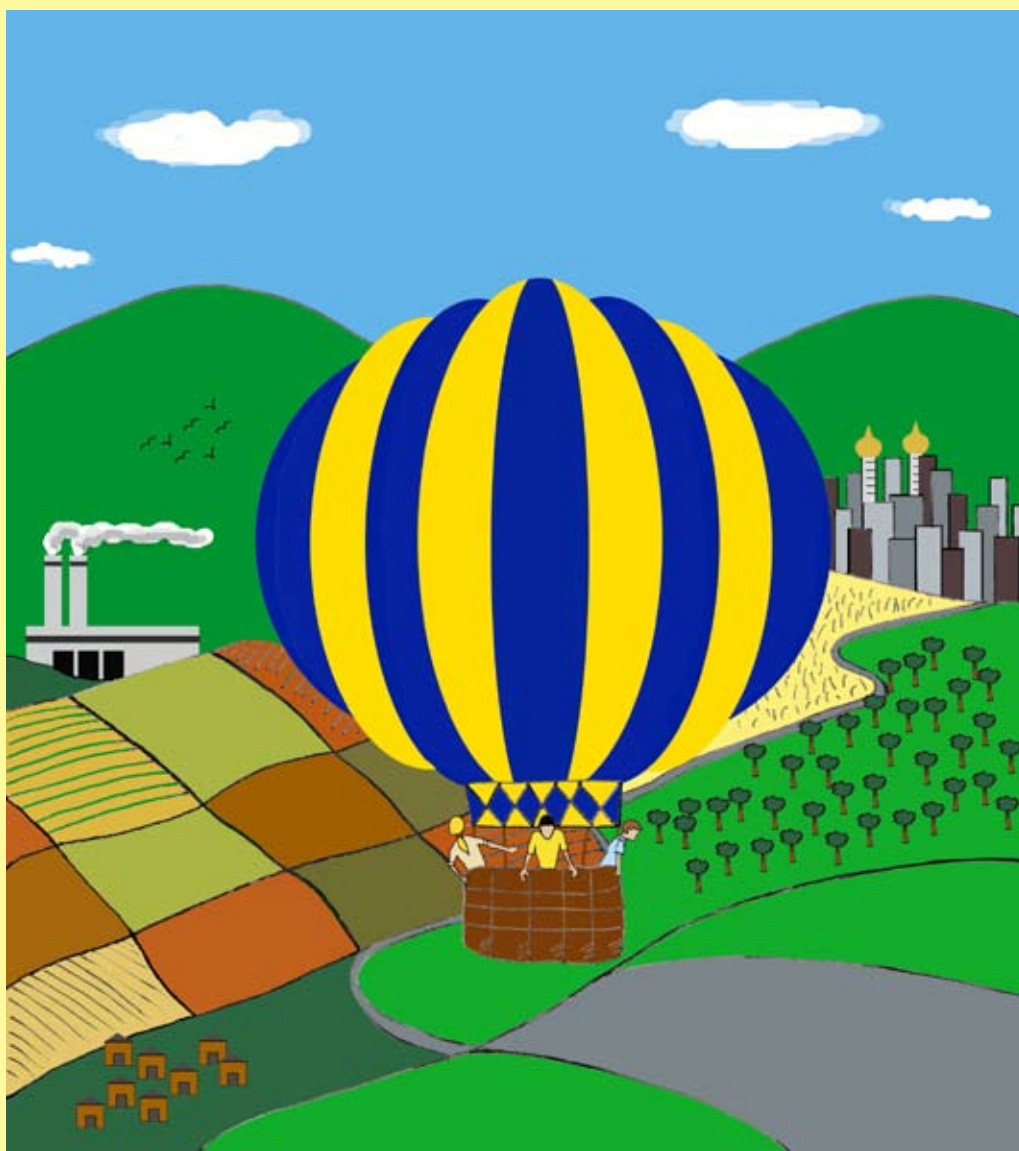


## Средняя Азия: исследуя возможности региона



FREDERICK HADDOX

В новых независимых государствах Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан демократические реформы тормозит центральная государственная власть, которая не желает поступаться своими полномочиями и не спешит избавляться от клановости, этнической и гендерной дискриминации и страха перед умеренными религиозными силами, которые могли бы принести стабильность в этот регион.

Все это затрудняет экономический и социальный прогресс.

В этом выпуске «Государственного управления в переходных экономиках» рассматриваются причины медленного хода перемен в Средней Азии и предлагаются возможные решения проблем этого региона.

Упорное сопротивление тормозит демократию ..... 3

### СТАТЬИ:

Центральное руководство в странах Средней Азии не спешит с переменами ..... 4

Власть кланов тормозит реальные реформы в Кыргызстане ..... 8

«Гендеризация» сферы управления в странах Евразии ..... 15

В Ферганской долине появляются признаки региональной напряженности ..... 20

В страхе перед экстремистами власти заглушают голос умеренных сил ..... 24

Необходимость реформирования государственного аппарата в Кыргызстане ..... 28

Исторические разногласия тормозят переходный процесс в Кыргызстане ..... 32

Помощь ММСР в управлении многонациональными общинами в Средней Азии ..... 35

**ПОСЛЕСЛОВИЕ:** Среднеазиатский проект Института открытого общества ..... 40

## О Программе LGI

Программа «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» (LGI), издатель журнала *Local Governance Brief*, является проектом Института открытого общества, занимающимся международным развитием, исследованиями государственной политики и предоставлением грантов. Ее миссия — поддерживать демократическое и дееспособное государственное управление, преимущественно в странах Южной и Восточной Европы, Кавказа и Средней Азии. Программа LGI поддерживает реформы государственного управления, децентрализацию, совершенствование методов государственного управления и процесса формирования государственной политики.

Одной из наиболее острых проблем, стоящих перед открытым обществом в государствах Центральной и Юго-Восточной Европы, СНГ и других стран, охваченных деятельностью Института открытого общества (OSI), является развитие дееспособного демократического государственного управления. Переходный период богат опытом слабых государств, контролируемых немногочисленными группами, которые используют власть в своих корыстных целях. Качественное государственное управление означает, что институты на центральном и субнациональном уровнях прислушиваются к обществу и консультируются с ним. Предпосылкой является то, что государственные институты хотят развиваться, знают, как это делать, выработали соответствующие прозрачные правила и процедуры, а общество обладает навыками, необходимыми для формулирования и лоббирования своих интересов. С обеих сторон этого «водораздела власти» требуется большая работа по обучению социальным и политическим вопросам. Повышение возможностей обеих сторон находить решения сложных социальных проблем является краеугольным камнем повестки дня Программы LGI.

**LGI, Open Society  
Institute–Budapest**  
Oktober 6 utca 12  
H-1051 Budapest  
Hungary

тел.: (+36-1) 327-3100  
факс: (+36-1) 327-3105

электронная почта: [lgprog@osi.hu](mailto:lgprog@osi.hu)  
веб-сайт: <http://lgi.osi.hu/>

## Наблюдательный совет LGI

**Кеннет Дэйви** (председатель), Институт изучения местного самоуправления, Бирмингемский университет  
**Мишей Калман**, специальный представитель EU в республике Молдова  
**Павел Свяневич**, Университет Варшавы  
**Томаш Судра**, Программа ООН по населенным пунктам  
**Роберт Эбель**, Институт Всемирного банка

## Сотрудники Программы LGI

**Адриан Ионеску**, директор программы  
**Скотт Абрамс**, заместитель директора программы  
**Маша Джорджевич**, руководитель проекта  
**Ирина Файон**, руководитель проекта  
**Мартин Негеле**, руководитель программы  
**Петра Ковач**, руководитель проекта / исследователь  
**Ираклий Рехвишвили**, руководитель проекта  
**Кристоф Золтан Варга**, руководитель проекта LOGIN  
**Виола Зентаи**, руководитель проекта  
**Габриелла Матей**, старший руководитель программы  
**Кристина Мурай**, исполнительный помощник  
**Мариэтта Кляйнайзел**, координатор программы  
**Анжела Радошич**, координатор обучения и логистики  
**Сильвия Шекерес**, координатор программы LOGIN  
**Николетта Надь**, координатор программы  
**Тимеа Тот**, координатор программы  
**Джудит Бенке**, координатор программы  
**Мегэн Симпсон**, исследователь

Журнал «Государственное управление в переходных экономиках» является русской версией издания *Local Governance Brief* — ежеквартальной публикации программы Института открытого общества «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг» (Будапешт, Венгрия)

Главный редактор *Local Governance Brief*: **Петра Ковач**  
Редакционный совет: **Джордж Гесс**, **Виолетта Зентаи**, **Адриан Ионеску**, **Габор Петери**

Редактор: **Том Поппер**

© Осень 2007 Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг / Институт открытого общества, Будапешт

Все права защищены

Мнения, выраженные в *Local Governance Brief*, отражают точку зрения авторов статей и не должны рассматриваться как мнения программы LGI или Института открытого общества

Свои комментарии, предложения и заявки на подписку английской версии направляйте **Петре Ковач** по адресу [kovacsp@osi.hu](mailto:kovacsp@osi.hu)

Журнал «Государственное управление в переходных экономиках» издает Международный центр перспективных исследований (Киев, Украина) при финансовой поддержке Программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственных услуг»

Адрес: ул. Пимоненко, 13а, Киев, Украина, 04050

Телефон: (380-44) 484-4400

Факс: (380-44) 484-4402

Веб-сайт: [www.icps.com.ua](http://www.icps.com.ua)

Перевод: **Наталья Комарова**

Верстка: **Татьяна Иванько**

Отпечатано в Украине, ЗАО «ВИПОЛ»

Тираж 1200 экз. Заказ № 8-171 Л

# Упорное сопротивление тормозит демократию

По сравнению с другими постсоциалистическими странами среднеазиатские республики отличает разочаровывающе медленный прогресс в политической, экономической и социальной сферах.

На местном уровне демократические реформы подавляются сильными центральными органами власти и устаревшими клановыми структурами — силами, способными пресечь свободу слова и увековечить социальную несправедливость. Вдобавок ко всему тяжелое состояние экономики этих стран стимулирует различные злоупотребления, включая эксплуатацию детского труда и дискриминацию женщин. Оправданием для подавления потенциально полезных религиозно-общинных структур служит угроза терроризма.

В этом выпуске *«Государственного управления в переходных экономиках»* исследуются проблемы совершенствования управления в республиках Средней Азии, в частности Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане. Представленный анализ свидетельствует, что органы государственного управления в этом регионе пытаются укрепить свою власть с помощью централизованной, вертикальной формы правления, препятствующей прогрессу на местном уровне. В то же время другие силы в регионе стремятся к разьединению общества.

Возможно, на законодательном уровне центральные органы и делегируют определенные полномочия на места, однако местные органы власти не получают никакого финансирования и не в состоянии выполнять новые функции. В статье Тома Попшера, посвященной децентрализации, местные специалисты рассказывают о стоящей перед регионом двойной задаче: заставить центральные органы управления поделиться властью и обеспечить местные органы достаточными финансовыми и кадровыми ресурсами, чтобы они могли воспользоваться этой властью. Сейчас в Средней Азии даже центральная власть испытывает серьезный дефицит компетентности. Как отмечает Рафис Абазов, советское наследие в виде компетентных кадров госслужащих утрачено, а полноценной замены нет.

Что касается разъединяющих сил, то одну из самых значительных проблем представляют клановость и местничество. Салтанат Бердикеева рассказывает о том, как смена власти в Кыргызстане во время «Тюльпановой революции» привела просто к замене одной группы кланов другой. В своем анализе она показывает,

как клановость стимулирует коррупцию и кумовство, увековечивает ненужные разногласия. В статье Сергея Масаулова тоже отмечается разъединяющее влияние кланов в Кыргызстане, равно как и другого вида расслоения общества, давно упрочившегося в среднеазиатских республиках: пропасти между правящей элитой и обычными гражданами.

Еще одна четкая разделительная линия в среднеазиатском обществе обуславливается гендерными различиями. Мегэн Симпсон отмечает, что государственная власть в этих странах маргинализирует женщин, опираясь на традиции обычного права (часто дискриминационные), отказывает в поддержке женским общественным объединениям и поощряет тенденцию к гендерному неравенству среди должностных лиц.

Существует также и дискриминация по этническому признаку, наиболее заметно проявляющаяся, наверное, в Ферганской долине. Эта территория, населенная представителями многих культур, после распада Советского Союза была разделена между Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном. Статья Анары Табышалиевой посвящена проблемам объединения людей, принадлежащих к разным этническим группам, и обсуждению вопросов, при решении которых местные органы власти должны изменить свои методы работы. Одна из попыток ослабить напряженность в регионе описана и в статье Симпсон, посвященной «Программе управления многоэтничными сообществами», где опыт Юго-Восточной Европы по управлению этнически разнородными территориями предлагается применить в Средней Азии.

Причиной раздоров может быть и религия. Противостояние светской власти и влиятельных религиозных лидеров, начавшееся в советский период, похоже, продолжается и теперь. Под предлогом необходимости противостоять исламским экстремистам правительства подавляют потенциальные стимулы к единству на местном уровне. Как поясняет в своей статье Алишер Хамидов, умеренные религиозные лидеры и исламские объединения — так называемые джамоаты — могли бы способствовать стабильности, столь необходимой населению региона, и появлению местных лидеров.

Чтобы достичь высокого уровня государственного управления и социального развития в Средней Азии, нужно решить целый ряд проблем. В статьях данного выпуска делается попытка обозначить эти проблемы и предложить варианты их решений.

# Центральное руководство в странах Средней Азии не спешит с переменами

Эксперты утверждают: попытки децентрализации в регионе заходят в тупик из-за отсутствия стремления на высшем уровне и отсутствия возможностей на местном

**Том Поппер (Tom Popper)**

Крепко удерживая власть в одних руках, руководители Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, на самом деле, обеспечивают «централизацию» государственного управления в своих странах. Администрации стран этого региона отличаются советским стилем управления, при котором центральная власть устанавливает вертикальный контроль вплоть до самого нижнего уровня — уровня местных органов власти. Но из-за недостаточной компетентности центральной власти этот контроль, как и институты, на которые он опирается, остаются достаточно слабыми.

В этих странах «государство находится в состоянии коллапса», считает Ирина Файон, руководитель проекта, осуществляемого в Средней Азии в рамках программы «Инициатива реформирования местного самоуправления и государственной службы» (LGI).

«Министерства там — это просто места для завязывания и использования личных контактов».

В этой ситуации, говорит Файон, поддержку, оказыва-

емую LGI, Институтом открытого общества и другими донорами, нередко приходится сосредоточивать на развитии компетентности на центральном уровне — перед осуществлением любой децентрализации нужно создать стабильный и компетентный центр. Тем не менее, добавляет Файон, многое можно сделать (и делается) для расширения полномочий органов власти на местах.

