семнадцатилетний постсоветский опыт показывает, что стабильность в Центральной Азии во многом зависит от религиозной ситуации в государствах этого региона. Следует учитывать также то, что здесь ведут свою религиозную деятельность многочисленные зарубежные миссии.

В Кыргызстане действует Духовное управление мусульман, существует 9 казыятов, три миссии зарубежных конфессий, 50 центров, фондов и объединений, Исламский университет Кыргызстана, 8 институтов, 50 медресе и 1667 мечетей. Также здесь действуют 46 русских православных церквей и один женский монастырь. Существуют две религиозные организации православного направления (не относящиеся к русской православной церкви), 292 христианские религиозные организации, три общины католиков, 49 общин баптистов, 30 общин христиан-адвентистов Седьмого дня, 49 общин пятидесятников, 41 община свидетелей Иеговы, 21 лютеранская община, 27 неденоминированных религиозных организаций протестантского направления, 36 пресвитерианских общин, 18 христианских организаций харизматического направления, 21 миссия зарубежных конфессий, 15 религиозных учебных заведений, 26 центров и фондов, а также одна организация иудаистов и буддистов.

Число иностранных граждан-миссионеров, прошедших учетную регистрацию в Госагентстве по делам религий с 1996 года (из 54 государств мира), достигло 1300. В Кыргызстане также ведут свою деятельность 16 религиозных субъектов других направлений в религии (12 общин Бахаи, универсальная церковь, сайентологическая церковь, лютеранская церковь «Конкордия», мессианская еврейская община «Бейт Иешуа»).

Решение вопроса о религиозном образовании в Кыргызстане является одним из ключевых в разрешении конфликтов, возникающих в стране на религиозной почве. Достигая определенного уровня религиозных знаний, человек перестает быть легкой добычей для тех, кто использует религиозные чувства безграмотных граждан в своих политических целях. Всем хорошо известны негативные последствия распространения ваххабизма. На протяжении многих веков в Центральной Азии исповедуется ислам суннитского толка (в частности Ханифатская школа), традициям и воззрениям которого чужды практики ваххабизма. Однако, несмотря на это, безграмотность в области основных религиозных знаний сделала многих граждан Кыргызстана поклонниками этого политико-религиозного течения. Для разрешения уже существующих и предотвращения возможных конфликтов, возникающих на религиозной почве как результат нетолерантного отношения к представителям других религий и конфессий, необходимо принять срочные и продуманные меры в области развития религиозного образования в республике.

Попытаемся ответить на следующие вопросы: для чего нужно вводить в школах такой предмет, как «Религиоведение», и какую пользу он принесет в достижении образовательных целей школьной программы?

Задача школы, как известно, – это обучение детей, наделение их знаниями и навыками, с помощью которых они смогут осуществлять свою социальную, профессиональную и общественную деятельность в современном обществе. Школа не может пренебрегать идеологией общества, в котором она существует, но, вместе с тем, являясь общеобразовательным светским учреждением, она не должна брать на себя функции религиозного учебного заведения. Школьная программа включает в себя совокупность предметов, которые дают школьнику возможность оценить окружающий мир, что предполагает наличие возможности анализа и религиозной ситуации в стране. Ребенок должен иметь возможность познать общество в целом, а не отдельные его части. Перед ним должна быть представлена

полная картина жизни общества, следовательно, мы должны дать ребенку знания об основных принципах и воззрениях ислама [1, с. 67] и других религий. Когда речь идет о полноценном образовании в современном обществе, мы не можем игнорировать вопрос религиозного образования. Однако сам по себе этот вопрос не решится. Невозможно передать знания о религии с помощью других дисциплин, таких как философия, этика и т.д. Необходим специальный предмет – «Религиоведение». Он должен входить в школьную программу с учетом значимости той или иной религии в данном обществе [1, с. 68].

Можно выделить 6 причин, по которым школьная программа, не содержащая предмета по основам религий, не может считаться всесторонней.

1. Антропологическая причина. Как показал советский опыт, религию запретом не уничтожить. В истории не было народов, у которых не было религии. Уважение и почитание самого святого – это очень сильное чувство в сознании человека. На основе этого чувства религиозное образование, по сути, формирует память человека и его догматическое мышление, что создает почву для фанатических настроений. Сегодня доказана возможность уменьшения доли такого мышления и направления педагогического процесса на развитие логического, творческого мышления человека. Освоение светских предметов служит общекультурному развитию личности, развивает логическое, творческое, самостоятельное мышление человека.

2. Социальная причина. Мы живем в обществе, и для того, чтобы быть в согласии и мире с окружающими, мы должны придерживаться определенных этических норм. Каждая религия выдвигает основные принципы, по которым должен жить человек и общество. Например, именно в этой сфере сформулирована особая отрасль ислама – это этика ислама – ахлак.

3. Культурологическая причина. На каждую культуру в той или иной степени воздействует религия, и под ее влиянием формируется мировоззрение народа. Например, чтобы понять образы, созданные в дастанах, стихотворениях, песнях, орнаментах, а также обряды, обычаи и историю кыргызского народа, нужно хорошо знать основы исламского мировоззрения, но вместе с этим мы должны хорошо знать и доисламские верования. Ведь в некоторых обычаях и культурах до сих пор сохраняются следы доисламских верований.

4. Глобальная причина. Сегодня совершенство технологий несет с собой сближение обществ, этот век – век информации. Благодаря новым возможностям люди из различных обществ сближаются, познают друг друга. В этом процессе главное – взаимопонимание, и здесь познаний только в области своей религии оказывается недостаточно. Для того, чтобы отношения с представителями других культур и религий были всесторонними и плодотворными, нужно знать историю, обряды и уважать веру, мировоззрение, привычки других людей. Основой взаимопонимания и взаимоуважения между людьми, народами и государствами являются знания их друг о друге.

5. Образовательно-философская причина. Каждое государство определяет свою образовательную политику. Эта политика опирается на духовные ценности народа данного государства.

6. Правовая причина. Гражданин Кыргызстана имеет право на вероисповедание и получение знаний о своей религии.

Человек, владея основами знаний о своей религии, сможет сразу распознать ситуацию, не соответствующую принципам веры, которую он исповедует. Поэтому государство должно взять на себя ответственность за обучение своих граждан основам религии. По примеру светских государств Европы, Турции, Америки мы должны выработать программу предмета, который сможет давать основные знания о религии. Только в этом случае мы можем перекрыть дорогу различным

фундаменталистским и политическим течениям агрессивного характера, возникающим на религиозной почве.

Подготовка учебных планов

Разработкой учебных планов, методологических основ и моделей обучения занимается такая наука, как педагогика. А в отрасли религиозного образования эту ответственность берет на себя религиозная педагогика. Она разрабатывает методологию, учебные программы, методы, используемые в процессе религиозного образования. У этой молодой науки уже есть очень важные достижения в области преподавания религиозных знаний. Она уже имеет несколько подразделений, построенных на хорошо разработанной научной основе.

Приведем несколько примеров моделей религиозного обучения, предлагаемых этой наукой. Опираясь на эти модели, можно будет разработать эффективный учебный план религиозного образования в Кыргызстане.

1. Модель религиозного образования, основанная на воззрениях того или иного основного религиозного течения. Эту модель можно использовать в тех странах, где проживают люди, являющиеся приверженцами основного религиозного течения. Примером этой модели служит религиозное образование в школах Германии (католическая или протестантская модель), а также в Иране (шиитская модель).

2. Модель религиозного образования, которая не основана на воззрениях того или иного течения, а является междисциплинарной моделью среди нескольких течений. Эту модель можно использовать в тех странах, в которых проживают граждане, исповедующие религию в разных течениях.

3. Модель религиозного образования, которая не основана на воззрениях той или иной религии, а является междисциплинарной моделью среди нескольких религий. Эту модель могут использовать те страны, в которых граждане исповедуют несколько религий. Примером может служить модель религиозного образования в Англии. Здесь ученики знакомятся сначала с основами своей религии, а потом вместе изучают основы других религий. Эта модель способствует объективному познанию общества учеником и выработке уважительного отношения к другим гражданам, исповедующим иные религии.

4. Модель религиозного образования, которая основана на феноменах религий. Понятие «феноменологическое религиозное образование» включает в себя изучение феноменов различных религий в целом. Эта модель используется в Англии. Ее основатель Джон Шеферд об этой модели говорит следующее: «Общество Англии плюраличное общество, здесь проповедуются различные религии и течения, а также есть атеисты и воздержанные. Программа урока религиозоведения основана на феноменах, здесь изучают, анализируют общий феномен каждой религии. Здесь категорически не делают выбор религии, все феномены анализируются в объективном порядке» [3].

5. Хорошим примером может служить модель, используемая в Америке. Америка – светское государство, но здесь четко решен вопрос религиозного образования. Каждый гражданин Америки имеет право на получение религиозного образования. Существуют как государственные школы, так и частные религиозные школы и колледжи. При любом выборе ученик имеет возможность изучать все обязательные гуманитарные предметы, утвержденные министерством образования штата, а также подробно изучать основы той или иной религии. В государственных школах основы религии изучаются на уроках истории мировых религий, мировой литературы и географии. А частные религиозные школы вместе с основными религиозными предметами обязаны преподавать все предметы общей учебной программы, утвержденной министерством образования штата. Следует

заметить, что стандарты и качество обучения в частных религиозных школах намного выше, чем в государственных школах. В обоих случаях министерством образования Америки и определенного штата четко обозначены стандарты и указания по преподаванию основ религии в школах.

Рекомендации

1. При Министерстве образования и науки КР необходимо создать департамент религиозного образования. В обязанности рабочей группы во главе со специалистом по религиозному образованию должны войти анализ и контроль программ религиозного образования на соответствие их стандартам и нормативам общеобразовательной политики Кыргызстана.

2. Не менее важен и вопрос аттестации преподавателей предмета «Религиоведение», т.к. именно преподаватели являются ключевым звеном в процессе религиозного образования. Учитель религиоведения, как в школе, так и в вузе, должен иметь необходимые знания по таким научным дисциплинам, как педагогика, психология, методика преподавания. Важно, чтобы подход учителя к преподаванию данного предмета не был субъективным, т.е. не противоречил законам и образовательной политике Кыргызстана. Хотелось бы отметить, что в настоящее время теологическими факультетами вузов Кыргызстана уже ведется подготовка кадров педагогической квалификации для преподавания основ религий как в школах, так и в вузах.

3. В Госагентстве по делам религий, в муфтиятах и казиятах должны работать специалисты религиозного образования, которые будут разрабатывать и контролировать качество различных долгосрочных и краткосрочных программ, предлагаемых различным слоям населения.

4. В выборе модели обучения школьников религиозным знаниям я предлагаю воспользоваться опытом США и Турции как наиболее приемлемым для нашей республики. В этих странах институты религии отделены от государственных институтов. Как в США, так и в Турции министерством образования четко определены стандарты преподавания религиозных знаний в государственных образовательных учреждениях. Уроки ведутся преподавателями, имеющими соответствующую лицензию (в США), и выпускниками теологических факультетов (в Турции). В обоих случаях учитывается уровень педагогической подготовки преподавателя.

5. Преподавание предмета «Религиоведение» в общеобразовательных школах нужно начинать со средних классов, а не с начальных. Это наиболее рациональный подход. С 5 по 8 классы предлагается в обязательном порядке преподавать «Введение в религиоведение» – основы религий. Здесь нужно сфокусироваться на исламе и православии, так как эти две религии наиболее распространены на территории Кыргызстана. Программу этого трехгодичного курса можно разработать по образцу программ Турции и России. При составлении программы «Введение в религиоведение: основы ислама» для школ Кыргызстана можно использовать опыт Турции, так как наибольшее количество мусульман Турции придерживаются Ахли Сунна вал жамаа, Ханифатской школы. Это очень важный контекст в понимании культуры и воззрений ислама. В государственных школах Турецкой Республики преподают такой предмет, как «Нравственность и введение в религиоведение (основы ислама)».

А при составлении 3-годичного курса «Введение в религиоведение: основы православия» можно опираться на специальную программу, разработанную в России.

В старших, 9–11 классах уроки религиоведения нужно вводить в обязательном порядке. В программу этого 3-годичного курса должны войти темы из исто-

рии мировых религий, основные обряды, понятия, вопросы влияния религий на мировую историю и литературу и т.д.

6. На всех факультетах вузов Кыргызской Республики нужно ввести обязательный курс «Религиоведение» по основам религий, а также такой предмет, как «История мировых религий» для студентов 1-2 курсов.

В заключение хочу подчеркнуть, что необходимы научно-исследовательские работы, освещающие различные пути решения тех или иных актуальных проблем, связанных с религиозным образованием в Кыргызстане. Сегодня очень важен профессиональный подход к этому вопросу.

Литература

1. Bilgin, Beyza, Eğitim Bilimi ve Din Eğitimi, Gün Yayıncılık, Ankara, 1998.
2. Doğan, R., Tosun, C., Din Kültürü ve Ahlak Öğretimi, Pegem Yayıncılık, 2003.
3. Shepherd, John, (1997) "İngiliz Din Eğitiminin Kişilik Gelişimine Katkısı", Uluslar arası Din Eğitimi Sempozyumu (20-21 Kasım 1997), Ankara.
4. Tosun, C., Din Eğitimi Bilimine Giriş, Pegem Yayıncılık, Ankara, 2001.



*Тимур Козукулов,
ст. преподаватель кафедры религиоведения
и гуманитарных предметов факультета теологии ОшГУ*

В поисках путей решения проблем исламского образования в Кыргызстане

Распространение исламской религии в Кыргызстане имеет длительную историю. Этот процесс был сложным, затянувшимся на несколько столетий.

Исторически сложилось так, что в республике сегодня преобладает ислам суннитского толка. Суннизм ханафитского мазхаба является самым умеренным по сравнению с другими направлениями ислама. Для него характерна терпимость к инакомыслящим, соблюдение в повседневной жизни местных обычаев и традиций, применение в правовых вопросах свободного индивидуального суждения.

С началом в СССР перестройки в 80-х годах XX века началось оживление и «возрождение» конфессиональной жизни, особенно в «мусульманских» республиках. Взгляды на религию претерпели значительные изменения. В Кыргызстане, как и во всех республиках Центральной Азии, начался процесс суверенизации и отделения республиканских казыятов от САДУМ (Среднеазиатское духовное управление мусульман).

После обретения Кыргызстаном независимости произошли кардинальные изменения в духовной жизни республики. Стало возрождаться конфессиональное пространство Кыргызстана, что обусловило формирование новых государственно-религиозных отношений, рост числа культовых объектов, многократное увеличение количества паломников, издание и распространение исламской литературы, становление духовной образовательной системы, вовлечение религиозных организаций в общественные процессы, способствующее более полному удовлетворению духовных потребностей верующих.

Неверующие, мусульмане, христиане и представители других конфессий образуют в Кыргызстане многонациональное общество, его составляют 30 крупных этносов и представители более 80 национальностей.

Население Кыргызстана является гораздо более разнородным, чем население Узбекистана и Таджикистана. Только 79,9% кыргызстанцев считают себя мусульманами. К таковым относят себя все представители узбекского и таджикского этнических меньшинств, а также 94,1% этнических кыргызов, хотя религиозные верования в среде бывших кочевников-кыргызов исторически не были сильными. Среди тех, кто считает себя мусульманином, 70,9% относят себя к таковым по линии родителей, между тем как 14,8% полагают, что быть кыргызом означает быть мусульманином. Тем не менее, 40,3% редко совершают намаз или вообще не делают этого, а 17,6% совершают намаз исключительно в религиозные праздники. Только 20,7% совершают намаз постоянно, по крайней мере, один раз в день.

Формальное религиозное образование имеют в Кыргызстане немногие (6,4%). Большинство получили основы религиозного образования от родителей или родственников (24,9%), а также индивидуально (11,9%) [2, с. 5].

В настоящее время возрождаются прогрессивные традиции ислама, связанные с познанием нравственных ценностей, наблюдается тенденция широкого и глубокого проникновения ислама в массы.

Представители духовенства, известные ученые-богословы республики ведут просветительскую работу в местных сообществах относительно вероучения ислама, опираясь на исторически сложившиеся традиции и менталитет народа. Наряду с этим более активную, чем это было в прошлом, религиозно-просветительскую работу среди населения стали вести и мечети.

На юге Кыргызстана население более активно изучает основы исламской религии и занимается религиозной деятельностью. В советское время верующие люди совершали религиозные обряды втайне, теперь они делают это открыто дома и в мечетях [5]. Вместе с тем есть случаи, когда родители не отдают девочек в школу, а отправляют их в небольшие религиозные учебные заведения. Также имеются факты, когда мальчики вместо школы ходят в худжуру при мечети, где обучаются основам ислама.

В первые годы обретения республикой независимости строительство мечетей осуществлялось, в основном, благодаря иностранным инвестициям. В настоящее время мечети строятся уже на средства местных спонсоров. Если раньше в Оше было считаное число мечетей, то теперь точно назвать их число невозможно. Мечети есть во всех микрорайонах и махаллях города.

В постсоветском Кыргызстане наблюдается бурное распространение ислама. Но чем завершится этот процесс для кыргызского общества, сказать трудно. По нашему мнению, распространение ислама среди населения республики происходит казуально, т.е. несистемно. Думается, что этот процесс следует регулировать на уровне образования. Должна быть четкая государственная или общественная программа исламского образования. Решение этой проблемы на сегодняшний день более чем актуально.

Американский исследователь Э. Колиха отмечает, что с октября 1991 года, с момента открытия первого медресе в Бишкеке, появилось формальное исламское образование в Кыргызстане. Но как должны преподаваться предметы ислама и какие отношения должны складываться между образовательными исламскими учреждениями и кыргызским государством, пока никто не знает. Эти вопросы являются актуальными не только для стран Центральной Азии, но и для большинства стран мира. Однако для центральноазиатских стран, только что освободившихся от подавления религиозных чувств и идей в течение нескольких десятилетий, эти вопросы стоят острее, чем в других регионах мира [1, с. 119].

