

УДК 1:323.2

## ЭВОЛЮЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В КЫРГЫЗСТАНЕ

*А.К. Бектанова*

Изучена эволюция взаимодействия гражданского сектора и государства в Кыргызстане, рассмотрены методы воздействия гражданского общества на органы власти.

*Ключевые слова:* гражданское общество; государство; неправительственные организации; гражданский сектор; взаимодействие.

---

## THE EVOLUTION OF INTERACTION OF THE CIVIL SOCIETY AND THE STATE IN KYRGYZSTAN

*A.K. Bektanova*

It is tracked the evolution of civil sector and the state in Kyrgyzstan, and also methods of influencing of civil society on authorities are also considered.

*Key words:* civil society; state; non-governmental organizations; civil sector; interaction.

Одним из важнейших факторов устойчивого развития современного общества является успешное взаимодействие государства и гражданского сектора. Российский политолог А. Сунгуров в статье “Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт” выделил следующие варианты взаимодействия органов власти и гражданских структур: 1) партнерское взаимодействие; 2) взаимодействие, основанное на доминировании власти; 3) отсутствие взаимодействия (игнорирование); 4) конфронтация [1].

Рассмотрим взаимоотношения государства и гражданского общества в Кыргызстане с точки зрения моделей взаимодействия, предложенных российскими исследователями. В начале 1920-х годов в Кыргызстане, как и в СССР в целом, параллельно существовало несколько моделей взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций: модель игнорирования (краткий период начала НЭПа), модель патернализма и по отношению к “непослушным” организациям все большую силу по мере свертывания НЭПа набирала модель борьбы с противником. В итоге в начале 30-х годов уже не осталось “непонятливых” организаций, а по отношению к остальным модель патернализма плавно переросла в модель приводных ремней. Эта модель

и оставалась доминирующей вплоть до начала перестройки. Однако начиная с 50-х годов стала проявляться и патерналистская модель, в рамках которой появлялись и существовали такие самодеятельные и частично автономные организации и движения, как клубы самодеятельной песни, коммунарское движение, некоторые экологические группы и т. д. С другой стороны, правозащитники предложили государству партнерскую модель, которая была отвергнута, и в отношении них со стороны власти реализовывалась модель борьбы с противником. Модель гражданского сопротивления практически не существовала в советское время, что объясняется, по-видимому, катками сначала большевистских, а затем сталинских репрессий ко всем несогласным.

В период перестройки (1985–1989) модель приводных ремней уже показывала свою неэффективность, и власти пытались переключиться на патерналистскую модель. Однако их уступки постоянно запаздывали, к партнерской модели подавляющее большинство представителей власти были не готовы, и фактически реализовывалась модель игнорирования.

В этот период наблюдался бурный рост неформальных организаций, которые действительно существовали, как бы “не замечая власти”. Другой особенностью этого периода являлась быстрая по-

литизация структур гражданского общества, их активное участие в выборах, приносивших победу реформаторским силам.

Процесс перехода от тоталитарной административной системы к демократической в СССР начался еще во второй половине 80-х годов (в период перестройки) с коренных изменений в экономической и социально-политической сферах, что являлось предпосылкой возникновения массовых демократических движений и формирования их идейных платформ.

Общественно-политическая деятельность наиболее активной части интеллигенции Кыргызстана повлекла за собой изменения в общественном сознании, исторического менталитета всего кыргызстанского общества. Возникновение новых социальных потребностей в обществе, а также условий для их удовлетворения обусловили институционализацию новых структур гражданского общества.

Несомненно, самым активным институтом гражданского общества, достаточно серьезно влияющим на общественно-политические процессы в Кыргызстане, был третий сектор – НПО и НКО. В 1998 году была проведена одна из первых оценок сектора неправительственных организаций (НПО) в Кыргызстане, которая выявила характерную картину взаимоотношений государственных структур и НПО середины 90-х годов, когда государство на центральном уровне не воспринимало гражданский сектор в качестве партнера, но государственные структуры районного и поселкового уровня уже понимали выгоду от такого сотрудничества [2]. Местные государственные структуры дают минимальную поддержку НПО в виде предоставления комнат и доступа к телефонной связи в обмен на привлечение грантов в данную местность. В этот период большинство общественных мероприятий (праздники для детей, круглые столы, семинары и т. д.), а также ремонтные работы местной инфраструктуры (бани, школы, водопроводы и т. д.) проводились на грантовые средства, то есть это был период вполне прагматичного партнерства.