«Я считаю, мы должны работать на обоих уровнях — центральном и местном, — говорит Чолпон Ногойбаева, директор программ Кыргызстанского бюро Фонда Сороса. — Главный вопрос заключается в том, когда центральный уровень власти реально поделится полномочиями с местным».

Даже если новые законы официально наделяют местные органы власти более широкими полномочиями, пока еще нет способа обеспечить

*Том Поппер является главным редактором журнала «Государственное управление в переходных экономиках».*

соответствующее этим полномочиям местное финансирование. В результате постсоциалистические демократические реформы, осуществленные во всех странах Центральной и Восточной Европы, очень медленно воплощаются в жизнь в Средней Азии. Пока центральные органы власти не передадут на места реальные финансовые ресурсы, только передача ответственности не имеет смысла.

Тем временем местным органам управления не хватает и кадровых ресурсов, чтобы справиться со своими новыми обязанностями. Им нужно срочно наращивать потенциал. Специалисты по этому региону считают, что демократизация местных органов власти в Средней Азии будет способствовать и стремлению к децентрализации, и появлению возможностей для ее осуществления.

«Мой опыт работы в среднеазиатском регионе подсказывает, что необходимо действовать на обоих уровнях. Обсуждать законодательство надо именно на уровне центрального правительства или парламента», говорит Ондржей Шимек, который до 2005 г. руководил «Инициативой финансовой децентрализации» LGI, а ныне работает для Генерального директората по развитию при Еврокомиссии. «К сожалению, говорит Шимек, центральные органы власти в этом регионе проявляют мало энтузиазма в отношении реформ, а парламенты в странах, где многие законы издаются постановлением правительства, играют довольно незначительную роль».

«В Средней Азии мне часто оказывалось легче работать на местном уровне, — говорит Шимек. — Фонду [Сороса] удалось найти местных руководителей, действительно заинтересованных что-то сделать для региона. У них нет ресурсов, но они на самом деле искренне хотят что-то делать».

## Разные уровни децентрализации

Шимек добавляет, что достижения центральных органов власти в сфере децентрализации различны: «Если говорить о любых реформах, сравнивая между собой страны Средней Азии, то я сказал бы, что все они плохи, но некоторые — хуже других».

Действительно, если говорить о Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане, то наиболее продвинутым в сфере децентрализации выглядит Кыргызстан. Некоторых успехов добился Таджикистан, но в Узбекистане, откуда замкнувшаяся на себе центральная власть изгнала большинство сотрудников международных организаций и доноров (в том числе Институт открытого общества), режим явно не демонстрирует большой заинтересованности в децентрализации или демократизации.

«Я считаю, что все страны Средней Азии, к сожалению, тяготеют к авторитарным методам, включая и Кыргызстан. Но в Кыргызстане гражданское обще-

**«Фонду [Сороса] удалось найти местных руководителей, действительно стремящихся что-то сделать для региона».**  
— Ондржей Шимек

ство и оппозиция могут стать препятствием на пути к авторитарному режиму», говорит Ногойбаева.

Совершенно очевидно, что центральная власть в Узбекистане не желает никаких препятствий своему авторитарному режиму, а апологеты такого подхода, возможно, считают, что сильное центральное руководство необходимо для предотвращения нестабильности и конфликтов в новых государствах этого региона. В Кыргызстане, например, всего два года назад власть была свергнута в результате относительно мирных массовых протестов.

«В Кыргызстане всегда было более открытое общество. Со стороны он часто воспринимается как система, более слабая по сравнению с другими, но я считаю, что это просто система, где допускается больше дискуссий и дебатов», говорит Шимек. Он отмечает, что в Узбекистане типичным примером подавления властью инакомыслящих стали события, происшедшие в мае 2005 г. в Андижане, где протестующие заняли административные здания, а правительственные войска ответили применением силы, убив многих людей и заставив сотни беженцев искать спасения в Кыргызстане.

«После расстрелов в Андижане в Узбекистане действительно воцарилась стабильность, — говорит Шимек. — Но это нельзя назвать нормальными условиями для жизни людей».

Даже в сравнительно открытом обществе Кыргызстана прогресс идет медленными темпами. «Они действительно предприняли некоторые попытки решить проблему децентрализации, — констатирует Шимек. — Но мне кажется, что усилия были сосредоточены в основном на составлении проекта закона о государственном управлении, без разработки какого-либо дополнительного законодательства». По свидетельству Шимека, наиболее медленно происходят сдвиги в сфере децентрализации финансовой системы.

Ногойбаева согласна с тем, что актуальная задача ослабления центральной власти связана с ослаблением тесемок, которыми завязан государственный кошелек. «История децентрализации в Кыргызстане — это история борьбы между двумя системами — старой советской бюджетной и децентрализованной, — говорит она. — Всякий раз, когда доноры или правительственные чиновники пытаются оптимизировать процесс перехода, они сталкиваются с сопротивлением старой системы».

Ногойбаева признает также, что большинству муниципалитетов в Кыргызстане недостает инфраструктуры и компетентности, необходимых для эффективного управления финансами и выполнения всех возложенных на них функций. «Думаю, в действительности они просто для этого не готовы. Но они никогда и не будут готовы, если станут сидеть, сложа руки, — говорит она. — Это ведь главный аргумент противников новой системы: “Как вы это сделаете? Это невозможно!” Это всегда будет невозможно. Мы должны понять, что надо просто взяться за дело».

Чтобы помочь муниципалитетам решить эту задачу, доноры — Институт открытого общества, Программа развития ООН и Всемирный банк — работают над целым рядом проектов по развитию

## OSI в Средней Азии

Учитывая трудности, с которыми сталкивается Средняя Азия, и важность достижения стабильного развития в этом регионе, Институт открытого общества (OSI) разработал широкий спектр проектов и инициатив в данной сфере.

OSI и связанные с ним бюро Фонда Сороса в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане работают с правительствами, неправительственными организациями и международными партнерами над решением некоторых из наиболее тяжелых проблем региона, к числу которых относятся: угрожающий уровень бедности; разрушение систем здравоохранения и образования; этнические и религиозные конфликты; нарушение прав человека и прав женщин; широкое распространение коррупции.

Среди главных задач, поставленных перед собой OSI и бюро Фонда Сороса, следует назвать:

- содействие прозрачности государственных доходов, получаемых от нефтяных компаний и других предприятий добывающей промышленности, с целью снижения коррупции и создания условий для открытого обсуждения использования государственных средств;
- повышение информированности населения о взаимосвязи потребления инъектируемых наркотиков и эпидемии ВИЧ/СПИДа, поддержка проектов, направленных на борьбу с индивидуальными и социальными последствиями потребления наркотиков;
- поддержка местных инициатив по соблюдению права человека и улучшению медицинского обслуживания маргинальных групп населения;
- привлечение внимания общественности к положению этнических меньшинств, молодежи и заключенных;
- выявление репрессивных и недемократичных правовых норм и попытки добиться их изменения или отмены;
- помощь местным и общегосударственным органам власти, испытывающим финансовые трудности, в обеспечении качественного образованием всей молодежи;
- инициирование публичных дискуссий, поощрение соблюдения норм публичной политики, содействие реформированию органов управления на местном и национальном уровнях;
- введение обновленных курсов общественных наук и обеспечение перевода важнейших учебных пособий;
- содействие повышению статуса женщин;
- поддержка независимых средств массовой информации;
- повышение роли культуры как одного из средств самовыражения.

О повышенном внимании OSI к этому региону свидетельствует его новая инициатива под названием Central Eurasia Project (см. последнюю стр. обложки).

Дополнительную информацию об этой деятельности можно получить по адресу: <http://www.soros.org/initiatives/regions/central-eurasia>.

Больше информации о Central Eurasia Project содержится на: <http://www.soros.org/initiatives/cep>

местных кадровых ресурсов. Кыргызстанское бюро Фонда Сороса провело курсы подготовки для местных выборных должностных лиц, чтобы помочь им научиться решать местные административные задачи. «Значительная часть этого проекта была посвящена в вопросам бюджета и местных финансов», говорит Ногойбаева.

Мэров двух крупнейших городов Кыргызстана — столичного Бишкека и южного Оша — назначает центральное правительство. На местных выборах избирают только советы этих городов, так что учебный проект Кыргызстанского бюро Фонда Сороса был ориентирован на членов городских советов и других администраторов. «В Оше, — рассказывает Ногойбаева, — наш учебный курс посвящен применению новых информационных технологий в государственных учреждениях, а в Бишкеке — новой жилищной политике».

### **Развитие потенциала в Таджикистане**

Проекты, рассчитанные на местный уровень, оказались эффективными и в Таджикистане. Там, по свидетельству Шимека, в рамках LGI был запущен ряд успешных программ, ориентированных на местное экономическое развитие и на развитие у местных органов управления навыков во всех видах администрирования. «Я убедился, что в Таджикистане на местном уровне действительно кое-что меняется к лучшему, — говорит Шимек. — Но он все еще остается очень централизованным государством. А если начинаешь говорить о децентрализации, они всегда отвечают: “У нас только что была гражданская война”».

В 1992 г., со вступлением Таджикистана в постсоветский период, напряженность между принадлежащими к старой гвардии региональными правящими элитами и лишенными гражданских прав регионами, а также сторонниками демократических либеральных реформ и кое-как организованными

исламистами переросла в гражданскую войну. Другие воюющие стороны и вооруженные банды, расплывшиеся в этом хаосе, были скорее олицетворением крушения центральной власти, чем представителями каких-либо политических сил. Достигнутое в 1997 г. соглашение о мире стабилизировало государственную власть в Таджикистане, а руководство страны укрепило свои позиции благодаря международному признанию и поддержке, полученным за содействие вторжению США в Афганистан в 2001 г.

Однако человеческие и материальные потери в результате продолжительного конфликта сильно затормозили осуществление реформ, констатирует Зухра Халимова, директор Таджикского бюро Фонда помощи Института открытого общества (Tajikistan OSIAF). «Любая гражданская война несет с собой разрушения, — говорит она. — Мы потеряли очень много времени».

Как и в Кыргызстане, муниципальные органы Таджикистана имеют слишком ограниченные

возможности, чтобы справиться с децентрализацией. По словам Халимовой, именно дефицит компетентности является наибольшим препятствием: «Добиться политической воли на центральном уровне — самая легкая часть процесса. Нужна не только политическая воля. Будем реалистами — как эту децентрализацию осуществить?... Мы сознаем, что потенциал на местах, к сожалению, еще далек от должного уровня».

Таджикское бюро OSIAF попыталось решить эту проблему с помощью ряда учебных проектов, рассчитанных на муниципальные органы и людей, которые будут в них работать. Например, программа LGI совместно с бюро работала над внедрением проекта «Стратегия социально-экономического развития малых городов Таджикистана», целью которого было помочь городам в разработке стратегических планов развития. При этом упор делался не на мэров, назначаемых президентом Таджикистана и представляющих центральную власть, а на местные советы, депутаты которых избираются на местах и поэтому представляют самую децентрализованную форму власти. Таким образом, в оценке потребностей и разработке стратегий развития принимали участие советы примерно 30 городов.

«Этот проект открыл нам глаза и фактически побудил к более тесному сотрудничеству с местными советами, — говорит Халимова. — Они становятся активнее, подключая к работе общественные организации и бизнес. Определяя круг собственных потребностей, они проделали огромную работу».

Как отмечается в годовом отчете Таджикского бюро OSIAF за 2006 год, доноры проявляли гораздо большую готовность помогать именно тем муниципалитетам, которые четко формулировали свои проблемы и предлагали варианты их решения. «За два года участия в проекте город Табошар Согдской области сумел привлечь более 2 млн. долларов инвестиций. Город Сомоньен в Рудакийском районе привлек представителей бизнеса и общественности к решению проблем ирригации и водоснабжения, инвестировав в эти проекты более 100 тыс. долларов», сообщает в годовом отчете.

Достигнув этих первых успехов, LGI приступила ко второму этапу проекта, в котором участвуют муниципалитеты, успешно завершившие первый этап.

Еще один проект, поддерживаемый Таджикским бюро OSIAF, помог внедрить программу «Магистр общественного здравоохранения» в государственном медицинском университете в Душанбе. Участниками программы, рассчитанной на подготовку выпускников с навыками, необходимыми для руководства больницами в Таджикистане, стали около десяти студентов. По словам Халимовой, этот проект приобрел популярность и представляется удачной моделью для будущей работы, поскольку на всех уровнях управления осознается необходимость в развитии административных способностей. «Я думаю, из-за того, что децентрализация — это политическая цель, люди ее избегают, — говорит она. — Публичное же администрирование — совсем другое дело... Все понимают необходимость развития соответствующих способностей».

**«Нужна не только политическая воля. Будем реалистами — как эту децентрализацию осуществить?... Мы сознаем, что потенциал на местах, к сожалению, еще далек от должного уровня».**  
— Зухра Халимова

**Потребность в поддержке и руководстве**

Учитывая положительное отношение к развитию потенциала в области публичного администрирования, Халимова надеется, что ей удастся оказать поддержку целому ряду проектов в этой сфере. Сегодня, говорит она, вопрос заключается в том, последует ли центральное руководство (а значит, и местные органы власти) американской или же европейской модели публичного администрирования. В вопросе координации действий от доноров можно просить многого, но как минимум им следует постараться сформулировать какую-то единую идею. «Было бы хорошо, чтобы доноры достигли такой степени согласованности, когда все органы управления поймут, что с ними говорят об одном и том же и теми же словами». Складывается впечатление, говорит Халимова, что в нынешней ситуации доноры предлагают такое разнообразие методов реформирования, что «правительство выбирает не тот, который даст лучшие результаты, а тот, который лучше финансируется».

Ногойбаева соглашается с тем, что среднеазиатские правительства не всегда следуют наилучшим методам, и отмечает нехватку хороших примеров для подражания. «Украина и Грузия хорошо понимают, в каком направлении следует развиваться и какие реформы предпринимать, в том числе по децентрализации», говорит Ногойбаева, подчеркивая, что эти страны следуют европейским представлениям о реформах. «К сожалению, у Кыргызстана нет в Азии образца либерального толка для подражания. Наши соседи — не Евросоюз, а Россия, Таджикистан и Узбекистан, а также Китай, который не отличается большим либерализмом».

Именно поэтому, считает Ногойбаева, так называемая «Тюльпановая революция» в марте 2005 г., когда оппозиционные группы сместили правительство бывшего президента Аскара Акаева, не принесла с собой реформ, на которые многие надеялись. Критики теперешней власти утверждают, что она так же коррумпирована, как и предыдущая, а нынешнее руководство едва пережило собственный кризис в ноябре 2006 г., когда участники масштабных демонстраций вышли на улицы с требованием перемен. Массовые протесты в Бишкеке и по всей стране стали для сегодняшней администрации настоящим бедствием.

