



Современные тенденции и перспективы развития НПО-сектора в Кыргызстане

(Материалы круглых столов)

Фонд "Сорос-Кыргызстан"
Центр социальных
исследований при АУЦА

Уважаемый читатель!

Представляем Вашему вниманию сборник материалов, подготовленных по результатам серии круглых столов, организованных Центром социальных исследований при Американском университете в Центральной Азии и Фондом "Сорос-Кыргызстан". Сквозной темой обсуждения на этих круглых столах стали два основных вопроса: анализ современной динамики развития и состояния НПО-сектора в Кыргызстане, а также определение методологии и инструментов исследования гражданского общества в Кыргызстане. Круглые столы состоялись в 2007 году на базе Американского университета в Центральной Азии.

Хотя тема гражданского общества и, в частности, сектора НПО достаточно широко представлена в академической исследовательской среде, в Кыргызстане пока не существует пространства для проведения систематических дискуссий по обсуждению тенденций и вызовов развития НПО-сектора, а также детерминации соответствующих академических подходов и инструментов исследования по изучению данной темы.

Основная цель круглых столов заключалась в инициировании диалога и обмена мнениями относительно перспектив развития гражданского общества в Кыргызстане между представителями двух кругов - научно-исследовательских учреждений и неправительственных организаций - для лучшего понимания проблем, существующих в деятельности НПО-сектора и гражданского общества в целом, а также для определения новых тем и подходов для исследований в этой области.

Одной из задач данных дискуссий являлось обсуждение различных моделей гражданского общества, которые существуют в различных странах, и формирование представлений о том, какая модель гражданского общества развивается в Кыргызстане и какое место в этой модели занимают НПО.

Всего за полгода реализации этого совместного проекта было проведено 5 круглых столов:

1. Июнь 2007 г. - круглый стол на тему "Какая модель гражданского общества возможна в Кыргызстане и какова в ней роль НПО-сектора?".
2. Август 2007 г. - круглый стол на тему "Становление репрезентативной демократии в Кыргызстане: роль и место НПО в этом процессе".
3. Сентябрь 2007 г. - круглый стол на тему "Место и роль НПО в демократическом обществе".
4. Октябрь 2007 г. - круглый стол на тему "Развитие гражданского общества в Центральной Азии".
5. Ноябрь 2007 г. - круглый стол на тему "Сектор НПО и политические процессы в Кыргызстане: теория и практика".

Настоящее издание включает в себя обзоры по всем пяти круглым столам, а также индивидуальные статьи некоторых их участников.

Мы надеемся, что этот сборник внесет свой вклад в развитие дискурса о гражданском обществе в нашей республике и будет служить полезным материалом для исследователей и специалистов, работающих в этой области.

Юлия Чухматова, координатор программы "Поддержка НПО", Фонд "Сорос-Кыргызстан",
Аида Алымбаева, руководитель ЦСИ АУЦА

СОДЕРЖАНИЕ

ЧАСТЬ I. ОБЗОРЫ КРУГЛЫХ СТОЛОВ

<i>Круглый стол</i> "Какая модель гражданского общества возможна в Кыргызстане и какова в ней роль сектора НПО?"	4
<i>Круглый стол</i> "Становление репрезентативной демократии в Кыргызстане: роль и место НПО в этом процессе"	8
<i>Круглый стол</i> "Место и роль НПО в демократическом обществе"	15
<i>Круглый стол</i> "Развитие гражданского общества в Центральной Азии"	21
<i>Круглый стол</i> "Сектор НПО и политические процессы в Кыргызстане: теория и практика"	25

ЧАСТЬ II. СТАТЬИ УЧАСТНИКОВ КРУГЛЫХ СТОЛОВ

<i>Атыркуль Алишева.</i> Роль, механизмы и формы участия гражданского общества в выработке политики и управлении государством	36
<i>Чарльз Бакстон.</i> Какая модель гражданского общества необходима Центральной Азии сегодня?	39
<i>Шерадил Бактыгулов.</i> Сегодняшние проблемы сектора НПО: что делать и куда идти?	43
<i>Эльмира Ногойбаева, Асель Мурзакулова.</i> Гражданское общество: поиск своей идентичности	48
<i>Александр Третьяков.</i> Место и роль гражданских институтов в обществе: попытка анализа	53

ЧАСТЬ I.
ОБЗОРЫ КРУГЛЫХ СТОЛОВ

Какая модель гражданского общества возможна в Кыргызстане и какова в ней роль сектора НПО?

Развитие гражданского общества является ключевым фактором развития любого государства. По уровню развития гражданского общества и степени эффективности его взаимодействия с остальными контрагентами можно судить об уровне развития самого общества, о возможностях трансформации общественной системы, ее способности к обновлению и развитию. Это приобретает особую важность для нашей страны - Кыргызской Республики, переживающей переходный период, когда и формирование новой государственности, и становление полноценного гражданского общества во многом зависят от успешного функционирования и взаимодействия этих основных субъектов социального и политического процессов.

Тем не менее, сам предмет, столь значимый и актуальный в развитии государства и собственно самого кыргызстанского социума, пока находится в самом начале его исследования. В стране в течение 16 лет предпринимались попытки осмыслить и изучить место и роль гражданского общества. В основном это были международные исследования, донорские замеры, обусловленные стремлением понять устройство и общую природу кыргызстанского социума, с тем чтобы определить основные направления и способы привития новых демокра-

тических процедур и форматов, резко контрастирующих с постулатами советского образца.

В стране, в самом обществе уже проявилось стремление осмыслить себя. Об этом свидетельствуют майские форумы НПО 2007 года, предстоящий Общенациональный форум НПО (июль 2007 года), на котором будут вынесены для обсуждения вопросы о самоидентификации сектора, его месте и роли в государстве, о взаимоотношениях с государством и внутрисекторальном диалоге. То есть в самом обществе сейчас наступает период, когда НПО сами пытаются осмыслить, где они находятся, и выстроить какую-то программу следующих шагов своего развития. Подобная задача сейчас стоит и перед государством, и перед донорами по отношению к гражданскому обществу. Остро встал вопрос о развитии и расширении социального партнерства как необходимого компонента успешного развития государства, проведения реформ, модернизации страны.

Хотя тема гражданского общества и, в частности, сектора НПО достаточно широко представлена в академической исследовательской среде и защищено около десятка диссертаций, в стране пока не существует пространства для систематических дискуссий по развитию академических

подходов и инструментов исследования. Тем более, не существует площадок, где такие исследования могли бы наполняться как опытом уже существующих в стране практик, так и уже имеющимися теоретическими подходами в этой области.

Возможно, один из первых подобных методологических подходов к данной проблематике был осуществлен в июне 2007 года. Программа "Поддержка НПО" фонда "Сорос-Кыргызстан" (ФСК) и Центр социальных исследований (ЦСИ) при Американском университете в Центральной Азии провели круглый стол, посвященный теме "Какая модель гражданского общества возможна в Кыргызстане и какова роль в ней сектора НПО?". Данное мероприятие стало первым в серии круглых столов, запланированных ФСК и ЦСИ, которые направлены на обсуждение подходов и инструментов по исследованию развития гражданского общества в Кыргызстане.

Цель первой встречи заключалась в том, чтобы открыть новую пока для Кыргызстана дискуссию о возможных методах анализа процесса развития в стране гражданского общества. Как отметил один из участников круглого стола Эмиль Джураев (вице-президент Академии ОБСЕ), "модель гражданского общества нам нужна, прежде всего, как инструмент для анализа, как элемент связывания тенденций и характеристик, присущих нашему обществу, с учетом взаимодействия всех его акторов, включая сектора НПО, государства". Необходимо привлечь внимание исследователей к этой теме для разработки методологии, позволяющей проводить системные и качественные исследования по проблемам гражданского общества. Представителям гражданского сектора такие исследования могут помочь в понимании динамики развития гражданского общества в нашей стране, выстраивать свои стратегии, определять приоритеты.

Выступавшие на круглом столе не ставили перед собой задачу дать ответы на все имеющиеся и возникающие вопросы, а скорее попытались найти общий вектор рассмотрения проблемы, определения критериев оценки и выбора подходов в изучении существующих моделей гражданского общества.

Содержательную часть дискуссии открыли доклад Эльмиры Шишкараевой, руководителя авторской группы монографии "Обзор истории становления и

развития сектора неправительственных организаций в Кыргызстане", и доклад Чарльза Бакстона, регионального представителя ИНТРАК (Международный центр по обучению и исследованию НПО).

Первый доклад был заявлен не просто как информация о секторе НПО, а как отчет о первом в стране обширном исследовании, как о некой "инструментальной и концептуальной попытке исследования в данной области" (подробнее см. стенограмму данного круглого стола на сайте www.src.ausa.kg). При проведении исследования было использовано два метода - опрос и расширенное интервью. Результаты исследования были опубликованы на русском, кыргызском и английском языках.

Помимо общих подходов в докладе Э. Шишкараевой были продемонстрированы трудности и ограничения, проявившиеся в ходе исследования: "НПО - молодой сектор", отсюда и скудная информация, в основном первичная, и отсутствие институциональной истории у организаций, представляющих сектор. Практически у всех опрошенных неправительственных организаций не было собственной описанной истории. В тех случаях, когда лидер организации менялся, сама организация не могла представить рассказ о том, как она зарождалась, какие цели были поставлены изначально, почему она меняла направление своей деятельности и т.д. Авторами исследования была описана методом "устной истории" хронология развития отдельных организаций - центра "Интербилим", Агентства социальных технологий и других.

В докладе Ч. Бакстона также говорилось о том, что, несмотря на сравнительно долгосрочный проект, ИНТРАК столкнулся с подобными же проблемами. "Пять лет назад, - подчеркнул докладчик, - когда началась наша деятельность, все понятия, модели, имеющиеся структуры были новыми. У местных исследователей был свой подход, отличный от нашего. Были проведены разного рода исследования международными организациями, их было достаточно много в регионе, но результаты исследования не были представлены широкому кругу, с ними почти никто не был знаком. В то же время, представив результаты наши исследования, мы столкнулись с неоднозначной реакцией, было много протестов". Год назад по результатам исследования, о котором рассказал

Ч. Бакстон, была опубликована книга "Развитие гражданского общества в Центральной Азии" (- пока только на английском языке).

Господин Бакстон остановился на некоторых особенностях в подходах изучения гражданского общества в стране. По его мнению, практически не изучен граничный период гражданского общества: "В истории Кыргызстана была глава досоветского периода и постсоветского периода. Эти периоды мало изучены, тем более они сложны для понимания иностранными исследователями. В Кыргызстане существует распространенное заблуждение о том, что история гражданского общества началась в 1991 году. Это большая ошибка. Более того, в 90-х годах сам дискурс развития гражданского общества в стране был довольно спорным".

На основании представленных исследований можно сделать вывод о том, что в Кыргызстане в течение всего периода становления гражданского постсоветского общества отсутствовала рефлексия по поводу развития гражданского общества с советского периода и его закономерностей. К тому же не исследовались и не учитывались тенденции преемственности ментальных, организационных, социокультурологических истоков, до сих пор имеющих место в формировании сектора, к примеру, структура коллективизма, психология патернализма и т.д.

Чарльз Бакстон представил классические модели гражданского общества: триадическую, политическую и модель "арена". Триадическая модель - самая известная и распространенная. Она скорее отражает период становления и консолидации сектора, функционально является в большей мере обучающей и формализованной. Она более обобщенна, в ней нет динамики, поскольку она равно представлена всеми игроками: государством, коммерческим и некоммерческим сектором. В период трансформации эти игроки постепенно отдаляются друг от друга, однако в этой модели данный процесс не зафиксирован. Вторая модель - политическая. Она отражает процесс получения легитимности существующим политическим режимом со стороны граждан, демонстрируя зависимость этих двух акторов - гражданского общества и режима - от государственной системы и рыночных отношений

в стране. Третья модель более расширенная, в нее включена сфера неформальных отношений - семья. Эта система более подвижна, она не закончена и обозначена пунктиром. Данная модель - это некая "арена" гражданского общества. В ней представлены различные функции и формы организации, движущие властные отношения, где баланс власти постоянно меняется. В этой модели подчеркивается, что гражданское общество - это в большей мере некая ассоциация, а не индивидуальные граждане. В данной схеме присутствует попытка показать, как разные участники социума устанавливают правила игры, границы между собой, какие возможны альянсы и области партнерства. Модель позволяет выявлять элементы контекста, специфику отдельной страны, различия, к примеру, в развитии гражданского общества в Кыргызстане и Таджикистане.