Факультеты теологии сейчас функционируют в двух государственных вузах республики. Один из этих факультетов был открыт в 1993 году в Ошском государственном университете совместно с Анкарским университетом. Сначала на этом факультете готовили квалифицированных религиоведов, а теперь – бакалавров теологии.

До установления советской власти только в Ошском уезде было 88 медресе с тысячами учеников [4, с. 83]. В нынешнее время в Кыргызстане функционирует 1 Исламский университет, 6 институтов и 46 медресе. По данным Госагентства по делам религий КР, в этих учебных заведениях обучается от 700 до 1000 человек. Еще есть частные курсы обучения основам ислама, организуемые при мечетях по инициативе имамов. Сколько человек обучается на курсах и в учебных заведениях при мечетях (худжура), никто сказать не может, так как эти образовательные

субъекты не регистрируются должным образом. Конечно, в этих учебных заведениях существует ряд проблем, которые требуют решения. Назовем некоторые, актуальные на наш взгляд, проблемы.

1. Несоответствие учебных планов, материально-технической базы и квалификации преподавателей современным требованиям. Хотя, надо признать, в последнее время, по инициативе внешних и внутренних спонсоров, материально-техническая база некоторых учебных заведений обновляется. Исламские институты не работают по единым учебным планам.

2. Эти проблемы характерны и для медресе. К тому же преподавательский состав медресе включает, как правило, всего двух или трех человек.

3. Некоторые медресе и краткосрочные курсы находятся вне контроля Муфтията и Госагентства по делам религий.

4. Обучение во многих медресе ведется только на основе трех или четырех классических книг, созданных в эпоху Средневековья.

5. На некоторые медресе оказывают сильное влияние их спонсоры или международные религиозные организации, и нередко это влияние противоречит традициям и религиозным обрядам кыргызского общества.

Некоторые специалисты считают, что религиозные предметы можно было бы преподавать в рамках аккредитованных программ в государственных и частных университетах и институтах, на факультетах истории и философии или на более специализированных факультетах, как, например, факультет теологии ОшГУ. Однако образовательные учреждения, в которых преподаются религия и религиоведение, исключены из формальной образовательной системы, и дипломы, выданные студентам, нигде и никем не признаются [1, с. 120].

В 2001–2002 учебном году студенты теологического факультета ОшГУ совместно с преподавателями провели анкетирование религиозных служителей (имамов) Ошской области в целях выявления их уровня знаний, учитывая, что имамы играют важную роль в жизни общества и формировании религиозных отношений среди населения. В ходе опроса выявились неожиданные факты. Так, на вопрос «Какое у Вас образование?» 4% опрошенных ответили, что у них нет даже среднего образования. Среди окончивших среднюю школу 70% не продолжили образование в вузах, и только 7% окончили вуз, 15% – медресе, 8% получили религиозное образование в Исламском институте.

На вопрос «Где Вы обучались арабскому языку?» 39% ответили, что у родителей, 15% – в медресе, а 46% – частным образом, у мулл. А на вопрос «Имеете ли Вы полное исламское образование?» только 27% ответили утвердительно.

Преподавателям религиозных учебных заведений задавались такие вопросы: «Написаны ли Вами какие-либо статьи или книги? Если нет, могли бы Вы написать какие-то новые книги, которые бы отвечали современным требованиям?». Большинство ответов сводилось к следующему: «Ничего не написано. Имеющаяся в наличии литература унаследована от предков и считается достаточной. Нет необходимости изменять содержание этих книг или писать новые». Тем не менее, есть и противники такого мнения. Они считают, что религиозные книги должны быть переизданы, так как не отвечают современным требованиям.

Начальное религиозное образование осуществлялось некоторое время в школах на занятиях по предмету «Ыйман сабагы» (Урок нравственности). В первые годы после обретения республикой суверенитета «уроки нравственности» вели в сельских школах муллы, но затем их, по различным причинам, отстранили от преподавания. В настоящее время предмет «Ыйман сабагы» заменили на «Адеп сабагы», в рамках которого уже, естественно, темы религиоведения не изучаются.

Для того чтобы решить вышеуказанные проблемы исламских образовательных учреждений, необходимо учесть несколько факторов. Это – финансовые, кадровые вопросы, взаимоотношения государства и религии, а также создание учебных планов и государственных программ. Конечно же, невозможно создать в исламских учебных заведениях и отвечающую современным требованиям материально-техническую базу без поддержки со стороны государства или донорских организаций.

Министерство образования и науки КР, Госагентство по делам религий КР и Духовное управление мусульман Кыргызстана с участием представителей исламских учебных заведений должны прийти к единому подходу в составлении учебных планов. Каждая из сторон должна пойти на определенные уступки.

Учебные планы включают, как известно, четыре или пять циклов. Это ГСЭ (гуманитарно-социальные и экономические науки), МЕН (математико-естественные науки), ООД (общие образовательные дисциплины) и ДС (дисциплины специализации). Предметы этих циклов должны преподаваться во всех вузах республики. Обучение ГСЭ и МЕН обеспечивается со стороны Министерства образования и науки, на предметы этих циклов отводится 45% от общего количества часов. Руководители религиозных учебных заведений не хотят, чтобы ГСЭ и МЕН преподавались в их учебных заведениях. Очевидно, Министерство образования и науки могло бы учесть специфику религиозного образования и снизить требования по ГСЭ и МЕН, сократив их долю в образовательном процессе с 45% до 20% и включив самые востребованные предметы. При этом исламским образовательным учреждениям должны быть выданы соответствующие лицензии на осуществление учебного процесса. Следует изучить опыт Российской Федерации, в которой эта проблема уже решена на базе Российского исламского университета в городе Казани. Этот университет получил лицензию от Минобразования, позволяющую ему осуществлять обучение студентов, которые, после окончания учебы, получают сертификат об образовании государственного образца. Таджикская Республика в 2007 году тоже решила эту проблему на базе Исламского университета им. Тирмизи в г. Душанбе.

Для того чтобы решить проблемы исламского образования, необходимо обеспечить ему поддержку из государственного бюджета. Осознавая особое значение этой проблемы, во многих странах, в том числе в светской Германии, стали выделять средства на подготовку религиозных служителей из госбюджета. Даже в США по инициативе Дж. Буша был принят федеральный закон о финансировании религиозных учебных заведений из госбюджета, правда, не во всех штатах этот закон работает.

Исследователь Т. Папуашвили в своем исследовании приводит мнение канадских экспертов, считающих, что религиозным учебным заведениям следует выделять средства из госбюджета и при этом ни в коем случае не допускать финансирования со стороны частных фондов, что может привести к серьезным проблемам в будущем [3, с. 35]. Видный таджикский теолог и политик Х.А. Турадзонзода говорит об этом же. Государство должно поддержать религиозные учебные заведения, от этого выиграет и государство, и общество.

Решение проблем исламского образования в Кыргызстане – это, несомненно, задача не только теологов, но и государства в целом.

Литература

1. Колиха Э. Исламское образование в Кыргызстане: вопросы структуры и подходов

- религии //Ислам в Центральной Азии: Сборник материалов конференции 21-22-мая 2004 г. Специальный выпуск «Вестник ОшГУ». – Ош, 2004.
2. Неизбежен ли радикальный ислам в Центральной Азии? Приоритеты действия: Отчет МГПК по Азии № 72, Ош-Брюссель, 22 декабря 2003 г.
 3. Папуашвили Т. К вопросу об основах религиозного экстремизма//Центральная Азия и Кавказ. – 2000. – № 5 (11).
 4. Табышамиева А. Вера в Туркестане. – Бишкек, 1993.
 5. Тимуров Т. Кыргыз болгонуна сыймыктанам //Слово Кыргызстана. – № 28. – 2004. – 15 апреля.



*Шахноза Мадаева,
к.ф.н., доцент кафедры истории философии и логики
Национального университета Узбекистана им. Мирзо Улугбека*

Религиозная идентичность женщин в традиционных махаллях современного Узбекистана: проблемы и пути их решения

В постсоветском Узбекистане, как и в других регионах Центральной Азии, на протяжении уже почти двадцати лет идет процесс осмысления и обоснования отдельных направлений государственного строительства, включая процесс национальной идентификации. Двадцать лет – достаточный срок, чтобы выявить и проанализировать итоги независимого существования центральноазиатских стран. Эти итоги являются не только результатом планируемых и ожидаемых шагов власти, но и следствием тех процессов, которые проходили спонтанно, помимо желания правительств, или возникали из-за недостаточной продуманности и последовательности в проведении реформ. Одно из таких непредвиденных последствий – женская религиозная идентичность, ставшая в настоящее время атрибутом массовой религиозной идентичности населения Узбекистана.

Женская мусульманская религиозность, ее трансформация в современном Узбекистане являются актуальной проблемой, требующей анализа и экспертных оценок. Данная тема важна потому, что она затрагивает все стороны жизни социума – от повседневного быта людей до государственной политики. В ней наиболее полно проявляется новая роль ислама в регионе, а также вероятные перспективы и тенденции развития узбекского общества в целом.

Проблема заключается в том, что изменения, происходящие в последнее десятилетие, провоцируют резкое разделение людей на религиозных и светских, тогда как в условиях переходного периода больше ожидалось разделение на зажиточных и бедных. Противоречия между религиозной и светской частями узбекского социума, в центре которого часто находятся свободы и права женщин, могут привести к дестабилизации ситуации и перерасти в острый социальный конфликт.

Чтобы осмыслить важность и сущность данной проблемы, необходимо выявить, как проявляется женская религиозность в махалле – традиционном пространстве узбекского общества – и каковы перспективы и динамика этого явления. В свою очередь это поможет рассмотреть особенности религиозной идентичности женщин, роль ислама в социальной организации узбекской махалли, и в частности – представления населения о мусульманской этике и эстетике, значение этих представлений в формировании религиозной идентичности женщин.

Вначале приведу некоторые общие статистические данные. По материалам Государственного статистического центра Узбекистана, в настоящее время численность населения Узбекистана составляет 26 млн. человек, свыше 60% из них – это молодежь в возрасте от 16 до 29 лет, причем 55% населения республики – женщины. По имеющимся данным, в Узбекистане существует 9750 махаллей, в каждой

махалле проживает от 2,5 до 10 тыс. человек. После обретения Узбекистаном независимости даже в современных городских кварталах, в которых традиционные порядки и обычаи соблюдались не очень строго, стали образовываться махаллинские комитеты. Таким образом, основная часть нынешнего населения Узбекистана охвачена системой махалли.

Современные махалли в Узбекистане являются объектом пристального внимания и изучения [см. 13]. Это вызвано, в частности, тем, что сегодня махалля играет важную роль во внутренней политике и идеологии узбекского государства, которое пытается через систему махалли воздействовать на общественное мнение и общественное сознание, проводить в жизнь реформы, влиять на семейные и социальные отношения, в том числе и на положение женщин. Еще одной причиной тесных отношений между государством и махаллинскими комитетами является стремление власти контролировать через махалли религиозные настроения в обществе и предотвращать возникновение экстремистских оппозиционных групп.

Узбекская махалля – традиционная социальная микросреда, основанная на самоуправлении, коллективизме и субординации. Члены махалли подчинены строго регламентированным и ритуализированным нормам и принципам существования, нарушение которых ведет к общественным санкциям. Значительная часть этих правил и регламентаций касается женщин, их положения в семье, поведения в общественных местах, прав и обязанностей по отношению к детям и мужчинам. Именно эта социальная микросреда является в современном Узбекистане одним из основных институтов воспроизводства массовых представлений об исламе, а также повседневных практик, связанных с мусульманским вероучением.

В работах таких известных авторов советского времени, как С.П. Поляков и Г.П. Снесарев [5; 6; 7], религиозно-общинная ритуальная обрядность в Центральной Азии, в частности на территории Узбекистана, исследовалась непосредственно в связи с религиозными женскими ритуальными практиками. Такой же подход прослеживается в работах современных исследователей Д. Кандиоти и Н. Азимова, Х. Фатхи, М. Кэмп [8; 9; 11; 12]. В этих работах в качестве общепризнанного факта подчеркивается удобство и эффективность изучения разных аспектов религиозности в центральноазиатском обществе на примере женщин, женского статуса и женской идентичности. Это часто обосновывается особой женской готовностью к восприятию ислама. Исторические корни данного феномена связаны с тем, что женщины испокон веков, будучи хранительницами очага и семьи, были в большей мере вовлечены в исполнение различных религиозных ритуалов, в различные верования и культы.

Социологическое исследование, проведенное Обществом молодых ученых Узбекистана в 2004 г., показывает, что данная установка и в современное время остается в силе¹. Во многих ответах участников проведенного опроса, характеризующих религиозную веру молодежи, религиозность женщин была выражена очень сильно. На вопрос «Какую бы помощь вы оказали близкому человеку, попавшему в беду?» 33% респонденток ответили, что «попросили бы помощи у Бога», а среди предложенных вариантов ответа на вопрос о признаках, характеризующих религиозного человека, 51% из них выбрали ответ «терпение». В то же время среди представителей мужской части опрошенных аналогично ответили на первый вопрос 25%, а на второй – 41%. На вопрос «В чем или в ком вы нуждаетесь, когда у вас плохое настроение?» больше 60% женской аудитории ответили «в Боге», тогда как так же ответили 50% мужчин. Это позволяет говорить о том, что при равных политических условиях женщины традиционно религиознее мужчин, больше думают о вере и Боге.

¹ Опрос был проведен среди 700 студентов разных вузов Узбекистана, 50% респондентов составляли студентки.

Анализ ответов респондентов также показал, что женщин, знающих, к какому мазхабу (религиозной правовой школе) они относятся, меньше, чем мужчин, хотя этот показатель среди мужчин тоже относительно невысок (соответственно 47% мужчин и 39 % женщин). Как выяснилось, около 50% участвовавших в опросе студенток получили первые религиозные знания от родителей, бабушек и дедушек, а среди опрошенных студентов мужского пола таких 38%. Учитывая, что родители этого молодого поколения были воспитаны в советской системе образования, где в основном господствовала атеистическая идеология, можно говорить о том, что религиозная вера у женской части молодежи не основана на фундаментальных религиозных знаниях.

Современную женскую религиозность нельзя объяснять ссылаясь только на традиции и историю. Марианна Кэмп в своей книге «Новая женщина в Узбекистане» справедливо заметила, что распространенная с 1991 г. среди молодых узбекских девушек и женщин новая религиозная одежда – хиджаб – не является элементом национальной культуры. Современные хиджабы не имеют никакого отношения к традиционной парандже, в которой ходили женщины вплоть до 1930-х гг. [11, с. 233–237]

Отказ от идеологии атеизма и лояльное отношение к свободе совести, провозглашенные в республике, способствовали своего рода «религиозному ренессансу», проявившемуся в форсированном развитии религии и религиозных организаций. Одним из последствий постсоветского переходного периода стала открытость внешнему миру, интенсивное общение Центрально-Азиатского региона с важными центрами ислама в арабском мире, Южной Азии, Турции и Иране. В определенной степени этому способствовал также идеологический и духовный вакуум, возникший после распада Советского Союза. Попытки со стороны официальных органов создать некую новую национальную идеологию пока не возымели особого успеха вследствие резкого диссонанса, возникающего между декларируемыми целями и непростыми реалиями переходного периода.

Одним из проявлений всплеска мусульманского возрождения в республике стало активное строительство духовных учреждений. Только в течение первых трех лет независимости в Узбекистане было построено 5 тыс. мечетей. При этом местное население придерживалось старого правила: в каждой махалле должна быть своя мечеть.

Мои полевые исследования, беседы с председателями махаллинских комитетов в Ферганской долине и Ташкентской области с 1999 по 2008 гг. показывают, что национальное возрождение чаще всего воспринимается среди населения как религиозное возрождение, а возведение или перестройка мечетей в основном финансировались жителями махаллей. Для большинства населения Узбекистана ислам был и остался в значительной степени элементом национальной и культурной идентичности, который проявляется в ритуалах жизненного цикла, посещении святынь и в различных формах религиозного врачевания.

Как уже было упомянуто выше, ношение хиджаба вначале означало усиление женской религиозности или «возвращение» к традициям, но затем это явление само стало оказывать существенное влияние на трансформацию структуры и природы самой религиозности. Со временем ислам стал диктовать духовное, бытовое и ритуальное поведение и образ жизни женщин. Особую роль в пропаганде религиозных правил играют авторитетные женщины махалли, которые называются «отын». Они хорошо знают религиозную литературу, умеют читать Коран, интерпретировать хадисы и религиозные притчи [1, с. 77–79; 10, с. 27–43].

Многие из современных «новых» отын получили хорошее религиозное образование. Под их влиянием существенным образом стала меняться ритуальная практика в махаллях. На религиозные обряды «Бибимушкул кушод», «Бибисе-

шанба», о которых много писалось этнографами и историками² и которые представляли собой традиционную форму женских сообществ, сегодня многие женщины смотрят как на пережиточные формы религиозных обрядов или как на ритуалы, не входящие в рамки ислама. В последнее время женские сообщества, постоянно практикующие религиозные ритуалы, стали называться «эхсон», т.е. «дарить, угощать во имя Аллаха». Похоронные обряды, которые начинались со смертью покойника и заканчивались последним ритуалом, посвященным годовщине смерти, тоже стали называться «эхсон», а проведение этих ритуалов по старому поминальному порядку на седьмой, двадцатый и сороковой дни стало восприниматься как неискламское. Если в ритуалах «Бибимушкул кушод», «Бибисешанба» прежние отын больше всего были заняты деталями ритуала, т.е. подготовкой и раздачей ритуальной пищи, чтением «дуо», то теперь «новые» отын основное внимание уделяют воспитательно-просветительской работе в религиозном направлении, в частности занимаются агитацией среди женщин, чтобы они носили хиджаб.

В повседневной жизни современного узбекского социума эхсон становится влиятельным институтом, через который можно управлять женщинами и диктовать им определенное поведение, стиль одежды, религиозный образ мышления, даже бытовой образ жизни. Взгляды и поведение отын и особо религиозных («исломий») женщин больше продиктованы не «традициями» и «традиционной» религиозностью, а идеологией, политикой, заимствованными представлениями о том, что такое ислам и что такое женщина-мусульманка.