«Я считаю, что “Тюльпановая революция” не повлияла на процесс децентрализации. Это был параллельный процесс, потому что к децентрализации приступили еще в начале 1990-х годов», говорит Ногойбаева. По ее мнению, в результате смены руководства пришли новые кадры, которые точно так же не желают поступаться властью, сосредоточенной в центре: «Кое-кто в правительстве не приемлет децентрализацию и хотел бы повернуть этот процесс обратно — к тому, что было несколько лет назад».

Как и Халимова, Ногойбаева считает, что международным донорам, предоставившим львиную долю

использованных правительствами региона средств, следует помочь в управлении процессом. «Во-первых, чрезвычайно важно поддержать гражданское общество — не только неправительственные организации, но и всевозможные местные группы. Во-вторых, доноры должны настойчиво подталкивать правительства к выполнению взятых на себя обязательств по демократизации», говорит Ногойбаева и добавляет, что государства этого региона подписали много международных договоров, касающихся прав человека и демократии, но без давления со стороны доноров они не станут их выполнять.

Шимек высказывает мнение, что донорам стоит заняться пропагандой общих целей — более открытого общества, а значит, и децентрализации власти. «Децентрализация — не самоцель. Это попытка добиться более взвешенного принятия решений, более эффективного расходования средств, добиться гарантий того, что люди будут получать именно те услуги, которые им нужны».

Однако Шимек предостерегает доноров от попыток установить направление реформ. «Доноры здесь для того, чтобы помочь процессам, происходящим в стране. Никто, в общем-то, не считает, что у нас есть точный план, как двигаться вперед, — говорит он. — Есть совершенно разные пути решения проблемы децентрализации. Я считаю, что все зависит от самой страны. Будучи донорами мы можем попытаться стимулировать проведение этих дискуссий [о децентрализации]. Но как только решение будет принято, мы должны будем готовы помочь с его выполнением».

Обсуждение вопроса о децентрализации власти продолжается, и в странах Средней Азии сами муниципалитеты пытаются продвинуть его вперед. Поскольку чиновники муниципального уровня не имеют права подавать законодательные предложения в парламент, они сформировали объединения, которые могут лоббировать в парламенте необходимые изменения.

Давление со стороны местных чиновников и доноров, потребность в более эффективном государственном управлении — все это, казалось бы, подталкивает регион к большей децентрализации власти и большей демократии на местном уровне. Но, как отмечает Ногойбаева, для перемен, очевидно, еще не настала пора. «Я не уверена, что это будет скоро, но в течение средне- или долгосрочного периода мы увидим прогресс. Я оптимистка», говорит она.

Хотя на первый взгляд ситуация в Средней Азии не вселяет большого оптимизма, импульс к изменениям, зарождающийся в регионе, позволяет надеяться, что когда-нибудь управление там будет менее централизованным.

**«К сожалению, у Кыргызстана нет в Азии образца либерального толка для подражания. Наши соседи — не Евросоюз, а Россия, Таджикистан и Узбекистан, а также Китай, который не отличается большим либерализмом».**  
— Чолпон Ногойбаева

# Власть кланов тормозит реальные реформы в Кыргызстане

Причиной беспорядков в ноябре 2006 г. и «Тюльпановой революции» 2005 г. было недовольство народа кумовством и неэффективным управлением, которому способствует клановая структура власти

**Салтанат Бердикеева**

Бурные события, произошедшие в 2005–2006 гг. в Кыргызстане, стали результатом продолжавшейся несколько лет деградации государственного управления, все более утрачивавшего легитимность, кризиса власти и провалов в экономике. К числу факторов, способствовавших накоплению этих проблем, следует

**К числу главных причин правительственных кризисов, пережитых страной в последнее время, относятся растущие проявления семейственности и кумовства во власти.**

отнести такие особенности местной культуры как клановость и местничество.

Прочность клановой солидарности и местничество благоприятствуют расцвету кумовства, коррупции и раздоров в стране, столкнувшейся с угрозой потен-

циального кризиса и крушения. Они также весьма отрицательно сказываются на государственном управлении, развитии экономики и вообще любых попытках государственного строительства.

Последний кризис власти в Кыргызстане, случившийся в ноябре 2006 г., был порожден не только расколом между исполнительной и законодательной ветвями власти из-за конституционной реформы и неспособности нового правительства осуществить обещанные им преобразования, но и всплеском семейственности и кумовства во власти. Те же проблемы были актуальны и при предыдущем правительстве, а нынешнее руководство, похоже, собирается повторить ошибки своих предшественников.

*Салтанат Бердикеева является сотрудником фирмы Davis Manafort (США), занимающейся политическим консультированием. Она написала ряд аналитических статей по проблемам политики, экономики и безопасности в ее собственной стране — Кыргызстане, а также других постсоветских странах. В Джорджтаунском университете (Вашингтон) Салтанат Бердикеева получила степень магистра в области исследований безопасности.*

Влиятельность кланов в Кыргызстане уходит корнями далеко в историю. Связи, укрепившиеся на почве семейственности или землячества, сохраняли свою способность влиять на власть даже в советскую эпоху. Анализ нынешней ситуации в Кыргызстане подтверждает отрицательное влияние клановости и местной лояльности на все уровни политической, экономической и общественной жизни. Немедленные меры по ослаблению всепроникающего характера этих связей должны включать в себя конституционную реформу, которая восстановила бы баланс между парламентом и исполнительной властью. Реформы нужны и в сфере государственной службы, и в правилах для политических партий, которые сейчас не имеют собственных платформ и подчиняются кланам.

Клановый подход глубоко укоренился в киргизском обществе, и для изменения этой системы понадобится время. Однако нынешнее правительство пока не проявило никакой заинтересованности в том, чтобы хотя бы начать проведение таких реформ.

Вместо того, чтобы дать народу возможность начать жизнь с чистого листа (на что все наделись, когда в марте 2005 г. революция свергла предыдущее правительство), нынешнее руководство Кыргызстана предложило стране фактически то же самое. Растущие проявления кумовства и клановости в новой власти вызывают гнев и в народе, и в оппозиции. Оппозиционные деятели заявляют, что президент Курманбек Бакиев узурпирует «власть на местах», опираясь на «клановую форму правления». Почвой для этих утверждений послужило, прежде всего, назначение президентом Бакиевым двух своих братьев на дипломатические посты, а двух других — на руководящие должности в местных администрациях. Пятый брат, бывший заместитель главы Службы национальной безопасности, был уволен в сентябре 2006 г. из-за скандала, связанного с его участием в фабрикации уголовного дела против известного лидера оппозиции<sup>1</sup>.

Нарастает возмущение и в связи с семейным бизнесом Бакиева. Особенно это касается его сына Максима. Критики открыто осуждают то, что они назвали «максимизацией» страны, — все большее расширение деловой деятельности Максима Бакиева в стране и за ее пределами<sup>2</sup>. Имеются сведения, что он инвестировал 25 млн. долларов в латвийскую экономику<sup>3</sup>. Депутаты парламента и лидеры оппозиции задаются вопросом, «откуда у молодого бизнесмена такое количество денег, и почему он не декларировал свое доходы и, следовательно, не платил налоги»<sup>4</sup>. Следует отметить, что недовольство президентом Бакиевым со стороны некоторых оппозиционных деятелей, которые раньше поддерживали его и фактически привели к власти, отчасти объясняется тем,

что они не получили важных постов и тем самым выпали из эшелонов власти.

Клановые и семейные связи стали для элиты эффективным средством укрепления фундамента власти. Амбициозные политики часто преуспевают не потому, что предлагают заманчивые политические планы, а потому, что связаны с определенными кланами или местностями, или потому, что проявляют лояльность к правящей элите. Все эти проблемы благополучно произрастают в среде, для которой характерны политический вакуум и затянувшаяся борьба за власть.

### **Исторический контекст клановости в Кыргызстане**

Понятие киргизского клана метко определила Кэтлин Коллинз: «Неформальный общественный институт, в котором реальное или мнимое родство, основанное на кровных или брачных узлах, составляет главную связь между членами»<sup>5</sup>. Хотя современные киргизы представляют собой достаточно монолитную группу с общей историей, языком, этнической принадлежностью и культурой, клановое деление общества сохранилось, и принадлежность к клану является важной составляющей идентичности многих жителей Кыргызстана. Клановые структуры — неотъемлемая часть киргизских традиций. Согласно историческим исследованиям, киргизский этнос сформировался на основе сорока родственных, но отдельных племен, в каждом из которых имелись собственные подгруппы. Об этом говорится и в национальном эпосе о Манасе — герое, который, согласно легенде, боролся за объединение киргизских племен в IX веке. Некоторые ученые считают, что эти племена «объединяли скорее мнимые, чем реальные родственные связи»<sup>6</sup>.

До того, как этот регион вошел в состав Советского Союза, клановые образования были обычными формами «социально-политической организации в Средней Азии»<sup>7</sup>. Досоветское киргизское общество, состоявшее из рассеянных по всей стране кочевых групп, не было национальным государством в современном понимании этого слова. У этого общества не было ни четко обозначенной территории, ни центральной государственной власти, ни официальных институтов. Свою современную форму киргизское государство, которое вряд ли можно было назвать единой нацией, обрело после образования в 1936 году Кыргызской ССР.

Киргизское общество сформировалось из трех основных клановых объединений, известных под названием «крыльев»: Онг-каната (правого крыла), Сол-каната (левого крыла) и Ичкилика (не принадлежащего ни к одному из крыльев)<sup>8</sup>. К этим крыльям до сих пор имеют отношение многие из киргизов. Левое крыло состоит из семи кланов, живущих на севере и западе страны, а правое — всего из одного клана, Адыгына, базирующегося в южном Кыргызстане<sup>9</sup>. В группу Ичкилик, оплот которой находится на юге страны, входит много кланов, причем «некоторые из них не киргизского происхождения, но сегодня все они заявляют о своей киргизской идентичности»<sup>10</sup>. Внутри этих основных группировок есть еще много

более мелких кланов, и некоторые из них и их лидеры пользуются наибольшим влиянием.

В современном Кыргызстане промышленность, учебные заведения и административная власть сосредоточены на севере и, в частности, в столице — Бишкеке. Юг страны остается аграрным, менее индустриализированным и более приверженным религии. Тогда как северные территории и их население формировались под сильным влиянием России, южные, в свою очередь, в социальном, политическом и экономическом плане были связаны с областями, находящимися в сегодняшних Узбекистане и Таджикистане. Попытки северной политической элиты устранить конкуренцию и сохранить контроль над ресурсами и распределением власти по всей стране вызвали возмущение южных кланов, которые сегодня пытаются добиться большего представительства в государственной власти.

Советская национальная политика была ориентирована на ослабление традиционных способов формирования объединений в Средней Азии. Однако до тех пор, пока киргизская правящая элита сохраняла лояльность к Москве, на некоторые важные аспекты, например, на клановый, неформальный, покровительственный стиль правления, закрывали глаза. Осуществлявшаяся советской властью модернизация киргизского общества не уменьшила влияния кланов, с которыми отождествляли себя многие, и которые представляли собой «широкую сеть горизонтальных и вертикальных родственных связей»<sup>11</sup>. Клановые структуры левых крыльев господствовали над Кыргызстаном и состязались друг с другом за власть и в советскую, и в постсоветскую эпоху. Северный клан Бугуу контролировал страну в первые годы советской власти, но после его ослабления в результате сталинских чисток 30-х годов основная власть перешла к клану Сарыбагыш<sup>12</sup>, из которого происходит и бывший президент Кыргызстана Аскар Акаев. В стремлении удержать власть он опирался на поддержку северных кланов, в том числе клана своей жены Майрам, хотя у него были сторонники в правительстве и среди выходцев с юга.

Московское «непрямое управление» государствами-сателлитами через представителей титульной нации давало правящей элите и могущественным кланам Кыргызстана возможность продвигать свою родню в систему<sup>13</sup>. То, что в советское время проблемам клановости практически не уделялось внимания, стало источником многих неприятностей в сегодняшнем Кыргызстане.

Продолжающееся влияние кланов и региональных группировок в Кыргызстане объясняется еще и тем, что государство модернизировалось не путем эволюционного процесса постепенных трансформаций. Фактически за довольно короткий промежуток времени произошел скачок от феодальной структуры общества к коммунизму. И хотя пребывание в Советском Союзе внесло существенные изменения в формирование киргизского общества, эти изме-

**Северный клан Бугуу контролировал страну в первые годы советской власти, но после его ослабления в результате сталинских чисток 30-х годов основная власть перешла к клану Сарыбагыш.**

нения проникли не слишком глубоко, и менталитет людей во многом остался прежним, досоветским. Клановость по большей части отрицательно сказывается на современном Кыргызстане, отражаясь не только на социальных условиях, но и на политическом процессе и экономическом развитии. И хотя влияние клановости на политический процесс является лишь одной из причин затянувшегося политического кризиса, ее можно причислить к наиболее существенным факторам.

### **Многоуровневое влияние клановости**

Клановость, разлагавшая и ослаблявшая государственную власть в Кыргызстане в советский период, продолжает порождать те же проблемы и сегодня. Благодаря ей вся страна пронизана коррупцией и кумовством, в ней почти не действует принцип верховенства права. Коллинз считает, что идея «стабильности кадров», выдвинутая Леонидом Брежневым в период его почти четвертьвекового правления, предусматривала игнорирование системы неформальных, покровительственных отношений, сложившейся в Средней Азии и других республиках, пока они оставались в политическом подчинении у Москвы<sup>14</sup>. В результате из-за этой ситуации было все труднее обеспечивать политическую преемственность, поскольку в структуре власти Кыргызстана, как и других среднеазиатских стран, отсутствовала система «сдержек и противовесов», то есть соответствующих политических механизмов, гарантирующих мирную и прозрачную передачу власти<sup>15</sup>. Считается, что приходу к власти бывшего президента Аскара Акаева,

последовавшему за распадом СССР, по крайней мере отчасти способствовала мощная поддержка северных кланов под руководством северянина Чингиза Айтматова — широко известного и уважаемого писателя<sup>16</sup>.

**Выборы в парламент дают оппозиционным группам возможность бороться за власть, используя свои связи с поддерживающими их кланами.**

Неформальные отношения, основанные на покровительстве, и соперничество между кланами пропитали официальные институты и ослабили их. Особенно ярко клановая политика проявляется в законодательной власти. Парламентские выборы не отличались прозрачностью потому, что избиратели предпочитали голосовать за людей, которые ассоциировались у них с собственным регионом или кланом. Одной из неоспоримых причин кланово-регионального подхода к голосованию является отсутствие у большинства политических партий четкой идеологии и платформы. Но ему способствуют и более проблемные факторы — например, коррупция и политизация страны на основе регионально-кланового деления и конкуренции. Вследствие этого избиратели часто игнорируют политические планы и реформаторские предложения, выдвигаемые кандидатами в депутаты.