В ходе дискуссии участников круглого стола было отмечено, что в секторе НПО, да и в аналитическом сообществе, необходимо выработать один понятийный аппарат по отношению к гражданскому обществу. Как отметила Абдылдабек кызы Жаныл (Центр гендерных исследований), "рассматривая разные модели гражданского общества, следует определить общие терминологические позиции. В нашем обществе, как среди практиков, так и в академическом пространстве, многие понятия имеют размытую форму, наблюдается некоторая сумятица в восприятиях, что приводит к еще большему заблуждению и запутыванию и без того сложных и только начальных исследований".

Координатор программы "Поддержка НПО" фонда "Сорос-Кыргызстан" Юлия Чухматова предложила через серию инициированных дискуссий по данной проблематике содействовать формированию и закреплению терминологического, понятийного аппарата, подходя к этому более специализированно.

На встрече были представлены разные подходы к изучению гражданского общества. Чолпон Ногойбаева (директор программ Фонда "Сорос-Кыргызстан") предложила поставить в качестве исходной точки следующую цель: "понять, какова должна быть модель гражданского общества в Кыргызстане, способная удержать страну от скатывания в бывшую тоталитарную систему". Рашид Машанло (независимый эксперт) считает, что при

рассмотрении определенной модели гражданского общества необходимо исходить из различных взаимоотношений между участниками этой схемы, а также учитывать ценности, существующие в данном обществе, на определенном этапе. Значимым представляется вопрос, сформулированный Медетом Тюлеговым (Фонд "Сорос-Кыргызстан"): "Кто является носителем тех или иных моделей?".

Участниками круглого стола были определены критерии формирования возможной модели в Кыргызстане:

- система взаимоотношений,
- функции,
- сферы влияний.

Подводя итоги состоявшейся дискуссии, модератор круглого стола Марина Глушкова (Институт гуманитарного проектирования) попыталась суммировать мотивации или основания тех или иных

моделей гражданского общества в Кыргызстане, заявленные на круглом столе:

- модель как инструмент описания;
- модель как некоторое образование, данность в той или иной стране и то, что нам еще предстоит реализовать у себя;
- модель как аналитический инструмент, который мы используем;
- модель как способ управления.

Участники встречи проявили заинтересованность в продолжении дискуссии, отметив ее актуальность. Как подчеркнул участник круглого стола Чарльз Бакстон, "важно поддерживать не только конкретные организации и ассоциации, но и public space (общественное пространство) подобных обсуждений, рефлексий".

Данный подход находит сегодня отражение в новой стратегии доноров относительно нашей страны.

Становление репрезентативной демократии в Кыргызстане: роль и место НПО в этом процессе

С докладом, посвященным теме данного круглого стола, выступила Нина Ароновна Багдасарова, директор Школы будущей элиты, затем состоялась дискуссия по теме доклада.

Модератор круглого стола Александр Пугачев (ЦСИ АУЦА) представил основного докладчика Нину Багдасарову, директора Школы будущей элиты, кандидата психологических наук, а также Зайниддина Курманова, национального консультанта ПРООН по демократическим процессам, выступившего в качестве основного комментатора доклада.

Нина Багдасарова подчеркнула, что на первом круглом столе был отмечен значительный интерес к вопросам развития гражданского общества, а также роли НПО в контексте более широких процессов, происходящих сегодня в мире. Несмотря на актуальность этих вопросов, на сегодняшний день наблюдается явный недостаток серьезного теоретического осмысления вопроса о роли НПО в демократических процессах, как собственно и самого вопроса о развитии демократии. Ключевым источником для анализа, сделанного

докладчиком, послужила книга известного голландского философа Анкерсмита, изданная в 2002 году (перевод отдельных глав этой книги опубликован в журнале "Логос"), а также работы таких авторов как, К. Леггеви, С. Лукашевский, Б. Межуев и В. Тишков¹. По словам Н. Багдасаровой, многие положения в книге Анкерсмита относительно репрезентативной демократии очень интересны и важны для анализа ситуации с развитием демократии в Кыргызстане. В связи с этим она предложила присутствовавшей аудитории краткое резюме этой книги.

По словам докладчика, Анкерсмит в своей книге отметил, что репрезентативная демократия — это тип политического устройства, возникший в определенном историческом момент. До этого история знала, что такое демократия (например, в Древней Греции), и в Средние века — что такое репрезентативность, когда монарх собирал представителей сословий, лоббировавших свои интересы. Только на рубеже XVII-XVIII веков эти две схемы политического устройства совместились в единое целое.

1. *Ankersmit F. Political representation. - Stanford University Press, 2002; см. также: Фрэнк Р. Анкерсмит. Репрезентативная демократия. Эстетический подход к конфликту и компромиссу // Логос. - 2004. - № 2 (42). Дискуссия: Леггеви К. Транснациональные движения и вопрос демократии, Лукашевский С. Комментарий к статье Клауса Леггеви, Межуев Б. Тупики транснационализации, Тишков В. Антропология НПО // Неприкосновенный запас. - 2005. - № 1*

Существует две схемы репрезентативной демократии: континентальная и англо-саксонская. Эти две модели устроены по разному принципу, поскольку возникли в разных ситуациях и отвечали разным историческим запросам. Независимо от различий, тем не менее, обе схемы репрезентативной демократии были призваны ограничить власть (монарха, государства, различных социальных групп или партий), претендовавшую в то время на абсолютность. Причем, если в Англии становление такого политического устройства шло в условиях отсутствия явного социального конфликта, то в Европе процесс становления репрезентативной демократии происходил на фоне острых социальных конфликтов и угрозы войн. После падения бонапартистской империи возникла модель парламентаризма, которая основывалась на принципе золотой середины, и в представительном органе были представлены интересы всех социальных групп общества. Креативность парламентской демократии состояла в том, что в рамках парламентской дискуссии акцент с идеологических различий был перенесен на поведение, а компромисс становится главным инструментом принятия решений.

Далее докладчик пояснила, что с точки зрения Анкерсмита ситуация, в которой возникли обе формы представительной демократии, изменилась, и в настоящее время трудно констатировать наличие каких-либо конкурирующих идеологий или определенных конкурирующих социальных групп, которые бы вступали в реальную политическую борьбу. В нынешних условиях, как правило, проблемы общества касаются всех в одинаковой степени. Если существуют "пробки" на дорогах, то в них попадают и те, кто едет в роллс-ройсе, и те, кто пользуется общественным транспортом. В этом смысле тип проблематики, с которым сталкивается современная власть, существенно изменился.

"Как реакция на запрос времени, — продолжила далее Н. Багдасарова, — возник другой тип принятия решений и другой тип управления. В настоящий момент как в развитых, так и в развивающихся странах сложилась ситуация, при которой бюрократия и государство становятся тем субъектом, который разными способами идентифицирует и решает проблемы. Данный агент, работая с различными экспертными сетями, пытается

решить проблему, причем принятие решений остается за рамками какой-либо широкой политической дискуссии по тому или иному вопросу, где бы сталкивались разные взгляды, мнения и идеологии. То есть, принятие решений превратилось в чисто технические способы решения проблемы".

Если система меняется согласно изменившимся историческим запросам, что же в этом плохого? Отвечая на этот вопрос, Анкерсмит, как подчеркнул докладчик, обратил внимание на несколько важных моментов. Во-первых, в новой системе эксперты выступают не как представители какой-либо социальной группы, а как представители самой Истины. В этой схеме между государством (властью) и населением не остается никакого посредника за исключением экспертной консультации. Эксперт при этом должен оставаться нейтральным, если не хочет потерять свой статус эксперта. Его роль заключается в том, чтобы консультировать, советовать и констатировать, анализировать проблему с разных сторон, предлагать возможные пути принятия решений и сценарии, а власть уже выбирает для себя тот или иной вариант. Анализ эксперта должен быть логичен и дистанцирован по возможности от различных ценностных установок и ориентиров.

В схеме, в которой только экспертное сообщество остается единственным посредником между властью и народом, создается иллюзия формирования единого политического пространства. Поскольку в данной схеме нет фигуры, репрезентирующей народ или его разные слои, нет и самого народа в политическом пространстве.

Нина Багдасарова далее акцентировала внимание на нескольких, на ее взгляд важных, моментах, подтверждающих правоту аргументов Анкерсмита. "Наши знания, — сказала она, — о тех или иных исторических событиях, например о Французской революции, стали возможными только благодаря тому, что кто-то создал ее репрезентацию, или, другими словами, описал революцию в своих трудах. Но разные авторы по-разному описали ее, оставив нам право выбора, чьему описанию верить. В этом контексте Анкерсмит является противником прямой (плебисцитной) демократии, имеющей своих многочисленных сторонников в современном мире. Он обосновывает это тем, что способом прямой демократии невозможно решить

многие вопросы. Если бы даже можно было собрать на площади весь народ страны, как в древнегреческом полисе, и призвать всех решать проблему, даже в этом случае репрезентативная демократия более предпочтительна. Только при наличии репрезентирующей фигуры, которая оформляет мнения определенных групп в определенную целостность и может представить ее для дискуссии, возможно эффективное представление интересов тех или иных групп населения".

Другой аргумент, как пояснила докладчик, касается того, что для единого политического пространства, в котором нет политических оппонентов, характерен перспективизм. В такой ситуации у нас нет некоторого отзеркаливающего агента, нет фигуры противника, от которого мы можем многое узнать о самих себе. Только принципиально расколото и поделенное политическое пространство может предотвратить распространение Единственной Истины как неоспоримой основы для политической жизни, а следовательно — предотвратить опасность любого тоталитаризма, включая "автоматическую" защиту ценностей либеральной демократии.

"Важность наличия оппонентов в том, — подчеркнула выступавшая, — чтобы правильно воспринимать самих себя, хотя бы потому, что сами ценности, которые мы считаем важными для демократии, являются несоизмеримыми и зачастую взаимоисключающими друг друга — свобода, равенство, справедливость. Например, если мы выступаем за "свободу", то должны понимать, что в жертву приносится равенство, если мы выбираем равенство, то некоторым образом мы ограничиваем свободу, чтобы уравнивать кого-то в правах. Нормальный политический процесс устроен так, что люди, которые репрезентируют разные позиции, имеют возможность договориться. В расколоте политическом пространстве есть возможность прийти к компромиссу, в нашей современной же ситуации все спешат прийти к консенсусу, что, на самом деле, скорее затушевывает и скрывает проблему, чем позволяет решить ее".

В своем выступлении докладчик также затронула вопрос об опасностях, о которых Анкерсмит предупреждает современное общество. С его точки зрения, "главную опасность представляют для нас сегодня три искушения:

— установление прямой демократии;

— перекалывание ответственности за принятие решений на экспертов (специалистов, делегированных от корпораций или от бюрократии);

— погоня за консенсусом".

Ознакомив участников круглого стола с основными тезисами книги Анкерсмита о репрезентативной демократии, Нина Багдасарова предложила для обсуждения следующий вопрос: "Существуют ли сегодня другие акторы, способные реанимировать политическую жизнь и вывести ее из болота идеологической нейтральности?".

"Если обратиться к опыту Кыргызстана, — заявила докладчик, — то неправительственные организации, безусловно, можно рассматривать как силу, претендующую на роль политических структур, которые пытаются представлять интересы и права населения и в этом смысле претендуют на роль репрезентативных структур. Кыргызстан является некой естественной лабораторией, в которой активны многочисленные международные и местные НПО, часто заявляющие о себе как о политической силе".

Докладчик подчеркнула, что, с точки зрения теории, имеет место определенный конфликт. С одной стороны, НПО не должны включаться в политическую борьбу, но в реальности это происходит довольно часто.

НПО, по словам Н. Багдасаровой, имеют некоторые преимущества по сравнению с политическими партиями:

— более активны;

— часто более тесно связаны с населением и местными сообществами;

— нередко обладают более высоким организационным потенциалом;

— имеют лучшее инфраструктурное обеспечение в виде оборудования, доступа к Интернету;

— как правило, имеют международных партнеров.