Идентичность жителей традиционной узбекской махалли сегодня приобретает все более явный религиозный характер. Это заметно, в частности, в проведении ритуальных свадебных обрядов. В последнее десятилетие светские свадьбы часто стали заменяться религиозными свадьбами, в народе они называются «исломий туй», т.е. «исламская свадьба». На таких свадьбах жених и невеста на торжественном вечере бракосочетания («никох») не сидят вместе перед гостями, свадебный вечер проводится только в кругу женщин. Подобного рода нововведения приводят к разделению населения на «исломий» и «неисломий». В результате ислам все больше с «народного», бытового уровня переходит на уровень если не официальной идеологии, то близкой к нему.

Процесс трансформации и изменений религиозных обрядов в современном узбекском обществе показывает, что ислам больше не рассматривается как маркер личного благочестия и культурной идентичности, а воспринимается скорее как утверждение политического и идеологического противостояния.

В последнее время светская власть Узбекистана использует огромные духовные возможности мусульманской религии, способной открыть новые грани ее миротворческого и конструктивно-созидательного, гуманистического потенциала. Думается, что именно обращение к позитивным началам ислама, равно как и других религий, позволит успешно решить задачу по интеграции народных умонастроений в официальную идеологию государства. Одновременно это позволит избавить ислам как часть духовной жизни нации от многих необоснованных нападков, порождаемых действиями его невежественных последователей.

Рекомендации

1. Международные институты и международное сообщество должны поддерживать усилия руководства Узбекистана по сохранению в республике светского строя при условии соблюдения прав верующих. Религиозная идентичность и ре-

² Во время этих очень популярных ритуалов женщины молятся о решении каких-либо повседневных жизненных проблем [2, с. 17; 3, с. 56].

лигиозная деятельность должны оставаться личным правом каждого гражданина, обязанного соблюдать светские правила и законы государства.

2. Серия террористических актов в Узбекистане и Кыргызстане – Баткенские события лета-осени 1999–2000 гг., события конца марта 2004 г. в Узбекистане и майские события 2005 г. – это свидетельство того, что группы международных террористов стремятся, прикрываясь лозунгами «исламского возрождения», дестабилизировать политическую ситуацию во всем регионе Центральной Азии и вовлечь местное население в конфликты и гражданские войны. Международное сообщество и международные институты должны помочь правительству Узбекистана в противодействии этим планам и в борьбе с экстремистами.

3. Международное сообщество и международные институты должны обратить особое внимание на деятельность махаллинских комитетов как первичных ячеек гражданского общества в Узбекистане. Усилия политиков, экспертов, средств массовой информации, неправительственных организаций нужно направить на просветительскую и информационную работу с председателями махаллинских комитетов, объяснение принципов светского государства непосредственно среди жителей махаллей.

4. Особое внимание международные институты и международное сообщество должны обратить на состояние дел с соблюдением прав женщин. Необходимо создавать и совершенствовать специальные программы информационной, консультационной, правовой работы с женщинами. Необходимо добиваться усиления внимания правительства Узбекистана к социальным и экономическим нуждам женщин, укреплению равенства полов в сфере трудовой занятости, культуры, науки, административного управления, выборной системы и т.д.

5. Международное сообщество и международные институты должны содействовать всестороннему диалогу между верующими различных направлений и конфессий, между верующими и неверующими. Должны быть разработаны программы, которые бы разъясняли особенности исторических и национальных традиций народов Центральной Азии, показывали пути толерантного сосуществования различных культурных и религиозных групп.

Литература

1. *Крэмер А. Отин*//Ислам на территории бывшей Российской империи. – Вып. 3. – М., 2001.
2. *Крэмер А. Биби Сешанба*//Ислам на территории бывшей Российской империи. – Вып. 4. – М., 2003.
3. *Крэмер А. Мушкул Кушад*//Ислам на территории бывшей Российской империи. – Вып. 4. – М., 2003.
4. *Поляков С.П.* Традиционализм в современном среднеазиатском обществе. – М., 1989.
5. *Поляков С.П.* Бытовой ислам и консервативность сельской локальной общности в Средней Азии//Этносоциальные проблемы сельских миграций. – М., 1990.
6. *Снесарев Г.П.* О некоторых причинах сохранения религиозно-бытовых пережитков у узбеков Хорезма//Советская этнография. – 1957. – № 2.
7. *Снесарев Г.П.* Материалы о первобытнообщинных пережитках в обычаях и обрядах узбеков Хорезма//Полевые исследования Хорезмской экспедиции в 1957 г. – М., 1960.
8. *Фатхи Х.* Переустройство ислама в независимых государствах Центральной Азии // Расы и народы. – Вып. 32. – М., 2006.
9. *Fathi H.* Femmes d'autorite dans l'Asie centrale contemporaine. Quete des ancetres et recompositions identitaire dans l'islam postsovietique. Paris: Maisonneuve&Larose/IFEAC, 2002.

10. *Fathi H.* Otines: the unknown women clerics of Central Asian Islam//Central Asian Survey. 1997, № 16(1). P. 27-43.
11. *Kamp M.* The New Woman in Uzbekistan: Islam, Modernity, and Unveiling under Communism. Seattle&London: University of Washington Press, 2006.
12. *Kandiyoti D., Azimova N.* The communal and the sacred: women's worlds of ritual in Uzbekistan//Journal of the Royal Anthropological Institute. 2004, # 10.
13. *Sievers E.* Uzbekistan's Mahalla: From Soviet to Absolutist Residential Community Associations//The Journal of International and Comparative Law an Chicago-Kent. Vol.2, 2002.



*Данияр Мурадилов,
научный сотрудник Института стратегических
исследований (ИСАП), КРСУ, эксперт-теолог*

Праведная женщина – благо этого мира!

*Пророк Мухаммад сказал:
«Здесь мир – это преходящее благо,
а лучшее благо этого мира – праведная женщина».*

В настоящее время идет процесс активного возрождения религии. Растет число верующих среди молодежи, и немалую часть верующих составляют женщины. В этой связи становится актуальным вопрос об отношении религии к женщине. Особое значение приобретает вопрос о том, какое положение в социуме занимает женщина.

Существует мнение, что есть некое противоречие между принципами религиозной регламентации жизни женщины и ее стремлением к достижению равноправия в современном обществе. На мой взгляд, в основе этого мнения лежат сложившиеся в мире стереотипы о женщине вообще и о женщине в исламе в частности.

Среди противоречивых тенденций развития современного мира можно отметить столкновение западных и восточных традиций, противостояние вестернизации культур и традиционализма на Востоке. Это имеет место и в такой жизненно важной сфере, как распределение социальных и семейных ролей между мужчиной и женщиной, положение женщины в обществе.

В процессе исторического развития взгляды на женщину у каждого народа изменялись в соответствии с ее социальным положением и социальной зависимостью, проистекающей, возможно, из экономической, политической или религиозной зависимости. Статус [см. 2] женщины мог быть как высоким, так и низким.

Контекст и важность проблемы

Общественный интерес к гендерному вопросу в Европе и США проявился примерно в середине 60-х годов XX века [7]. Волна этого интереса дошла сегодня и до нас. Этот интерес на Западе чуть позже вылился в широкое междисциплинарное научное направление. Такого рода научные направления проводят исследования главным образом на материале европейской и американской культур [7]. Однако следует заметить, что у каждого народа свое представление о месте и роли женщины в обществе и ее положение отличается своей специфичностью в зависимости от различных факторов.

На данный момент в Кыргызстане существует такая проблема, как «вестернизация» во всех сферах жизни, в том числе и в гендерном вопросе. Вестернизация принесла на Восток «феминистические» стереотипы о женщине. И сейчас восточную женщину пытаются оценивать по западным меркам [8]. Например, все

более широко распространяется стереотип, согласно которому для девочек самое главное в жизни – это головокружительная карьера с использованием всего арсенала сексуальной привлекательности и сногсшибательного внешнего вида. Такой женский образ преподносится в СМИ гламурными кутюрье и законодателями мод как идеал. В конечном итоге существует угроза, что подобное смещение ценностей может привести к исчезновению целой нации в культурологическом измерении, а то и государства как такового.

Нынешняя политика КР в целом не противостоит вестернизации, даже, наоборот, поддерживаются идеи, идущие из-за рубежа под прикрытием красивого названия «гендерная политика» [8].

Критика существующей политики

Проблема заключается, прежде всего, в том, что мерки «гендерной политики» Запада переносятся на совершенно иной мир ценностей, который присущ Востоку. К тому же, сложились определенные стереотипы об исламе, о мусульманах вообще и о статусе женщины в исламе в частности. Так, согласно этим стереотипам, ислам отводит женщине второстепенную роль, налагая на нее только обязательства и не предоставляя ей никаких прав.

Возможно, ранее, до появления СССР, остро стояли такие вопросы, как работать женщине или нет, имеет ли она право на образование или на имущество, может ли свидетельствовать и наследовать, осуществлять куплю-продажу, может ли выходить замуж за желанного или она должна становиться женой того, кого выберут родители, а также другие вопросы, связанные с социальными отношениями. Многие из этих вопросов утратили свою актуальность, но некоторые из них остаются открытыми и по сей день. Например, такое явление, как кража невесты, не было изжито за годы советской власти, несмотря на то, что и в бытность Советского Союза, и сейчас существует соответствующая уголовная статья. Это означает, что закон плохо работает или вообще не работает [3]. Именно такие социальные явления должны стать предметом внимания «гендерной политики» государства и международных организаций. А право женщин на участие в решении политических и социально-экономических задач общества, которое, безусловно, является необходимым для демократичного развития власти и общества, никто и не ущемлял.

Между тем, пока недееспособная статья о принудительном браке продолжает бездействовать, «гендерная политика» сосредоточилась на том, что женщины недостаточно представлены в общественной и политической жизни, что в новом парламенте практически нет женщин и совсем немного женщин занимают официальные высокопоставленные должности [8]. Кыргызстан чуть ли не лидирует, ратифицировав более 30 международных конвенций и протоколов по правам человека, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин [8], но гендерный вопрос все еще остается не решенным. Существует проблема разрыва между законом и реальной действительностью, что негативно влияет на политику и, в свою очередь, отражается на социуме. Один из негативных моментов современного социума – это двойная ноша, возложенная на плечи женщин. В результате деятельности «феминистической гендерной политики» такой аспект, как право женщин на выбор, отошел на задний план. Иными словами, право на труд целенаправленно навязывается женщинам как обязательство работать. В результате женщина-мать, вместо того чтобы кормить ребенка грудью, прививать ему веру в Бога, любовь к родине и другие высокие понятия, идет работать наперегонки с мужем, оправдывая себя тем, что она имеет право на труд. Таким образом, женщины обязаны вести хозяйство и одновременно продвигаться по служебной лестнице, работая полный рабочий день и в полную силу. При этом

они всякий раз вынуждены оправдываться в своем выборе перед другими, рискуя навлечь на себя обвинение в том, что они «ленивы», или в том, что выбрали для себя «легкий путь», если предпочли оставаться дома, воспитывая детей. Другая крайность – это обвинения женщин в том, что они «незаботливые» жены или матери и «помешаны на деньгах», если ходят на работу. Безусловно, здесь играет свою роль и то, что на Востоке понятие семьи очень сильно отличается от того, как понимают семью на Западе или в Америке, где семья как таковая, в нашем понимании, практически отсутствует.

Женщины в исламе

Ислам и исламское право оказали глубокое влияние на историю развития права во многих государствах, в особенности, на положение с правами и свободами человека, на статус женщины в обществе. Сфера действия исламского права в наше время также остается весьма широкой и имеет определяющее значение для формирования мировоззрения самых широких слоев населения в странах с мусульманским населением. Поэтому представляется целесообразным взглянуть на социальный статус женщины в исламе с точки зрения самого ислама, выражаясь иначе – изнутри ислама, так как суждение извне о статусе женщины в исламе будет необъективным без знания того, что говорит сам ислам о женщине.

Итак, с точки зрения ислама, женщина является свободной и независимой личностью. Но свобода не должна означать свободу от моральных обязательств или от ответственности. Свобода, с точки зрения ислама, неотделима от справедливости, уважения к человеческому достоинству и праведности. Свобода от этих ценностей чревата такими последствиями, как анархия и коррупция [4]. Коран подчеркивает фундаментальное равенство мужчин и женщин не только в социальном плане, но и во всех сферах жизни. Однако проблему равенства по признаку пола Коран рассматривает на ином уровне и в иной сфере гарантий прав и обязанностей, которые в корне отличаются от того, к чему призывает «гендерная политика». Здесь существует совершенно иная философия, иное разграничение прав и обязанностей между мужчиной и женщиной, которое фактически не позволяет говорить об их неравенстве. Например, наиболее священная ответственность женщины в исламе связана с тем, что она является матерью и женой, так как, по исламу, именно она формирует будущее той или иной нации. Ответственность женщины перед обществом не ограничивается этим, однако то, что она должна воспитывать детей, не обязывает женщину оставаться в затворничестве.

Множество людей, говорящих о равенстве, предполагают, что оно должно распространяться на оба пола одинаково. Однако это явно далеко не всегда правильно. Человеческие потребности, силы, способности и слабости не должны приводиться к некому единому стандарту, который может подходить очень немногим. Например, было бы несправедливо, если бы муж требовал, чтобы его жена работала столь же тяжело, как и он, когда она беременна. Справедливость помогает здесь признать бремя беременности и необходимость мужа считаться с этим положением женщины. Существуют очевидные биологические различия: мужчины не испытывают ни менструальных периодов, ни родов, но в отличие от женщин они имеют больше проблем со здоровьем в пожилом возрасте и меньшую продолжительность жизни. Проводя сравнение между мужчиной и женщиной, целесообразно заметить, что ислам предписал им равные обязанности и права согласно присущей им природе. Иными словами, существует такое понятие, как базисные начала возможностей и потенциалов, в которых мужчина и женщина равны и не отличаются друг от друга. И есть такое понятие, как разновидность возможностей и потенциалов, в которых мужчина и женщина также равны, но уже в плане дополнения друг друга [5].

Ислам, выступая как правовая система, которая основывается прежде всего на Коране и Сунне, уделяет большое внимание регламентации семейно-брачных правоотношений, выступает против любой формы дискриминации на основе пола, расы, национального происхождения или рода и, в особенности, делает акцент на правовое положение женщины. Следует отметить, что в мусульманском обществе религия являлась, а в некоторых странах мусульманского мира и поныне остается основой регулирования этих правоотношений. Ислам дает мужчине и женщине универсальные права и каждому из них – индивидуальные права, которые зиждутся на их природной сущности и природных возможностях. Точно так же исламское право и обязует мужчину и женщину по их природе. Исламское право универсально тем, что оно действует в отношении людей всех национальностей, рас, пола, происхождения, социального положения независимо от физического и временного пространства. Универсальность прав в исламе основывается на том, что они не порождаются и не создаются государством. В этом смысле они являются прирожденными, базисными правами, которыми обладает каждый человек, как личность, вне зависимости от государства [5].

Вот что говорится в Коране в мекканском периоде о правах, основанных на базисных началах: «О люди! Воистину, создали Мы вас мужчинами и женщинами, сотворили вас народами и племенами, чтобы уважали вы друг друга», «О люди! Бойтесь Господа вашего, Который сотворил вас из одного существа живого, и из него же сотворил ему пару, а от них обоих произвел и расселил по свету множество мужчин и женщин». Здесь очевидно не делается какое-либо различие в статусе мужчины и женщины, так как оба пола созданы из единой души, и нет никакой речи о предпочтении одного другому, как нет различий и в обращении к обоим полам с повелениями, запретами и установлениями.

В то же время Коран в суре мединского периода «Женщины» делает различие между мужчиной и женщиной в разновидностях возможностей и потенциалов: «Мужья – попечители жен своих, поскольку одним (т.е. мужьям) Аллах дал преимущество перед другими (т.е. женами) и поскольку расходуют мужья (на содержание жен) средства из своего имущества». Там же говорится о принципе «кауама», согласно которому мужчины имеют превосходство по статусу и праву опекуна над женщинами. Однако это ни в коем случае не должно пониматься как прямое ограничение прав женщины или принижение ее роли в семье и обществе, так как женщине также дается превосходство над мужчиной, но в другом. Например, материнство было предоставлено Богом женщине, которая имеет доступ к ребенку больше, чем мужчина, и тем самым имеет возможность воспитать ребенка как захочет. И в случае развода супругов ребенок до совершеннолетия остается с матерью [9].

В исламе Сунна исполняет функцию пояснения коранических заключений, и здесь тоже даются пояснения о разновидностях возможностей и потенциалов. Например, говорится: «Каждый из вас пастырь и несет ответственность за свою паству...» В Сунне также поясняется, что ответственности у женщин не меньше и не больше, чем у мужчин. Рассказывается, что женщины-мусульманки отправили Асму бинт Зайд к Пророку, чтобы он решил их проблемы. Женщина обратилась к Пророку с такими словами: «Я прибыла от мусульманских женщин, которые меня поддерживают. Все они думают так же, как и я, что Аллах послал тебя учить и мужчин, и женщин. Все мы верим в тебя и следуем за тобой. Но наша женская жизнь такова, что мы привязаны к нашим домам, нами утоляют мужчины желания своей плоти, и мы вынашиваем их детей. Мужчинам дано преимущественное право участвовать в пятничных молитвах, погребениях мертвых и Джихаде. Когда они отправляются на Джихад, мы следим, чтобы их богатство и имущество пребывало в целостности и сохранности, и кормим их детей. О, Посланник Аллаха! Делим ли мы с ними уготованные им награды и вознаграждения?» Пророк повернулся к

своим сподвижникам и спросил: «Доводилось ли вам когда-нибудь слышать женщину, спрашивающую о своей религии лучше, чем эта женщина?» Они ответили: «Клянемся Аллахом! не доводилось». Потом Пророк, обратившись к Асме, сказал такие слова: «Ступай же и скажи этим женщинам, что их доброе отношение к мужьям, их стремление доставить им удовлетворение, поддержать их во благо дружбы и прочности семьи равноценно всем тем мужским делам, о которых ты только что сказала» [9].

Учитывая невозможность освещения всех вопросов, касающихся темы «Женщины в исламе», представляется целесообразным выделить несколько аспектов социально-правового положения женщины в исламском праве [9].