Выборы в парламент дают оппозиционным группам возможность бороться за власть, используя свои связи с поддерживающими их кланами. Например, сильную поддержку в южных избирательных округах имеют такие известные политики и парламентарии, как Адахан Мадумаров, Азимбек Бекназаров,

Омурбек Текебаев, Абсамат Масалиев, Бектур Асанов, Дооронбек Садырбаев и Исмаил Исаков.

Различия в проявлении политической лояльности и преданности не ограничиваются предпочтением того или иного регионального клана. Между разными кланами одного региона могут существовать разногласия, которые отражаются и на голосовании избирателей. Ярким примером стали первые в Кыргызстане (и Средней Азии) выборы в местные органы самоуправления, состоявшиеся в декабре 2002 г. Согласно президентскому указу, местные руководители должны были избираться, а не назначаться губернаторами областей. К сожалению, и эти выборы продемонстрировали, что решающим фактором для избирателей являются не политические принципы, а кровное родство, тем самым «еще раз доказав непреходящую силу клановой солидарности в киргизском обществе»<sup>17</sup>. В некоторых округах победили представители важных киргизских кланов<sup>18</sup>. Выборы проходили в напряженной обстановке, нередко давая повод опасаться силовых конфликтов между кандидатами<sup>19</sup>. Благодаря малым размерам избирательных округов кандидаты имели тесные контакты с избирателями через членов семьи или друзей, способствовавших их победе<sup>20</sup>.

Примерно такие же результаты можно было наблюдать и после местных выборов в декабре 2005 г. Местные политические аналитики отмечали, что на этих выборах влияние кровных или семейных связей преобладало над такими соображениями, как принадлежность к той или иной партии, наличие партийной платформы и идеологии. Только пять процентов из более чем «1500 кандидатов были выдвинуты политическими партиями на 369 мест в сельских и городских органах управления»<sup>21</sup>. Влияние киргизских кланов было менее ощутимым в этнически смешанных округах, но даже там нередко оказывалось, что победители прибегали к «явно “клановым” методам обеспечения поддержки»<sup>22</sup>. Взятки, подкуп избирателей тоже были весомым фактором в «завоевании» голосов в некоторых округах, особенно среди бедных слоев населения. Подобное имело место не только на выборах в местные органы, но и во время общенациональных парламентских и президентских выборов<sup>23</sup>.

Разлагающее влияние кланово-местнической системы проникло и в исполнительную ветвь власти. Несмотря на постоянную риторику о профессионализме, компетентности и оплате труда госслужащих в соответствии с их заслугами, бывший президент Акаев, пытаясь сохранить власть, сам попал в сильную зависимость от узкого круга близких друзей и северных кланов. Благодаря огромным полномочиям, которые предоставила исполнительной власти киргизская конституция, президент Акаев имел право назначать премьер-министра и министров (с последующим утверждением парламентом), а также региональных и местных руководителей, формируя таким образом всю систему государственной власти. Акаев имел также право по своему усмотрению распределять общественные блага, и главными получателями таких благ, как говорят, были северные кланы — Кемины, Айтматовы и Сарыгуловы, а также клан жены Акаева<sup>24</sup>.

Коррупция и клептократия сверху донизу стали главными причинами политического и экономического кризисов акаевского режима и в конечном итоге привели к его падению. Недавние расследования, позволившие определить размеры финансовых и имущественных владений семьи Акаева, выявили многочисленные факты противозаконной деятельности, приносившей невероятные доходы. Семья Акаевых контролировала весь крупный бизнес в стране и подозревалась в участии в отмывании денег<sup>25</sup>. После революции правительство Бакиева объявило, что «две трети всех собранных налогов поступали не в бюджет государства, а в так называемый семейный фонд Акаевых»<sup>26</sup>. Оно обвинило также зятя Акаева, Адила Тойгонбаева, в прикарманывании 16,5 млн. долларов, полученных от сделок по поставке топлива на авиабазу США в аэропорту «Манас» через компанию «Аалам Сервис».

Стычки между безоружным гражданским населением и властями в южной провинции Аксы весной 2002 г., приведшие к гибели шестерых людей, показали, что причиной ожесточения на юге было не только пренебрежение правительства к проблемам региона, но и «акаевская политика назначения на должности политических протезов с последующим быстрым перемещением их на ключевой пост губернатора Ошской области»<sup>27</sup>. Тот факт, что все пятеро побывавших на этом посту за время независимости были с севера, стал главной причиной недовольства южан<sup>28</sup>. Внезапные изменения состава правительства и постоянная замена чиновников вошли у руководства Кыргызстана в привычку. Это наносит серьезный удар по государственному управлению, так как госслужащие, не имеющие уверенности в завтрашнем дне, а значит, и стимула эффективно работать, проявляют склонность к коррупции и тем самым способствуют росту недоверия общества к власти<sup>29</sup>.

Семейственность и непрозрачная кадровая политика существуют и в других составляющих государственной системы. Налоговые органы, таможня, различные государственные учреждения пронизаны кумовством и коррупцией<sup>30</sup>. Среди кадров, которые подбираются для этих прибыльных заведений, преобладают этнические киргизы — прежде всего благодаря родственным связям и солидарности киргизов, не допускающих к власти представителей других этнических групп. Продолжая практику неопотизма, нынешнее руководство фактически воспроизводит акаевский стиль правления, а, следовательно, столкнется с таким же кризисом власти<sup>31</sup>.

### **Сегодняшняя, послереволюционная ситуация**

После революции к проблемам, связанным с кланово-региональными разногласиями, добавился тайный сговор между представителями организованной преступности и государственными чиновниками. Столкнувшись с жестокой борьбой за власть и внутренними раздорами, нынешнее руководство оказалось неспособным не только объединить сильно политизированную и разобщенную страну, но и решить проблему роста преступности.

На фоне растущего криминалитета легитимность и прозрачность самой государственной власти все больше вызывает сомнения. К факторам, ослабляющим нынешнюю администрацию, можно отнести внутреннее соперничество, а также систему правления исполнительной ветви власти, при которой поддержку оказывают по принципу лояльности или наличия родственных связей. Дуумвират премьер-министра Кулова и президента Бакиева, имена которых во время президентских выборов 2005 г. стояли в одном списке кандидатов, был задуман с целью предотвратить насилие в стране, оказавшейся на грани нестабильности накануне революции марта 2005 г.<sup>32</sup> Этот дуумвират столкнулся с кризисом в ноябре 2006 г., когда народ потребовал либо проводить реформы, либо уходить. В декабре того же года Кулов подал в отставку и начал формирование собственной оппозиционной коалиции, которая сейчас является одним из элементов местного политического ландшафта. Недовольство правлением Бакиева со стороны общественности и оппозиции подогревалось отсутствием обещанных реформ, ухудшением экономического положения, предполагаемыми связями между криминалом и политиками, а также сообщениями о процветании кумовства и коррупции в высших эшелонах власти.

Бакиева со всех сторон обвиняли в поощрении кумовства и клановости. Ведущие политики-северяне, покинувшие правительство Бакиева, заявляют, что администрация занимается «не чем иным, как заполнением правительства своими людьми, чтобы не допустить остальных»<sup>33</sup>. Почти как прежний президент Акаев, Бакиев раздает важные посты своим родственникам и сторонникам, явно пытаясь установить контроль над севером страны и укрепить собственную власть<sup>34</sup>. Одним из своих братьев, Марата, он назначил послом в Германии, другого, Адыла — советником киргизского посла в Китае по вопросам экономики и инвестиций, младшего брата Яныша — первым заместителем главы национальной службы безопасности<sup>35</sup>.

В начале сентября 2006 г. Яныш был уволен с должности президентским указом — предположительно за участие в фабрикации обвинения против одного из ведущих оппозиционных деятелей Омурбека Текебаева, которого арестовали в Варшавском аэропорту с 695 граммами героина в багаже. «Документ, в котором утверждалось, что [Яныш Бакиев] приказал подбросить наркотики в багаж Текебаева», нанес еще один удар по сомнительной легитимности правительства Бакиева и способствовал затяжному политическому кризису<sup>36</sup>. В сентябре 2005 г. киргизы, живущие в Европе, обратились к правительству с посланием, в котором выразили свой протест против «распространения племенного подхода к формированию государственных кадров». Они протестовали, в частности, против назначения брата Бакиева на должность посла в Германии<sup>37</sup>.

Сына Бакиева Максима оппозиция подвергла резкой критике за «контролирование всего круп-

**Оппозиция обвинила семью Бакиева в коррупции и в установлении такого же режима семейного правления, как и при предыдущем президенте.**

ного бизнеса в стране»<sup>38</sup>. Во время недавних акций протеста Роза Отунбаева выразила недоумение, откуда у Максима Бакиева 25 млн. долларов, тогда как его отец за год до того говорил Отунбаевой, что у него нет денег на «Тюльпановую революцию» 2005 г.<sup>39</sup> Оппозиция обвинила семью Бакиева в коррупции и в установлении такого же режима семейного правления, как и при предыдущем президенте. Один из активных оппозиционеров, Алмазбек Атамбаев, сказал: «Снова тот же Акаев, только с другой прической»<sup>40</sup>.

Похоже, однако, что склонность Бакиева к семейственности и клановости объясняется не только его стремлением приобрести влияние в условиях яростной борьбы за власть с парламентом и конкуренции с бывшим премьер-министром Куловым. На самом деле слабость Бакиева — результат его зависимости от людей, которые его поддерживают, и перед которыми он вынужден заискивать, чтобы держать в страхе оппозицию. Как считает Валентин Богатырев, оппозиция делится на четыре группы: 1) сторонников бывшего президента Акаева; 2) бизнесменов эпохи Акаева, которые сохраняют контроль над экономикой; 3) чиновников эпохи Акаева, которые могли бы остаться у власти; 4) радикальных революционеров<sup>41</sup>. Все эти силы разными методами действуют против Бакиева, который, по мнению Богатырева, является компромиссной фигурой, вынужденной постоянно маневрировать. Поэтому Бакиев и вынужден раздавать должности своим сторонникам<sup>42</sup>. Тот факт, что некоторые не получили ожидаемых ключевых постов, может быть одной из причин их недовольства властью и решения присоединиться к оппозиции.

Семейственность и благоприятствование частным интересам в высших эшелонах власти полностью противоречат идее демократической формы правления, основанной на меритократии, и усугубляют тот порочный круг кумовства, фаворитизма и коррупции, против которого так выступали в свое время революционные силы.

### **Выводы и рекомендации**

Политические разногласия и «перетягивание каната» в правительстве, стимулируемые влиянием региональных, клановых и других частных интересов, предвещают возникновение в Кыргызстане еще больших проблем. Бакиев постоянно ругает парламент, обвиняя его в неэффективности, обструкционизме, политических раздорах и преследовании некоторыми депутатами личных интересов<sup>43</sup>.

Мало того — в условиях хаотической послереволюционной обстановки политические разногласия и склоки в органах власти играют на руку криминальным силам и лидерам кланов, которые и дальше будут извлекать выгоду из ситуации, добиваясь лояльности от ближайшей родни и бедноты обещанием общественных благ, которые не в состоянии предоставить государство. Разногласия на кланово-регио-

нальной почве неизбежно усилятся, если государство не обеспечит отдаленным, бедным районам страны необходимой социальной помощи, инфраструктуры и доступа к общественным благам. Государственная власть будет и дальше слабеть по мере того, как криминальные силы будут подтачивать шаткую легитимность системы, почти целиком опирающейся на сеть покровителей. Непрозрачность власти будет способствовать дальнейшей криминализации и коррумпированности сверху донизу.

Именно поэтому реальные реформы и изменения должны начинаться с самого верха. Только эффективная, подотчетная и ответственная государственная власть может объединить страну и уменьшить влияние таких деструктивных факторов, как местничество, клановость и преступность. Способность правительства к объединению страны зависит прежде всего от восстановления доверия общества к официальным институтам и от коренного реформирования государственных органов. Попытки решить проблему государственного управления в Кыргызстане будут успешными только в том случае, если они станут частью более всеобъемлющих реформ, так как эти проблемы взаимосвязаны.

Например, Кыргызстан не сможет стать по-настоящему демократическим государством без соответствующей системы «сдержек и противовесов» в правительстве. Искажение этой системы позволило сосредоточить власть в руках немногочисленной элиты, которая обслуживает исключительно собственные интересы и стремится к сохранению своих полномочий. Такая ситуация способствует укреплению кумовства, коррупции и сговора с криминальными элементами во всей системе. Точно так же без неукоснительного соблюдения принципов верховенства права и прозрачности власти невозможно провести какие-либо существенные реформы в любой сфере общественной жизни — будь то в государственных органах или в экономике.

Первым шагом в восстановлении доверия общества к власти и в решении системного политического кризиса должна стать конституционная реформа. Слишком долгое отсутствие консенсуса и затянувшаяся борьба за политическую власть уже привели к обострению разногласий и в самой власти, и в обществе, которое за ней стоит. Сильную президентскую систему следует заменить президентско-парламентской, чтобы обеспечить сбалансированное распределение полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти. Чисто парламентская форма правления, наверное, будет все же преждевременной для страны, где такой большой вес имеют личности и связи между ними, а партии — основа функционирования парламентской системы — пока остаются слабыми, разрозненными и не имеют перспективных программ. При таких обстоятельствах в слабой парламентской системе могут взять верх частные интересы представителей кланов или регионов.

Для усиления парламента необходимо пересмотреть закон о политических партиях. Сегодняшний закон довольно слаб, так как в нем нет четких критериев жизнеспособности и последовательности политических партий. Как отмечает Отунбаева,

**Разногласия на кланово-региональной почве неизбежно усилятся, если государство не обеспечит отдаленным, бедным районам страны необходимой социальной помощи, инфраструктуры и доступа к общественным благам.**

в Кыргызстане довольно легко создать политическую партию, имея группу в десяток человек, тогда как в Казахстане, например, пройти государственную регистрацию может только партия, насчитывающая не менее 50 тыс. членов<sup>44</sup>. Усовершенствование закона о политических партиях позволит в будущем создать в Кыргызстане более сплоченную и зрелую оппозицию. Эти и другие реформы должны основываться прежде всего на принципах верховенства права и подотчетности, что поможет ослабить влияние клановости и местничества в эшелонах власти.

Вторым шагом в завоевании общественного доверия должно стать реформирование государственного управления, которому за время независимости не уделялось большого внимания. Это упущение имело следствием не только неэффективность, коррупцию и двойные стандарты в правительстве — оно помешало также проведению ключевых экономических реформ. Из-за большого несоответствия между решениями правительства и их воплощением в жизнь государству следует использовать в процедуре принятия решений новые подходы, создав единую систему контроля и оценки<sup>45</sup>.

Фактически одной из главных проблем администрации Бакиева, вызывающих наибольшую озабоченность общественности, является его кадровая политика — политика благоволения к старой элите акаевских времен и к родственникам и сторонникам самого Бакиева<sup>46</sup>. Следуя примеру центрального руководства, некоторые местные органы власти тоже возглавляют представители сильных группировок, основанных на родственных связях, и их ближайшие друзья.