Однако, наряду с этими преимуществами, считает Н. Багдасарова, у НПО существует ряд проблем, в том числе следующие:

— НПО исключены из процесса борьбы за власть;

— они нелегитимны как репрезентативные структуры (никто их не выбирал, неизвестно, кто наделил их полномочиями, например, защищать права каких-то групп);

— часто реализуют мандат наднациональных

образований и являются проводниками не национальных интересов;

— не пользуются доверием, ибо нередко воспринимаются лишь в качестве "охотников за грантами".

В заключительной части своего выступления Нина Багдасарова подчеркнула, что есть определенный потенциал и перспективы для того, чтобы НПО в Кыргызстане активно включились в политическую жизнь. С одной стороны, есть боязнь вступления в это поле, с другой стороны — НПО могли бы стать организаторами широкой политической дискуссии, а некоторые группы НПО могли бы репрезентировать определенные слои, особенно такие НПО, которые обладают значительной долей легитимности представления своих целевых групп, например, ассоциации бизнесменов. Поскольку значительная часть экспертных сетей в Кыргызстане находится в неправительственном секторе, то именно этот сектор мог бы принять участие в анализе процесса взаимодействия бюрократии и экспертов, а также в создании механизмов контроля за работой "экспертно-бюрократического" союза в производстве политических решений.

После выступления Нины Багдасаровой участники круглого стола задали ей ряд уточняющих вопросов и высказали свои мнения по затронутым в докладе проблемам¹. Затем со своими комментариями выступил Зайниддин Курманов.

"Мы находимся в совершенно других условиях, — сказал он, — в условиях возникновения государства, в условиях переходного периода. Многие процессы еще не завершены, поэтому делать критические выводы преждевременно. Мы находимся в некоем состоянии хаоса, власть сама не знает, чем ей заниматься. Все знают, как набивать себе карманы, но никто не знает, как служить народу. Анкерсмит во многих отношениях прав, поскольку он, видимо опирался на труды Платона, Сократа, великих французских мыслителей. Он правильно пишет, что исходной и самой представительной формой демократии была прямая демократия. Но она уступила место другой форме тогда, когда управление стало чрезвычайно сложным".

З. Курманов подчеркнул, что сейчас тоже говорят о кризисе демократии. Платон в свое время

утверждал, что самой лучшей формой управления является аристократия, или "власть мудрых". В нынешних условиях вопросы управления чрезвычайно сложны и специализированы, и все чаще приходится склоняться к тому, что управлением должны заниматься знающие люди. Поэтому сейчас часто говорят о власти "знающих".

По словам комментатора, существуют различные формы демократии, и прямая демократия, несмотря на свои плюсы, имела и много минусов. Например, в древних Афинах женщины не имели права голоса. Различают демократию либеральную, суверенную, управляемую. В Кыргызстане, считает З. Курманов, имеет место имитационная демократия. Он предложил участникам обсуждения рассмотреть историю, онтологические корни этой разновидности демократии.

По мнению выступавшего, "после распада СССР у нас, в отличие от наших соседей, где у власти остались бывшие партийные лидеры, сложилось два центра власти — президент и ЦИК компартии. Многие процессы шли тогда стихийно, и президент должен был выбрать альтернативу коммунистическому правлению. Дрейфовать мы стали не потому, что наше общество полностью разочаровалось в коммунистическом управлении. Просто это в известном смысле не было выгодно нашему первому президенту, он искал альтернативу коммунистической форме правления. Осознанно или нет, мы двигались в сторону либеральной демократии, причем долго и неправильно. У нас получилось бюрократическое государство, где бюрократы выступают как правящий класс. В нашей стране все хотят быть чиновниками — налоговиками, таможенниками, санитарными врачами, пожарниками, полицейскими — лишь бы надзирать и контролировать. Такова природа бюрократического государства. С другой стороны, стала складываться олигархия. Если судить по качественному составу нынешнего парламента, то большинство депутатов — это богатые люди. Олигархия тоже не имеет ничего общего с интересами народа".

"Почему демократия в Кыргызстане имитационная? — продолжал развивать свою мысль З. Курманов. — Потому что существуют формы, механизмы, процедуры, но нет содержания. Мы все

1. Вопросы и комментарии приведены в конце данного обзора

делаем как на Западе, а результат получается тот же: интересы народа остаются на последнем месте. Английский парламент возник в XIII веке, это был первый орган, который сдерживал короля. Его основали лорды, из числа которых и были избраны первые депутаты британского парламента. Они, естественно, представляли прежде всего себя, а не народ. Это уже позже, когда социальные низы поняли, что могут стать субъектами политического процесса, стало возможным появление второй палаты — Палаты общин, где заседали простые горожане — люди неблагородного происхождения".

Далее выступавший отметил, что, рассматривая современный Кыргызстан, можно констатировать отсутствие здесь представительной демократии. По мнению Зайниддина Курманова, говорить о представительной демократии в нашей стране еще рано, необходимо прежде создать условия для ее формирования.

Обращаясь к историческому прошлому, Курманов отметил, что советы депутатов при советской власти внешне очень напоминали представительные органы, поскольку в них избирались представители рабочих, крестьян и интеллигенции. Однако это был формальный подход, и, к сожалению, он не оставил следа в кыргызском народе на генетическом уровне. Например, идея о равенстве женщин и мужчин слабо прижилась в новых условиях переходного периода.

В отношении Жогорку Кенеша, высшего представительного органа Кыргызской Республики, Зайниддин Курманов сказал следующее: "Наш парламент вроде бы является представительным органом. Но депутаты там представляют свои интересы. Народа нет, есть одноразовый электорат, который скупается "оптом и в розницу за кружочек колбасы и бутылку водки". Нужна большая просветительская работа, чтобы народ стал субъектом политического процесса".

Что касается роли НПО в демократических процессах, то, на взгляд Курманова, НПО в настоящее время действительно становятся серьезным субъектом политической борьбы, и при еще большей активности и сплоченности они могли бы стать участниками избирательного процесса, подобно Ассамблее народов Казахстана, делегирующей своих представителей в казахстанский парламент. "В нашем "королевстве кривых зеркал", — отметил

комментатор, — в политических событиях участвуют все, даже дети ясельного и школьного возраста. Естественно, НПО тоже участвуют в политике. Поскольку в нашей стране нарушена коммуникация между властью и народом и власть глуха к потребностям общества, НПО играют как бы связующую роль и волей-неволей политизируются. В свое время невнимание к экологическим проблемам в Европе привело к тому, что многие экологические НПО превратились в партии "зеленых". Вполне возможно, что невнимание к социальным проблемам у нас также приведет к еще большей политизации сектора НПО и, в конечном счете, — к формированию мощных политических движений".

Зайниддин Курманов также обозначил свое видение роли экспертов и политиков в процессе принятия политических решений.

"Наша беда в том, — сказал он, — что наши политики пытаются конкурировать с экспертами. В нашей стране за последний год три раза переписывали Конституцию. Это произошло из-за того, что политики возомнили себя экспертами. Необходимо понять, что эксперты, в основном сосредоточенные в неправительственном секторе, являются консультантами, которые предлагают тот или иной набор решений, а задача политиков заключается в том, чтобы выбрать наиболее оптимальное решение, не вмешиваясь в экспертный процесс".

Вопросы к Нине Багдасаровой

Вопрос: *Что для вас означает борьба за власть? В своем докладе вы говорили об акторах. Уточните, о ком идет речь?*

Ответ: Есть традиционные политические акторы: политические партии, государство. Но в нашей ситуации достаточно очевидно, что НПО — это структуры, которые тоже участвуют в политических процессах и политической борьбе. Другое дело, что это не всегда называется своими имена-

ми. Важен также вопрос легитимности НПО в качестве репрезентативных структур. Например, кого представляют экологические НПО?

Вопрос: *Если следовать вашей логике, то такое понятие, как репрезентативность, в природе вообще не существует. Не происходит ли выхолащивание сути обсуждаемых тем и излишняя формализация?*

Ответ: Я, наоборот, выступаю за репрезентативность. Тот, кто репрезентирует какой-то фрагмент реальности, — это актер, который оформляет представление об этой реальности, он описывает это ценностным образом, формулирует некоторую идеологию и предлагает ее для обсуждения в широкой дискуссии.

Вопрос: *Вы заявляете, что любая уважающая себя НПО должна дистанцироваться от борьбы за политическую власть. В то же время вы "снимаете шляпу" перед экспертным обществом, которое участвует в процессе разработки политики. Насколько такая позиция обоснованна?*

Ответ: Напротив, я считаю, что эксперты должны оставаться нейтральными и не вмешиваться в политику.

Комментарий: *Я думаю, что репрезентация — это представительство чьих-то интересов. Это к вопросу о легитимности НПО. Другое дело, могут ли НПО вербализовать, озвучить эти интересы? Историю творит творческое меньшинство, и не обязательно оно должно участвовать в дележе власти, оно просто вербализует и представляет чьи-то интересы во внешнем пространстве. Поэтому необходимо более обдуманно подходить к применению терминов.*

Ответ: Традиционно роль человека, который вербализует, артикулирует чьи-то интересы, — это роль политика. Но сейчас наблюдается низкий уровень доверия к политическим партиям. В таких условиях гораздо большим авторитетом пользуются представители НПО.

Вопрос: *Вы неоднократно упоминали выражение "политическое пространство", пожалуйста, поясните, что имеется в виду под этим термином? Как уже отметили ранее некоторые участники круглого стола, НПО так или иначе являются актерами на политическом пространстве, например, когда разрабатывают политику. В этом смысле, что означает ваше высказывание о том, что "НПО не должны вмешиваться в политическую борьбу"?*

Ответ: Я понимаю под политическим пространством пространство борьбы за власть, пространство принятия решений. В традиционной политической схеме НПО дистанцированы от политической власти, но в реальности НПО зачастую выступают в роли достаточно активных политических акторов. Следуя за Анкерсмитом, я полагаю, что политическое пространство в данное время "сужается" до пространства формулирования и решения мелких технических проблем. Более масштабная дискуссия, касающаяся ценностных вещей, не происходит.

Комментарий: *У нас в Великобритании все понимают, что политические партии представляют интересы разных категорий населения. Пусть это будут не классовые интересы, но это могут быть интересы бедных и богатых, различных регионов. Таким образом, политические партии играют важную роль, это и есть репрезентирующие структуры. В условиях плюрализма очень трудно иметь одно представление о какой-то проблеме. Скажем, речь идет о реформе экономической политики либо о войне и мире и др., политические партии выражают свою позицию по тем или иным вопросам. Люди устроены так, что всегда ищут противников и врагов. Это чисто политическая сфера. Если люди не хотят сильно вовлекаться в политику, это их право. Для НПО есть большая сфера деятельности — социальная, и я не согласен, что в современном мире нет социальных противоречий. В Великобритании, например, реформа сектора здравоохранения вызвала острые дискуссии в обществе, значительная часть населения выступала против приватизации сектора. Во Франции острыми являются проблемы межрасовых отношений, безработица и т.д. Если говорить о ситуации в Кыргызстане, то следует отметить, что здесь политические партии слабы, а НПО пользуются значительным влиянием. Видимо, это особенность переходного периода.*

Ответ: В Британии в течение 20 лет проводилась политика расширения доступа к высшему образованию. В результате в каждом супермаркете можно видеть людей с высшим образованием. Но университет как возможность продвижения по лестнице социальной мобильности не выполнил своей функции. Все дело в том, что при разработке той или иной политики отсутствует целостный

подход и изначальные вопросы: почему, откуда и как — остаются вне обсуждения широкой публикой. Обсуждаются только технические вопросы. Анкерсмит прав в том, что чем лучше страна живет, тем меньше там остается политических структур, которые представляли бы кардинально отличающиеся группы интересов. Слишком общими являются проблемы.

Вопрос: Вы отметили, что Анкерсмит акцентировал внимание на переход от ценностного подхода к технологизации управленческих решений в политике. Как бы вы прокомментировали будущее репрезентативной демократии?