1. Семейно-правовое положение мужчины и женщины имеет свою специфику. Например, брачный договор не является юридически исполненным без обоюдного согласия. Однако развод не нуждается в обоюдном согласии: за мужем сохраняется право «талака» (арабск. «развод, освобождение от брачного договора»), а за женой сохраняется право развестись через суд.

2. Брак является недействительным без предбрачного дара, который мог бы служить женщине на первое время страховкой в случае смерти мужа или развода. (В последующем этот дар является собственностью жены; в суммарном, количественном и качественном выражении он определяется в соответствии с местными обычаями и традициями.)

3. Жена имеет право на полное материальное содержание со стороны мужа, а он имеет право требовать полного послушания жены в рамках шариата. Право на работу, вести дело и зарабатывать сохраняется как за мужем, так и за женой при исполнении ими обязательств друг перед другом. Право женщины на собственность, на дарственное имущество и на все, что заработано ею, не противоречит праву мужа требовать полного послушания жены в рамках шариата, как и не противоречит праву жены на полное содержание мужем.

4. В случае прекращения брака жена имеет право на материальное содержание в доме мужа до окончания «идда» (арабск.: выжидательный период после «талака», со сроком в три менструальных цикла, который заканчивается с наступлением четвертого цикла, с учетом того, что «талак» является недействительным в период менструальных циклов. Также применяется в траурно-выжидательном периоде после смерти мужа со сроком в 4 месяца и 10 дней).

5. Жена имеет право сохранять девичью фамилию и не переходить на фамилию мужа.

6 Жена имеет право требовать у мужа оплату на образование, если таковое было предварительно оговорено в брачном договоре.

7. Женщина имеет право на наследство мужа и всех родственников первой и второй степени по своей линии.

8. Мужчине дается право иметь до четырех жен, но это не ограничивает права ни одной из жен. Судья может дать разрешение на второй и последующие браки лишь с соблюдением определенных условий, которые практически затрудняют последующие браки для правоверного мусульманина [1, с. 7].

9. И самое интересное. Согласно мнению мусульманско-правовой школы аль-Шафии и большинства поздних мусульманских ученых, женщина не обязана даже вести работу по дому – будь то стирка, уборка, приготовление пищи. Это является добровольной услугой жены. Если она не согласна заниматься домашней работой, то муж должен нанять служанку.

Заключение

Из сказанного выше становится очевидным, что ислам не ограничивает активность женщины узкими стенами кухни, сводя ее роль лишь к готовке, уборке и

прочим хозяйственным делам. Ислам стимулирует ее к духовному, образовательному, творческому росту, поощряет проявление энтузиазма в общественной и политической жизни. Однако ислам предполагает соблюдение своего рода тонкой грани: сохраняя за женщиной право на активное участие в социальной, культурной, политической и экономической жизни, он в то же время не превращает ее в мужланку, brutальную Анку-пулеметчицу.

Поэтому, когда речь заходит о социальном положении женщины в исламе и о ее правах, вспоминается небезызвестное выражение: «Права человека заканчиваются там, где начинаются права другого человека». Однако встает вопрос: как определить, где заканчиваются и где начинаются права?! С точки зрения ислама, права определяются исполнением обязательств, а обязательства определяются природными возможностями (Совокупность смысла коранического заключения; Баккара: 286), как в базисных потенциалах, так и в их разновидностях. Иначе говоря, права полностью соответствуют обязательствам в количественных, качественных и даже временных критериях, и все это основывается на природных возможностях мужчины и женщины, как в базисных потенциалах, так и в их разновидностях [5].

Такой подход предопределен тем, что ислам рассматривает жизнь во всей ее полноте и многообразии, не исключая тот или иной ее аспект в отношении женщин. Именно с позиций такого подхода можно лучше понимать перспективы развития исламского права и значимость женской роли в полноценном обществе.

В связи со сказанным представляется целесообразным предложить для рассмотрения, а может быть, даже и для решения данной проблемы методологию исламского права, которая учитывает базисный потенциал мужчин и женщин и его разновидности, что дает реальный результат.

Праведная женщина – это и есть реальный результат, о котором упоминает Пророк в своей Сунне: «Здесьшний мир – это преходящее благо, а лучшее благо этого мира – праведная женщина» [6].

Литература

1. *Абдулкеримова А.М.* Полигамия в мировых религиях и ее канонизация в исламе. – Махачкала, 2006.
2. *Золотоголов В.Г.* Энциклопедический словарь по экономике. – Минск, 1997.
3. *Мурадилов Д.* Кыз ала качуу салтты же кылмышпы? //Журнал «Ак Башат». – № 6.
4. *Мурадилов Д.* Философия хиджаба. – www.easttime.ru
5. *Мурадилов Д.* Конкуренция мужчины и женщины. – www.easttime.ru
6. «Aile düzeni», Kemal Yılmaz, Kübra Yılmaz, İhlas Yayınevi, Hakikat Kitap Evi.: 1c. 18-19s. İst.: 2006.
7. http://www.harunyahya.ru/article_islam_yukselis.html
8. http://www.liveinternet.ru/community/gender_vs_sex/post52746848
9. عبط "يبرعلا قرشلا يف قملسملا قارملا تالكشم" قيصلال رم ع د. 85–87, ص قشمد يف 1999 عبط "يبرعلا قرشلا يف قملسملا قارملا تالكشم" قيصلال رم ع د. 105–112.

ЧАСТЬ IV. КОРРУПЦИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ, ПОСЛЕДСТВИЯ И ВЫЗОВЫ



*Кайрат Осмоналиев,
д-р юр. наук, доцент, руководитель
ОО «Правовая клиника "ЮрИнфо"»*

Судебная коррупция в Кыргызстане: масштабы, формы проявления и меры противодействия

Ежегодный Доклад о положении коррупции в мире за 2007 г., подготовленный известной международной антикоррупционной коалицией «Транспаренси Интернешнэл» (Transparency International), был посвящен коррупции в судебной системе. Тема Доклада, по всей видимости, была выбрана неслучайно и обусловлена чрезвычайной актуальностью проблемы.

Основным выводом Доклада о положении с коррупцией в мире является то, что коррупция в судебных системах подрывает возможности международного сообщества в осуществлении борьбы с транснациональной преступностью, а также препятствует доступу к правосудию и исправлению ситуации с соблюдением прав человека. Коррупция в судах означает, что голоса безвинных жертв не слышны, а преступники могут действовать безнаказанно [см. 14]. Кроме того, коррупция подрывает судебные системы по всему миру, лишая граждан доступа к закону и нарушая одно из основных прав человека, а именно, право на справедливый и беспристрастный суд.

Необходимо признать, что особенно разрушительно для общества проявление коррупции именно в судах, т.к. они зачастую являются последней надеждой граждан на справедливость. Не секрет, что во многом несправедливые решения судов в пользу отдельных пропрезидентских кандидатов в Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызстана спровоцировали массовые волнения граждан. Это, в конечном счете, привело к падению существовавшего политического режима в 2005 г. Кроме того, как показывает практика, иностранные, а также внутренние инвесторы отказываются делать бизнес в стране из-за чрезмерной продолжительности и непредсказуемого результата судебных процедур [13]. Очевидно и то, что коррумпированная судебная система делает невозможной борьбу с коррупцией в других государственных органах.

В связи с вышеизложенным изучение феномена судебной коррупции и эф-

фективности мер противодействия, выработка соответствующих рекомендаций и их реализация являются важнейшими составляющими укрепления государственности в целом.

Формы проявления и масштабы судебной коррупции

В последние годы практически ни один документ, характеризующий социально-экономическую и политическую ситуацию в Кыргызской Республике, не обходится без упоминания о коррупции. В одном из Решений Совета безопасности Кыргызской Республики записано: «Коррупционные явления и связанные с ними преступные проявления, проникая все глубже в сферы экономики, финансов, государственного управления и предоставления услуг, становятся серьезным препятствием на пути дальнейшего развития социально-экономических, политических и демократических реформ в Кыргызской Республике» [11].

Эскалация коррупции и усугубление ее качественных характеристик происходит на фоне девальвации духовных ценностей, допустимости любых способов обогащения, прекращения действия цивилизованных социальных регуляторов поведения: норм морали, права, общественного мнения и т.п. В этом кроется наибольшая опасность коррупции как формы социальной патологии [1, с. 5]. Не менее опасной тенденцией развития коррупции последнего времени является возрастание толерантности населения по отношению к ней.

Одной из главных причин смены политического руководства Кыргызстана в 2005 году был всепоглощающий разгул коррупции, в том числе судебной, охвативший республику при попустительстве и непосредственном участии властных структур.

Прежде чем давать оценку коррупции в судебных органах, необходимо определиться с понятийным аппаратом. В самом широком смысле коррупция понимается как социальный институт, элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами, прежде всего, политическими, экономическими, культурологическими.

Коррупция – весьма сложное многообразное негативное социальное явление с многоструктурным и многоуровневым содержанием, проявляющееся в совершении различных коррупционных деяний, отличительная черта которых – корыстная направленность и вред, причиняемый нормальному функционированию общества и государства в целом. Законодательное определение коррупции, если выразиться кратко, может быть сведено к следующему: это совершение различных правонарушений, в основном преступлений, связанных со взяточничеством, злоупотреблением служебным положением и др. в неофициальных целях [см. 6, ст. 1]. Поэтому, следуя данной логике, судебной коррупцией можно назвать использование судейского статуса в неофициальных целях.

Расма Карклинс выделяет в типологии коррупционных действий в судебном процессе следующие формы:

- «торговля» решениями суда;
- ложное судебное преследование, использование «козлов отпущения»;
- отсутствие судебного преследования.

Очевидно, что предложенная ею классификация чрезмерно сужена. Коррупция в судах включает любые виды незаконного воздействия, нарушающие беспристрастность судебного процесса и судебных решений, от подкупа судей до вынесения решений в пользу одной из сторон или отказа от вынесения какого бы ни было решения. Коррупция в судах включает как злоупотребление финансовыми средствами, выделяемыми для функционирования судебной системы, так и судебной властью, например, в случае, когда судья нанимает членов своей семьи в качестве работников суда или манипулирует контрактами на строительство и

оборудование здания суда. Коррупция может проявляться в пристрастном назначении судей на рассмотрение тех или иных дел и в проведении иных досудебных процедур, как, например, когда мелкие служащие судов «теряют» дела или доказательства – за соответствующую мзду. Коррупция может быть фактором в любом процессе или вынесенном судебном решении, а также выполнении – или невыполнении – судебных решений и приговоров [14].

Опрошенные эксперты¹ выделили в характеристике судебной коррупции следующие черты:

- наличие вполне определенных субъектов коррупционных взаимоотношений (коррумпируемый судья – клиент), распределение социальных ролей (взяткодатель, взяткополучатель, посредник);
- наличие определенных правил игры, норм, известных субъектам коррупционной деятельности;
- сложившийся сленг коррупционных действий, например, «развести» означает решение вопроса через взятку либо знакомство;
- установившаяся и известная заинтересованным лицам такса услуг. По мнению ряда экспертов, существуют определенные таксы за невозбуждение уголовного дела, за изменение меры пресечения с освобождением из-под стражи, за смягчение наказания. Таксы зависят от резонансности и категории дела (в хозяйственных спорах цена решения вопроса зависит от суммы иска). Однако говорить о каких-то фиксированных расценках на взятки нельзя, считают другие эксперты, т.к. каждое дело уникально.

Некоторые авторы в числе прочих коррупционных деяний выделяют «коррупцию по правилам» – «когда лицо требует взятку за исполнение обязанностей, которые оно должно исполнять по закону» [10, с. 111]. Именно такие случаи характерны для судебной системы (вынесение за взятку законного судебного решения или приговора и т.п.), при том, что видимого нарушения законодательства не происходит.

Проблема судебной коррупции актуальна и характерна для всех, без исключения, постсоветских государств. Так, еще в 2004 г. тогдашний председатель Конституционного суда России В. Зорькин заявил, что мздоимство в судах стало одним из самых мощных коррупционных рынков в России. Судебная коррупция встроена в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти: например, в сети по развалу уголовных дел и по перехвату чужого бизнеса [15]. Примерно к такому же выводу пришли журналисты газеты «24», проведя расследование различных судебных случаев и опросив известных украинских юристов и правозащитников: «Украинские суды погрязли в коррупции. В существующей судебной системе есть даже определенная схема, по которой деньги доходят до получателей, и конкретные расценки на услуги “служителей Фемиды”» [12]. Различные издания СНГ пестрят подобного рода информацией.

Наличие судебной коррупции в Кыргызстане косвенно признают и на самом высоком уровне власти. Президент Кыргызстана К. Бакиев на съезде судей заявил, что судейское сообщество должно очиститься от случайных кадров, понимающих работу судьи как бизнес и наносящих непоправимый урон авторитету правосудия. С такими судьями нужно расставаться как можно скорее и без всякого сожаления [2, с. 11].

Еще в 2000 году в Кыргызстане было проведено крупное социологическое исследование по проблемам коррупции, в ходе которого были опрошены 2100 респондентов. Согласно данным опроса, второе место по распространенности

¹ В ходе подготовки данной статьи использовался метод экспертных оценок. Опрошены эксперты из числа работников судебных и правоохранительных органов, а также адвокаты.

коррупции в организациях по оценкам населения занимают суды и прокуратура 83% опрошенных считают, что там коррупция распространена довольно широко) [8, с. 28]. Большинство опрошенных экспертов полагают, что ситуация с тем пор вряд ли существенно изменилась, хотя в последние годы (с 2005 г.) уровень доверия населения к судам и правоохранительным органам немного возрос.

В 2000 г. исследователи феномена коррупции пришли к выводу о том, что ее проникновение в силовые, прежде всего правоохранительные органы (МВД, прокуратуры), исключительно опасно для общества. В конечном итоге это может привести к сращиванию коррумпированных элементов государственного аппарата с экономической преступностью и породить:

- создание «комплексных бригад», зарабатывающих деньги на развале уголовных дел;
- давление правоохранительных органов за взятки на конкурентов в коммерческой сфере;
- прецеденты поступления сотрудников правоохранительных органов на работу «по совместительству» в коммерческие структуры [8, с. 32].

Практика показала, что прогнозы исследования почти полностью подтвердились.

Необходимо отметить, что масштабы судебной коррупции точно определить не представляется возможным в силу высокой степени латентности такого рода преступности.

Схемы судебной коррупции

Схема судебной коррупции в Кыргызстане не отличается какими-либо особенностями в сравнении с другими странами. Посредником и, во многих случаях, инициатором подкупа судьи выступает профессиональный адвокат, действующий в интересах своего клиента. Опытный адвокат пытается сделать все возможное, чтобы дело клиента направили (этим занимается председатель суда) конкретному судье, с которым этот адвокат уже создал прецедент подкупа. В практике борьбы с коррупцией в правоохранительных органах существует понятие «карманный» адвокат.

Обычно «карманный» адвокат намекает своему клиенту на личные контакты, а также на то, что все вопросы он может решить, лишь бы клиент платил. Часто «карманные» адвокаты становятся постоянно действующими посредниками во взяточничестве между коррумпированными представителями суда, стороной обвинения и доверителями. Ю.П. Гармаев квалифицирует «тандем» в составе судьи (следователя, прокурора) и «карманного» адвоката как организованную преступную группу, которая вымогает у обвиняемых, их родных и близких, представителей криминальных структур крупные денежные суммы за принятие правовых решений в пользу привлекаемых к ответственности. Причем речь может идти как о законных, так и о незаконных решениях [3].

Нередко посредником в коррупции выступают родственники судьи, его знакомые либо помощники. Посредник выступает гарантом благополучного для взяточдателя исхода дела. Обычно часть денег передается до вынесения решения, другая – после оглашения решения. Если же по каким-то причинам решение не удовлетворяет взяточдателя – деньги возвращаются через посредника. Например, судью может перекупить другая сторона, либо председатель суда или чиновник высокого ранга могут применить административный нажим.

Сам коррумпированный судья редко лично берет взятку, только в крайних случаях, либо если он слишком уверен в своей «непотопляемости». Так, в августе 2008 г. с поличным в собственном кабинете при получении взятки в размере 20 тыс. сомов сотрудниками Комитета национальной безопасности был задержан председатель Жумгалского районного суда.

Определенная часть судейского корпуса честно выполняет свою работу, однако даже единичные случаи изобличения коррупционеров в судейской мантии способны наложить тень на всю судебную систему в целом.

Особенности судебной коррупции

Политически и экономически сложилось так, что уровень коррупции в столице и регионах Кыргызстана является разным. Поскольку г. Бишкек – официальная столица и г. Ош – южная столица являются местами аккумуляции финансовых потоков, денежных и человеческих ресурсов, своеобразными бизнес-центрами, в этих городах, в г. Бишкеке в большей степени, сформировались своеобразные рынки коррупционных услуг. Наличие коррупционных сетей закономерно, так же как и многообразие столкновений различных интересов бизнес-структур, криминала, контролирующих и надзирающих организаций. Подавляющее количество крупных бизнес-структур дислоцировано в столице. Поскольку регионы развиваются неравномерно, очевидна разница между провинцией и столицей, включая и уровень интенсивности коррупции и ее масштабов.

Эксперты отметили, что уровень коррупции в судах разной инстанции различается. Как показывает практика, на фактах коррупции практически не попадают судьи кассационной и апелляционной инстанции, где имеет место коллегиальное рассмотрение дела. Однако это не означает, что на этих стадиях судопроизводства коррупция исключается, объяснение достаточно простое: с несколькими судьями «договориться» труднее. В случаях, когда судья единолично вершит правосудие, он намного уязвимее для коррупции.

Отмечена также закономерность, связанная с тем, что в первый срок судьи стараются не быть вовлеченным в коррупцию, т.к. желают быть назначенными на второй срок – до предельного срока (в народе говорят – пожизненно). Иначе с грязным послужным списком есть риск не быть назначенным второй раз.