Даже при надлежащем рассмотрении предложений по такому реформированию для ослабления влияния клановости понадобятся время и определенная модернизация. Проведение обширных реформ в политической системе, государственном управлении и экономике, конечно, может сократить спектр кланово-местнических влияний, однако в той или иной форме эти явления, несомненно, еще долго будут существовать в Кыргызстане. Проблема в том, что клановость и местничество глубоко укоренились в большей части киргизского общества. Постепенно ослабить это деление общества помогут только интенсивная урбанизация и развитие страны, когда представители разных кланов и регионов начнут смешиваться и осовремениваться в условиях городской жизни.

## Литература

- Abazov, Rafis. «Kyrgyzstan and Issues of Political Succession», *Russia and Eurasia Review*, The Jamestown Foundation, Volume 2, Issue 11 (May 27, 2003).
- Alpamyshov, Adilet. «Five brothers and two sons of the president of Kyrgyzstan nettle the opposition», Ferghana.ru, October 23, 2006. (<http://enews.ferghana.ru/article.php?id=1660>)
- Amanov, Taalibek. «Kyrgyzstan Rocked by Smear Scandal», IWPR, September 16, 2006.
- Беседа автора с Валентином Богатыревым, вице-президентом исследовательского центра «Восток», 16 апреля 2006 г.
- Collins, Kathleen. «The Logic of Clan Politics: Evidence from the Central Asian Trajectories», *World Politics*, January 2004, 56.
- Collins, Kathleen. «Clans, pacts, and politics in Central Asia», *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 3, July 2002.
- «Ethnic Kyrgyz set to picket embassy in Germany against “tribalism”», *Belyy parokhod*, September 7, 2005.

- «К.Бакиева критикуют за то, что его братья занимают высокие посты», *Общественный рейтинг*, 12 декабря, 2005.
- Khamidov, Alisher. «Kyrgyzstan's unrest linked to clan rivalries», EurasiaNet.org, June 5, 2002. ([http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060502\\_pr.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060502_pr.shtml))
- Koichumanov, Talaibek; Joomart Otorbayev, S. Frederick Starr, «Kyrgyzstan: the path forward», *Silk Road Paper*, Central Asia-Caucasus Institute, November 2005.
- «Kyrgyzstan: Instability in the Wake of “Revolution”», *Stratfor*, April 11, 2005.
- «Kyrgyzstan: A Faltering State», International Crisis Group, Asia Report # 109, December 2005.
- «Kyrgyz President's Brother Appointed To High Security Post», RFERL, March 2, 2006.
- «Kyrgyzstan: Revolution Revisited», EurasiaNet, 2006. ([http://www.eurasianet.org/kyrgyzstan/reportcard/is\\_sue4.shtml](http://www.eurasianet.org/kyrgyzstan/reportcard/is_sue4.shtml))
- Kyrgyzstan — A Country Study, Based on the Country Studies Series by Federal Research Division of the Library of Congress. (<http://www.countrydata.com/cgi-bin/query/r-7659.html>)
- «Kyrgyzstan: Is the president losing interest in constitutional reform?» EurasiaNet.org, August 25, 2005. (<http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav082505.shtml>)
- «Kyrgyzstan's Chronic Complications», *Power and News Internet Report*, March 18, 2005, ([http://www.pinr.com/report.php?ac=view\\_printable&report\\_id=280&language\\_id=1](http://www.pinr.com/report.php?ac=view_printable&report_id=280&language_id=1))
- Kyrgyz Weekly, October 29 — November 4, 2006. (<http://kyrgyz-weekly-e.livejournal.com/2050.html>)
- Kimmage, Daniel. «Kyrgyzstan: Follow the money — the Akaev investigation», RFERL, May 4, 2005.
- «На митинге в центре Бишкека лидеры оппозиции требуют немедленной оставки президента» [Opposition Leaders Demand Immediate Resignation of the President at a Meeting in Central Bishkek], Ferghana.ru, November 11, 2006. (<http://www.ferghana.ru/article.php?id=4681>)
- Orozobekova, Cholpon. «Kyrgyzstan: Clan Loyalties Mar Local Elections», *Institute for War and Peace Reporting*, January 18, 2002.
- Orozobekova, Cholpon. «Kyrgyzstan's Clannish Voters», *Institute for War and Peace Reporting*, December 23, 2005.
- Pannier, Bruce. «Kyrgyzstan: President Warns Parliament Over “Course of Confrontation”», EurasiaNet.org, February 3, 2006.
- Виталий Пожарский, «Роза Отунбаева: Не до революции! Нам бы сплоченную оппозицию создать», Интервью с Розой Отунбаевой, *Дело номер*, 1 марта, 2006.
- «Rampant corruption makes Kyrgyzstan a “faltering state”», EurasiaNet.org, December 21, 2005. (<http://www.eurasianet.org/departments/business/articles/eav122105.shtml>)
- Saidazimova, Gulnara. «Kyrgyzstan: Pro-Presidential Forces Emerge Strong From Elections», RFERL, March 14, 2005.
- Soltobayev, Aziz. «New authorities blame Akaev's rule for economic downfall and corruption», *Central Asia — Caucasus Analyst*, Johns Hopkins University, May 4, 2005.
- Temirkoulov, Azamat. «Tribalism, social conflict and the state-building process in Kyrgyz Republic», *Forum*, Institute for East-European Studies. (<http://www.oei.fuberlin.de/Outnow/boi21/pdf/forum%20temirkoulov.pdf>)

## Примечания

- Adilet Alpamyshov, «Five brothers and two sons of the president of Kyrgyzstan nettle the opposition», Ferghana.ru, October 23, 2006. <http://enews.ferghana.ru/article.php?id=1660>
- «Kyrgyzstan: Revolution Revisited», EurasiaNet, 2006. <http://www.eurasianet.org/kyrgyzstan/reportcard/issue4.shtml>
- Kyrgyz Weekly, October 29 — November 4, 2006. <http://kyrgyz-weekly-e.livejournal.com/2050.html>
- Там же.
- Kathleen Collins, «Clans, pacts, and politics in Central Asia», *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 3, July 2002, pp. 137–152.
- Azamat Temirkoulov, «Tribalism, social conflict and the state-building process in Kyrgyz Republic», *Forum*, Institute for East-European Studies, p. 94. <http://www.oei.fu-berlin.de/Outnow/boi21/pdf/forum%20temirkoulov.pdf>
- Kathleen Collins, «The Logic of Clan Politics: Evidence from the Central Asian Trajectories», *World Politics*, January 2004, 56, 2, p. 138.

- 8 Клановое деление киргизов на левое и правое крылья не имеет ничего общего с западным пониманием принадлежности к различным сегментам политического спектра на основе определенного набора политических принципов и ценностей.
- 9 Alisher Khamidov, «Kyrgyzstan's unrest linked to clan rivalries», EurasiaNet.org, June 5, 2002. [http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060502\\_pr.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060502_pr.shtml)
- 10 Kyrgyzstan — A Country Study, Based on the Country Studies Series by Federal Research Division of the Library of Congress. <http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-7659.html>
- 11 Kathleen Collins, «Clans, pacts, and politics in Central Asia», *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 3, July 2002, pp. 137–152.
- 12 Alisher Khamidov, «Kyrgyzstan's unrest linked to clan rivalries», EurasiaNet.org, June 5, 2002. [http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060502\\_pr.shtml](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav060502_pr.shtml)
- 13 Kathleen Collins, «Clans, pacts, and politics in Central Asia», *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 3, July 2002, pp. 137–152.
- 14 Kathleen Collins, «The Logic of Clan Politics: Evidence fro the Central Asian Trajectories», *World Politics*, January 2004, 56, 2, p. 239.
- 15 Rafis Abazov, «Kyrgyzstan and Issues of Political Succession», *Russia and Eurasia Review*, The Jamestown Foundation, Volume 2, Issue 11 (May 27, 2003).
- 16 Kathleen Collins, «The Logic of Clan Politics: Evidence fro the Central Asian Trajectories», *World Politics*, January 2004, 56, 2, p. 241.
- 17 Cholpon Orozobekova, «Kyrgyzstan: Clan Loyalties Mar Local Elections», *Institute for War and Peace Reporting*, January 18, 2002.
- 18 Там же.
- 19 Там же.
- 20 Cholpon Orozobekova, «Kyrgyzstan: Clan Loyalties Mar Local Elections», *Institute for War and Peace Reporting*, January 18, 2002.
- 21 Cholpon Orozobekova, «Kyrgyzstan's Clannish Voters», *Institute for War and Peace Reporting*, December 23, 2005.
- 22 Там же.
- 23 Gulnara Saidazimova, «Kyrgyzstan: Pro-Presidential Forces Emerge Strong From Elections», RFERL, March 14, 2005; «Kyrgyzstan's Chronic Complications», *Power and News Internet Report*, March 18, 2005, [http://www.pinr.com/repor t.php?ac=view\\_printable&report\\_id=280&language\\_id=1](http://www.pinr.com/repor t.php?ac=view_printable&report_id=280&language_id=1)
- 24 Kathleen Collins, «The Logic of Clan Politics: Evidence fro the Central Asian Trajectories», *World Politics*, January 2004, 56, 2, p. 250.
- 25 Daniel Kimmage, «Kyrgyzstan: Follow the money — the Akaev investigation», RFERL, May 4, 2005.
- 26 Aziz Soltobaev, «New authorities blame Akaev's rule for economic downfall and corruption», *Central Asia — Caucasus Analyst*, Johns Hopkins University, May 4, 2005.
- 27 Alisher Khamidov, «Kyrgyzstan's Unrest Linked to Clan Rivalries», EurasiaNet.org, June 5, 2002.
- 28 Там же.
- 29 Talaipek Koichumanov, Joomart Otorbayev, S. Frederick Starr, «Kyrgyzstan: the path forward», *Silk Road Paper*, Central Asia-Caucasus Institute, November 2005 p. 16.
- 30 Azamat Temirkoulov, «Tribalism, social conflict and the state-building process in Kyrgyz Republic», *Forum*, Institute for East-European Studies, p. 96. <http://www.oei.fu-berlin.de/Outnow/boi21/pdf/forum%20temirkoulov.pdf>
- 31 For more information on President Bakiev's governance, see «Kyrgyzstan: Is the president losing interest in constitutional reform?» EurasiaNet.org, August 25, 2005. <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav082505.shtml>; Bruce Pannier, «Kyrgyzstan: president warns parliament over "course of confrontation"», EurasiaNet.org, February 24, 2006. <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp020406.shtml>; «На митинге в центре Бишкека лидеры оппозиции требуют немедленной отставки президента», [Opposition Leaders Demand Immediate Resignation of the President at a Meeting in Central Bishkek], Ferghana.ru, November 11, 2006. <http://www.ferghana.ru/article.php?id=4681>
- 32 «Kyrgyzstan: A Faltering State», International Crisis Group, Asia Report #109, December 2005, p. 2.
- 33 «Kyrgyzstan: Instability in the Wake of "Revolution"», *Stratfor*, April 11, 2005.
- 34 Там же.
- 35 «К.Бакиева критикуют за то, что его братья занимают высокие посты», *Общественный рейтинг*, 12 декабря, 2005; «Kyrgyz President's Brother Appointed To High Security Post», RFERL, March 2, 2006.
- 36 Talaipek Amanov, «Kyrgyzstan Rocked by Smear Scandal», IWPR, September 16, 2006.
- 37 «Ethnic Kyrgyz set to picket embassy in Germany against "tribalism"», *Белый парокход*, September 7, 2005.
- 38 Adilet Alpamysh, «Five brothers and two sons of the president of Kyrgyzstan nettle the opposition», Ferghana.ru, October 23, 2006. <http://enews.ferghana.ru/article.php?id=1660>
- 39 Там же.
- 40 Там же.
- 41 Из беседы автора с Валентином Богатыревым, вице-президентом исследовательского центра «Восток», 16 апреля 2006 г.
- 42 Там же.
- 43 Bruce Pannier, «Kyrgyzstan: President Warns Parliament Over "Course of Confrontation"», EurasiaNet.org, February 3, 2006.
- 44 Виталий Пожарский, «Роза Отунбаева: Не до революции! Нам бы сплоченную оппозицию создать», Интервью с Розой Отунбаевой, *Дело номер*, 1 марта, 2006.
- 45 Talaipek Koichumanov, Joomart Otorbayev, S. Frederick Starr, «Kyrgyzstan: the path forward», *Silk Road Paper*, Central Asia-Caucasus Institute, November 2005 p. 27.
- 46 Виталий Пожарский, «Роза Отунбаева: Не до революции! Нам бы сплоченную оппозицию создать», Интервью с Розой Отунбаевой, *Дело номер*, 1 марта, 2006.

# «Гендеризация» сферы управления в странах Евразии

Игнорирование гендерных проблем сводит на нет попытки проведения демократических реформ в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане

**Мегэн Симпсон (Meghan Simpson)**

Упорная тенденция игнорировать гендерные проблемы и препятствовать равному участию женщин и мужчин в управлении ограничивает возможности демократических реформ в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане. Не уделяя должного внимания гендерным вопросам, государство тем самым ограничивает потенциальный вклад всех граждан в построение процветающего демократического общества.

Общий обзор положения дел в трех среднеазиатских государствах свидетельствует о заметном гендерном влиянии на успехи и провалы в демократическом реформировании общества. Новое разделение труда по полу в рыночной экономике привело к тому, что женщины заполнили нижнюю часть пирамиды малого бизнеса в качестве базарных торговцев. Следствием гендерного разделения труда на политической арене стало преобладание мужчин в официальных государственных структурах и политических партиях, а женщин — в общественных организациях. В условиях постсоветской экономической неопределенности, растущей бедности и политической нестабильности женщины очутились в водовороте дискуссий об их месте в обществе, их работе и в конечном итоге — праве распоряжаться собственным телом. Прежний образ советский женщины — матери-труженицы — уступил место сумбуру соперничающих друг с другом представлений: женщина как мать и хранительница национальной культуры; женщина как модель идеального гендерного распределения ролей (часто основанная на воссоздании старых религиозных и культурных взглядов); и, наконец, совсем недавно провозглашенная феминистская модель женщины как полноценного и равноправно-

*Мегэн Симпсон, редактор этого выпуска «Государственного управления в переходных экономиках», является кандидатом философских наук на кафедре гендерных исследований Центрально-европейского университета в Будапеште (Венгрия) и научным консультантом Инициативы реформирования органов местного самоуправления и государственной службы (LGI). В настоящее время работает над проектами LGI в сфере этнического многообразия в Средней Азии и руководит изданием еженедельника LGI, посвященного вопросам многоэтничности. Она участвует в исследованиях и проектах в Средней Азии с 2000 г.*

го члена общества. Несоответствия между прежними и вновь восстановленными формами управления, опирающимися на обычаи, порождают риск полного гендерного дисбаланса в доступе к управлению или правам. Публичное и частное в повседневной жизни женщины разделены глубокой пропастью. Женщины спешат (или их вынуждают) воспользоваться новыми возможностями в политической, общественной и экономической жизни, бросая тем самым вызов идеологическим стереотипам, согласно которым место женщины — дома, в семье.