Ответ: Анкерсмит является, на самом деле, противником технологизации политических решений. Но он обращает внимание на то, что репрезентативная демократия в классическом виде ныне не существует. Механизмы репрезентации не работают. Политическое пространство приобретает совершенно другую природу и присутствует только видимостью дискуссии. Прежние репрезентирующие структуры не справляются со своими функциями, они не могут артикулировать идеологические позиции и интересы. Я предлагаю обсудить, могут ли НПО играть какую-то роль в изменении такой ситуации?

Вопрос: Считаете ли вы, что экологические НПО не должны существовать, поскольку они не представляют людей?

Ответ: Они должны существовать, они представляют молчаливую реальность. Но когда они существуют только в техническом пространстве, работая только с Министерством экологии, мы все становимся их заложниками, поскольку не знаем, что они обсуждают и почему. Поэтому я, наоборот, выступаю за то, чтобы экологические НПО

включались в политические процессы, а не оставались только лишь в технологическом поле.

Общие комментарии

Комментарий: Проблема нашего общества в том, что у нас нет общенациональной повестки дня, которую все акторы политического процесса могли бы обсуждать, при этом соглашаясь друг с другом или оппонировав друг другу. Без такой темы, без основного стержня трудно говорить о политической культуре и структурированности политического пространства. Западное общество более технологизированно, поэтому там и происходит этот диспут. Мы еще не доросли до такого уровня, без прохождения периода ценностного подхода в политических процессах преждевременно говорить о технологическом подходе.

Комментарий: По-моему, демократия работает только тогда, когда население чувствует, что его интересы учитываются и его голос слышен. В условиях такого бедного и слабого государства, как Кыргызстан, населению трудно увидеть конкретные результаты работы государства. На национальном уровне у НПО меньше возможностей для участия в демократизации из-за слабости государства, но на местном уровне существует гораздо больше возможностей для деятельности НПО. НПО в Кыргызстане находятся в достаточно привилегированном положении в плане ресурсов (человеческих, финансовых и т.д.). Однако НПО должны больше уделять внимания развитию тесных связей со своей социальной базой, тем самым повышая свою легитимность в качестве репрезентирующих структур.

Место и роль НПО в демократическом обществе

С докладом, посвященным теме данного круглого стола, выступил Александр Викторович Третьяков (Институт гуманитарного проектирования), затем состоялась дискуссия по затронутым в докладе вопросам.

Согласно предложенной докладчиком схеме анализа места и роли НПО в демократическом обществе, основными характеристиками, которые определяют занимаемое НПО положение в том или ином обществе, являются "сфера влияния" (набор функций) гражданского общества и его субъектов и "сила", т.е. их способность осуществлять эти функции. Соотношение этих же характеристик с подобными характеристиками государства определяет характер взаимодействия государства и гражданского общества в любой стране мира.

Данная схема представляется достаточно научно обоснованной и вполне приемлемой для применения при оценке места и роли НПО в Кыргызстане.

Что же касается вопроса "силы" НПО, т.е. их способности выполнять те функции, которыми они наделены, то на сегодняшний день не совсем ясно, какова реальная сила НПО в стране, а следовательно, и какова их роль в обществе. Однозначно то, что способность НПО влиять на принятие важных политических и прочих государственных

решений не является главным критерием определения силы и роли НПО в обществе, хотя и это достаточно важно. Очень важно также оценивать при этом способность и эффективность предоставления различных социальных услуг населению, повышение его осведомленности о демократии.

Если разобрать элемент "сила" по компонентам, то в нем можно выделить следующие составные части:

- человеческий потенциал НПО,
- финансовый потенциал,
- организационный потенциал и профессионализм,
- поддержка населения.

В отношении человеческого потенциала можно сказать, что многие НПО на сегодня собрали в своих рядах немало очень сильных личностей, способных достаточно успешно решать поставленные перед ними задачи, и это придает НПО большую силу в выполнении ими своих функций. Вместе с тем здесь имеются серьезные проблемы такого рода, как:

- наличие НПО, созданных формально для того, чтобы заработать деньги, а следовательно, лидеры таких НПО не заинтересованы идейно в усилении НПО и не готовы отстаивать интересы тех, кого они представляют, до конца;

— наличие порой нечестной борьбы между НПО за фонды и финансы от доноров, зависть и борьба за лидерство и влияние внутри сектора.

В отношении финансового потенциала НПО совершенно очевидно, что, при практически тотальной зависимости НПО страны от иностранных доноров и отсутствии пока каких-либо четких дальнейших перспектив финансирования деятельности некоммерческих организаций, существует явная угроза подрыва "силы" НПО. Лишь незначительная часть НПО, при наличии на то законодательных возможностей в стране (право на занятие хозяйственной, в том числе производственной деятельностью), способна самостоятельно обеспечивать свое функционирование и финансировать каким-либо образом свою деятельность.

Организационный потенциал многих НПО также находится на низком уровне. Об этом свидетельствуют различные мероприятия, проводящиеся в целях содействия развитию НПО и НПО-сектора в стране, в ходе которых сами представители НПО называют в числе важнейших своих проблем организационную неустойчивость. Из исследования, проведенного АЦПГО, известно, что в Кыргызстане на настоящий момент из более чем 8000 зарегистрированных различных НПО лишь около 500 являются более или менее действующими и жизнеспособными (1 НПО на 10000 человек). Это является результатом, в том числе, низкого организационного потенциала, что, несомненно, отрицательно влияет на способность НПО решать поставленные перед ними задачи и выполнять тем самым возложенные на них функции.

Отдельно стоит вопрос о профессионализме НПО в решении тех или иных вопросов. В целом представители наиболее активных и жизнеспособных НПО являются достаточно хорошими специалистами в своих сферах деятельности. Однако имеются также случаи, когда те или иные НПО и их лидеры начинают заниматься деятельностью, им несвойственной, в которой они не компетентны. Все это, несомненно, наносит ущерб как обществу, так и государству, и самим НПО и их имиджу.

Говоря об имидже НПО, т.е. о поддержке организаций третьего сектора населением, достаточно трудно дать однозначную оценку, так как различные исследования по вопросу о развитии сектора НПО в стране дают различные результаты: от доста-

точно высокого уровня поддержки НПО гражданами до практически полного отсутствия таковой.

Докладчик заявил, что он склонен согласиться с мнением некоторых участников круглого стола о том, что в Кыргызстане практически нет НПО, работу которых поддерживает достаточно большое число граждан. И происходит это на самом деле во многом из-за того, что НПО слабо, плохо или даже вообще не работают с населением.

Таким образом, большая часть компонентов "силы" НПО и НПО-сектора показывает, что способность НПО решать поставленные перед ними задачи, а значит выполнять свои функции, недостаточно высока, а порой даже может оцениваться как низкая. А это означает, что роль НПО в обществе также недостаточно высока.

В секторе имеется очень маленькое ядро действительно по-настоящему "сильных" и жизнеспособных НПО, которые могут явиться примером для всех других и которые, вероятно, должны взять на себя ответственность за будущее сектора.

Основные выводы при анализе места и роли НПО в современном обществе Кыргызстана могут быть сведены, очевидно, к тому, что НПО в Кыргызстане реально занимают менее важное место, чем то, которое они могли бы занимать в соответствии с предоставляемыми законом возможностями, и при этом они играют недостаточно высокую роль в жизни общества.

После выступления В. Третьякова с докладом модератор круглого стола предоставила слово Елене Ворониной (Международный центр "Интербилим") для того, чтобы она прокомментировала озвученные проблемы.

Е. Воронина подчеркнула, что комментировать доклад она будет в основном как практик, а не теоретик. С ее точки зрения, тот анализ и те модели, которые были представлены в докладе, имеют право существовать и действовать. Однако, как заметила комментатор, когда в Кыргызстане создавались первые НПО, никто не думал над тем, какую модель НПО-сектора строить. Все, кто организовывал первые НПО в 1993-1994-х годах, исходили из того, что эти организации должны вырасти из потребности тех людей, чьи проблемы НПО намеревалось решить. И основная миссия всех НПО - это, в первую очередь, развитие демократического общества.

Первые НПО в годы их становления в Кыргызстане осуществляли в основном гуманитарные функции, занимались распределением гуманитарных услуг, предоставлением социальной помощи. При этом они отказывались от основной миссии НПО - миссии развития общества и оказания влияния на людей, которые принимают решения и от которых зависит принятие решений. И только ближе к 2000 году многие НПО осознали, что влияние на общество и представителей власти - это важнейшая задача, важнейшая функция любой НПО в любой стране.

Комментатор еще раз подчеркнула, что задача НПО - влиять на процесс принятия решений, то есть участвовать в управлении страной.

По мнению Е. Ворониной, в докладе были очень четко обозначены те проблемы, которые стоят перед нашим сообществом, т.е. НПО-сектором.

Первая - это проблема взаимодействия НПО с государством. Комментатор согласилась с мнением докладчика о том, что у нас слабое государство, но сильное гражданское общество. Гражданское общество же сильно потому, что в стране очень сильный НПО-сектор, сильные лидеры. НПО-сектор стал профессиональным. Его представители сегодня могут выступать, и это уже наблюдается, в качестве консультантов политических партий и экспертов для нужд последних.

Вторая проблема, по мнению выступавшей, - это проблема отката от демократических завоеваний, от демократических ценностей.

И третья проблема - это проблема самоопределения и самоидентификации. На последнем Общенациональном форуме НПО, который проходил в июле 2007 года, большинство представителей НПО-сектора Кыргызстана признались в том, что перед ними действительно остро стоят такие вопросы, как "Кто мы?", "Куда мы идем?", "С кем мы пойдем в одной связке?", "Что мы можем сделать и что мы можем предложить?".

Далее комментатор особо отметила тот факт, что в секторе НПО есть плюрализм мнений, огромная палитра разнообразных НПО. Это показатель того, что общество развивается, что сектор НПО делает ошибки, но сам же и осознает их, и сам умеет их исправлять. В этой связи, считает Е. Воронина, к теме роли и места НПО Кыргызстана в демократическом обществе необходимо подхо-

дить таким образом, чтобы можно было посмотреть на себя со стороны, понять, действительно ли то, что делают НПО, так необходимо в настоящий момент нашей стране и нашим гражданам.

"При проведении различных исследований по определению уровня развития НПО-сектора в Кыргызстане, - сказала Е. Воронина, - становится очевидным, что здесь очень много неразрешенных проблем. Эта ситуация усугубляется тем, что еще очень много непрофессионализма в работе НПО, много НПО-однодневок, мнимых НПО, которые не понимают сути НПО-сектора, не понимают, в чем заключается миссия этого сектора".

Завершая свое выступление, комментатор высказала две мысли. Первая - о том, что роль и место НПО в обществе могут служить характеристиками уровня развития демократии в стране: какое место занимают и какую роль играют НПО в стране, таков и уровень демократии в этой стране. Вторая мысль - о том, что НПО-сектор внес очень большой вклад в развитие экономики, в решение проблемы безработицы, в решение социальных проблем. Таким образом, вклад НПО Кыргызстана в развитие социальной инфраструктуры, образования, науки, культуры, экономической политики огромен.

Выражая свое видение роли и места НПО в обществе, Б. Бешимов (АУЦА) заявил: "НПО сыграли и продолжают играть основную стабилизирующую роль, и их функции должны расширяться. И мне странно слышать, что НПО все время позиционируют себя в зависимости от того, как на них посмотрит правительство. Почему это должно волновать НПО? Мне кажется, не надо воевать с правительством и государством по поводу того, что они не так смотрят на НПО или как-то по-другому хотят смоделировать НПО. Создавайте свое гражданское общество. Суживайте функции государства. Не давайте ему вмешиваться туда, куда оно не должно вмешиваться, где оно не компетентно и порождает больше проблем, чем успехов".

Несколько проблемных и очень тревожных моментов внутри сектора НПО и вообще в стране коснулась далее Ч. Ногойбаева (директор программ Фонда "Сорос-Кыргызстан"). За последние годы внутри сектора НПО произошел, по ее словам, дисбаланс. Функция влияния на принятие решений становится доминирующей. И это, видимо, разбалансировало сектор НПО, и те, кто зани-

маются другими функциями, социальными, услугами, стали, во-первых, невидимыми в секторе, во-вторых, их доля сильно уменьшилась, и в-третьих, они перестали быть составной частью сектора, а стали неким отдельным сегментом внутри сектора. Это очень тревожный признак.