Российским исследователем Г. Енютинной проведено исследование организационных и правовых предпосылок судебной коррупции, в ходе которого ею обобщены те нарушения, которые допускали судьи при вынесении «заказных» решений. К признакам, свидетельствующим о возможной коррупции, отнесены следующие обстоятельства:

- прием заявления, жалобы или иска судьей в неприемное время;
- рассмотрение дела в кратчайший срок, иногда в день поступления материалов в суд и возбуждения судебного производства;
- подготовка текста решения на типовом шаблоне с последующим вписанием от руки даты рассмотрения спора, номера дела, секретаря судебного заседания и других реквизитов;
- неизвещение всех лиц, участвующих в судебном разбирательстве, или неприглашение к участию в судебном разбирательстве лиц, чьи права явно будут затронуты принятым судебным актом;
- грубые процессуальные нарушения в ходе судебного разбирательства: отказ одной из сторон в истребовании доказательств по делу, длительный отказ в ознакомлении с протоколом судебного заседания, фальсификация протокола судебного заседания, умышленное невнесение в протокол судебного заседания показаний тех или иных лиц, участвующих в заседании, имеющих важное значение для рассматриваемого судом спора;
- принятие судом мер по обеспечению иска, явно неадекватных заявленным исковым требованиям;
- вынесение судом решения, явно расходящегося по резолютивной части с другим судебным актом, что в итоге приводит к конфликту исполнительных листов;

- немотивированная передача гражданского или уголовного дела от одного судьи другому;
- рассмотрение дела в нарушение правил подсудности, установленных законодательством;
- нарушение судьей правил установленной в суде внутренней территориальной дислокации между судьями [5, с. 16].

Перечисленное полностью можно отнести к судебной коррупции в Кыргызстане. Одним из примеров такого рода может послужить поведение судьи Каракульджинского районного суда, отпустившего под подписку о невыезде обвиняемую в хранении и сбыте фальшивых долларов женщину, которая до этого длительное время находилась в розыске. Сделал он это без проведения судебного заседания, в отсутствие прокурора, следователя, участие которых предусмотрено законодательством. Решением совета судей было рекомендовано освободить этого судью от занимаемой должности. В другом случае председатель Тонского районного суда в феврале 2008 г. получил выговор за то, что незаконно изменил меру пресечения и освободил из-под стражи задержанного, который обвинялся в изнасиловании 15-летней девочки. Отпущенный скрылся, следствие осталось незаконченным. Такого рода действия судей должны тщательно анализироваться. При наличии какого-либо из вышеперечисленных признаков рассмотренное уголовное или гражданское дело заслуживает пристального внимания и нуждается в проверке обстоятельств, при которых было вынесено решение либо приговор. Кроме того, признаками, косвенно свидетельствующими о причастности того или иного судьи к коррупции, могут послужить необъяснимые покупки недвижимости, предметов роскоши, престижных и дорогостоящих автомобилей, посещение саун, казино и т.п.

Рекомендации по минимизации судебной коррупции

Для минимизации судебной коррупции необходим комплекс мер, потому что у сложных проблем не бывает простых решений. К таким мерам следует отнести следующее:

1. Обеспечение прозрачности (транспарентности) всей судебной системы в целом [9]. Транспарентность означает не только доступность для любого желающего любого судебного решения, судебной практики по той или иной категории дел, а также доступность определенной информации о любом судье того или иного суда.

При выборе органов законодательной и некоторых должностных лиц исполнительной власти население имеет право ознакомиться с биографией претендента на должность, сведениями об имуществе и т.д. Что касается судей, то для большинства граждан совершенно недоступна информация о том, кто будет вершить его судьбу: никому неизвестный бывший следователь, секретарь судебного заседания или человек, уже заработавший авторитет у населения своей профессиональной деятельностью, имеющий за плечами опыт работы с людьми [5].

В целях повышения транспарентности судебной системы необходимо обеспечить возможность свободного информирования населения о поступивших в суд уголовных делах и исковых заявлениях, о принятых решениях, отправленных апелляционных и кассационных делах, датах рассмотрения дел (через Интернет, сайты и порталы судов, в том числе через частные сайты). Любой гражданин или юридическое лицо в любое время должны иметь возможность получать информацию о состоянии своего дела.

Также для обеспечения прозрачности работы судебной системы необходимо, чтобы ежегодно публиковался отчет о ее деятельности и расходах, а судьи должны быть обязаны предоставлять сведения о своем имуществе и доходах.

2. Необходимо максимальное сужение поля коррупции, в том числе минимизация судебного усмотрения при разрешении дела, исключение факторов, способствующих проявлению коррупции. Уменьшить коррупцию позволит внедрение системы распределения дел между судьями через жеребьевку либо через компьютер, либо в порядке строгой очередности. По аналогии с нотариусами, которых для удостоверения ряда сделок обязали использовать специальные бланки с несколькими степенями защиты, имеющими серию и номер, следует ввести подобного рода бланки для вынесения судебных решений, а также реестр, где каждый судья будет обязан регистрировать постановленное по делу решение или приговор: такое нововведение будет иметь несколько положительных моментов, в частности, будет сложно принимать решение задним числом, невозможно будет «укрывать» от учета и руководства суда в больших количествах те или иные дела и «штамповать» по ним решения [5]. Следует активизировать работу Пленума Верховного суда по выработке единой судебной политики с целью исключения противоречивой судебной практики и возможной коррупции в связи с этим [7].

3. Контроль со стороны гражданского общества может стать мощным инструментом, особенно если неправительственные организации сосредоточат свое внимание на одной или нескольких проблемах на долгосрочной основе. Присутствие представителей СМИ на судебных процессах заставит судей не раз подумать, прежде чем брать взятку или выносить приговор «по просьбе». Гражданское общество должно иметь возможность вести мониторинг деятельности судов, а также проводить исследования причин и условий возникновения коррупционных явлений в этой области.

4. Одним из эффективных инструментов контроля над судами может стать внедрение механизма выборности судей территориальными общинами. Правда, опыт последних лет показывает, что всенародные выборы далеко не самый надежный способ «выбивания» из органов власти коррупционеров. Но, по крайней мере, если территориальная община выберет себе в судьи уголовного или мздоимца, пенять ей после этого придется только на себя [4].

В этой связи весьма демократичной является процедура выбора судей, которая в настоящее время действует в большинстве штатов США, где судьи местного уровня избираются всеобщим голосованием на срок до 10 лет с правом повторного переизбрания.

5. Усиление состязательности судебных процессов также позволит предупредить коррупцию. В Гражданско-процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы необходимо внести ясную норму о том, что в открытом заседании стороны и присутствующие могут свободно использовать диктофонную запись судебного процесса без получения согласия председательствующего судьи.

6. Обеспечение разумного баланса независимости судьи и доступности для каждого гражданина или юридического лица механизма объективного и открытого рассмотрения его жалобы на судью компетентными органами. В свою очередь, судья также должен быть обеспечен правами на защиту, включая возможность иметь адвоката на заседании органов совета судей, приглашать на такие заседания журналистов и любые общественные организации, а также четко прописанный механизм прекращения полномочий.

7. Повышение независимости судов, чтобы не дать превратиться им по сути в придаток исполнительной власти, ограничение давления, оказываемого с ее стороны. В этой связи необходимо усилить роль суда в рамках самой серьезной качественной реформы правоохранительной системы в целом.

8. Наконец, при наличии политической воли, принятие комплексных мер по предупреждению проникновения на судебские должности лиц с маргинальным типом мышления и поведения, совершенствование правовой базы, достаточное

ресурсное обеспечение, соответствующая квалификация судей, сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих коррупции, а также поддержка общественного мнения являются основными условиями и потенциалом повышения эффективности борьбы с коррупцией в судебных органах.

Перспективы развития коррупции, в том числе в судебных органах

При прогнозировании развития коррупции в Кыргызстане можно предположить три сценария: пессимистичный, оптимистичный и наиболее вероятный, предполагающий половинчатые решения в сфере противодействия коррупции.

Первый из сценариев весьма мрачный, но не исключаемый. При непринятии адекватных практических мер по минимизации коррупции, в первую очередь в судебной сфере, Кыргызстан окончательно погрязнет в коррупционном болоте. В условиях тотальной коррумпированности всех ветвей власти на всех уровнях принципиально невозможно будет решить ни одну серьезную социальную, экономическую, политическую проблему. В таком случае речь идет об африканской модели: власть продается «на корню» группе основных экономических кланов, договорившихся между собой, и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Судебная власть становится элементарным и послушным придатком правящего клана.

Более оптимистичный вариант предполагает наведение порядка и обеспечение функционирования фундаментальных принципов верховенства права, оздоровление морально-психологического климата в обществе, активность гражданского общества и государственных органов по максимальному сужению правового поля и организационного сегмента коррупции. Сценарий из категории должного, но, на наш взгляд, маловероятный. Однако в обществе еще немало оптимистов, верящих в возможность обуздания коррупции². Истина, как известно, где-то посередине. История и современное состояние коррупции не позволяют относиться к этому явлению как к преходящему и искоренимому в принципе.

Литература

1. Абдиев К.М., Осмоналиев К.М. Противодействие коррупции: криминологические, уголовно-правовые и криминалистические аспекты: Учебное пособие. – Б., 2004.
2. Борисенко Л. Пятно на мантии // Российская газета. – 2008. – 26 сентября. – № 203 (4760). – Выпуск «Центральная Азия».
3. Гармаев Ю.П. Коррупция между адвокатами и судьями: краткая характеристика преступной деятельности // Официальный сайт Владивостокского центра исследования организованной преступности и коррупции. Доступно по URL: http://crime.vl.ru/docs/stats/stat_55.htm
4. Евсеев Е. В рейтинге коррупционеров судьи опередили гаишников. Доступно по URL: http://www.advisers.ru/review_article/article2017.html
5. Енютина Г. Коррупция в судебных органах // Организованная преступность, терроризм и коррупция: Криминологический ежеквартальный альманах. – Вып. 1. – М.: Юрист, 2003.
6. Закон КР «О борьбе с коррупцией» от 6 марта 2003 года № 51.
7. Из резолюции секции «Судебная власть и правоохранительные органы как основ-

² Необходимо отметить, что в оптимистичный сценарий верят около половины опрошенных экспертов. В принципе такое мнение вполне коррелирует с мнением опрошенных в 2000 г. граждан: 77% служащих и 64% бизнесменов считают, что в Кыргызстане можно «существенно уменьшить масштабы коррупции» [см. 8, с. 50].

- ные рычаги в борьбе с коррупцией» Международной конференции «Предупреждение коррупции в Кыргызской Республике». – Бишкек, июнь 2008 г.
8. Коррупция в Кыргызстане/Илибеева Э., Илибеева Л., Асанбаев Н., Мусакожаева Г. – Бишкек: ПРООН, Центр изучения общественного мнения и прогнозирования, 2000.
 9. Материалы научно-практической конференции «Прозрачность правосудия: международные стандарты и российская практика» (сокращенная стенограмма)//Судебные новости. Обозрение. – 2000. – № 7 (13).
 10. Основы противодействия коррупции/Под ред. С.В. Максимова. – М.: Изд-во «Спарк», 2000.
 11. Решение Совета безопасности Кыргызской Республики № 2 от 31 марта 2003 г. «О мерах по усилению борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике».
 12. Сколько стоит украинский суд? Доступно по URL: <http://rus.newsru.ua/ukraine/09aug2007/schema.html>
 13. *Фабри Х.* Коррупция в Боливии: реформирование судебной системы. – Нью-Йорк: Школа общественной политики университета Джорджа Мейсона, 2002.
 14. Global Corruption Report 2007. Transparency International. Доступно по URL: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/gcr_2007.
 15. <http://liberal.borda.ru/?1-4-30-00000019-000-0-0-1164004153>



*Эркайым Мамбеталиева,
к.полит.н., региональный представитель по северному региону
Национального Агентства КР по предупреждению коррупции*

Коррупция в системе высшего образования: источники, масштабы и пути преодоления

Коррупция в настоящее время превратилась в мировую проблему, создавая серьезную угрозу стабильности и безопасности общества и подрывая демократические институты и ценности, этические ценности и принцип справедливости, нанося ущерб устойчивому развитию и правопорядку.

Для Кыргызстана эта проблема является сегодня одной из наиболее актуальных, препятствующих решению важнейших экономических и политических задач, подрывающих авторитет власти в глазах народа, ведущих к деградации социума и нанося урон имиджу нашей республики в современном мире.

По свидетельству фонда «Информация для демократии» (ИНДЕМ), распространение коррупции в бывших странах Советского Союза шло и идет с невиданной скоростью и в невиданных размерах [12].

Материальные, политические и морально-нравственные издержки вследствие резко возросших в последние десятилетия масштабов коррупции в нашей стране стали столь очевидными и опасными для ее государственного строя и дальнейшего развития, что проблема необходимости усиления антикоррупционной борьбы и повышения ее эффективности вышла за рамки чисто правового поля и приобрела значение одной из острейших политических проблем. Ситуация еще более усугубляется тем, что коррупция, распространяясь повсеместно, широко проникла и в сферу высшего образования, тем самым ставя под угрозу в будущем все сферы деятельности человека.

Коррупция в системе высшего образования

Коррупция проникла во все сферы жизни общества, что еще более осложняет задачу противодействия и борьбы с данным явлением.

Одной из сфер, где коррупция оказывает глубокое разрушающее воздействие, является сфера образования. В массовом сознании коррупционные процессы в вузах сегодня находят достаточно яркое отражение. Однако, при многочисленных откликах в средствах массовой информации на эти процессы, нет точных данных о масштабах взяточничества в сфере высшего образования. Судя по результатам социологических опросов, проведенных среди студентов бишкекских и ошских вузов, большая часть опрошенных вступали в коррупционные сделки с преподавателями.

По некоторым оценкам, сфера образования находится сейчас на третьем месте по уровню коррумпированности. Коррупция в данной сфере является очень серьезной, многоуровневой и многоаспектной проблемой, затрагивающей как

образовательный процесс, так и организацию и управление деятельностью вузов¹.

Коррупции в этой сфере способствует множество факторов. Транзитный, или переходный, период развития создал в стране дополнительные условия для процветания многоуровневой коррупции в системе высшего образования. Существенное сокращение государственного финансирования высшего образования вынудило учебные заведения изыскивать свои собственные источники, что создало благодатную почву для различных проявлений коррупции в университетах. В новых условиях многие вузы стали изыскивать средства из внебюджетных фондов, главным образом за счет открытия пользующихся спросом популярных специальностей и взимания оплаты за обучение. Однако коммерциализация государственной системы образования, т.е. так называемая контрактная форма обучения, не обеспечила качества образования. Более того, неоправданно расширившиеся масштабы контрактного обучения привели не только к ухудшению качества обучения, но и к неподконтрольному управлению средствами. Погоня за прибылью способствовала еще большему росту уровня коррупции.

Снижение государственного бюджетного обеспечения высшего образования сопровождалось в переходный период увеличением числа каналов оттока квалифицированных кадров из вузов. В этих условиях коррупция фактически явилась средством, которое сохранило преподавательский корпус высшего образования от полного исчезновения.

Однако одновременно со стабилизацией кадрового состава вузов начинают действовать, как минимум, два важнейших негативных эффекта.

Во-первых, вузы с их масштабной коррупцией, с обеспечением возможности поступать, сдавать экзамены, получать дипломы не за знания, а за взятки, начинают действовать как институты коррупционной социализации. Молодые люди, заканчивая вуз, привыкают к тому, что коррупция – нормальный и удобный инструмент решения проблем и обогащения. Во-вторых, коррупция в вузах, сохраняясь, вырастая и укореняясь, приобретает формы организованных коррупционных сетей. Развивая рынок коррупционных услуг, эти сети вытесняют профильную деятельность высшего образования – профессиональную социализацию, отбор и продвижение наиболее способных и талантливых. Попасть в вуз и окончить его все больше и больше имеют шанс не те, кто достоин, а те, кто в состоянии заплатить. Это может иметь катастрофические долговременные последствия: произойдет деинтеллектуализация и депрофессионализация нации.

Важнейшим источником административной коррупции в вузе стало отсутствие прозрачности при принятии управленческих решений и в вопросах формирования и использования бюджета. Не только студенты, за счет которых формируется большая часть бюджета вузов, не имеют доступа к информации о многих сторонах деятельности своих учебных заведений, но ограничены и возможности преподавателей участвовать в управлении, в том числе в финансовом управлении вузом. Вызывает недоумение то, что при высоких контрактах, оплачиваемых студентами за обучение, продолжает сохраняться не только низкая заработная плата преподавателей, но и недостаточная материально-техническая оснащенность вузов, что не может не влиять на качество образовательного процесса. Не может не беспокоить и факт лояльного отношения студентов к коррупции в вузах и их непосредственное вовлечение в различные неправомерные действия.

¹ Социологическое исследование «Влияние коррупции на предпринимательскую деятельность», проведенное по заказу Национального агентства КР по предупреждению коррупции и Конгресса бизнес-ассоциаций при технической поддержке Германского общества по техническому сотрудничеству (Бишкек, 2006 г.).

Среди главных причин коррупции в системе высшего образования выделяются экономические причины. При этом низкая заработная плата профессорско-преподавательского состава обуславливает некачественное образование. Многие эксперты полагают, что если предмет преподается качественно, то только благодаря профессионализму и инициативам профессоров. Сама же система не обеспечивает стимулы для качественного обучения.

Система образования – это рынок. Часто молодые люди сначала покупают свои места в университетах, а затем покупают место работы после окончания учебы. Это – другой источник коррупции, т.е. кадровой коррупции. Система высшего образования должна обеспечить студента навыками, достаточными для соответствия требованиям трудового рынка. Многие же дипломированные специалисты не подготовлены к поиску работы на рынке труда, поскольку их образование не имеет никакого практического применения и не соответствует текущим потребностям рынка.

Действие коррупционной схемы начинается для студента со вступительных экзаменов в вузы. Из-за отсутствия современных методов и технологий отбора абитуриентов главным проявлением коррупции становятся взятки за поступление. Размеры взяток достигают сумм, недоступных даже гражданам со средними доходами. При этом не имеет значения, на какую форму обучения – контрактную или бюджетную – поступает абитуриент.