К числу конкретных гендерных проблем в сфере государственного управления в Средней Азии можно отнести отсутствие государственной поддержки женских гражданских и общественных объединений, тенденцию к половому неравенству среди должностных лиц и расчет на обычное право, которое нередко оказывается дискриминационным. Главные участники процесса демократического реформирования — правительства, местные и международные организации — должны нести ответственность за нарушение гендерного равновесия в обществах, в которых они работают. Но сначала они обязаны осознать связь между гендером и управлением, а также увидеть пути наиболее эффективного решения проблемы дисбаланса в этой сфере.

Хотя основная масса написанного о государстве и управлении в Средней Азии отличается странной гендерной слепотой, тщательное изучение материалов все же позволяет сделать вывод, что политика и практика государственных институтов в этом регионе несут на себе сильный гендерный отпечаток. Система управления в значительной степени строится на конституировании различий по полу, явно или неявно отводя мужчинам и женщинам разные роли — в политической, социальной и экономической сферах. Решения о распределении общественных услуг (например, пенсионного обеспечения или медицинского обслуживания) очень часто принимаются на основе гендерных признаков и их связи с другими аспектами личности.

В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, как и во многих обществах, переживающих период глубоких политических, экономических и социальных реформ, категория «женщина» стала чем-то вроде главной арены, где обсуждаются традиция и модернизация, узакониваются новые государственные устройства и восстанавливаются древние обычаи. Соображения национальной идентичности, особенно когда они основаны на «исконных» этнических

**Государство не поддерживает женские объединения, существует гендерное неравенство среди должностных лиц, а все еще применяемые законы обычного права иногда носят дискриминационный характер.**

узах или культурной уникальности, могут навязывать брачные союзы или определять правовой статус детей, таким образом устанавливая или восстанавливая границы того или иного сообщества. Публичное обсуждение таких дискуссионных вопросов, как репродуктивные права, трудоустройство и даже стиль одежды, часто происходит в сугубо женской среде. Подобная изоляция не позволяет женщинам ощутить себя полноценными и полноправными гражданами и всегда представляет серьезную опасность для принципов равенства, представительства и свободы, развиваемых в процессе демократизации.

### **Широкие перспективы переходных экономик**

Во время Четвертой всемирной конференции по проблемам женщин, состоявшейся в Пекине в 1995 г., правительства Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана взяли на себя обязательство работать над решением гендерных проблем. Все они подписались также под Конвенцией об устранении дискриминации женщин (CEDAW). Каждая страна разработала собственный национальный план действий или аналогичный стратегический подход в рамках политики, направленной на выполнение международных обязательств<sup>1</sup>.

Однако политика и связанные с ней программы должным образом не воплощались в жизнь — из-за финансовых трудностей, пробелов в законодательстве, несогласованности в применении законов и других проблем. Логическим результатом судебных реформ не стало официальное признание дискриминации женщин в правоприменении и судебной практике. Конституции предусматривают защиту от дискриминации по гендерному признаку, но в них

отсутствует определение дискриминации. И только немногие работники правоприменительных или судебных органов обладают знаниями или опытом, необходимыми для распозна-

ния и борьбы с актами дискриминации, особенно когда речь идет об их собственном поведении. В судопроизводстве наблюдается весьма ограниченная восприимчивость к специфически женским проблемам. Отсутствует, например, признание страха перед насилием на гендерной основе и сексуальными домогательствами.

Роль пола и его проникновение во все сферы выработки политических решений вообще мало осознаются. Правительства редко вкладывают средства в проведение всесторонних анализов социальных и гендерных последствий разработанных ими стратегий и программ. Серьезные инициативы по «гендеризации» политики в основном являются следствиями нажима со стороны международных или местных общественных организаций. В то время как сферы, связанные с задачами программы «Цели развития тысячелетия»<sup>2</sup>, лучше финансируются партнерами, и им уделяется некоторое внимание, политическая воля к решению гендерного вопроса в целом и к ускорению реализации соответствующих нацио-

нальных планов вообще отсутствует. В следующих разделах мы рассмотрим конкретные пути гендерных изменений в сфере управления.

### **Гендерные пробелы в управлении**

Женщины сыграли активную и очевидную роль в смягчении обстановки в бурные времена, наступившие после краха социализма в Средней Азии, пополнив ряды появившихся в этих странах неправительственных организаций. В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане начало зарождаться живое, развивающееся и все более организованное гражданское общество, одним из компонентов которого стали многочисленные местные, сугубо женские общественные организации. В связи со снижением роли государства женские НГО взяли на себя задачу по обеспечению социальных услуг, ранее предоставлявшихся государством, включая образование и медицинское обслуживание. Некоторые НГО учредили региональные сети, другие установили тесные связи с международным женским движением — прежде всего в рамках «Пекинской платформы действий» и (все чаще) «Целей развития тысячелетия».

Местные НГО, нередко в сотрудничестве с государственными органами, начали на региональном уровне совместную работу над такими общими гендерными проблемами, как насилие против женщин, торговля женщинами и детьми, ВИЧ/СПИД, низкий уровень участия женщин в политике в масштабах всего региона, нынешние и потенциальные последствия возрождения патриархальных порядков. Международные организации также способствовали повышению их компетентности в вопросах определения стратегических интересов и проведения пропагандистских кампаний в таких важных для гендерного равенства сферах, как обучение избирателей и женское лидерство.

В некоторых случаях государство признает потенциальный вклад НГО, руководимых женщинами или занимающихся женским вопросом. Иногда должностные лица консультируются с ними по вопросам выработки политики и законодательства. Например, в Таджикистане при подготовке проекта «Закон о гендерном равновесии» проводились консультации с женскими организациями. В Кыргызстане Национальный совет по делам женщин, семьи и гендерных проблем установил связь с несколькими НГО, намекнув о готовности к максимальному сотрудничеству<sup>3</sup>.

Тем не менее, в целом кооперация между НГО и государством остается слабой, почти не имея официальных механизмов для обеспечения обмена информацией и сотрудничества. И что самое важное — в то время как женские НГО процветают, роль женщин в государственных институтах остается ограниченной.

### **Переход без женщин?**

Отказ от советской системы квот привел к резкому снижению представительства женщин в государственных институтах всех уровней, в частности в выборных органах<sup>4</sup>. В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане женщины занимают менее четвер-

**Конституции предусматривают защиту от дискриминации по гендерному признаку, но не содержат определения дискриминации.**

ти «высших» государственных должностей — таких, как министр и замминистра. На этом уровне государственного управления женщины сосредоточены в основном в министерствах образования, культуры, здравоохранения, труда и социальной защиты. Вообще же на всех уровнях наблюдается значительное преобладание мужчин, что свидетельствует о преимущественно мужском составе кадров служащих, из рядов которых затем выходят «высшие» и «руководящие».

В Кыргызстане на парламентских выборах, следовавших за политическими событиями 2005 г., из 397 кандидатов женщины составляли менее 10%, из них только трое прошли во второй тур. В Таджикистане в первом после провозглашения независимости Верховном совете республики женщин-депутатов было всего 3,9% (девять из 230 депутатов), что целиком отражает отношение к участию женщин в принятии решений в тот беспокойный период. Хотя доля женщин во всех сферах руководства постепенно повышается (27% всех глав сельских администраций и 43% всех заместителей — женщины), представительство женщин на высших уровнях государственного управления остается тревожно низким<sup>5</sup>.

Ограниченное присутствие женщин в государственных органах является отражением структурных изменений, происшедших в выборных системах и экономике. Эти изменения привели к вытеснению женщин из процессов приватизации и распределения собственности, к сосредоточению ресурсов в руках мужчин. Сближение бизнеса и государственных структур дало бизнес-элитам (преимущественно мужчинам, как главам семей) немалую власть.

В среднеазиатских странах сложилась тенденция, при которой официальные и неофициальные элиты используют понятия «обычай» и «традиция» в качестве политических инструментов, устанавливая с их помощью границы внутри общества и узаконивая распределение власти. В условиях политической, экономической и социальной нестабильности в политику проникают принципы солидарности по клановому, этническому или региональному признаку. Политические объединения, процедуры и назначения часто основываются не на профессиональных качествах людей, а на личных связях. В этих условиях гендерные проблемы становятся стратегическими средствами достижения целей, намеченных группами или их лидерами.

Манипулирование гендерными вопросами недавно ярко проявилось в Кыргызстане. В 2005 г., незадолго до решающих выборов, пропрезидентские партии вместе с ЦИК начали энергично призывать к соблюдению принципов гендерного равенства и обсуждению «потребностей женщин»<sup>6</sup>. Эти партии использовали «женские проблемы» в собственных интересах — чтобы собрать дополнительные голоса. Женщины-кандидатки от правящих партий преподносились избирателям как «представительницы всех женщин». Власти оказывали давление на женские организации и междупартийные гендерные проекты, добиваясь от них оказания поддержки пропрезидентским кандидаткам.

В результате этой деятельности женщины-кандидатки стали просто политическим инструментом, а гендерные проблемы свелись к политической риторике. Избирательная кампания имела разрушительные последствия для отношений НГО с государством и обществом, породив недоверие к женским организациям как к политическим партиям. Этому способствовали также утверждения о врожденной неспособности женщины играть в правительстве какую бы то ни было роль, кроме роли «женщины».

### **Обычное право и местные институты**

Сложность проблемы «гендер и власть» особенно ярко проявляется, когда речь идет об институтах, поддерживающих традиционные представления и обычаи. В государствах Средней Азии официальное, писаное право и право, основанное на обычае, в значительной степени совпадают. Обычное право и применяющие его институты разнятся в зависимости от общины. Многие в этом виде права происходят от местных норм поведения, следствием которых для человека является либо позор, либо почет.

Обычное право влияет на применение и внедрение правовых норм относительно земельных прав, на разрешение местных споров, на степень соблюдения местными жителями норм писаного права. Исследования подтверждают, что институты сельского уровня пользуются большим авторитетом у местных жителей и считаются ответственными за этих жителей. Местные лидеры, особенно старейшины, и связанные с ними институты пользуются уважением, к ним обращаются за разрешением споров и за руководством внутренней жизнью общины.

Институты, применяющие обычное право, являются серьезным источником гендерной несправедливости в сфере управления. Во всем регионе, особенно в сельских местностях, наблюдается стремление к внутрисемейному улаживанию конфликтов. Как правило, обращение с жалобой в официальный суд сопряжено для женщины с большими сложностями и большой вероятностью общественного осуждения. Помимо возможных неприятностей, связанных с «вынесением сора из избы», обращению женщин в официальные инстанции препятствует и их физическая удаленность от этих инстанций, и невозможность распоряжаться финансами<sup>7</sup>.

В местных источниках надсемейной власти преобладают мужчины. Во многих частях Таджикистана самоорганизация общин сельских и городских поселений традиционно имела форму советов граждан — «махалла». Эти советы организовывали различные общественные мероприятия и обеспечивали место, где старейшины и мужчины-главы семейств обсуждали и решали местные проблемы и конфликты. Суды старейшин — обычное явление для всего региона, иногда в их состав включают и женщин. Задача этих судов — улаживать и контролировать конфликты. Мечети тоже служат местами обсуждения общественных проблем, однако чаще всего — без участия женщин.

**Как правило, обращение с жалобой в официальный суд сопряжено для женщины с большими сложностями и большей вероятностью общественного осуждения.**

Хотя роль и полномочия этих гражданских институтов со временем менялись, преобладание мужчин в них сохранилось до сих пор. Между тем последние программы повышения роли женщин в управлении, усиленно поддерживаемые международными организациями, ориентированы в основном на НГО, занимающиеся гражданским просвещением, вопросам участия в политике и правами женщин. Такая поддержка может привести к тому, что уровень местного управления так и останется мужской вотчиной.

Демократическими можно считать те институты сельского уровня, где чиновники и судьи достаточно часто избираются или назначаются народом. Именно им должна адресоваться помощь международных организаций как истинно «местным» формам самоуправления. Однако на этой основе поддержка оказывается институтам, способствующим гендерному дисбалансу в органах местного управления. Существует также опасность, что эти органы будут принимать решения, исходя из личных прихотей, отдавая предпочтение членам определенных кланов или этнических групп. Это следует принимать во внимание при разработке проектов, направленных на поддержку и укрепление способности сельских общин к самостоятельности. Кроме того, местным руководителям часто не хватает элементарной юридической подготовки и информации, из-за чего они не всегда могут прибегнуть к помощи писаного права, даже если и хотят этого.

**На восприятие программ помощи, их корректировку и адаптацию к конкретным условиям влияют обстоятельства, сложившиеся в той или иной стране.**

Точно так же способность женщин пользоваться своими юридическими правами зависит от того, насколько они и их сограждане осведомлены об этих правах, а также от возможности получить помощь

более высокопоставленных или более образованных людей и от готовности пойти вразрез с традициями обычного права.

### **Возможности и препятствия**

Следует отметить, что, говоря о гендерных проблемах управления в трех новых независимых государствах, мы не пользуемся огульным «среднеазиатским» подходом и учитываем нюансы, существующие внутри этих государств и за их пределами, местную специфику в методах управления и особенности связей и взаимодействий. Но при этом чрезвычайно важно не ограничиваться выявлением «местных препятствий» на пути демократических реформ и объяснением некоторых порядков «культурой» и «традицией», поскольку эти понятия не являются чем-то неизменным. Инвестирование средств в содействие правильному управлению должно предусматривать многообразие как процесс.

Международное сообщество правительственных и неправительственных организаций, заимодателей и доноров нередко пыталось влиять на ход постсоветских реформ через женщин и их организации. В предлагаемых ими программах предусматривались самые разнообразные цели: гендерное равенство и права человека, развитие гражданского общества,

улучшение здравоохранения и социального обеспечения женщин, а также решение таких конкретных проблем, как безработица, бедность в семьях, направленное на женщин насилие и сексуальные домогательства.

Но программы эти действуют не в вакууме. На их восприятие населением, корректировку и адаптацию к конкретным условиям влияют обстоятельства, сложившиеся в той или иной стране. Эффективность международной помощи в развитии и осуществлении демократических реформ зависит от способности Запада понимать местные особенности и гибко реагировать на их многообразие. Ведь «переход» касается не только политической системы и экономики. Общественные отношения между мужчинами и женщинами, молодыми и старыми, богатыми и бедными тоже меняются. Международная помощь невольно вносит свой вклад в «минное поле» трансформаций, влияя на каждый аспект жизни постсоветских государств.