Таким образом, в указанный период взаимоотношения государства и гражданского общества на центральном уровне происходили на основе модели игнорирования, а на местах – на основе возникновения партнерских отношений.

В 1999 году в своей статье о взаимоотношениях между государством и некоммерческим сектором Э. Касыбеков отметил, что, несмотря на быстрое развитие институтов гражданского общества в виде более чем 800 НПО к 1999 году, их влияние можно было назвать лимитированным. Основной причиной такого неуспеха он назвал проблему отсутствия сотрудничества между государственными

структурами и НПО. В статье также указывались факторы, влияющие на непризнание НПО в качестве полноправных партнеров с государством, а именно: проблемы с законодательством, отсутствие четкой и транспарентной финансовой политики у НПО, слабость организационного развития, осознание важности и необходимости взаимодействия как с представителями НПО, так и с государственными структурами [3, 5].

А. Чолпонкулова, проводя анализ общественно-государственного диалога в Кыргызстане, сделала выводы о том, что одной из причин относительно малой эффективности имеющихся форм сотрудничества между секторами является недостаточный потенциал самого общества НПО. Интеллектуальный потенциал сектора НПО значителен, но “операционные способности”, организационный потенциал, знания и умения эффективно осуществлять лоббирование общественных интересов в институтах власти явно недостаточны. Но, по ее мнению, “постепенно в органах власти все же складывается понимание того обстоятельства, что для эффективного осуществления реформ необходимо использовать потенциал гражданского общества и НПО как его социально наиболее активной части” [4, 5].

А. Третьяков, анализируя сложившуюся систему противопоставления государства и сектора НПО в Кыргызстане, выявил следующие проблемы отношений власти и государства в стране: отсутствие доверия с обеих сторон; потенциальные партнеры не понимают “языков деятельности и предъявлений друг друга”; невозможность управления общественными и деловыми активностями административными методами; склонность выступать от имени народа и той, и другой стороной; преимущественно претенциозный характер отношений” [5, 38].

К 2000 году в стране сложилась государственность с высокой степенью концентрации власти, которую могли бы компенсировать развитые институты гражданского общества – партии, НПО, СМИ и влиятельное общественное мнение. Однако тогда в Кыргызстане эти структуры находились только в стадии становления. Политический вес даже самых многочисленных партий был невелик. СМИ испытывали постоянное давление со стороны государственных структур. Именно в это время складывалась ситуация, когда неправительственные организации стали определяющим фактором уровня развития гражданского общества. НПО постепенно стали приходить к пониманию, что они могут осуществлять контроль над правительственными программами развития, оказывать давление на власти в интересах граждан. Таким образом, как отмечают З. Курманов и Э. Шишкараева, несмотря

на то что к концу 90-х годов в Кыргызстане сформировались все три сектора общества – государственный, коммерческий и некоммерческий, государство по-прежнему доминирует по отношению к другим секторам [6, 134].

Отношение государства к “третьему” сектору долгое время можно было охарактеризовать как пассивно-наблюдательное. Даже термин “неправительственная организация”, общепринятый и широко используемый в Кыргызстане, не был определен и признан законодательством Кыргызстана. Следует отметить, что национальное законодательство всегда отставало от реальной социальной действительности и даже создавало препятствия формированию экономически устойчивого и независимого неправительственного сектора. Оно не содержало норм, серьезно препятствующих установлению и институционализации диалога между секторами, но в то же время и не имело каких-либо положений, обязывающих институты государственной власти и управления привлекать неправительственный сектор к процессу принятия важных общественных решений [6, 135].

Если на ранних этапах развития сектора НПО в стране мало кого волновали отношения зарождающегося сектора и правительства, то по мере увеличения влияния сектора НПО на общественную жизнь начал формироваться сложный процесс взаимоотношений с правительством. Тема взаимоотношений с государством становится пунктом повестки обсуждений НПО, происходят позитивные изменения в их взаимодействии. Как на региональном, так и на местном уровне начинает развиваться реальное взаимодействие между институтами гражданского общества и государственными органами при решении социальных проблем.