Выступавшая сказала: "Сегодняшнее послание президента, в котором говорится о том, что 21 октября состоится референдум, где будет обсуждаться новая Конституция и новый Закон о выборах, - это иллюстрация того, насколько мы, НПО, не влияем на процессы, происходящие в стране. В этом смысле укрепление сектора НПО может происходить за счет того, что будут выполняться и другие функции, а не только влияние на принятие решений. Очень узкий круг НПО способен эффективно это делать, а все остальные должны заниматься большим разнообразием других функций, иначе сектор становится неустойчивым".

Вторая, по мнению выступавшей, очень тревожная вещь лежит за пределами сектора НПО, но в пространстве гражданского общества. В тех моделях, которые были продемонстрированы докладчиком, считает Ногойбаева, речь идет не об НПО, а о гражданском обществе, которое больше и шире, чем НПО. На ее взгляд, в Кыргызстане единственный представитель гражданского общества - это НПО. И это плохо по двум причинам. Первое - происходит монополизация. Даже если НПО не ставят перед собой такой задачи, они являются монополистами в гражданском обществе. Второе - у НПО нет принципиальных стратегических союзников с общим корневым интересом. Потенциальные союзники где-то рядом, но не вместе с НПО. Например, местное самоуправление почему-то находится в системе государственного управления, хотя это корневой союзник, это часть гражданского общества, а не системы государственного управления.

"Очевидно, - заключила выступавшая, - все это необходимо осмыслить и осуществить специальные действия. Нельзя все взваливать только на НПО. Это непосильная ноша для сектора".

Чолпон Жакупова (Правовая клиника "Адилет") высказала мысль о том, что рассмотрение вопроса о месте, роли и функциях НПО должно начинаться не с академических и исторических выкладок. На ее взгляд, НПО надо рассматривать в

системе, во всех взаимоотношениях и во всех связях для того, чтобы всерьез говорить об их функциях. Кроме того, возникает вопрос: как, насколько все то, о чем говорится на круглом столе, приближено к местным условиям? По мнению выступавшей, на самом деле предлагаемые схемы совершенно не учитывают местных условий.

Жакупова убеждена, что "нельзя однозначно говорить о том, что миссия НПО - это только влияние на процесс принятия решений. НПО должны быть разными. И амбиции представителей НПО, мнящих себя единственно профессиональными экспертами, амбиции по поводу того, что они оказывают влияние на процесс принятия решений, действительно неоправданны. Вот это должно вызывать тревогу".

По словам Ч. Жакуповой, у представителей НПО должно вызывать тревогу также абсолютное отсутствие каких-либо морально-этических стандартов во всем секторе. "Мы все время говорим, что НПО - это единственный институт, которому население верит. Но это неправда, - заявила выступавшая. - Сегодня главным является не столько самоопределение НПО в отношении внешних игроков, сколько необходимость определиться и выработать некие стандарты внутри сектора".

Э. Ногойбаева (Международный институт стратегических исследований) отметила, что невозможно анализировать и пытаться понять, что же такое НПО как политические институты, только в ситуации сегодняшнего дня, без контекста прошлого. НПО - институт общественного договора, и представленная докладчиком схема анализа это подтверждает. В свое время именно общественный договор стал предтечей гражданского общества. В этой связи, по мнению выступавшей, если не обращаться к истории и прошлому гражданского общества, к тому, из чего оно родилось, то невозможно понять сегодняшнее общество и направление развития сектора в дальнейшем.

По мнению другого участника круглого стола А. Абралиева (INTRAC), сегодня наблюдается отсутствие консолидации внутри сектора, лидеры НПО сами не могут договориться между собой, и, конечно, это вызывает определенные сложности во взаимодействии с другими акторами и секторами. При этом выступавший выразил согласие с тем, что нужно выработать некоторые стандарты, нормы,

принципы внутри сектора, что было бы некоторым показателем для других, каким образом необходимо строить взаимодействие в обществе.

А. Курбанова (Ассоциация центров поддержки гражданского общества) в своем выступлении подчеркнула, что прошедшие региональные и Общенациональный форумы НПО обнажили большой ряд проблем, о многих из них уже сказали докладчик и участники дискуссии. Она выразила свое согласие с тем, что на самом деле довольно сложно консолидировать очень яркий, пестрый, многообразный на сегодняшний день НПО-сектор, тогда, когда есть самые разнообразные игроки и мнения и при этом не совсем большое количество ресурсов. И это тоже порождает определенное количество проблем. Пусть не открытую конфронтацию внутри НПО, но определенное несогласие.

Свою точку зрения на место и роль НПО в Кыргызстане высказала Н. Джанаева (Форум женских НПО). По ее мнению, все мероприятия, на которых происходит осуждение вопросов развития НПО-сектора, включая Общенациональный форум, свидетельствуют о том, что зрелость НПО растет. "Было бы более опасно для сектора, если бы не возникали такие вопросы, как те, которые были затронуты на данном круглом столе и других подобных мероприятиях. В этом также заключается сила НПО", - убеждена Н. Джанаева. По поводу же того, что НПО-сектору нужны какие-то общие этические нормы, она сказала, что эти нормы не могут и не будут создаваться искусственно. "Никто искусственно созданные стандарты не будет соблюдать, и консолидацию тоже невозможно насадить искусственно. Если будет потребность, то НПО-сектор к этому придет сам", - заключила выступавшая.

В выступлении следующего комментатора - Татьяны Зориной (Национальный демократический институт) было подчеркнуто, что в Кыргызстане очень мало НПО, за которыми стоят тысячи человек, реально поддерживающие их. Отсюда и отсутствие влияния на процесс принятия решений. Также кыргызстанские НПО очень мало работают с населением. НПО не работают с населением, они оторваны от населения, поэтому они не выполняют ту функцию, которую они должны выполнять. При этом НПО страны инертны в своей работе, используют одни и те же методы.

По мнению выступившего затем Р. Машанло (Региональный центр политических исследований), роль НПО, в первую очередь, заключается в том, чтобы отражать и защищать интересы граждан. Предоставление различных социальных услуг, повышение осведомленности населения о демократии - это тоже, несомненно, те роли, которые играют НПО в обществе. Кроме того, в последнее время НПО стали часто выступать в роли уравнивающей силы в политическом процессе. И в какой-то степени это способствует тому, что государство становится более ответственным перед своими гражданами. В этом свете в презентации основного докладчика, считает Р. Машанло, речь совершенно правильно шла именно о функциях и силе государства и общества и их соотношении. Представленная докладчиком схема в данном контексте позволяет четко проанализировать, где находятся наши НПО в нашем обществе, она позволяет увидеть, насколько НПО сильны в исполнении своей роли и функций. "На мой взгляд, - заключил выступавший, - эта схема если не идеально, то очень хорошо подходит для анализа".

Э. Ногойбаева поставила перед участниками дискуссии риторический вопрос: "Мы говорим, что НПО должны работать с населением. А разве НПО не есть население?" При этом она подчеркнула, что в Кыргызстане все-таки есть демократия: "Мы все знаем, как в России, Казахстане тяжело работать НПО, какое там на них оказывается давление со стороны государства. В Кыргызстане же у НПО пока есть возможность реализовываться, проявляться, консолидироваться".

Другой участник дискуссии А. Алымбаева (ЦСИ АУЦА) обратила внимание участников круглого стола на то, что те НПО, которые были созданы по инициативе самих граждан, работают активно. А вот те НПО, которые были созданы за счет грантов доноров, формально существуют, но находятся в поиске, где они, с кем им дальше работать, потому что донорская помощь сокращается, и они сейчас начали искать своих бенефициариев. И в этом смысле проблема существует между двумя такими типами НПО: теми, которые действительно созданы в интересах граждан, и теми, которые были формально созданы для получения грантов и заняты лишь отработыванием этих грантов.

По поводу отмеченной рядом участников круглого стола необходимости разработки некоторых этических норм и правил Ш. Джурраев (АУЦА) высказался таким образом: "Наверное, это не проблема НПО как таковых, а проблема общества вообще. У нас нигде нет норм этики - ни во власти, ни где-либо еще".

Подводя итоги состоявшейся дискуссии, Елена Воронина отметила, что данная дискуссия высветила много проблемных тем, которые необходимо вместе обсуждать и которые должны адекватно освещаться журналистами. При этом она обратила внимание на тот факт, что многие журналисты по-своему интерпретируют природу, суть, философию сектора НПО, нередко искажая реальное положение вещей. Поэтому, считает Е. Воронина, нужно приглашать на такие дискуссионные площадки журналистов, проявляющих интерес к проблемам НПО и стремящихся объективно отражать деятельность НПО-сектора, его успехи и трудности.

Кроме того, выступавшая подчеркнула, что Общенациональный форум НПО высветил серьезную проблему, а именно то, что НПО разделились на "касты" - высшую и низшую. "Внутри сектора, - сказала она, - уже появились как бы руководители и подчиненные. Это все привело к тому, что сейчас у нас нет объединяющего начала. Но если у нас внутри нет консолидации, объединяющего

начала, то мы не сможем делать что-либо существенное. Поэтому очень важно, чтобы все-таки мы поняли, что мы не должны противопоставлять себя друг другу".

По поводу профессионализации третьего сектора Елена Воронина выразила несогласие с тем, что НПО не профессиональны. Конечно, представители НПО не являются компетентными людьми по отдельным вопросам, которые они поднимают в качестве проблемных для всего общества. Но плюс НПО-сектора в том, что он мобилен, оперативен, энергичен, активен.

Комментатор также особо подчеркнула, что у НПО Кыргызстана, в отличие от России, Казахстана и других соседних стран, есть все возможности для развития. НПО Кыргызстана могут делать очень многое: лоббировать и отстаивать интересы гражданского общества, предоставлять различные услуги.

В завершение Елена Воронина выразила благодарность ЦСИ АУЦА и Фонду "Сорос-Кыргызстан" за то, что они инициировали данный круглый стол, дискуссию такого академического уровня, когда как практики, так и теоретики собираются за одним столом и обсуждают проблемы сектора.

"Самое главное, - заключила она, - чтобы эти дискуссии не остались в этом зале, а действительно дали нам толчок для дальнейшего движения, чтобы мы могли, выйдя отсюда, менять свою работу к лучшему".

Развитие гражданского общества в Центральной Азии

Продолжая начатую дискуссию о роли и месте гражданского общества в современных развивающихся государствах, Центр социальных исследований при Американском университете в Центральной Азии, программа "Поддержка НПО" Фонда "Сорос-Кыргызстан" и РРЦ "Билим-Центральная Азия" (Казахстан) выступили организаторами круглого стола на тему "Развитие гражданского общества в Центральной Азии". Эта встреча была проведена в рамках проходившего в Бишкеке семинара "Сценарии развития гражданского общества в Центральной Азии на современном этапе", на который съехались исследователи и преподаватели со всего Центрально-Азиатского региона. Таким образом, эта встреча стала региональной дискуссионной площадкой профессионалов в области социогуманитарного направления.

Вначале с докладом выступил представитель программы ИНТРАК в Кыргызстане Чарльз Бакстон. Он более подробно остановился на теоретической части общих подходов к пониманию сущности гражданского общества и истории его развития.

Докладчик продемонстрировал три наиболее известные модели гражданского общества: триадическую, политическую и модель "арена".

По мнению докладчика, в общемировой тенденции развития гражданского общества необходимо выделять два контекста: main stream (основной поток) и alternative (альтернатива). Для первого характерен либеральный подход, когда подчеркиваются связи между гражданским обществом и рынком. Второй подход — альтернативный, он представляет гражданское общество как сферу оппозиционной политики, социальных движений снизу. Этот подход показывает альтернативные пути развития, расширяя видение ситуации и не сводя все только к НПО.

В своем докладе Чарльз Бакстон поднял актуальный вопрос: как сегодня на постсоветском пространстве воспринимаются НПО? По мнению докладчика, есть два уровня восприятия: первый — НПО воспринимается как элемент некоторой "чуждой" демократии, и второй — НПО является в представлении населения воплощением либеральных ценностей. В соответствии с этим контекстом следует проводить исследования, которые позволят выявить, как национальное гражданское общество связано с глобальным гражданским обществом, какие существуют сети взаимодействия и как локальные сети инкорпорируются в глобальную сеть гражданского общества.