Проведение реформ требует всестороннего анализа социальных и гендерных последствий осуществляемой политики и контроля за выполнением имеющихся программ. Это даст уверенность в том, что все предпринимаемые меры отвечают как требованиям справедливости, так и местным условиям. Анализ социально-гендерных последствий реализуемых стратегий и программ должен касаться всех сфер жизни, он должен стать составной частью реформ, осуществляемых при поддержке международных агентств по развитию. Только тогда можно быть уверенными в том, что эта помощь не будет способствовать сохранению и тем более закреплению гендерного дисбаланса — например, путем оказания поддержки дискриминационным «традициям» с намерением вписать их в «народные» формы управления.

Регулярные консультации с НГО, руководимыми женщинами, тоже помогут выявлению гендерных проблем и постоянному обновлению информации. Для этого необходимо поддерживать связи между этими организациями с одной стороны и государством и обществом — с другой. Исходя из того, что в ближайшие годы женщины, очевидно, по-прежнему будут преобладать в рядах НГО, очень важно содействовать инициативам, способствующим консенсусу относительно характера гражданского общества и, в частности, роли НГО в управлении государством. Это поможет отвести от них лишние подозрения и укрепит их позицию посредника в диалоге между государством и обществом, тем самым позволив женщинам играть ключевые роли. Так или иначе, попытки сообща использовать лучшие средства и методы как в отдельных странах, так и во всем регионе и во всех сферах жизни, могут способствовать более целеному подходу к осуществлению демократических реформ.

### **Примечания**

- 1 «Пекинская платформа действий» призвала все государства разработать стратегии или планы осуществления соответствующей деятельности. Ознакомиться с этими стратегиями/планами действий можно по адресу: <http://www.un.org/womenwatch/daw/country/national/natplans.htm>. Страны, ратифицировавшие CEDAW или

- присоединившиеся к ней, юридически обязаны применять ее положения на практике и не реже чем раз в 4 года представлять национальные отчеты о мерах, предпринятых ими во исполнение этих договорных обязательств. Больше информации по каждой стране можно найти по адресу: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reports.htm>.
- 2 Восемь «Целей развития тысячелетия» (Millennium Development Goals, MDG) составляют «проект» глобальных изменений до 2012 г. Большинство государств и международных организаций, занимающихся проблемами развития, согласились с этими целями, направив на их достижение беспрецедентные усилия как национального, так и международного масштабов. См.: <http://www.un.org/millenniumgoals/>.
  - 3 Перечни неправительственных организаций и ресурсов см. по адресу: <http://www.cango.net>.
  - 4 Хотя наблюдатели часто указывают на сокращение доли женщин в законодательных органах постсоветских стран как на свидетельство их вытеснения с политической арены, следует отметить, что тенденция к ограничению политической роли женщин возникла не сегодня: при коммунистическом режиме женщин в основных руководящих инстанциях почти не было.
  - 5 Статистическую информацию можно найти на веб-страницах национальных статистических управлений: Республика Казахстан: <http://www.stat.kz>; Киргизская Республика: <http://www.stat.kg>; Республика Таджикистан: <http://www.stat.tj>, или на среднеазиатском портале: <http://www.cagateway.org>.
  - 6 Moldosheva, Anara. 2005. *Analytical Review: Aspects of the Local and Parliamentary Elections in the Kyrgyz Republic*. UNDP/SIDA Promotion of Gender Equality in Politics of the Kyrgyz Republic Project. Bishkek, Kyrgyzstan.
  - 7 Akmatova, Cholpon and Renee Giovarelli. 2002. *Local Institutions that Enforce Customary Law in the Kyrgyz Republic and their Impact on Women's Rights*. International Bank for Reconstruction and Development.

# В Ферганской долине появляются признаки региональной напряженности

Новые границы дают новые поводы для конфликтов в уже и без того проблемном регионе

**Анара Табышалиева**

Ферганская долина, плодородный и густонаселенный регион Средней Азии, где живет примерно 12 миллионов человек, когда-то целиком принадлежала Советскому Союзу. Сегодня долина разделена между тремя странами — Кыргызстаном, Узбекистаном и Таджикистаном, и напряженные отношения между соседями порождают ненужные проблемы в этом регионе, и так уже пострадавшем от слабого состояния экономики.

**Приватизация и ослабление роли государства породили конфликты между политическими элитами вокруг перераспределения активов.**

Траектории социально-экономического развития и безопасности в Ферганской долине — своего рода лакмусовая бумажка для определения потенциальных проблем во всей Средней Азии. Конфликты между людьми

разных религий или национальностей, конфликты среди мусульман, конфликты между традиционно оседлыми и традиционно кочевыми народами, споры из-за границ, воды, энергетических и других ресурсов могут в любой момент разгореться в многонациональной Ферганской долине.

Есть, однако, надежда, что предпринимаемые международным сообществом усилия будут содействовать диалогу и взаимопониманию между жителями Ферганской долины. Исламские лидеры умеренного толка тоже могут внести свой вклад в мирное сотрудничество в этом регионе. К сожалению, в некоторых случаях местные власти сопротивляются вмешательству международных организаций и религиозных движений.

Анализ сложившейся ситуации может способствовать эффективной координации деятельности местных и международных организаций, работающих в «Золотой долине», как ее иногда называют.

## **Наращение напряженности между соседями**

Установленные в 1990-х годах новые границы между государствами создали трудности для обычных поез-

док людей на рынки, к родственникам, на курорты или к святым местам.

За последние 15 лет три среднеазиатских государства, делящих между собой Ферганскую долину, по-разному отреагировали на общие для них проблемы постсоветского перехода. «Тюльпановая революция» марта 2005 г. и новая конституция Кыргызстана, ограничивающая президентскую власть, контрастируют с сильным президентским правлением и жестким контролем власти над общественной жизнью в Узбекистане и Таджикистане, которым принадлежит самая большая часть долины. Разные подходы трех столиц вызвали далеко идущие последствия для социально-экономического развития и безопасности в Ферганской долине.

С разделом этого региона после крушения СССР между тремя новыми государствами с титульными этническими группами многие люди внезапно оказались в собственных странах в меньшинстве. Это еще более обострило разногласия в Ферганской долине, давно ставшей аренной этнической, религиозной и социальной напряженности.

Приватизация и ослабление роли государства породили конфликты между политическими элитами вокруг перераспределения активов. Мощными факторами в Ферганской долине являются этническая и религиозная солидарность и мнимые этнические сообщества. Политика этноцентризма и бедность усиливают у живущих в долине меньшинств ощущение неуверенности и отчуждения. В этих условиях некоторые лидеры общин и общественные деятели пытаются сплотить группы на основе этнического самосознания, чтобы заручиться их поддержкой для контроля над рынками, маршрутами наркоторговли и прибыльными видами бизнеса.

Помимо возможных споров из-за экономических активов на местном уровне, главные проблемы безопасности в Ферганской долине связаны с недостаточной межгосударственной кооперацией в сфере улаживания разногласий, возникающих по поводу границ, использования рек для ирригации вместо гидроэлектростанций, пользования пастбищами и решения других проблем окружающей среды.

Несмотря на официальные дипломатические переговоры и соглашения о «дружбе», нелегкие взаимоотношения между соседями отрицательно сказываются на повседневной жизни местного населения. Узбекское правительство ввело визовый режим для таджикских и киргизских граждан и заминировало зону спорной границы<sup>1</sup>. Напряженность между соседями обостряют и периодические инциденты на границах: стрельба по гражданским лицам или

*Анара Табышалиева — автор книг, докладов и статей о Средней Азии, старший научный сотрудник Института региональных исследований (Кыргызстан).*

пограничникам, гибель детей, взрослых и домашних животных, подорвавшихся на минах.

Тенденция развития таджикско-узбекских отношений вызывает беспокойство. В прошлом году в обоих государствах нескольких человек посадили в тюрьму по обвинению в шпионаже в пользу соседней страны. Политические лидеры в Душанбе осуждают Ташкент за предоставление убежища бывшему полковнику Махмуду Худойбердыеву, политическому оппоненту таджикского руководства. В свою очередь узбекские власти обвинили Таджикистан в укрывании их врагов — активистов Исламского движения Узбекистана.

### **Последствия бедности и экономической изоляции**

В значительной части Средней Азии переходный период, наступивший после распада СССР, отрицательно сказался на состоянии экономики. Эта проблема особенно остро ощущается в Ферганской долине, где появление новых границ и ограничения, наложенные государствами на приграничную торговлю, существенно снизили доходы местного населения.

Экономические потери, вызванные отсутствием сотрудничества и торговыми ограничениями, полностью еще не подсчитаны. Согласно последнему отчету Программы развития ООН по вопросам социального развития в Средней Азии, региональная кооперация могла бы принести пяти среднеазиатским республикам огромную пользу и увеличить их доходы в ближайшее десятилетие на 50–100%<sup>2</sup>.

Чтобы как-то выжить, люди ухитряются проникать через границы в качестве мигрантов и гастарбайтеров, общее число которых неизвестно. Рабочие из Узбекистана весьма охотно мигрируют в любую из соседних среднеазиатских стран, тогда как таджики и киргизы стремятся переехать в Казахстан, где условия лучше. Многие жители Средней Азии, которым удалось найти работу в России, посылают домой денежные переводы, обеспечивая тем самым существенный источник доходов для своих семей.

Плачевная экономическая ситуация в регионе привела также к росту нелегальной деятельности. Территорию, которая когда-то была частью исторического Шелкового пути, сегодня вдоль и поперек пересекают маршруты поставки наркотиков. И в этот незаконный бизнес вовлечены тысячи жителей Средней Азии. По данным Бюро ООН по наркотикам и преступности (UNODC), пятая часть наркотиков, поступающих из Афганистана, транспортируется через Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. На Таджикистан — беднейшую из бывших республик Советского Союза — приходится основная доля переправки и конфискации героина. Распространение героина влечет за собой быстрое распространение СПИДа в Средней Азии.

### **Конфликты на религиозной почве**

Еще один источник напряженности между соседствующими среднеазиатскими странами — страх и отсутствие взаимопонимания в связи с исламским экстремизмом, фундаментализмом и угрозой терроризма. Но возможно, что сильное противостояние

государства умеренным религиозным силам только способствует экстремизму.

Правительство Узбекистана применило репрессивную тактику для контроля над диссидентами — членами исламских экстремистских формирований, а также исламскими фундаменталистами, которых в других странах не считают угрозой. Конфликт между властями Узбекистана и диссидентами достиг апогея в мае 2005 г., когда в Андижане (узбекском городе в Ферганской долине) произошло массовое побоище. Причиной столкновения между антиправительственными силами и правительственными войсками стал арест местных бизнесменов, обвиненных в религиозном экстремизме. Протестующие захватили административные здания и освободили заключенных. Быстрая и агрессивная реакция властей привела, по некоторым данным, к гибели сотен безоружных граждан.

В результате этого инцидента сотни, а может быть, и тысячи людей бежали из узбекской части Ферганской долины в Кыргызстан. Благодаря вмешательству Верховного комиссара ООН по делам беженцев более 400 из них удалось переправить в третью страну. Однако по сообщениям киргизских журналистов, тысячи беженцев из Узбекистана не захотели признаваться в своем статусе.

Власти Узбекистана задержали тысячи людей, якобы принадлежавших к запрещенной исламской группировке Хизб-ут-Тахрир. При этом в киргизской части Ферганской долины сотни сторонников Хизб-ут-Тахрира организуют мирные демонстрации, а местные эксперты призывают легализовать эту партию с целью проведения переговоров с ее членами (**см. статью А.Хамидова на ту же тему, с. 24**).

Члены другой группы исламистов — Акрамии, тоже запрещенной в Узбекистане, нашли убежище в киргизской части Ферганской долины. Киргизские правозащитники рассказывали, что в своем антифундаменталистском рвении Служба национальной безопасности Узбекистана похищала киргизских граждан в этой части долины и сажала их в тюрьмы в Узбекистане.

Узбекистан стал колыбелью узбекского Исламского движения — террористической группировки, представляющей собой одну из самых серьезных угроз стабильности в Средней Азии. Исламское движение Узбекистана, которое начиналось с группы протестующих против правительства, изгнанных узбекским руководством, было поддержано Объединенной таджикской оппозицией Аль-Каида и Талибан.

Радикализация Исламского движения Узбекистана должна служить предостережением среднеазиатским руководителям, полагающимся на репрессивные меры в отношении молодежных и политико-исламистских движений. Постсоветским странам необходимо отличать фундаментализм от экстремизма, а политикам следует избегать тенденции эксплуатировать страх перед политическим исламом в каче-

**Слабое состояние экономики в регионе способствует нелегальной деятельности. Исторический Шелковый путь превратился в перекресток маршрутов поставки наркотиков.**

стве средства маскировки экономических и социальных проблем.

Возникшие в Средней Азии националистические настроения также могут спровоцировать реакцию, благоприятствующую исламскому экстремизму. Некоторые представители недавно сформировавшихся местных популяций предприняли попытки сделать школы одноязычными, что привело бы к их изоляции от соседей, к еще большему разделению общества и к этнической изоляции молодежи из узбекских, киргизских и таджикских общин. Следствием этой тенденции стал растущий интерес молодежи, а также мелких торговцев, загнанных в угол новыми границами в Ферганской долине, к панисламистским призывам движения Хизб-ут-Тахрир основать халифат, который объединил бы всех мусульман региона, независимо от их этнической принадлежности и невзирая на границы между государствами.

### **Недостаточное освещение событий**

Жесткий контроль средств массовой информации и низкий уровень коммуникации в Средней Азии способствуют не столько сотрудничеству, сколько возникновению недоразумений между соседями. Данные о состоянии прав человека и свободы прессы в трех странах Ферганской долины разнятся, отражая различия процессов политической либерализации в Средней Азии.

**Для решения проблем развития и предотвращения конфликтов исламские лидеры должны быть подключены к процессу коалиционного строительства.**

Узбекский журналист Алексей Волосевич отмечает жесткую цензуру средств массовой информации со стороны ташкентских властей. СМИ остерегались публиковать сообщения о революции 2005 г. в Кыргызстане

и о принятии в 2006 г. новой киргизской конституции. По свидетельству журналиста, в Узбекистане — стране с 27-миллионным населением — только одна газета упомянула о киргизской революции, а государственное телевидение, освещая эти события, основное внимание уделило случаям мародерства в Бишкеке.

В Ферганской долине многие жители Таджикистана и Кыргызстана вынуждены принимать теле- и радиопередачи из Узбекистана, так как их маленькие страны не располагают достаточной технической инфраструктурой для собственного вещания. Спутниковое телевидение из России тоже легче принимать в гористой местности Ферганской долины, поэтому для многих жителей региона российское телевидение доступнее национального.

Большую пользу этой территории могли бы принести сугубо региональные средства массовой информации, которые освещали бы общие проблемы и культурную жизнь этой многонациональной долины и всей Средней Азии. К сожалению, в регионе не хватает технических возможностей для обеспечения такой информационной работы.