Если преподаватели «делают деньги» в процессе «подготовки» студентов, то высшее руководство вузов берет взятки непосредственно у самих абитуриентов через посредников. Фактически – это хорошо организованная преступная деятельность на уровне университетов, где коррупция – главный инструмент получения денег.

Одной из предпринятых мер противодействия коррупции во время вступительных экзаменов было введение системы общереспубликанского тестирования (ОРТ), однако данный шаг породил новый вид коррупции – взятку за обеспечение высоких баллов. Имеет место и другая форма коррупции при поступлении в вуз (как правило, на контрактную форму обучения), – продажа вступительных тестов, хотя руководители вузов уверяют общественность в том, что коррупционные явления невозможны при оценивании знаний абитуриентов путем компьютерного тестирования. Конечно, не следует сбрасывать со счета и факты успешной сдачи вступительных экзаменов и поступления в вузы абитуриентов, имеющих глубокие знания, без подключения связей и дачи взятки.

Благосклонное отношение к коррумпированной системе самих студентов, заботящихся только о получении диплома, который позволит им занять престижную должность, является еще одним источником для разрастания коррупционной опухоли данной системы. Текущее состояние коррупции «выгодно всем» – преподавателям и вузовской администрации, которые получают реальные дивиденды от коррумпированной системы; и студентам, которым не нужно трудиться и можно легко получить диплом.

В ходе подготовки данной статьи автор провел интервью с представителями системы высшего образования, в частности с профессорами и преподавателями ряда вузов, представителями Министерства образования и науки КР, а также со студентами и с представителями институтов гражданского общества. Согласно данным проведенного интервью, самый высокий процент коррупционных деяний наблюдается во время проведения сессионного контроля. Так складываются абсолютно неверные ценности: ценность получения образования занижена, а цена диплома – завышена. По мнению экспертов, только 5–10% студентов после окончания высшего образовательного учреждения оцениваются как компетентные специалисты. Сложившаяся коррупционная схема не стимулирует студентов

к улучшению своих знаний, способствуя тем самым пополнению армии неквалифицированных либо низкоквалифицированных специалистов, которая становится источником других, еще более глобальных проблем в обществе и государстве.

Важнейшим фактором обеспечения качества обучения является обеспеченность вузов учебной, учебно-методической и научной литературой, а также стимулирование и финансовая поддержка профессорско-преподавательского состава в написании и подготовке данных материалов. Однако недостаточное внимание (или вообще его отсутствие) к решению данных вопросов со стороны как Министерства образования, так и администрации вузов вызвало к жизни еще одну форму коррупции, которая связана с изданием и дальнейшим распространением учебных и научных книг.

Существующая практика продажи книг, если учесть, что библиотеки плохо оборудованы и книг не хватает, можно также расценить как коррупционную. В Советском Союзе выделялись финансовые средства на публикацию учебной, учебно-методической литературы и научных книг, а также существовала централизованная система распределения новых публикаций по всем библиотекам страны. После развала Советского Союза вся эта система рухнула, поставив академические круги перед необходимостью самостоятельно находить пути решения данного вопроса, что нашло выход в распространении и продаже среди студентов учебной литературы, в большинстве случаев путем «обязаловки».

Благодатную для коррупции почву создают и различные «инструменты» вмешательства чиновников в сферу образования – это государственные образовательные стандарты, аттестация, аккредитация образовательных учреждений и лицензирование, так как структуры уже не соответствуют современным требованиям. По сути, посредством этих инструментов чиновники подчинили своей воле все образовательные учреждения. В странах с развитой высшей школой все перечисленное – инструменты общественного контроля. Например, стандарты являются не государственными, а национальными, т.е. общественно-профессиональными. Таковыми же являются аттестация, аккредитация и сертификация.

Наконец, из-за неадекватных методов управления и наложения санкций довольно часто совершаются профессиональные проступки. Преподаватели привыкли злоупотреблять своими должностными полномочиями, брать подношения за исполнение своих обязанностей и получать взятки за благожелательное отношение к определенной категории студентов.

Подобные деяния имели бы серьезные последствия вне зависимости от того, где они совершаются. Но тот факт, что они часто совершаются в сфере образования, вызывает особую тревогу. Определение коррупции в сфере образования включает как материальные, так и профессиональные элементы. Образование является гарантией социального единства народа, и если общественность придет к пониманию того, что система образования коррумпирована, то она разуверится в будущем своего народа. Если это произойдет, то народ не сможет на равных сотрудничать с цивилизованным сообществом. В конечном счете, проблема коррупции обуславливает низкое качество образования, его невостребованность на рынке, потери частных и государственных инвестиций в образование. В свою очередь эти проблемы ведут к другим сопутствующим проблемам социального, политического и морально-психологического характера.

Качество образования – один из самых надежных индикаторов будущего развития любой нации. Там, где качество образования высокое, достижения типично высоки. Хорошо разработанная и внедренная система высшего образования оказывает влияние на государственную безопасность, благотворно влияет на экономику и эффективно работающее правительство. С другой стороны, коррупция в сфере высшего образования разрушает и уничтожает национальную основу,

лишая государство и народ способности осуществлять преобразования, устанавливать и закреплять демократические и иные ценности в обществе и его институтах.

Пути предупреждения и борьбы с коррупцией в системе высшего образования

Исходя из вышеизложенного, представляется необходимым разработать системный подход в противодействии коррупции в системе высшего образования. Необходимо предпринять, на взгляд автора, следующие шаги.

I. На общегосударственном уровне:

1. Провести антикоррупционную экспертизу всей нормативной базы, регулирующей процессы в сфере высшего образования.
2. Осуществлять экспертизу на коррупциогенность всех инструкций, положений, законопроектов в сфере высшего образования.
3. Дополнить законодательство, регулирующее сферу образования, нормами антикоррупционного характера, предусматривающими дисциплинарную ответственность за коррупционные правонарушения преподавателей и работников сферы высшего образования.
4. Обеспечить законодательным и организационно-техническим путем максимальную прозрачность процедуры приема в высшие учебные заведения, включая сдачу экзаменов, проведение тестирования, выдачу государственных грантов принятым в вузы студентам.
5. Разработать систему заработной платы профессорско-преподавательского состава и работников сферы образования, учитывающую не только ученую степень или ученое звание, но и педагогический стаж.
6. Разработать систему социального обслуживания и защиты профессорско-преподавательского состава.
7. Изыскать необходимые возможности государственного бюджета для повышения заработной платы преподавателям высших учебных заведений.
8. Разработать и ввести в учебный процесс высших учебных заведений антикоррупционный курс.
9. Разработать и принять Кодекс этики работников сферы образования.
10. Разработать типовой контракт на предоставление образовательных услуг студентам.

II. На уровне вузов

Администрации высших учебных заведений:

1. Рассмотреть вопрос о путях совершенствования системы управления в данном вузе.
2. Изыскать финансовые средства за счет контрактной системы обучения для повышения заработной платы профессорско-преподавательского состава.
3. Разработать систему стимулирования («бонусы») преподавателей за творческий подход в образовательном процессе.
4. Содействовать разработке и включению в учебный процесс антикоррупционного курса.
5. Организовать телефоны доверия или горячие линии по фактам коррупционных правонарушений в данных вузах.
6. Образовать в вузах постоянно действующие комиссии из числа представителей администрации, в основном занимающихся кадровой и учебно-воспитательной работой, преподавателей и студентов для изучения фактов коррупции.

7. Ужесточить меры внутренней дисциплинарной и административной ответственности административных работников, преподавателей и студентов данных вузов за совершение коррупционных правонарушений.

8. Создать из числа преподавателей, студентов, родителей, представителей администрации данного вуза, заинтересованных кругов (профильные НПО, общественные организации) комиссии, осуществляющие постоянный контроль за распределением бюджета, оборудования и использования инфраструктуры вуза.

9. Создать систему информирования профессорско-преподавательского состава и студентов о принимаемых управленческих решениях в вузе, обеспечить прозрачность принимаемых решений.

10. Вовлекать и стимулировать активное участие студентов в процессе противодействия коррупции в данных вузах.

Профессорско-преподавательскому составу высших учебных заведений:

1. Строго соблюдать антикоррупционное законодательство и Кодекс этики работников сферы образования, а также содействовать их соблюдению коллегами.

2. Разъяснять студентам негативную роль коррупции в целом и в системе высшего образования в частности, меры ответственности за коррупционные правонарушения, а также вовлекать их в процесс противодействия коррупции в данных вузах.

3. Пресекать любые попытки предложений коррупционного характера со стороны студентов.

4. Активно участвовать в общественной жизни вузов по вопросам противодействия коррупции, вносить свои предложения по улучшению данного процесса.

Студентам высших учебных заведений:

1. Изменить подход к образовательному процессу, поставив во главу угла важность и значимость получения качественного образования.

2. Требовать от профессорско-преподавательского состава качественного обучения.

3. Повышать уровень своих знаний о коррупции и формах ее проявления, о своих правах и возможностях для противодействия коррупции.

4. Не поддаваться чьим-либо попыткам вовлечения в коррупционные процессы, а в случае оказания давления – обращаться в те или иные внутривузовские или государственные инстанции.

5. Активно участвовать в общественной жизни вузов по вопросам противодействия коррупции, вносить свои предложения по улучшению данного процесса.

6. Объединяться между собой для более эффективного противодействия коррупции в вузах, в том числе на базе всевозможных комитетов молодежи, студенческих профсоюзов и т.п.

Литература

1. Ашавский Б. Организация Объединенных Наций против коррупции//Чистые руки. – 1999. – № 1.
2. Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой. Кыргызская Республика. – Бишкек, 2005.
3. Государственная Стратегия борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике на 2005–2007 гг.
4. Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: экономико-социологическое исследование. – М.: РГГУ, 2000.

5. Кыргызстан: политика и экономика. Материалы и документы. Проблемы борьбы с коррупцией в Кыргызстане. – Бишкек, 2004.
6. *Лопатин В. Н.* О системном подходе в антикоррупционной политике//Государство и право. – 2001. – № 7.
7. *Лунеев В.В.* Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы//Государство и право. – 2000. – № 4.
8. Обзор законодательно-правовой и институциональной базы по борьбе с коррупцией в Кыргызской Республике/Сост. К. Омуралиев, В.Ю. Миньшов. – Бишкек, 2005.
9. Отчет по результатам исследования проблем, связанных с коррупцией, при взаимодействии предпринимателей с муниципальными и государственными структурами. – Бишкек, 2007.
10. *Роцина Я.М.* Формальные и неформальные поступления в вуз: сколько мы готовы платить?//Экономическая социология. – 2002. – № 13.
11. *Шихата И.* Всемирный банк против коррупции//Чистые руки. – 1999. – № 1, 2, 3.
12. www.indem.ru



*Бакас уулу Бахтияр,
к.э.н., независимый эксперт*

Очаги коррупции в финансовой системе Кыргызстана

Масштабы проникновения коррупции в различные сектора экономики Кыргызстана отличаются друг от друга. Наиболее высоко коррумпирована система взаимоотношений, связанных со сбором и распределением государственных денежных средств, имущества, а также лицензионно-разрешительная система. В то же время такая наиболее продвинутая в реформировании сфера, как банковский сектор, относительно низко поражена элементами коррупции.

Главная опасность коррупции в финансовой системы страны заключается в том, что она разрушает и ведет к утере экономической безопасности страны. Этому способствует то, что страна уже имеет непомерный внешний долг, «дырявый» государственный бюджет и превращается в привлекательный оффшорный финансовый центр по отмыванию денег.

Общие корни коррупции в финансовой системе

Одной из приоритетных задач государства является обеспечение национальной безопасности, в том числе и ее экономического компонента. Между тем финансовая система постоянно испытывается на прочность действием целого ряда факторов, способных дестабилизировать финансовое положение в стране. Среди них особую угрозу представляет коррупция, которая наиболее деструктивно резонирует именно в финансовой сфере страны. Не случайно ее порой рассматривают как своего рода индикатор финансовой безопасности государства.

Коррупция поливариантна в своих проявлениях, в том числе и на финансовом рынке. Наряду с банальными взятками существуют и такие формы, как использование служебного положения для «перекачки» государственных средств, предоставление льгот «своим» компаниям, в том числе и с отвлечением государственных ресурсов, злоупотребления в процессе приватизации, при проведении государственных тендеров, выдаче разрешений и т.д.

Питательной почвой для коррупционных проявлений продолжает оставаться несовершенное, противоречивое законодательство, регулирующие экономические отношения, непрозрачная, сложная система налогообложения, приводящая к уходу в тень экономики. Действующие правовые нормы страдают от двусмысленности и неопределенности правоприменительной практики, что обуславливает слабость потенциала в части их реализации, создает избыточное количество административных барьеров.

Экономические последствия коррупции проявляются различным образом. Ухудшается конкурентная среда, растет теневая экономика как способ ухода от давления бюрократического пресса, бюджет государства перестает быть инструментом управления и становится распределительным механизмом для коррупционных финансовых потоков. Увеличиваются цены на товары и услуги, в стоимость

которых продавцы вынуждены закладывать свои затраты на неофициальные выплаты. Бюрократическое затягивание решения производственно-экономических и других вопросов, неспособность государства обеспечивать безопасность производителей, рейдерство, протекционизм, недобросовестная конкуренция, чрезмерное регламентирование и излишние государственные проверки лишают потенциальных инвесторов уверенности в успехе возможных начинаний и снижают предпринимательскую инициативу, обуславливая рост стоимости государственных проектов, снижение экономической эффективности и развитие теневой экономики.

Коррупция в бюджетных отношениях

Наиболее высокий уровень коррупции сосредоточен в сфере бюджета и государственного имущества. Этому способствует неэффективность государственного сектора, несогласованность действия его структур, громоздкость административного аппарата, низкий уровень прозрачности государственных органов в вопросах принятия решений. Росту коррупционных преступлений способствуют нечеткие трактовки законодательных актов. Поэтому не вызывает сомнений корумпированность практически всех аспектов взаимоотношений предпринимательских структур с государством.

В целом госслужба обременена все теми же «старыми» проблемами: отсутствием четкого разделения ответственности на уровне принятия и реализации управленческих решений, дублированием функций разными структурами государственных органов. В числе субъективных причин процветания коррупции, связанных с неприспособленностью госаппарата к рыночным условиям, – низкая заработная плата, провоцирующая чиновников на взяточничество.

Декларируемые меры по борьбе с коррупцией являются, в сущности, только борьбой с последствиями, а не причинами ее возникновения. Основа всех коррупционных проявлений заключается в многочисленности государственных структур: по количеству различных министерств и ведомств Кыргызстан находится на одном уровне с Китаем.

Основными схемами коррупции в бюджетных отношениях являются вывод государственных средств, завышение стоимости предоставляемых государству услуг, товаров и материалов, нецелевое использование бюджетных средств, обеспечение участия в тендерах и конкурсах только «своих» представителей. Настоящим золотым дном для коррупционеров являются государственные закупки. Широко распространен и такой механизм хищения бюджетных средств, как «экономика отката» (коррупционная схема, когда за положительное или благосклонное решение часть государственных денег передается государственным служащим). Только в сфере поставки товаров, работ и услуг для государственных нужд через «откаты» разворовывается как минимум 15% денежных средств, выделяемых на эти цели. Ярким примером подобных операций является закупка автомашин для нового состава Жогорку Кенеша Кыргызстана (ЖК). По данным Счетной палаты, осуществившей проверку ЖК в конце 2007 года, по тендеру было объявлено о закупке автомашин «Тойота камри» стоимостью 836 тыс. сомов за единицу в количестве 75 автомашин (прибыло только 55 единиц) на общую сумму 62,7 млн. сомов. Особо стоит обратить внимание на стоимость автомобилей, которая в долларовом эквиваленте составила примерно \$22,6 тыс., в то время как, согласно данным Интернет-ресурсов, стоимость подобных машин в ОАЭ составляет около \$20,0 тыс., то есть налицо явное завышение стоимости приобретенных машин.

Другим примером коррупционных схем является продажа государственного имущества по заниженной стоимости. Здесь также можно привести результаты проверки Счетной палатой деятельности АО «Кыргызтелеком». Одним из уста-

новленных нарушений явилось то, что без согласия Госкомимущества, являющегося собственником, акционерное общество реализовало производственную базу за 5 млн. сомов, по цене, ниже рыночной примерно на 75 млн. сомов. То есть заниженная разница составила почти 70 млн. сомов, или 2 млн. долларов США [1].

Предпринимательство также задыхается от давления, которое оказывают на него государственные органы, наделенные правом проведения контрольно-ревизионных проверок. По оценке Таалайбека Койчуманова (глава Инвестиционного совета при Президенте КР, доктор экономических наук), «в стране проводится более 65 тыс. совершенно ненужных, а с нашей точки зрения экономически нецелесообразных, более того, вредных проверок» [2].

Относительно деятельности государственных органов в области проверок можно привести расчеты, произведенные Секретариатом Инвестиционного совета: «По десяти государственным проверяющим органам процент эффекта к ВВП составил отрицательный показатель, равный минус 0,1% к ВВП. Учитывая, что в 2004-2005 годах эффект к ВВП, полученный в результате расчета применения налогового администрирования и проведения проверочной деятельности предприятий частного сектора налоговыми органами, составил минус 0,6% к ВВП, общие потери ВВП от проверочной деятельности государственных проверяющих органов составляют минус 0,7% к ВВП. Государственными контролирующими органами (за исключением налоговых органов и социального фонда) за 2006 год было проведено 23 918 проверок. Всего расходы из государственного бюджета, включая прямые и косвенные расходы, составили 78,1 млн. сомов, 88,2 тыс. человеко-дней ушло на проведение проверок, при этом поступления в бюджет составили 2,8 млн. сомов. Эффективность проведения проверок составила минус 75,3 млн. сомов, или минус 0,067% к ВВП».

В свою очередь можно привести пример низкой экономической эффективности проверок силовых структур страны. Так, по данным Генеральной прокуратуры Кыргызстана, в 2007 году многочисленными правоохранительными органами, такими как Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел, Служба национальной безопасности, Служба финансовой полиции, Государственный таможенный комитет и Агентство по контролю наркотиков, завершено расследование 987 уголовных дел по экономическим и коррупционным преступлениям. Совокупная сумма ущерба составила 448,2 млн. сомов (\$12,1 млн.), из которых возмещено 293,4 млн. сомов, или \$7,9 млн. Можно ли в данном случае говорить об эффективности работы силовых ведомств?