Как заметил Ч. Бакстон, складывается впечатление, что Центрально-Азиатский регион живет в изоляции. "Поэтому, — сказал он, — наш (-ИНТРАК) основной исследовательский интерес связан со стремлением способствовать усилению местного гражданского общества, особенно в сфере международного развития. Вместе с этим особый интерес представляют региональные связи НПО, кто и как включен в эти сети. Это большой исследовательский вопрос, который стоит перед академическим сообществом и исследователями, как внешними, так и локальными".

По завершении доклада состоялась дискуссия. Она началась с выступления Галины Битюковой (РРЦ "Билим-Центральная Азия", Казахстан), высказавшейся о необходимости разделять теоретический и практический уровень восприятия гражданского общества. В понимании этих различий важным аспектом является вопрос, связанный с классификацией гражданского общества как деятельности, прежде всего, волонтерской.

Точка зрения исследователя оказалась достаточно дискуссионной для большинства участников круглого стола. Их интересовало, можно ли относить деятельность людей, которые позиционируются как представители гражданского общества, к таковым, в условиях, когда их деятельность оплачивается, учитывая, что основное отличие гражданского общества — безвозмездный характер деятельности. Предметом активного обсуждения участников дискуссии стал также вопрос "ангажирования" гражданского общества зарубежными донорами. Обсуждался также и вопрос о том, могут ли представители гражданского общества, в частности НПО, вести свою деятельность автономно от государства, самостоятельно и независимо.

По мнению представителей Казахстана, участвовавших в дискуссии, без поддержки государства НПО будут вынуждены находиться "на дотации" у внешних доноров, что автоматически выводит их из общего странового, ценностного и целевого восприятия действительности и деятельности вообще. Один участник из Алматы, напротив, высказался за то, что гражданский сектор должен быть автономным и независимым от государственной машины. Он заявил, что, по его мнению, гражданского общества в Казахстане вообще нет, несмотря на имеющиеся декларации или прошедший

недавно в Казахстане Общенациональный гражданский форум с участием представителей министерств, а также кажущееся на первый взгляд самое передовое законодательство Казахстана (Закон о партиях, о социальном заказе и т.д.). Все это не более чем официальные декларации.

Таким образом, дискуссия вышла на следующий уровень, основным вопросом которого стал вопрос: "Есть ли вообще в Центрально-Азиатском регионе гражданское общество, и если есть, то как оно проявляется, в каких реальных, действенных формах оно существует?".

По мнению участников дискуссии, при изучении гражданского общества необходимо рассматривать его в общем контексте, учитывая в подходах рассмотрения опыт формирования гражданского общества в регионе, его исторический контекст, ментальность, традиции. Представитель Таджикистана обратил внимание на то, что развитие гражданского общества можно рассматривать с позиции двух моделей: европейской и восточной. В этой связи, по его мнению, предлагаемые современные концептуальные взгляды в этой области больше относятся к европейской модели. Вместе с тем, восточные представления о гражданском обществе, способах его организации и функционирования содержатся в трудах классиков общественной и гуманитарной мысли Востока, также и Коран достаточно полно иллюстрирует и определяет формы отношений в обществе, выступая в некотором роде регулятором этих отношений.

Преподаватель кафедры политологии АУЦА Эмир Кулов, в свою очередь, отметил, что гражданское общество — это платформа между правилами частной жизни и государством. В него входят как формальные, так и неформальные организации, основной характеристикой которых выступает отсутствие политических целей. "Пожалуй, самоорганизация и самоуправление являются основными критериями гражданского общества, — сказал выступавший. — Однако западные классические подходы достаточно сложно применять в нашем регионе, в том числе и имеющиеся классификации".

Особую роль в дискуссии заняла тема исторических предпосылок развития гражданского общества в Центрально-Азиатском регионе.

Выступавшие приводили в пример институт махалли в Узбекистане. С одной стороны, этот древнейший институт социализации традиционного общества до сих пор актуален, и даже выполняет функции, связанные с регулированием водохозяйственных отношений, финансовой поддержкой малоимущих семей. Как подчеркнули представители из Узбекистана, махалля берет на себя регулятивную функцию — действуя там, где "государство не успешно". Однако, по их мнению, данный институт не вправе брать на себя основные государственные полномочия, поскольку это другой уровень компетенции.

Вопрос о том, какова роль гражданского общества, НПО в политической жизни страны, также стал одним из ключевых вопросов дискуссии. Часть присутствовавших на встрече выразила мнение о том, что НПО должны занимать нейтральную, аполитичную позицию. Другие участники дискуссии отстаивали иную точку зрения: нивелирование участия представителей гражданского общества в процессах, происходящих в государстве, в том числе и в политической жизни, ущемляет права граждан этой страны.

Координатор программы "Поддержка НПО" Фонда "Сорос-Кыргызстан" Юлия Чухматова в своем выступлении привела пример из исторического опыта европейских стран. В частности, примеры того, как через неправительственный сектор, гражданское участие в политику пришли такие политические силы, как Партия "зеленых" в ФРГ или "Солидарность" в Польше. Подобный опыт стран, выстраивающих свою демократию, государственность, оставляет открытым вопрос о политизации неправительственного сектора и переходе лидеров НПО в политику.

Выступавшая акцентировала внимание также на том, что пока в странах региона отсутствует академический дискурс относительно неправительственного сектора и гражданского общества в целом, нет интеллектуальной рефлексии по поводу процессов, происходящих в секторе. Но такие встречи, как этот круглый стол, дают возможность формировать подобные исследовательские процессы.

Представитель Международного центра некоммерческого права Ноокат Идрисов высказал свое мнение относительно тех инструментов, через которые можно стимулировать развитие граждан-

ского общества. Он считает, что при выборе таких инструментов необходимо обращаться к международному праву и следовать ему. "Вместе с этим, — подчеркнул он, — когда говорят, что "с гражданским обществом в регионе ничего не получается", мы должны понимать, что эти оценки связаны с отдельными НПО, работающими в области демократического развития, но эти оценки не связаны с деятельностью в других сферах гражданского общества, где действительно идет развитие".

В целом вопросы, ставшие предметом обсуждения и дискуссии на данном круглом столе, были тесно связаны с вопросом об истории становления института гражданского общества. Несмотря на различные практики организации гражданского общества в странах Центральной Азии, деятельность гражданского общества рассматривается исследователями в контексте института государства, политического режима, типа политической культуры в конкретных обществах. Как было отмечено, усиление или ослабление гражданского общества во многом обуславливается состоянием политической и экономической систем, уровнем гражданской и правовой культуры. Эти состояния и отношения имеют различное воплощение в разных странах Центральной Азии.

Государственное строительство в странах региона ставит перед институтами власти различные задачи, одной из которых является налаживание государством конструктивного диалога с гражданским обществом. Вместе с этим опыт независимости привел к различным способам понимания роли, функции, значения гражданского общества в регионе. Эти отношения формируют концептуальную рамку, которая находит свое отражение в законодательстве, в практиках повседневной жизни, в позиционировании гражданского общества на арене институционального взаимодействия.

Между тем, несмотря на актуальность происходящих в регионе процессов, их значимость для понимания тенденций и состояний гражданского общества в регионе, они остаются мало освещенными в академических дебатах и экспертных дискуссиях. С таким заключением были согласны практически все участники встречи.

Состоявшаяся дискуссия исследователей со всего региона (за исключением Туркменистана)

показала актуальность подобных обсуждений в межкультурном, региональном разрезе. Как заметил один из участников, "будучи соседями и имея общую историю, истоки, сегодня мы мало знаем друг о друге, о том, что происходит в наших странах, какие идут процессы и какие складываются тенденции, какой опыт мы можем предложить друг другу". Ценность подобных встреч заключается, во-первых, в том, что на них

представлены почти все страны региона, а во-вторых, в том, что они проводятся на профессиональном уровне — исследователями, преподавателями социогуманитарного направления, теми, кто, вернувшись в свои страны, смогут продолжить данную дискуссию, с последующим обменом мнений и подходов, а также будут способствовать формированию академических, исследовательских сетей в этой области.

Сектор НПО и политические процессы в Кыргызстане: теория и практика

Данный круглый стол стал завершением цикла встреч, посвященных вопросам развития сектора НПО в Кыргызстане.

С докладом по теме круглого стола выступила Эльмира Ногойбаева (Международный институт стратегических исследований). Она акцентировала внимание присутствующих на трех вопросах:

1. Механизмы влияния гражданского общества на политические процессы.
2. Сектор НПО и его участие в политике: периодизация и ретроспектива.
3. Сектор НПО и политическая ситуация сегодня.

Освещая первый вопрос, докладчик подробно охарактеризовала различные механизмы влияния гражданского общества на политические процессы. Одним из таких механизмов, по словам докладчика, является представительская, или репрезентативная, функция, реализуемая, прежде всего, посредством артикуляции интересов общества в целом, интересов его определенной части или каких-то групп. В демократическом обществе эта функция должна быть присуща в большей степени политическим партиям, однако в условиях нынешнего Кыргызстана, когда наблюдается достаточно низкий уровень доверия к политикам, политическим партиям и вообще чиновникам раз-

личных уровней, гораздо большим влиянием пользуется сектор НПО. В Кыргызстане довольно часто можно наблюдать, как дискуссии на острые политические темы поднимаются именно представителями сектора НПО, примером может служить обсуждение в кыргызстанском обществе вопроса об участии республики в программе ХИПИК.

Э. Ногойбаева подчеркнула, что механизмы развития публичной политики (Public policy) представляют собой процесс поэтапного согласования интересов всего общества и государственного аппарата через посредничество различных профильных аналитических структур. И только когда два основных актора — государство и гражданское общество — начнут взаимодействовать по определенным направлениям деятельности, различного рода совместные проекты (специализированные, секторальные) имеют шанс быть реализованными. Это тем более справедливо, считает Э. Ногойбаева, по отношению к национальным проектам, направленным на преодоление кризиса, модернизацию и инновационное развитие, разрешение конфликтов. Инструмент Public Policy может быть реализован только в партнерстве.

Далее докладчик раскрыла сущность другого механизма влияния НПО на политические процес-

сы — общественной экспертизы. По словам выступавшей, здесь следует иметь в виду не просто экспертизу государства со стороны НПО, а более широкое понимание данного механизма — как осознание себя, комплексную переоценку своей траектории и потенциала, понимание горизонтов своей деятельности и пределов своей компетенции самими представителями неправительственного сектора.

Следующий механизм влияния гражданского общества на политические процессы связан с участием НПО в формировании общенациональной идентичности. По мнению Э. Ногойбаевой, из всех механизмов влияния НПО на политические процессы он затрагивается в дискуссиях в наименьшей степени, однако это не умаляет его значимости. Формирование государственной, национальной идентичности — это стратегический вопрос формирования любого успешного государства, и роль гражданского сектора в этом процессе как носителя формирующейся объединяющей идентичности, особенно НПО, является решающей. Необходимость модернизации страновой идентичности, по мнению Э. Ногойбаевой, имеет важный смысл в развитии любого социума.

Докладчик выделила также консолидирующий фактор, или объединение как развитие, в соответствии с вызовами времени. В обычные стабильные периоды своего развития гражданское общество — это существование мирных и не всегда мирных, разнообразных по своим нормам, мировоззрению форм деятельности и устремлений. Это групповые, общинные, корпоративные и иные интересы, представленные в различных институтах — НПО и НКО, то есть плюралистичное гражданское общество со всей палитрой существующих в обществе интересов и мнений. В переходные периоды, в точках бифуркации исторического выбора своего проекта происходит консолидация плюральностей — объединение вокруг общенациональных, общестрановых идей развития государства, формируется некое "общественное сознание" (по Дюркгейму), которое формирует общенациональный дух, способный аккумулировать существующие в обществе энергию и потенциал в единое эффективное движение.