Консультации с гражданами через участие НПО в этом процессе являются одной из форм неэкономического партнерства и сотрудничества между государственными органами и организованными гражданами, которая заключается не в предоставлении социальных услуг, а в обмене информацией с целью учета интересов последних. Для Кыргызстана, в отличие от стран с развитыми демократическими традициями, консультации правительства со своими гражданами по определенным важным вопросам для государства были действительно новым явлением. Применение механизма консультаций можно показать на примере разработки общенациональных программ, таких как “Комплексные основы развития Кыргызской Республики до 2010 года”, “Национальная стратегия сокращения бедности”, “Национальная стратегия децентрализации государственного управления и развития местного управления в Кыргызской Рес-

спублике до 2010 года”. В соответствии с международными стандартами национальные программы для закрепления своего статуса должны пройти через процедуру консультаций с гражданами, поэтому в этот период закрепились практика обсуждения в СМИ и размещение в Интернете проектов национальных программ развития через различные форумы, объединяющие представителей государства, бизнеса и НПО.

Общеизвестно, что мартовская революция 2005 года произошла во многом благодаря активной деятельности гражданского сектора. Возможно, учитывая это, 11 мая 2006 года был подписан указ Президента КР “О мерах по расширению, нормативному закреплению и внедрению в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества в Кыргызской Республике”.

28 декабря 2006 года был принят закон “О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики”. Он определяет условия обеспечения права гражданина на получение информации. Однако практика реализации данного закона, а следовательно, и обеспечения права граждан страны, организаций гражданского общества на доступ к информации оставляла желать лучшего.

Для более эффективного учета мнения гражданского общества представители НПО были включены в состав общественных национальных советов при Президенте по реформе здравоохранения, развитию науки и образования, делам инвалидов, а также в состав межведомственных советов при правительстве по реализации национальных программ развития. На основании указа Президента КР от 1 декабря 2008 года в Кыргызской Республике была создана Общественная палата. Был подготовлен законопроект “Об Общественной палате КР”. При торага Жогорку Кенеша был образован экспертный совет, а также были созданы экспертные группы комитетов Жогорку Кенеша, включающие в себя независимых экспертов. При министерствах были созданы общественные советы, состоящие из представителей гражданского общества. Более того, главой Секретариата президента и представителями ряда крупных НПО страны 5 мая 2009 года было подписано открытое соглашение “Об основах взаимодействия власти и организаций гражданского общества Кыргызской Республики”.

21 июля 2008 года был принят закон Кыргызской Республики “О государственном социальном заказе”, в соответствии с которым некоммерческие организации получили возможность принимать уча-

ствие в предоставлении государственных услуг населению путем исполнения социальных проектов за счет государственного гранта. В 2009 и 2010 годах на социальные проекты в Кыргызстане было выделено примерно по 5 млн сомов, в 2011 году – примерно 12 млн сомов.

Как видим, после мартовской революции 2005 года взаимодействие между государством и гражданским сектором активизировалось, но во многом еще носило декларативный характер. К концу периода правления клана Бакиевых стала намечаться конфронтация между гражданским сектором и государством, которая в итоге привела к событиям апреля 2010 года.

После апрельской революции 2010 года в целях согласованного взаимодействия государственных органов и гражданского общества по повышению прозрачности процедур принятия и реализации стратегических управленческих решений указом Президента КР от 29 сентября 2010 года № 212 “О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом” при государственных органах стали создаваться общественные наблюдательные советы, являющиеся консультативно-наблюдательными органами и формирующиеся на основе добровольного участия в его деятельности граждан и представителей гражданского общества.

В течение 2014 года были приняты следующие законы КР: “Об общественных советах”, “О попечительском совете”, “О государственных и муниципальных услугах”.

Взаимодействие гражданского общества и государства согласно редакции Конституции от 27 июня 2010 года, осуществляется и в судебной системе. Так, отбор кандидатур на должности судей осуществляется Советом по отбору судей, который, в свою очередь, согласно статье 95 Конституции КР, формируется из судей и представителей гражданского общества.