Секретариат Инвестиционного совета также пришел к неутешительным выводам относительно лицензионно-разрешительной системы, действующей в стране: «В последние годы масштабы платных услуг, предоставляемые государственными структурами, постоянно растут. Фактически государственная власть занимается бизнесом, оказывая платные услуги. Кроме того, государственные структуры сами устанавливают нормы и сами осуществляют контроль над выполнением этих норм. Реестр разрешительных документов, выдаваемых органами государственного управления, содержит всего 136 разрешений. Фактическое же количество всяческих ведомственных разрешительных документов, сублицензий, справок и тому подобных документов на порядок больше, и значительная часть их не соответствует существующему законодательству» [3].

Коррупция в налогово-фискальных взаимоотношениях

Второй по степени проникновения коррупции является система сбора налогов. Бреши, существующие в налоговой системе страны, позволяют безнаказанно осуществлять различные коррупционные махинации. В первую очередь это связано с тем, что должностные лица, занятые сбором и распределением бюджетных

средств (наряду с представителями таможенной системы в обществе они признаются в качестве наиболее коррумпированных чиновников государственного аппарата) на вполне законных основаниях используют свое служебное положение для личного обогащения. Налоговый кодекс (НК) органы налогового администрирования создают для самих себя, в соответствии с которым они сами себя проверяют и сами себя наказывают.

Новые налоги, предусмотренные в новой редакции НК, свидетельствуют о намерении усилить налоговую нагрузку как на предпринимательство, так и на население страны. К примеру, такое нововведение, как налог на недвижимость, планируемое к внедрению с начала 2009 года, обладает потенциальным риском коррупциогенности. Это связано с тем, что не определен орган, который будет осуществлять оценку недвижимости, на которую будет начисляться налог. Если оценка останется в компетенции налоговой службы, это станет очередным инструментом коррупционного воздействия. В данном случае можно провести аналогии с ужесточением правил дорожного движения, повлекшим за собой увеличение штрафов. Повышение штрафных санкций не привело к резкому снижению аварийности на дорогах, но, в то же время, позволило в достаточной мере увеличить неофициальные поборы со стороны представителей дорожной инспекции. Точно так же введение налога на недвижимость не приведет к росту доходной части бюджета, но обогатит часть сотрудников налоговых инспекций.

В ходе встречи 24 июня 2008 года, проведенной Международным деловым советом совместно с Союзом предпринимателей Кыргызстана и Проектом USAID, были обсуждены вопросы по проекту нового НК. Общие выводы представителей бизнес-сообщества не утешительны. По мнению участников встречи, налоговым органам предоставляются чрезмерные права по взысканию налоговой задолженности без судебного решения; несмотря на то, что проект НК является систематизированным документом с меньшим количеством налогов, налоговое бремя фактически не уменьшилось, а администрирование становится более жестким.

Еще одним свидетельством коррупциогенности является стремление налоговых органов к возврату и увеличению полномочий по проведению проверок субъектов предпринимательства. Так, 8 сентября 2008 г. президент страны подписал указ [4], в соответствии с которым был вновь расширен перечень проверок, которые в период моратория может осуществлять налоговая служба. Спрашивается: зачем нужно было вводить мораторий, если по происшествии только 4 месяцев налоговой службе были возвращены полномочия проведения камеральных проверок?

Проникновение, а в некоторых случаях сращивание криминала и представителей государственных органов вызывают очевидное беспокойство. Не является большим секретом, что молодежь стремится устроиться на работу в контролирующие и правоохранительные органы. Молодыми людьми двигают не благие намерения и стремление к достижению карьерного роста или созиданию, а в большинстве случаев корыстные мотивы обогащения за счет взяток. Можно привести в пример недавнее убийство сотрудников налоговой инспекции. По заявлению милиции, опубликованному в прессе 13 сентября 2008 года, в столице Кыргызстана в ходе криминальных разборок были убиты два сотрудника налоговой инспекции по Ленинскому району. Причем в салоне расстрелянной автомашины было обнаружено более 20 актов проверок торговых точек сотрудника инспекции, который ранее был замечен в качестве члена организованной преступной группировки [5].

Элементы коррупции в банковской системе

В сфере финансов относительно прозрачной работой отличается банковская система, которой в определенной степени удалось снизить воздействие данного отрицательного фактора развития. Так, если на заре своего становления в 90-х го-

дах прошлого века банковский сектор был всемерно поражен коррупцией, то к настоящему времени уровень коррупции здесь снизился в значительных объемах. В предыдущие годы основной проблемой в банковской системе являлась труднодоступность кредитов и высокая доля государственных банков, оперирующих в системе. В свою очередь недостаточность кредитных ресурсов приводила к ситуации, когда за положительное решение о выдаче кредита необходимо было осуществлять передачу «шапки» (процентной доли от кредита).

Нецелевая выдача кредитов, выдача кредитов без соответствующего залога и в конечном итоге невозврат кредитов привели к масштабным банкротствам банков в середине 90-х годов прошлого века. Вследствие невозврата государственных кредитов, выданных сельхозпроизводителям, стал банкротом Агропромбанк, в результате низкого уровня работы менеджмента и вывода активов из банков были ликвидированы банки «Меркюри», «Инсан», «Ориент», «Максат», КРАМДСбанк, Адиль-банк, Ак-банк и Центрально-азиатский банк развития и сотрудничества.

Уже с началом реформирования банковской системы с 2000 года уровень коррупции в банковской системе пошел на спад, чему в первую очередь способствовали меры, предпринятые Национальным банком Кыргызстана: внедрение международных стандартов учета и отчетности, ликвидация проблемных банков, увеличение требований к банкам и их руководству, ужесточение банковского надзора. В настоящее время можно констатировать, что банковская система Кыргызстана является наиболее прозрачной из всех финансовых систем страны. В особенности исключительной является система, выстроенная национальным регулятором банковской системы в области банковского надзора, т.е. это работа, связанная с прямым вмешательством государства в деятельность коммерческих банков. В течение всего периода работы банковского надзора в системе не было зафиксировано ни одного случая вымогательства и получения взятки служащим банковского надзора. Это свидетельствует о достаточно высокой эффективности выстроенной системы государственного надзора за банковской системой, которую было бы желательно внедрить в общую систему контрольно-ревизионных взаимоотношений бизнеса и государства.

Однако постепенно банковская система начинает подвергаться воздействию других негативных факторов. Так, резко ослабли возможности банковского надзора со стороны государства [6]. Растет угроза, связанная с превращением банковской системы в центр отмывания денег. Предпринимаемые в стране меры, такие как принятие Закона КР «О противодействии легализации денег и финансированию терроризма», учреждение Службы финансового надзора, внедрение принципов мониторинга за сомнительными операциями, с нашей точки зрения, в настоящее время являются неэффективными. Вновь, как и в случае с большим количеством государственных органов, это меры борьбы с последствиями, а не причинами, в основе которых лежат тесные коррупционные связи государственных чиновников с предпринимателями.

Очевидно, что множество предложений, направленных на преодоление крайне сложного состояния национальной экономики, носят достаточно противоречивый характер. Громоздкая система антикоррупционной деятельности теряет свой потенциал. Борьба с отдельными проявлениями подобных преступлений не носит системного, комплексного характера. Общество практически бессильно противостоять нарастающим негативным процессам. В этих условиях только совместные усилия всех освободившихся от коррумпированности органов управления под жестким общественным контролем и при обеспечении свободного доступа к информационным услугам способны сохранить потенциал отечественной экономики, обеспечить ее устойчивый рост.

Рекомендации

1. Коррупция – это неизбежный элемент, сопутствующий развитию экономики, находящейся в стадии перестройки и реформирования. Однако уровень коррупции можно определенным образом снизить. Очевидная мера, соответствующая текущему положению дел, – отказ от учреждения новых государственных структур. Среди необходимых мер следует назвать проведение административной реформы, которая должна быть инициирована прежде всего президентом страны. Однако подобная реформа не должна заключаться только в реорганизации либо реструктуризации государственных органов. Более того, радикальным, но в то же время обоснованным шагом явится ликвидация многочисленных государственных органов, имеющих не только полномочия проведения проверок, но и дублирующие работу и функции других подобных исполнительных органов.

2. Необходим запрет на новое законотворчество со стороны существующих исполнительных государственных органов, а также проверка на коррупциогенность как новых, так и старых нормативных правовых актов со стороны Генеральной прокуратуры и Министерства юстиции Кыргызской Республики.

3. В области налогового администрирования целесообразным представляется введение моратория на новые налоги и пошлины. В данном направлении тесно должны взаимодействовать Министерство финансов Кыргызской Республики и Государственная налоговая служба. На фоне роста инфляции и стоимости жизни введение увеличивающихся налогов непосильным бременем ложится на плечи не только предпринимателей, но и простых жителей страны. Новые налоги значительного экономического эффекта для страны не принесут, зато способствуют накапливанию в обществе недовольства и раздражения, не поддающихся оценке, и обнищанию населения страны.

4. Национальному банку Кыргызстана необходимо продолжить работу по ужесточению законодательства по отмыванию денег при одновременном тщательном мониторинге за коммерческими банками, подозреваемыми в осуществлении деятельности по легализации и отмыванию денежных средств.

Литература

1. <http://www.gazeta.kg/news/2008-09-18/8463>
2. <http://www.24.kg/economics/2008/10/03/94119.html>
3. <http://www.open.kg/ru/articles/?id=30>
4. Указ «О внесении изменений в Указ Президента “О моратории на проверки, проводимые Налоговой службой КР, и сокращении количества проверок субъектов предпринимательства, осуществляемых другими уполномоченными контролирующими органами КР” от 22 апреля 2008 года».
5. <http://www.24.kg/investigation/2008/09/15/92451.html>
6. http://www.ipp.kg/files/Banking%20system_rus.pdf



*Кубанычбек Омуралиев,
независимый эксперт*

Сокращение регуляторно-административных барьеров для развития предпринимательства в Кыргызстане: главные результаты и нерешенные проблемы

В Кыргызстане предпринимательство является одним из важнейших объектов реформ, направленных на создание эффективно работающей экономической системы как главной составляющей успешного развития государства в целом.

На ранних этапах переходного периода в Кыргызстане были реализованы следующие экономические реформы, способствовавшие развитию предпринимательства:

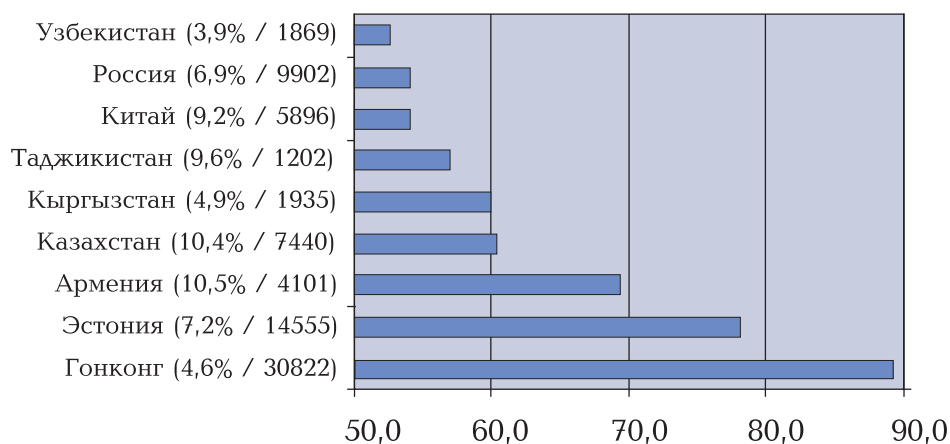
- введение частной собственности на землю;
- приватизация (объекты торговли, сферы услуг, малые и средние предприятия);
- либерализация торговли;
- жесткая кредитно-денежная политика;
- создание двухуровневой банковской системы.

Следует отметить, что в последние годы частный сектор экономики продолжает развиваться, хотя и более медленными темпами. По официальным данным Нацстаткома, частный сектор обеспечивает около 90 процентов ВВП. В экономике сельского хозяйства и сервисных услуг превалирует исключительно частный сектор – свыше 90% от общего объема производства и услуг, а в промышленности – свыше 20%.

Согласно исследованиям Фонда наследия¹, экономика Кыргызстана является свободной на 60,1% (умеренно свободная экономика начинается с 60% и более), что также способствует развитию предпринимательства (см. диаграмму ниже).

¹ The Heritage Foundation, 2007.

Индекс экономической свободы, 2007 г.



По данным Всемирного банка, для открытия бизнеса требуется 15 дней. Для справки: в регионе – 26 дней, в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – 14,9, а в среднем мировой показатель составляет 48 дней.

Нужно учесть, что либерализация торговли в Кыргызстане принесла свои плоды. **Свобода торговли составляет 71,4⁰%**, что выше среднемирового уровня. Имеется также устойчивая тенденция к улучшению данной статистики. Однако остается ряд неразрешенных проблем. Это нетарифные барьеры, а именно: акцизы на импорт ввозимых товаров, жесткое государственное регулирование деятельности коммерческих предприятий, ограничительное лицензирование на предпринимательскую деятельность, неэффективные и подверженные коррупции механизмы растаможивания.

Степень доступности ведения бизнеса в Кыргызстане наглядно отражена в таблице 1 (статистические данные подготовлены в рамках проекта Всемирного банка «Ведение бизнеса»).

Таблица 1

Простота в ...	Ведение бизнеса в 2009 г., рейтинг страны	Ведение бизнеса в 2008 г., рейтинг страны	Изменение рейтинга
Бизнес	68	99	+31
Регистрация предприятий	31	50	+19
Получение разрешений на строительство	58	170	+112
Наем рабочей силы	81	80	-1
Регистрация собственности	52	54	+2
Кредитование	28	25	-3
Защита инвесторов	11	33	+22
Налогообложение	155	152	-3
Международная торговля	181	180	-1
Обеспечение исполнения контрактов	52	51	-1
Ликвидация предприятий	137	131	-6

Говоря о барьерах, следует также обратить внимание на трудноразрешимые проблемы, обусловленные следующими основными неблагоприятными физическими и экономическими особенностями Кыргызстана:

- небольшой внутренний рынок;
- отдаленное географическое расположение (нет выхода к морским портам);
- относительно бедные минеральные ресурсы.

В числе основных нерешенных проблем также можно назвать следующие:

- высокие ставки налогообложения;
- жесткое налоговое администрирование;
- частые и необоснованные проверки со стороны государственных органов;
- несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы в области регулирования предпринимательской деятельности;
- неустойчивость и непредсказуемость политики регулирования предпринимательской деятельности;
- бюрократичность таможенных процедур (например, продолжительная таможенная очистка и другие задержки на границе);
- существование коррупции во всех государственных органах.

Рекомендации

Для развития бизнеса в Кыргызстане на первый план должны выдвигаться такие приоритетные меры, которые будут способствовать снижению воздействия административных барьеров.

1. Высокая налоговая нагрузка (высокие ставки налогообложения). Количество налоговых выплат в 2 и почти в 6 раз превышает средний показатель по региону и в мире, соответственно. Налоговое бремя распределяется крайне неравномерно по отраслям и формам ведения бизнеса: на сегодняшний день 60–80% налогов поступает от 180–200 предприятий, в то время как официально действующих субъектов предпринимательства около 500 000, из которых 782 являются средними, 7689 – малыми, более 163 000 – индивидуальными и 300 000 – фермерскими хозяйствами. **Существующая государственная фискальная политика не способствует накоплению средств предприятиями на инвестиционные цели, на стимулирование производства конкурентоспособной продукции.** Действующий Налоговый кодекс с его высоким уровнем налоговых платежей значительно увеличивает себестоимость отечественной продукции, влияет на рост цен, на общий уровень инфляции, ограничивает развитие экспорта. К сожалению, нынешняя фискальная политика Кыргызстана стала главной причиной расцвета в экономике коррупции и ухода субъектов малого и среднего бизнеса в «теневую экономику». Об этом свидетельствует исследование Всемирного банка, проведенное в рамках проекта «Ведение бизнеса» (см. в таблице 2 информацию о налогах, которые должна оплатить или удержать в определенном году компания среднего размера).

Таблица 2

Индикатор	Кыргызстан	Регион	ОЭСР
Выплаты (количество)	75	47,2	13,4
Время (часы)	202	366,8	210,5
Налог на прибыль (% прибыли)	3,0	11,8	17,5
Налог и выплаты на зарплату (% прибыли)	23,7	26,1	24,4
Другие налоги (% прибыли)	34,7	10,2	3,4
Общая налоговая ставка (% прибыли)	1,4	48,1	45,3

2. Налоговое администрирование. Необходимо проведение реформы налогового администрирования, подразумевающей достижение сбалансированности прав налогоплательщиков и налоговых органов, снижение уровня коррупции в налоговых органах и повышение эффективности деятельности отечественных фискалов. В рамках реорганизации деятельности налоговой службы необходимы следующие меры:

- оптимизация организационной структуры и функций;
- внедрение современных информационных технологий;
- исключение условий для коррупционных проявлений в фискальных органах за счет сокращения их контактов с налогоплательщиками через внедрение механизма «одного окна» при регистрации субъектов и сдаче налоговых отчетов;
- сдача налоговых отчетов по электронным каналам связи;
- сокращение количества налоговых проверок на основе оценки риска неуплаты хозяйствующими субъектами налогов;
- оптимизация работы с крупными налогоплательщиками.

3. Частые и необоснованные проверки. Многие из потенциальных преимуществ рыночной экономики не были реализованы в связи с тем, что предприятия, занимающиеся коммерческой деятельностью, подвергаются многократным проверкам и к ним предъявляется множество требований со стороны различных органов, которые занимаются проверкой одного и того же аспекта деятельности предприятия. Многочисленные и непоследовательные налоговые инструкции и правила постоянно изменяются. Противоречивость положений в существующем Налоговом кодексе создает возможность выбора налоговыми инспекторами, аудиторами и сотрудниками налоговой полиции поведенческой модели «погони за рентой».