Далее в своем выступлении докладчик акцентировала внимание аудитории на вопросе о самои-

дентификации гражданского общества в Кыргызстане, отметив три ее основных параметра — локальность, восточность (или азиатскость) и транзитность. Эти параметры подтверждают многослойность существующих идентичностей. Так, традиционные критерии восприятия себя и построения своей действительности довольно часто встречаются сегодня в организационной деятельности различных институций гражданского общества. Известно, что принцип организации многих НПО, особенно на местном уровне, происходит на основе общинно-родовых связей, довольно часто включая одну-три семьи. "Это говорит о том, — заявила выступавшая, — что в восточном обществе доверие как основа взаимоотношений и ведения общего дела строится на базе неформальных сетей. Примером тому являются сохранившиеся кланово-корпоративные коммуникации. Это и институт махалли, и ашар, который является не чем иным, как традиционным механизмом решения текущих задач, применяемым в практике неправительственных организаций".

Как далее было отмечено в докладе, в Кыргызстане в течение всего периода становления гражданского постсоветского общества отсутствовала рефлексия преемственности советского опыта, не учитывались особенности передачи социокультурных и ментальных истоков. Между тем, считает Э. Ногойбаева, психология патернализма, являющаяся наиболее ярким признаком советского прошлого, продолжает существовать и проявляется в постоянной и не всегда обоснованной апелляции к государству, в повышенных ожиданиях от него, а также в инертности предложений вне донорских проектов. В то же время, внешний привнесенный ракурс, позиционирующий гражданское общество как оппонента государства, обуславливает конфликт двух идентификационных оснований: с одной стороны — патерналистского советского, с другой — привнесенного из внешней классической парадигмы демократического государства.

Раскрывая в своем выступлении второй вопрос — "Сектор НПО и его участие в политике: периодизация и ретроспектива", Э. Ногойбаева отметила, что участие сектора или, точнее, участие гражданского общества в политической жизни нашей страны было практически постоянным, и началось

оно, по сути, еще раньше, чем образовалась Кыргызская Республика.

Первый период наиболее активных политических проявлений гражданского сектора (НПО) — конец 90-х годов прошлого века. Это был период оформления первых НПО и первых шагов по пути демократического движения Кыргызстана, из которого позже вырастут три партии (ЭрК, "Асаба", ДДК). В то время гражданское движение еще никем не инвестировалось, было независимым, интуитивным и хаотичным.

Период с 1995 по 2005 год — это период становления сектора, институционализации и складывания сегодняшней структуры сектора НПО, мобилизации ресурсов, пик политического оформления, политической активности и политической инициативы активистов и лидеров неправительственного сектора. Такие организации, как Коалиция "За демократию", центр "Интербилим", правозащитное движение "Граждане против коррупции" и другие играли существенную роль в процессах демократизации того времени. Именно лидеры НПО были первыми проводниками и приверженцами демократических ценностей и устремлений в стране. Продвигая идею демократического развития, НПО осуществляли деятельность, характерную по своему идеологическому содержанию и политической активности, близкой по форматам скорее политической партии, чем неправительственной организации.

Безусловно, этот период был пиком развития неправительственного сектора вообще, за всю историю развития гражданского общества в Кыргызстане. В этот период было проведено наибольшее количество обучающих программ, направленных на усиление потенциала сектора. На это время приходится и наиболее масштабная поддержка неправительственного сектора страны различными донорскими организациями. При этом под поддержкой подразумевалась как материальная, так и организационная, и обучающая сторона.

В итоге к началу 2005 года неправительственный сектор представлял собой действительно мощную самостоятельную и независимую сеть неправительственных организаций, действующих по всей стране. 2005 год — период мобилизации сектора в одном протестном направлении.

В 2006 году возросло влияние сектора на при-

нятие решений странового, национального масштаба. Беспрецедентным примером консолидации сектора является объединение разных НПО в противостоянии принятию решения о вхождении страны в долговые обязательства (программа ХИПИК). По мнению докладчика, это один из показательных моментов формирования общенациональных оснований гражданского общества в Кыргызстане.

2007 год — период самоидентификации и начало профессионализации сектора, период ранжирования НПО по профессиональным, позиционным (по отношению к власти, оппозиции, внутри сектора), репрезентативным формам.

Третий вопрос, на котором акцентировала внимание в своем докладе Э. Ногойбаева, касался современного состояния развития сектора НПО в контексте политической ситуации настоящего времени.

"Поскольку в нашей стране, — подчеркнул докладчик, — нарушена коммуникация между властью и народом, и власть "живет" своей жизнью" и по большому счету глуха к потребностям общества, НПО и его лидеры играют как бы связующую роль и волей-неволей превращаются в политиков. Подобная ситуация является классической для стран, переживающих переходный период. В свое время невнимание к экологическим проблемам в Европе привело к тому, что многие экологические НПО превратились в партии "зеленых". Примеры того, как неправительственный сектор через гражданское участие приходит в политику, довольно не редки: это и Партия "зеленых" в ФРГ, и движение Леха Валенсы "Солидарность" в Польше. Там, где нарушается представительская, репрезентативная функция основного легитимного института политики — партии, там эту нишу заполняет гражданская активность того же неправительственного сектора".

По мнению Э. Ногойбаевой, вполне возможно, что невнимание к социальным проблемам в нашей стране также приведет к еще большей политизации сектора НПО и, в конечном счете, — к формированию мощных политических движений. "Сегодня происходит возвращение партиям их исконной функции, — отметила докладчик, — однако мы видим, что активная часть сектора НПО, его лидеры переходят из области гражданского позиционирования в политическое".

В отличие от партий представители НПО изначально, по своему формату, не имеют явных устремлений вести борьбу за власть и не имеют проектов по воспроизводству и продвижению каналов непосредственного политического участия в парламенте. Деятельность НПО, по большому счету, должна быть альтруистична, и поэтому иногда она приобретает излишне эмоциональный характер. Однако, как считает Э. Ногойбаева, сегодня ситуация меняется: в политике идет секторальное реформирование из гражданского в политическое.

"Сегодня, — сказала докладчик, — на политику страны, в разной мере, напрямую или косвенно, влияют вчерашние объединения, сформированные по разным причинам (миграционная политика, этническая и т.д.): партии "Замандаш", "Родина"; неправительственные организации "Интербилим", фонд "За международную толерантность", АЦПО и т.д.; лидеры НПО Асия Сасыкбаева, Эдиль Байсалов, Наталья Аблова, Чолпон Джакупова и др."

Особо докладчик выделила один из важнейших в Кыргызстане сегментов гражданского общества — средства массовой информации. Они — важнейший поставщик политического лидерства в стране. Так, из СМИ пришли наиболее известные политики, политики так называемой "новой" номенклатурной волны, Текебаев, Мадумаров, Турсунбек Акун, Турсунбай Бакир уулу, Эшимканов. Политики, сегодня — дипломаты, Куван Мамбеталиев, Замира Сыдыкова, Рина Приживойт и другие вышли из среды журналистов. И это уже превращается в политическую традицию. Подобная практика существует во многих странах, но в Кыргызстане она приобрела наибольший размах.

Завершая свое выступление, Э. Ногойбаева подчеркнула, что одной из важнейших характеристик сегодняшнего сектора НПО является его профессионализация, участие в политике не посредством проявления только лишь эмоционального отношения или гражданской позиции, но и путем реализации профессионально-функциональных способностей. В частности, докладчик привела в пример деятельность Чолпон Джакуповой и ее организации "Правовая клиника "Адилет"". "Сегодня это профессиональная юридическая контора, социально-ориентированная, защищающая интересы не только социально уязвимых слоев населения, но и профессиональное юриди-

ческое обеспечение оппозиционной политики" — отметила докладчик.

После завершения доклада Э. Ногойбаевой модератор круглого стола предоставила слово комментатору Нуру Омарову, доктору исторических наук, профессору Кыргызско-Российского Славянского университета.

В своем комментарии Н. Омаров обратил внимание на тот факт, что в Кыргызстане в настоящее время зарегистрировано около 8000 различных общественных объединений самого разного спектра деятельности. "Такое количество НПО, — сказал выступавший, — дало основание первому президенту страны Аскарму Акаеву назвать Кыргызстан страной НПО".

Между тем, по мнению комментатора, во время переходного периода в нашей республике произошла невольная подмена функций партий и НПО, т.е. последние стали брать на себя функции, входящие в компетенцию политических партий. Профессионализация НПО в политическом смысле, на взгляд Н. Омарова, началась недавно, до этого НПО появлялись как реакция на необходимость решения экологических, гендерных и социальных проблем.

По словам Н. Омарова, при рассмотрении сектора НПО и его участия в политике можно выделить несколько блоков вопросов:

1. Отношения НПО и власти.
2. НПО и политические партии.
3. Отношения НПО с населением.

По поводу первого блока проблем выступавший отметил, что государство всегда довольно настороженно относилось к НПО из-за их политической активности. В силу финансовой зависимости НПО от иностранных организаций, власти рассматривали НПО в качестве каналов влияния того или иного государства на население Кыргызстана, т.е. как определенную внешнюю политику, реализуемую особыми средствами. Н. Омаров считает, что государство должно отойти от такого подозрительного отношения к НПО, как к чему-то заведомо отрицательному, но НПО тоже должны менять стратегии своей деятельности.

"Необходимо, — сказал комментатор, — четко определить, что такое НПО, поскольку население иногда не понимает, для чего создаются НПО и чем они должны заниматься. Любая неправитель-

ственная организация должна четко позиционировать себя в качестве добровольной ассоциации. Государство также должно изменить стратегии взаимодействия с неправительственным сектором. Например, в Казахстане, "набив себе шишек" при попытках оказывать давление на НПО, государство решило пойти путем социального заказа. Это весьма позитивный пример".

Обратившись ко второму блоку вопросов, Н. Омаров отметил, что НПО в большинстве стран СНГ играют определенную политическую роль, но в Кыргызстане это проявляется наиболее ярко. По его мнению, это произошло по той причине, что в Кыргызстане с самого начала политические партии оказались в ущербном положении, так как не было механизма реализации партий, их идей и программ через политическое участие в органах власти.

Политика и политические процессы как публичный феномен начинаются в Кыргызстане по сути в 2005 году. До этого были кулуарные соглашения, существовал единый центр силы в виде президентской власти, где все решения и принимались. "Сейчас, — сказал выступавший, — мы переживаем именно становление политики и выход ее на публичный уровень. Партии оказались страдающей стороной, так как законом запрещается финансирование политических партий извне, а бизнес опасался финансировать партии, боясь репрессий со стороны правительства".

Что касается третьего блока вопросов — об отношениях НПО с населением, то, как сказал Н. Омаров, в последние годы акцент смещается на местный уровень, на общинные организации, которые доносят до властей реальные проблемы людей, способствуя их решению, прежде всего, на местном уровне. "Уходит "грантоедская" психология и появляется осознание того, что свои проблемы мы должны решать сами", — отметил выступавший.

В заключение он еще раз подчеркнул, что вопрос взаимодействия НПО и политических партий является довольно сложным и что для того, чтобы разграничить их функции, необходимо, с его точки зрения, внести изменения в законодательство, а именно — в Закон о политических объединениях.

Дискуссию по проблемам, затронутым в докла-

де Э. Ногойбаевой и прозвучавшим в вопросах к докладчику и ее ответах¹, открыл Марат Суюнбаев (Дипломатическая академия при МИДе КР). Он заявил, что ему не понятно, почему при таком огромном количестве партий, какое существует в Кыргызстане, политикой должны заниматься еще и НПО. В таком случае нужно называться партией и заниматься политикой. "На мой взгляд, — сказал М. Суюнбаев, — НПО должны быть профессиональными объединениями".

Выступавший также отметил, что ему представляется весьма важным вопрос о том, как регулировать деятельность НПО. Например, для ведения банковской деятельности нужен определенный размер уставного капитала. Может, и в отношении НПО нужно применять какие-то критерии?

М. Суюнбаев считает, что в секторе НПО наблюдается большая путаница, не понятно, чем занимаются те или иные неправительственные организации, а ведь в стране много дел, которыми могли бы заниматься НПО.

Чолпон Ногойбаева (директор программ Фонда "Сорос-Кыргызстан") пояснила, что возникновение такого рода вопросов, которые озвучил предыдущий оратор, объясняется тем, что роль НПО в гражданском обществе гипертрофирована. НПО выполняют функции всех институтов гражданского общества. Кроме того, возникает непонимание функций и задач НПО вследствие того, что анализ сектора строится на юридической основе. Поэтому все общественные объединения граждан ассоциируются с НПО, а между тем в их число попадает масса "не-НПО". Надо систематизировать НПО по их функциям и по формальным признакам, то есть по тому, что они представляют собой в целом.