Как видим, в стране имеется юридическая база для успешного и эффективного сотрудничества государственных органов и гражданского общества в целях реализации конституционных гарантий. Для внедрения установленных норм в практику взаимодействия государства и граждан и достижения эффективности в этой сфере требуются более гибкие форматы и процедуры обмена мнениями и предложениями.

В процессе своего становления третий сектор Кыргызстана вырабатывает различные методы воздействия на государство, но данное влияние становится возможным, когда неправительственные группы избавляются от имиджа “просителей” и находят верную линию поведения с властями. Взаимоотно-

шения могут развиваться от позиций конфронтации до влияния на решения и далее развиваться в реальное партнерство. Сегодня используются следующие методы воздействия на государство:

- Предоставление квалифицированной информации. НПО часто проводят различного рода исследования и опросы, необходимые им для проведения проектной деятельности. НПО могли бы рассылать результаты своих исследований самым различным структурам, которым предположительно данная информация могла быть полезна, таким образом рекомендуя себя в качестве источника квалифицированной информации.
- Сотрудничество с соответствующими международными организациями. Многие государственные структуры не имеют достаточных ресурсов и знаний, касающихся международных структур, поэтому они готовы сотрудничать с НПО, а НПО имеют реальную возможность пролоббировать свои интересы, используя данное сотрудничество.
- Воздействие через СМИ. Организация просветительских или протестных кампаний через средства массовой информации – уже давно применяемая техника НПО Кыргызстана.
- Участие в работе консультационных государственных органов. Примеры участия НПО в таких совещательных органах приведены выше.
- Лоббирование законопроектов. Одним из наиболее успешных примеров лоббирования законопроекта явилась кампания, организованная ассоциацией “Диамонд” в 2002 году, когда данное НПО в сотрудничестве с Министерством внутренних дел КР и юридическим факультетом Кыргызско-Российского Славянского университета разработали законопроект “О мерах по социально-правовой защите от насилия в семье” и организовали кампанию по его лоббированию. Впервые в стране с помощью женских НПО было собрано 30 тысяч подписей, для того чтобы представить этот законопроект в парламент как гражданскую законодательную инициативу. Законопроект был утвержден законодателями и президентом страны.
- Организация мирных пикетов и других публичных акций. В ситуациях, когда неправительственным организациям не удается привлечь внимание государственных структур и общества к серьезным социальным проблемам, они как крайнюю меру применяют метод организации мирных публичных акций.

Таким образом, в последние годы произошли позитивные изменения во взаимодействии гражданского общества с государственными органами.

Как на региональном, так и на местном уровне начало развиваться реальное взаимодействие между институтами гражданского общества и государственными органами власти при решении социальных проблем.

Гражданское общество в Кыргызстане, имеющее такие особенности, как востребованность, мобильность, социальная направленность деятельности, сильные лидеры, профессиональный потенциал, потенциал творчества, человеческие ресурсы, все больше завоевывает симпатии простых граждан. И, может, это заставляет наше государство задуматься о роли гражданского общества.

#### *Литература*

1. *Сунгуров А.Ю.* Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт / А.Ю. Сунгуров. URL: [http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov\\_modeli.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Sungurov_modeli.pdf)
2. НКО в Кыргызстане. Обзор. Июнь 1998 г. Тереза Меллон. ИНТРАК.
3. *Касыбеков Э.* К вопросу об эффективности НПО / Э. Касыбеков // Третий сектор. 2005. Вып. 1. С. 24–30.
4. *Чолпонкулова А.* Общественно-государственный диалог в Кыргызстане: поиск эффективных форм взаимодействия / А. Чолпонкулова. Бишкек: Кыргызстан, 2006.
5. *Третьяков А.* Гражданское общество и власть. Культура отношений / А. Третьяков // Третий сектор. 2005. Вып. 1. С. 38–45.
6. *Шишкараева Э.Т., Курманов З.К.* Особенности взаимоотношений государственного и неправительственного секторов в Кыргызстане в период 1990–2000 гг. / Э.Т. Шишкараева, З.К. Курманов // Вестн. ПГУ. Сер. гуманитар. 2011. № 1–2. С. 131–138.