4. Несоввершенство законодательной и нормативно-правовой базы. Более двух лет не принимается вновь разработанный проект Налогового кодекса. Часто нормативные акты противоречат друг другу или дублируются. В целом, законодательство Кыргызской Республики соответствует принципам рыночной экономики и экономической стратегии, выдвинутой правительством КР. **Но то, как оно реализуется, скорее затрудняет, чем способствует развитию рыночной экономики.** Основной проблемой в реализации законодательства является чрезмерное вмешательство государства в частный бизнес, а также неисполнение законов.

5. Неустойчивость и непредсказуемость политики регулирования предпринимательской деятельности. Низкий уровень прозрачности принятия государственных решений в сфере правового и экономического регулирования, влияющих на рыночную среду, права и интересы предпринимателей, с одной стороны, и сложность процедур получения разрешений и лицензий, несовершенство налогового администрирования бизнеса, с другой стороны, усложняют ведение хозяйственной деятельности и увеличивают его издержки. Серьезные препятствия возникают из-за дублирования полномочий государственных органов, осуществляющих выдачу разрешительных документов.

В последние годы масштабы платных услуг, предоставляемых государственными структурами, постоянно растут. Фактически государственная власть занимается бизнесом, оказывая платные услуги. Кроме того, государственные структуры сами устанавливают нормы и сами осуществляют контроль над выполнением этих норм. Это приводит к конфликту интересов – чиновники всегда будут разрабатывать законы, которые позволят им сохранять собственные контролируемые функции и, соответственно, оправдывать свое существование. Так, было принято и принимается множество ведомственных нормативных правовых актов, которые разработаны в интересах госструктур, одновременно являющихся авторами дан-

ных проектов, контролирующими органами и структурами, предоставляющими платные услуги. Реестр разрешительных документов, выдаваемых органами государственного управления, содержит около 100 наименований. **Фактическое же количество всяческих ведомственных разрешительных документов, сублицензий, справок и тому подобных документов на порядок больше**, и значительная часть их не соответствует существующему законодательству. Инструкции, которые были изданы различными министерствами и ведомствами, требуют усовершенствования.

6. Сокращение и усовершенствование лицензирования и разрешительных процедур. Введение лицензионного порядка либо его отмена по видам деятельности могут иметь место по следующим критериям:

- защита окружающей среды, собственности, жизни и здоровья граждан;
- интересы государственной безопасности;
- реализация государственной монополии;
- обеспечение правопорядка.

Введение лицензионного порядка или новых лицензионных требований и условий не должно необоснованно ограничивать свободу экономической деятельности субъектов предпринимательства. Сфера технического регулирования в Кыргызской Республике, которая составляет более 70% государственной регуляторной системы, также признается бизнес-сообществом как переполненная абсолютно ненужными требованиями. Однако здесь уже есть реальные действия по улучшению ситуации. Так, с 1 декабря 2004 года вступил в силу Закон КР «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике». Предусмотрен пятилетний период перехода на технические регламенты в форме законов. С 1 декабря 2009 года будут отменены государственные требования, установленные ведомствами и не замененные соответствующими техническими регламентами.

7. Таможенное администрирование. Основной задачей по совершенствованию таможенного администрирования должно быть создание максимально благоприятных условий для активизации внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов Кыргызстана и значительного притока инвестиций в экономику страны.

Ниже, в таблице 3 представлен перечень процедур таможенного администрирования.

Таблица 3

Индикатор	Кыргызстан	Регион	ОЭСР
Документы для экспорта (количество)	13	7,1	4,5
Время на экспорт (в днях)	64	29,7	10,7
Стоимость экспорта (US\$ за контейнер)	3000	1 649,1	1069,1
Документы на импорт (количество)	13	8,3	5,1
Время на импорт (в днях)	75	31,7	11,4
Стоимость импорта (US\$ за контейнер)	3 250	1 822,2	1132,7

Меры, которые позволят повысить эффективность и прозрачность администрирования таможенных сборов, предполагают:

- пересмотр в сторону упрощения таможенных процедур и проверок на границе;
- полную автоматизацию процесса прохождения таможенного оформления и контроля, обмена информацией, ее сбора и анализа, а также обеспечение возможности электронного заполнения импортных и экспортных деклараций;

- обеспечение прозрачности деятельности таможенной службы путем предоставления всем заинтересованным лицам доступа ко всей необходимой им информации, развития партнерского сотрудничества таможни и бизнес-сообщества, а также обеспечение беспрепятственного и быстрого обмена информацией между таможенными службами Кыргызстана и его основными торговыми партнерами.

Для упрощения и ускорения процедуры таможенного оформления должны быть приняты следующие меры:

- разработка и внедрение механизма принятия предварительного уведомления, т.е. когда информация в отношении той или иной партии товара, ввозимого на территорию Кыргызстана, получается таможней до фактического прибытия этого товара, что позволит сократить время, затрачиваемое на таможенное оформление;
- внедрение принципа «одного окна» для организации совместного контроля со стороны ведомств, ответственных за радиационный, ветеринарный, санитарный и фитосанитарный контроль и иные виды контроля, чтобы он проводился в одном месте;
- взывание таможенных пошлин и платежей в строгом соответствии с требованиями Соглашения ВТО о таможенной оценке, согласно которому таможенные пошлины ад-валорем должны взиматься преимущественно на основе информации, представленной в счете-фактуре, а не на основе базовых или минимальных цен, устанавливаемых правительством КР. Для этого необходима эффективная и оперативная информационная система обмена данных с таможенными службами стран, являющихся основными торговыми партнерами Кыргызстана, а также обучение сотрудников таможни.

8. Закрытие бизнеса. Процедуры и стоимость, связанные с закрытием бизнеса в Кыргызстане, являются обременительными. Это подтверждают данные таблицы 4 из исследования «Ведение бизнеса» за 2006 год. Подобные исследования осуществляются ежегодно в рамках проекта Всемирного банка. Данные исследования рассматривают временные и финансовые затраты, связанные с процедурами банкротства, и предлагают меры по устранению пробелов в законах о банкротстве.

Таблица 4

Индикатор	Кыргызстан	Регион	ОЭСР
Время (в годах)	4,0	3,1	1,7
Стоимость (% от величины среднедушевого дохода)	15	13,4	8,4
Коэффициент взыскания (центы на доллар)	14,2	28,3	68,6

9. Незавершенная административная реформа. В области реорганизации министерств и административных ведомств правительством КР в последние годы был сделан существенный шаг при поддержке международных организаций, таких как ПРООН и ТАСИС. На основе подходов функционального анализа в большинстве министерств были пересмотрены их задачи и функции, даны рекомендации по устранению лишних и дублирующих функций. Однако отсутствие в стране системы мониторинга и оценки не позволило в полной мере отследить реальное исполнение данных рекомендаций. Фактически сохранилось большинство конфликтов интересов, ведущих к коррупции, особенно в сфере регулирования.

Следует также отметить, что горизонтальный функциональный анализ был проведен поверхностно, что привело к нерациональному распределению функций между министерствами и ведомствами, неравномерному размещению человеческих ресурсов между государственными органами и внутри них. Анализ функций местных государственных администраций и органов местного самоуправления был проведен только в пилотных регионах, и его результаты не получили адекватной оценки. Не был определен механизм финансирования для обеспечения исполнения функций, делегируемых органам местного самоуправления.

Одной из главных целей реформы государственного управления должна быть переориентация функциональных задач государственных органов и учреждений от прямого вмешательства и участия в экономической деятельности к рыночному регулированию и предоставлению общественных благ. Также необходимо добиться четкого разграничения функций между органами государственного управления и органами местного самоуправления в соответствии с их законодательно определенными целями и задачами.

10. Коррупция. По данным исследования деловой среды и эффективности предприятий (BEEPS), проведенного в 2007 году, 59 % компаний признали коррупцию существенным препятствием в коммерческой деятельности. Данный показатель является самым высоким в регионе и отражает ухудшение ситуации по сравнению с результатами исследования BEEPS, проведенного в 2002 году. Более того, согласно оценочной классификации индекса коррупции за 2008 год, проведенной международной организацией «Транспэрэнси Интэрнейшнл», Кыргызстан занял 166-е место из 180 стран. Коррупция охватила многие направления деятельности.

Индекс восприятия коррупции по данным Трансперенси Интернешнл в 2005-2008 гг.

Страна	Рейтинг страны				ИВК			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
Грузия	130	100	79	67	2,3	2,8	3,4	3,9
Армения	96	94	100	109	2,9	2,9	3,0	2,9
Украина	107	104	122	134	2,6	2,8	2,7	2,5
Казахстан	107	113	156	145	2,6	2,6	2,1	2,2
Россия	126	127	145	147	2,4	2,5	2,3	2,1
Азербайджан	137	130	150	158	2,2	2,4	2,1	1,9
Таджикистан	144	148	161	151	2,1	2,2	2,1	2,0
Кыргызстан	130	142	157	166	2,3	2,2	2,1	1,8
Всего стран	159	163	179	180				

Балл ИВК страны или территории отражает восприятие уровня коррумпированности государственного сектора предпринимателями и экспертами по данной стране и оценивает его по шкале от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции).

Индекс восприятия коррупции за 2008 г.
Основные данные по регионам: Юго-Восточная Европа и Средняя Азия
 (7 государств Юго-Восточной Европы и 13 постсоветских стран)

Ранг страны	Ранг страны в регионе	Страна / территория	Балл ИВК 2008	Доверительные интервалы	Число исследований
58	1	Турция	4,6	4,1-5,1	7
62	2	Хорватия	4,4	4,0-4,8	8
67	3	Грузия	3,9	3,2-4,6	7
72	4	БЮР Македония	3,6	2,9-4,3	6
85	5	Албания	3,4	3,3-3,4	5
85	5	Черногория	3,4	2,5-4,0	5
85	5	Сербия	3,4	3,0-4,0	6
92	8	Босния и Герцеговина	3,2	2,9-3,5	7
102	9	Монголия	3,0	2,6-3,3	7
109	10	Армения	2,9	2,6-3,1	7
109	10	Молдова	2,9	2,4-3,7	7
134	12	Украина	2,5	2,2-2,8	8
145	13	Казахстан	2,2	1,8-2,7	6
147	14	Россия	2,1	1,9-2,5	8
151	15	Беларусь	2,0	1,6-2,5	5
151	15	Таджикистан	2,0	1,7-2,3	8
158	17	Азербайджан	1,9	1,7-2,1	8
166	18	Туркменистан	1,8	1,5-2,2	5
166	18	Киргизстан	1,8	1,7-1,9	7
166	18	Узбекистан	1,8	1,5-2,2	8

Чтобы снизить масштабы коррупционных проявлений в Кыргызстане, требуется самым серьезным образом модернизировать законотворческий процесс. С учетом того, что кыргызское законодательство стремится к международной унификации и стандартам его применения, необходимо ввести в практику обязательную экспертизу законопроектов и действующих нормативно-правовых актов на коррупциогенность. Это существенно сократит возможности для коррупции среди армии чиновников. Экспертиза должна выявлять коррупциогенные нормы и блокировать их на стадии подготовки законопроектов. Ведь не является секретом то, что имеется определенная заинтересованность государственного аппарата в существовании нарушителей закона. В своих корыстных целях чиновники разных уровней с помощью взяток сохраняют сферу противоправной деятельности. В результате происходит сращивание государства с теневым бизнесом.

Масштаб квазигосударственной деятельности остается большим, и многие «частные» коммерческие предприятия связаны с высшими должностными лицами, создавая, таким образом, крупный неофициальный государственный сектор, из которого должностные лица получают ренту в виде регулярного дохода.

11. Теневая экономика. Теневая экономика, которая достигает 50% ВВП (по данным исследований ПРООН), негативно влияет на налоговую и социальную базу и ведет к порочному кругу взаимного увеличения налогового бремени и теневого сектора. Теневая экономика создает несправедливую конкуренцию для зарегистрированных предприятий и искажает официальную статистику, что приводит к принятию неэффективных решений в области экономической политики.

Таким образом, теневую экономику нельзя больше рассматривать как временное явление. Она будет расти, если не будет экономического роста, сопровождаемого увеличением занятости и более справедливым распределением доходов. В росте или сокращении теневой экономики значительную роль играет судебная система. Там, где не работают законы, где предприниматели не полагаются на силу юридических актов и судебную защиту своей собственности, им выгоднее работать в теневом секторе с его устоявшимися традициями и механизмами.

Чтобы легализовать теневую экономику, необходимо разработать и осуществить ряд реформ. Это, в частности:

- создание благоприятной правовой и бизнес-среды через снижение расходов по регистрации бизнеса и усиление выгод от официальной регистрации;
- принятие законов, которые признают и защищают предпринимателей и рабочих в сфере неформальной экономики с особым упором на права предпринимателей;
- принятие унифицированных налогов, справедливых и простых с точки зрения администрирования, которые не будут провоцировать уход предприятий из легального бизнеса.

Последние шаги

Для снятия с предпринимателей необоснованного бремени проверок требуется сокращение их количества и длительности, а также повышение их эффективности. С этой целью уже принят Закон «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства». Настоящий законодательный акт устанавливает порядок проведения проверок субъектов предпринимательства со стороны уполномоченных органов, определяет их взаимные права и обязанности, а также защиту прав субъектов предпринимательства от незаконного вмешательства в их деятельность.

В конце апреля 2008 года президентом подписан Указ «О моратории на проверки, проводимые Налоговой службой Кыргызской Республики, и сокращении количества проверок субъектов предпринимательства, осуществляемых другими уполномоченными контролирующими органами Кыргызской Республики». Указ действует по 31 декабря 2008 года.

В октябре 2008 г. принят новый Налоговый кодекс, который позволит системно разрешить многие проблемы, связанные с развитием всех сегментов бизнеса.

Новая редакция Налогового кодекса включает в себя:

- упрощение налогообложения, вдвое сокращено количество налогов – с 16 до 8;
- уменьшение ставок НДС с 20 до 12 %. Ставка единого налога для субъектов малого бизнеса, работающих по упрощенной системе налогообложения, снижена с 10 до 6 %;
- введение налога на недвижимое имущество;
- поощрение добросовестных налогоплательщиков.

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ I. ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В КЫРГЫЗСТАНЕ

<i>Юлия Шульте. Анализ процесса демократизации в Кыргызстане через определение роли и функций НПО</i>	4
<i>Медет Тюлегенов. Социальный капитал, или Является ли НПО институтом для коллективного действия?</i>	14
<i>Юлия Шульте. Рефлексия как необходимый этап в развитии гражданского общества</i>	21
<i>Галина Плахотникова, Аида Курбанова. Портрет лидера НПО</i>	28
<i>Шерадил Бактыгулов. Проблемы и перспективы участия НПО Кыргызстана в принятии государственных решений</i>	34
<i>Жамиля Жеенбаева. Межсекторальное сотрудничество в разработке политики создания нового среднего класса из числа внутренних мигрантов, занимающихся предпринимательской деятельностью в рамках неформального сектора</i>	41
<i>Сайрагуль Матикеева. Неправительственные организации и политические партии Кыргызстана: пути продуктивного сотрудничества</i>	50
<i>Максатбек Ташиболотов. Участие НПО в процессе мониторинга и оценки Стратегии развития страны</i>	60
<i>Алтынай Арстанбекова. Оценка эффективности социального партнерства между государством и НПО в Кыргызской Республике на современном этапе</i>	69
<i>Ноокатбек Идрисов. Налогообложение некоммерческих организаций в Кыргызской Республике: рекомендации к проекту нового Налогового кодекса</i>	77
<i>Каныкей Жайлообаева. Усиление обязательств государства – ключ к эффективным взаимоотношениям между правительством и сектором НПО в Кыргызстане</i>	90
<i>Чинара Эсенгул. Политические уроки: институционализация диалога между неправительственными организациями и правительством</i>	96

ЧАСТЬ II. ВНУТРЕННЯЯ И ВНЕШНЯЯ МИГРАЦИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

<i>Анар Мусабаева. Политика экспорта рабочей силы: вызовы для Кыргызстана</i>	105
<i>Сьюзан Тиеме. Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции</i>	113
<i>Эмиль Насритдинов. Дискриминация внутренних мигрантов в Бишкеке</i>	119
<i>Нурдин Тынаев. Анализ нарушений прав трудовых мигрантов в Российской Федерации и Кыргызской Республике</i>	124

ЧАСТЬ III. ИСЛАМ И СОВРЕМЕННОСТЬ

<i>Диларам Акрамова.</i> Преподавание религиоведения в школах и вузах Кыргызской Республики: проблемы и пути их решения	130
<i>Тимур Козукулов.</i> В поисках путей решения проблем исламского образования в Кыргызстане	136
<i>Шахноза Мадаева.</i> Религиозная идентичность женщин в традиционных махаллях современного Узбекистана: проблемы и пути их преодоления	141
<i>Данияр Мурадилов.</i> Праведная женщина – благо этого мира!	147

ЧАСТЬ IV. КОРРУПЦИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ, ПОСЛЕДСТВИЯ И ВЫЗОВЫ

<i>Кайрат Осмоналиев.</i> Судебная коррупция в Кыргызстане: масштабы, формы проявления и меры противодействия	153
<i>Эркайым Мамбеталиева.</i> Коррупция в системе высшего образования: источники, масштабы и пути преодоления	162
<i>Бакас уулу Бахтияр.</i> Очаги коррупции в финансовой системе Кыргызстана	169
<i>Кубанычбек Омуралиев.</i> Сокращение регуляторно-административных барьеров для развития предпринимательства в Кыргызстане: главные результаты и нерешенные проблемы	175

**КЫРГЫЗСТАН
НА СОВРЕМЕННОМ
ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ**

Аналитические заметки

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО
МИГРАЦИЯ
ИСЛАМ
КОРРУПЦИЯ

Редактор и корректор *Л.И. Гарающенко*
Компьютерная верстка *А.В. Хан*

Подписано в печать 30.12.08. Формат 60x84 ¹/₈.
Бумага офсетная. 23,25 усл.п.л., 21,62 физ.п.л.

Тираж 220 экз.

Выпущено в ОсОО «Албино ЛТД»
г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 96