"То, что у нас возникновение и развитие НПО шло по шаблонам западных стран — это не обвинение, — сказала далее Ч. Ногойбаева. — Просто ситуация сложилась так, что первый толчок был дан, первый формат был предложен, а дальше, к сожалению, не произошло пересаживания этого формата на местную почву. Когда это произойдет и разовьются другие институты гражданского общества, НПО займут в нем свое достойное скромное место и перестанут выполнять не свой-

1. См. вопросы к докладчику Э. Ногойбаевой и ее ответы в конце данного обзора.

ственные им функции. Какие это институты? В первую очередь, это институты местного управления, находящиеся сейчас под угрозой. Это часть гражданского общества, а не низовой уровень государственной власти. И если бы часть функций местного самоуправления через муниципальный заказ были переданы НПО, это было бы выгодно обеим сторонам".

У НПО, как отметила выступавшая, есть важная функция, которую они пока не выполняют. Это сфера услуг, та часть услуг, которую не в состоянии выполнить государство и местное управление, и то, чем не занимается бизнес.

"К сожалению, у нас четко не обозначен сам перечень услуг. Кажется, что весь рынок занят и для НПО ничего не осталось. На самом деле, диверсификация услуг даст возможность НПО найти свою нишу", — убеждена Ч. Ногойбаева. Она высказала свое категорическое несогласие с тем, что сектор НПО нужно регулировать. "Это саморегулирующая система, — подчеркнула выступавшая. — А существующая в настоящее время партийная система — это тоже не партийное строительство, иначе не было бы таких сумасшедших сроков. Это просто попытка определенным образом устроить избирательный процесс".

Другой участник дискуссии Юлия Чухматова (координатор программы "Поддержка НПО" Фонда "Сорос- Кыргызстан") предложила рассматривать сектор НПО, отталкиваясь от модели государственного устройства. "НПО — часть целого (страны), — сказала она. — И если в настоящее время мы не знаем, куда движется страна, то еще более запутанной будет и картина того, как развивается часть общества. Учитывая, что НПО — это часть общества, которая проектировалась извне, другими словами, что это модель, привнесенная с Запада, и что в ее развитие вкладывалось огромное количество ресурсов и усилий, сегодня очень трудно понять ту нишу ответственности, которую несет на себе гражданское общество в целом и отдельные его сегменты".

По словам Ю. Чухматовой, функции НПО — оказание услуг, а сферу услуг регулирует государство. И здесь пока нет четкого взаимодействия, нарушена коммуникация между государством и НПО, между НПО и партиями.

В заключение своего выступления Ю. Чухматова затронула вопрос о дискредитации некоторы-

ми НПО демократических идеалов и миссии гражданского общества. Она сказала, что это, на ее взгляд, в какой-то степени показатель того, что профессионализации НПО не сложилось. Например, такие понятия как гендер и демократия номинативны, и многие НПО, находящие себя в этих направлениях деятельности, не всегда отчетливо представляют, что значит заниматься гендером или продвигать демократию. Многие НПО, как отметила выступавшая, используют в своей практике "западный язык", непонятный для большей части населения.

Данияр Нарынбаев, продолжая дискуссию, отметил, что НПО и политические процессы в Кыргызстане очень тесно связаны. "Таковы особенности "национальной охоты" за власть, — считает он. — НПО активно участвуют в политике, и в чем-то их роль была более успешной в сравнении с партиями. С установлением новой выборной системы роль партий должна неимоверно возрасти. Но пока политические партии не "подтянутся", НПО будут вынуждены выполнять политические функции".

По мнению другого участника дискуссии Максима Рябкова (АУЦА), неправильно было бы говорить о том, что в Кыргызстан была привнесена какая-то иностранная модель гражданского общества. В европейских странах, например, гражданское общество создавалось на основе объединения людей, которые помогали друг другу. Они часто не оказывали никаких услуг посторонним, а кооперировались для осуществления своих общих дел и интересов.

"Такая модель как раз и не была привнесена сюда, — считает М. Рябков. — Скорее всего, были созданы финансовые условия для ускоренного формирования такой модели, но это другое дело. В Кыргызстане, как мне кажется, структура гражданского общества иная, она носит более вертикальный характер и связана с клиентелистскими отношениями, хотя на Западе такая модель тоже существовала. Если судить о степени развития гражданского общества, то правильнее было бы брать не количество НПО, и даже не качество их услуг, а членство людей в различного рода организациях и структурах. В этом смысле мне не понятна роль партий в Кыргызстане. Население не очень осведомлено о партиях, и партии отделены от населения".

Муратбек Иманалиев (Институт общественной политики) обратил внимание присутствовавших на то, что НПО должны выполнять очень важную функцию — заниматься социализацией населения, а этого как раз не хватает в деятельности НПО в Кыргызстане. Он отметил еще один очень важный момент: ни одна НПО не боролась за власть, но выполняла очень важную функцию мониторинга. Сейчас НПО инкорпорированы в политический процесс через участие в предвыборных списках партий.

"Когда мы говорим о привнесенных моделях, — заметил далее выступавший, — мы имеем в виду, прежде всего, западные НПО. Однако сейчас, как грибы, растут жаоматы (общинные организации), в стране действуют НПО из исламских стран. Почему мы не говорим о китайских НПО? Ведь в нашей стране осуществляют свою деятельность шесть крупнейших ассоциаций бизнеса из Китая. Криминальные группировки тоже участвуют в общественной и политической жизни, и, к сожалению, они составляют существенный сегмент общественной жизни".

Завершая свое выступление, М. Иманалиев подчеркнул, что, размышляя об участии НПО в политических процессах, надо отчетливо понимать, что НПО является неизменным участником политического процесса. И сама функция мониторинга за действиями власти, которую выполняют наши НПО, — важная политическая функция.

Анар Мусабаева (Академия ОБСЕ в Бишкеке) поделилась своим видением поднятых проблем. Она считает, что непонимание роли НПО в обществе происходит часто из-за шаблонности мышления.

"Как правильно было отмечено ранее кем-то из выступавших, — сказала она, — у нас в Кыргызстане роль НПО гипертрофирована. Но нужно понимать, что на самом деле гражданское общество не гомогенно, а имеет гораздо более сложную структуру. Непонимание этой сложности приводит к тому, что к НПО зачастую предъявляются завышенные требования и ожидания от их деятельности не всегда обоснованные. А необоснованные ожидания приводят к разочарованиям, и даже обвинениям, что НПО, дескать, не выполнили своей демократизирующей роли. На мой взгляд, гражданское общество, при определенных условиях, может способствовать демократии, но это далеко не бесспорный факт. По существу, на

демократический потенциал наших НПО влияет уникальность самой ситуации параллельного строительства государственности и гражданского общества. Это ситуация неразвитости политических институтов, неразвитость экономики".

По мнению А. Мусабаевой, вероятно, тот факт, что НПО в Кыргызстане после распада СССР появились во многом благодаря иностранной помощи, идеологической и философской основой которой были принципы либеральной демократии, привел к формированию некоего стереотипа о том, что НПО и демократия неразрывны. Однако сам этот постулат, согласно которому НПО имеют "врожденную", внутренне присущую им демократичность, может быть подвергнут сомнению. С другой стороны, те горизонтальные ассоциативные связи между простыми гражданами, о которых говорил Максим Рябков, — это одна из форм развития гражданского общества — комунитарная, или общинная, и эта общинная форма гражданского общества является элементом "социального капитала" (по Р. Патнаму).

В то же время выступавшая выразила свое несогласие с тем, что об уровне развитости гражданского общества можно судить по уровню ассоциированности общества, то есть по членству людей в различного рода организациях. Она считает, что нельзя идеализировать эти горизонтальные ассоциации с точки зрения их демократической роли. В качестве примера А. Мусабаева привела историю Веймарской Германии. Там на момент зарождения фашизма наблюдался очень сильный уровень членства граждан в различного рода добровольных ассоциациях.

"Поэтому, — заявила выступавшая, — будет ли гражданское общество, организованное по горизонтальной схеме, играть позитивную, развивающую и демократизирующую роль или же негативную, разрушающую, — это зависит от качества "социального капитала", от того, насколько люди склонны кооперироваться, каков уровень доверия между людьми, от взаимодействия культурных, исторических, религиозных факторов, наконец, от того, насколько эффективно работают государственные и политические институты".

Еще один участник дискуссии Аида Алымбаева (-ЦСИ АУЦА) отметила, что, анализируя ситуацию с развитием НПО в нашей стране, следует признать, что,

возможно, НПО являются в некотором смысле более "радикальными" по сравнению с политическими партиями от безысходности. Несмотря на их активную деятельность, многие реформы в стране не продвигались. Это побудило НПО примкнуть к партиям в надежде, что таким образом они обретут более действенный способ влияния на правительство.

Касаясь вопроса об участии НПО в политических процессах, А. Алымбаева обратила внимание присутствовавших на то, что НПО, согласно исполняемым ими функциям, нужно подразделять на две группы: 1) гражданские активисты и 2) НПО, предоставляющие социальные услуги. НПО, входящие в первую группу (гражданские активисты), принимают непосредственное участие в политических процессах либо на уровне страны, региона, либо всего мира. Такие НПО активно вовлечены в процесс определения политической повестки дня, занимаются лоббированием тех или иных вопросов, участвуют в политических переговорах, ведут контроль за деятельностью государственных структур. К этой группе можно отнести известное в мире экологическое движение "Гринпис" (Greenpeace) или правозащитную организацию "Трансперенси Интернэшнл" (Transparency International). А НПО, входящие во вторую группу, являются пассивными игроками на политическом пространстве. Они заняты, главным образом, предоставлением услуг социально уязвимым группам — реабилитацией, обучением, консультированием, предоставлением правовой помощи.

Вопросы по докладу

Вопрос: Должны ли НПО участвовать в политике? Политика, по сути, — это государственные дела, и потому возникает вопрос: а должна ли неправительственная организация вмешиваться в правительственные дела? Чем тогда отличаются партии и НПО?

Ответ: Почему НПО не должны вмешиваться в дела государства? Ведь НПО — это часть гражданского общества, и оно может выражать свое мнение. У нас сложилось несколько мифов по поводу

НПО. С одной стороны, что НПО в странах СНГ сильно политизированные и что они не имеют на это права, а с другой — что они "грантоеды". При этом не рассматриваются другие позиции, например, то, что НПО — это существенная часть финансовых вливаний в страну, что это огромные ресурсы, в том числе человеческие, что это, в конце концов, образование.

Вопрос: Не могли бы вы уточнить, что вы имели в виду, когда говорили о профессионализации НПО?

Ответ: НПО должны иметь профессиональные ниши. Кто-то должен заниматься экологией, кто-то — социальными вопросами. Я имела в виду профессионализацию несколько иного рода. Например, Чолпон Джакупова у меня ассоциируется с юридическим сопровождением сектора, Рая Кадырова — с профессиональным сопровождением конфликтологического ряда. Нынешние выборы показывают, что многие представители НПО имеют огромный опыт мониторинга выборного процесса, к тому же они сейчас — заинтересованные лица в итогах выборов.

Вопрос: Существует ли разница между такими словосочетаниями как "борьба за власть" и "борьба против власти"?

Ответ: Смысл один — борьба за власть, только методы могут быть разными.

Вопрос: Если рассматривать гражданское движение с точки зрения развития демократии, то почему получилось так, что многие НПО, в частности, экологические и правозащитные, не только не справились со своими функциями проводников демократии, но и в определенном смысле дискредитировали себя?

Ответ: Мне кажется, это вопрос о репрезентативности. НПО должны представлять какую-то группу людей, чьи-то интересы, занимать определенную сферу деятельности. Если же они выступают от имени всего народа, то есть, по сути, обезличенно, вся их деятельность становится похожей на обычный популизм.

По завершении работы круглого стола некоторые участники обратились к его организаторам с просьбой продолжить в дальнейшем обсуждение темы гражданского общества, и НПО в частности, поскольку круг затронутых проблем показал, что еще многие вопросы остаются открытыми и что многое еще только предстоит понять и осмыслить.