В качестве положительного момента следует упомянуть о развитии агентств интернет-новостей, например, российского агентства «Фергана.ру»,

открывшего свое бюро в городе Ош в Ферганской долине. Это частично компенсирует недостаточное освещение региональных событий в средствах массовой информации.

### **Достигнутый прогресс и полученные уроки**

Участники национальных и международных проектов предприняли многочисленные попытки принести в этот регион мир и стабильность, и эти усилия значительно смягчили напряженность на местах. С помощью государственных органов удалось скорректировать границы между соседними странами. На устранение напряженности в пограничных районах были направлены многочисленные международные проекты: «Юристы Ферганской долины без границ», «Проект международного сотрудничества в Ферганской долине», «Помощь в развитии горных обществ», «Сеть UNIFEM в Ферганской долине», «Долина мира».

После революции 2005 г. в Кыргызстане и разгона демонстрации в Андижане в том же году узбекские власти закрыли целый ряд международных неправительственных организаций и местных ячеек гражданских обществ, поддерживаемых международными органами. К числу закрытых международных НГО относятся Eurasia Foundation, Freedom House, Counterpart International, Radio Free Europe/Radio Liberty и многие другие. Вследствие этой политики узбекская часть Ферганской долины утратила равный доступ к технической помощи и финансовой поддержке в решении проблем безопасности и развития.

В советские времена в Ферганской долине царил относительно мирное сосуществование и сотрудничество между этническими и религиозными группами. Существующие местные механизмы улаживания конфликтов можно было бы применить для разрешения конфликтных ситуаций, связанных с природными ресурсами, и растущих разногласий на этнической и религиозной почве.

Ислам традиционно помогал объединять многонациональное, разрозненное население Ферганской долины. Для решения проблем развития и предотвращения конфликтов необходимо подключить к процессу коалиционного строительства исламских лидеров.

Целый ряд органов ООН, многосторонние и двухсторонние организации могли бы облегчить проведение диалога и консультаций между местными органами власти, высшими учебными заведениями и общественными организациями всех трех частей Ферганской долины. Эти группы могли бы обсуждать общие задачи и делиться опытом решения проблем здравоохранения, образования и культуры.

Таджикистану, Кыргызстану и Узбекистану нужно объединить усилия для устранения источников напряженности в районах вдоль общих границ. Связь между развитием и безопасностью следует понимать более широко, включая сюда необходимость личной безопасности людей и отсутствие страха и нужды. Национальные правительства, группы гражданского общества, международные органы и доноры могли бы разработать проекты, ориентированные

на людей, что содействовало бы укреплению связи между развитием и безопасностью. Не ограничиваясь программами, рассчитанными на конкретную страну, правительства, международные органы и гражданское общество должны оказывать поддержку общерегиональным, межгосударственным программам, и тогда станет возможным продвижение к стабильности в Ферганской долине и Средней Азии в целом.

**Примечания**

- 1 Недавно под нажимом местного населения визовый режим между Узбекистаном и Кыргызстаном был заменен упрощенной системой, предусматривающей регистрацию в местных отделах внутренних дел. (<http://www.24.kg/community/2007/02/15/42801.html>)
- 2 UNDP. 2005. Устраняя барьеры: региональная кооперация ради социального развития и общественной безопасности, Отчет по социальному развитию, Братислава, <http://europeandcis.undp.org/?wspc=CAHDR2005%20>

# В страхе перед экстремистами власти заглушают голос умеренных сил

Демонизируя любые исламские силы, правительства стран региона пренебрегают помощью джамоатов и популярных религиозных лидеров

**Алишер Хамидов**

Джамоаты — исламские объединения — играют роль системы общественной безопасности в тех частях Средней Азии, где эти функции недостаточно эффективно выполняются государством. Их внимание сосредоточено на общинной жизни, они избегают насилия и экстремизма и среди мусульман региона представляют умеренные силы. Принцип мирного сосуществования поддерживают и многие популярные исламские лидеры, завоевавшие авторитет во всей Средней Азии благодаря своей умеренной позиции и относительной независимости от государства.

Однако несмотря на серьезный потенциал джамоатов и исламских лидеров в вопросах обеспечения стабильности в этом напряженном и нестабильном регионе, власти среднеазиатских государств рассматривают их как угрозу своей политической легитимности. Они предпочитают глушить любые голоса, кроме своих собственных, способствуя тем

**Власти предпочитают глушить любые голоса, кроме своих собственных, тем самым способствуя популярности и потенциальной опасности радикальных исламских группировок.**

самым популярности и потенциальной опасности радикальных исламских группировок. Их неуклюжая тактика играет на руку небольшой группе исламских экстремистов, стремящихся к свержению государственной власти.

Во всех республиках Средней Азии чиновники усилили контроль над религиозными организациями. За последние годы власти арестовали многих независимых исламских лидеров, заменив их лояльным исламским духовенством. И что еще тревожнее — службы безопасности были причастны к убийствам некоторых исламских лидеров.

Такие карательные действия крайне отрицательно сказались на общественной поддержке правительственных программ и подогрели антиправи-

тельные настроения среди мусульман всего региона.

Исламский экстремизм действительно существует в этом регионе, но правительства стран Средней Азии больше сделали бы для его нейтрализации, сотрудничая с джамоатами и умеренными исламскими лидерами, а не конфликтуя с ними.

## Упор на исламские группировки

На некоторых исламских группировках давно поставлено клеймо главной угрозы безопасности, и их деятельность запрещена в этом регионе. Три из них привлекли к себе наибольшее внимание: Исламское движение Узбекистана (ИДУ), Хизб-ут-Тахрир и Акрамия.

ИДУ было основано в 1997 г. Джума Намангони и Тахиром Юлдашевым — гражданами Узбекистана, бежавшими из страны после того, как президент Ислам Каримов начал преследовать диссидентов. Заявленная цель движения — смещение Каримова и создание в Узбекистане исламского государства. Во время гражданской войны в Таджикистане 1994–1997 гг. Намангони и Юлдашев сражались на стороне Таджикской исламской оппозиции. Затем, в 1999–2000 гг., их группировка проникла в Южный Казахстан и Узбекистан. В связи с многочисленными похищениями людей Государственный департамент США в 2000 г. включил ИДУ в список террористических организаций.

Власти среднеазиатских республик считают, что Хизб-ут-Тахрир аль Ислами (Партия освобождения ислама) гораздо опаснее ИДУ<sup>1</sup>. Основанная в 1950-х годах в Иордании этническим палестинцем, Хизб-ут-Тахрир в середине 90-х проникла в республики Средней Азии. До сих пор в стремлении к провозглашенной ею цели — свержению существующего политического строя в государствах Средней Азии — она применяла ненасильственные методы (в частности, распространение антиправительственных листовок).

Третья группировка, привлекающая к себе большое внимание, — Акрамия. Узбекские власти обвинили Акрамию в подготовке нападений на административные здания и в организации антиправительственных выступлений 13 мая 2005 г., во время которых протестующие применили насилие. Группа названа по имени Акрама Юлдашева, набожного мусульманина из Андижанской области Узбекистана, который, как считается, основал ее в 1996 г. В конце 1990-х годов Юлдашев был приговорен к тюремному заключению за «антигосударственную деятельность».

*Алишер Хамидов является соискателем степени доктора философии в Университете им. Джона Гопкинса.*

В октябре 2002 г. киргизская служба безопасности объявила, что исламские радикальные группировки объединили свои ряды и создали Исламское движение Туркестана<sup>2</sup>.

То, что власти изображают эти группы как угрозу безопасности региона, можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, политические элиты в среднеазиатских республиках, как и их предшественники советского периода, озабочены опасностью, которую «исламская угроза» представляет для легитимности современных светских государств<sup>3</sup>. В оправдание своего отношения к исламским движениям среднеазиатские руководители постоянно напоминают о гражданской войне 1992–1997 гг. в Таджикистане и о победах Талибана в Афганистане<sup>4</sup>.

Кроме того, обыгрывание угрозы исламского радикализма дает властям стран региона повод для дальнейшего ограничения личных свобод и обуздания критиков внутри страны<sup>5</sup>.

И, наконец, эксплуатация темы опасности ИДУ выгодна властям в том смысле, что с ее помощью они пытаются заручиться технической и экономической поддержкой России и Китая, которые опасаются возрождения ислама в регионе.

Службы безопасности среднеазиатского региона постоянно связывают запрещенные исламские группировки с различными террористическими заговорами и взрывами<sup>6</sup>. Узбекские власти обвинили ИДУ и Хизб-ут-Тахрир в организации взрывов в нескольких узбекских городах в феврале 1999 г. и марте 2000 г. Киргизская полиция также приписала исламским террористам взрыв автобуса в июне 1998 г. и банка в мае 2003 г. в городе Ош. Однако местные правозащитники утверждают, что связь между этими взрывами и исламистскими экстремистами или террористическими группировками нельзя считать установленной, так как службы безопасности не представили убедительных доказательств и не позволили провести независимое расследование терактов.

### **Риторика на темы опасности и популярности**

В июле 2002 г. редакции нескольких газет в городе Ош на юге Кыргызстана получили письма, написанные, якобы, активистами движения Хизб-ут-Тахрир, которые требовали от журналистов сотрудничества с этой организацией. Официальная реакция не заставила себя ждать. Ошское отделение Национальной службы безопасности Кыргызстана конфисковало письма и вызвало редакторов местных газет на допрос<sup>7</sup>.

Действия киргизских властей типичны для общей картины правительственной деятельности по контролю за информацией об исламских активистах в регионе. Госчиновники часто поощряют появление в местной прессе сообщений, в которых преувеличивается степень опасности и/или популярности радикальных исламских организаций. Самый свежий пример: 12 сентября 2006 г. киргизские и узбекские СМИ сообщили, что исламские экстремисты угрожают провести террористические атаки по всей Средней Азии, если региональные правительства будут продолжать сотрудничать с Западом и плохо обращаться с мусульманским населением.

Однако реальные наблюдения и некоторые материалы местной прессы позволяют сделать вывод, не совпадающий с официальной версией. На сегодня ИДУ остается единственной радикальной организацией в Средней Азии, которая откровенно прибегала к силовым методам борьбы. Даже в лучшие времена общее число ее членов не превышало 400 человек, а сейчас, по мнению некоторых экспертов, снизилось до 200. Кроме того, боеспособность ИДУ, получившего помощь от Талибана и содержавшего базы подготовки в Афганистане, была сильно подорвана в результате антитеррористической операции США 2001–2002 гг. По сообщениям прессы, остатки ИДУ находятся сейчас на территории пуштунских племен, живущих вдоль афгано-пакистанской границы. Помимо всего прочего, группировка испытывает финансовые трудности и внутреннее соперничество<sup>8</sup>.

Хизб-ут-Тахрир пользовался в Средней Азии большей популярностью, чем ИДУ. Некоторые наблюдатели считают, что в одном только Узбекистане у него более 10 тысяч сторонников. Число членов этой организации в Кыргызстане власти оценивают в 3 тысячи. В последние годы активисты Хизб-ут-Тахрира распространили свою деятельность на северный Казахстан, Туркменистан и даже Россию. Однако другие наблюдатели утверждают, что численность этой организации в регионе сильно преувеличена. Из интервью с некоторыми ее членами можно понять, что это преувеличение поощряется самой организацией, которая таким образом предстает в роли могущественного борца за права мусульман.

Оценки численности и популярности Хизб-ут-Тахрира и других исламских организаций крайне ненадежны. Службы национальной безопасности всех среднеазиатских республик постоянно препятствовали любым независимым исследованиям в этой области, а также преследовали правозащитников, отстаивавших права исламских активистов<sup>9</sup>. В результате информация о внутренней деятельности этих организаций является весьма фрагментарной, а единственным источником данных для ученых и журналистов остаются службы безопасности.

Совершенно очевидно, что Хизб-ут-Тахрир и ИДУ имеют приверженцев по всей Средней Азии. Но так же очевидно и то, что эти две организации являются не единственными очагами исламистской активности в регионе. Все большую конкуренцию им составляют джамоаты — неформальные объединения мусульман, сосредоточенные больше на местных экономических инициативах, чем на идее всемирной исламской революции.

### **Зачинатели новых тенденций: джамоаты и мусульманские лидеры**

Слово «джамоат» можно перевести как «общество» или «объединение». В условиях Средней Азии джамоаты — это неформальные содружества, объединяющие верующих из разных слоев общества: бизнесменов, торговцев, сапожников, служащих, водителей

**Службы национальной безопасности стран региона постоянно препятствуют любым независимым исследованиям исламских организаций.**

такси, медицинских работников, пекарей и т.д. В основном они формировались на основе народной инициативы с целью заполнить большие пробелы в государственных системах безопасности некоторых среднеазиатских стран, в частности Узбекистана. Стоит отметить, что джамоаты распространены в тех частях Средней Азии, где мало сильных официальных гражданских объединений и неправительственных организаций.

Во многих районах Ферганской долины, которую делят между собой Узбекистан, Таджикистан и Кыргызстан, джамоаты способствуют общественному благосостоянию, предоставляя семьям работу. У многих членов джамоатов репутация честных работодателей, обеспечивающих своим работникам довольно высокий заработок<sup>10</sup>. Они также активно участвуют в разнообразных благотворительных проектах, направленных на помощь бедным. Благодаря этому у джамоатов очень много сторонников, включая наемных работников и их семьи.

Члены джамоатов не признают воинствующих организаций, подобных ИДУ, но разделяют цель таких движений, как Хизб-ут-Тахрир, — повысить роль исламских ценностей в обществе. Главное отличие джамоатов от Хизб-ут-Тахрира в том, что они не стремятся к созданию глобального исламского государства. Насущные социальные и экономические нужды местного населения они считают более важными, чем всемирную политическую борьбу мусульман.

Некоторые джамоаты возглавляются имамами — мусульманскими священниками — или сотрудничают с ними. В последние годы власти пытались контролировать или выгодно использовать исламское духовенство с помощью разных мер — например, путем утверждения правил о ежегодной переаттестации имамов или об обязательной регистрации мечетей в Управлении по делам мусульманской религии. Однако

**Умеренные исламские лидеры и джамоаты, с которыми они в союзе, способны играть заметную роль в местной политике.**

многие имамы пренебрегают этими ограничениями, считая их несправедливыми. Некоторые исламские лидеры регулярно проводят дискуссии по Корану и ведут богослужения, невзирая на отсутствие разрешения со стороны Управления<sup>11</sup>. Поскольку этих священников поддерживают, главным образом, их общины, а не органы власти, им удалось сохранить известную независимость от государства<sup>12</sup>.

Эти исламские лидеры и джамоаты, с которыми они в союзе, продемонстрировали свою способность играть заметную роль в местной политике. В некоторых частях Средней Азии они применяют политическое давление. Например, на юге Казахстана в ноябре 2005 г. члены джамоата собрали 20 тысяч подписей под петицией с требованием государственного финансирования исламских учебных заведений, отдельного обучения в школах, решительного наступления на порнографию и введения наказания за торговлю порнографической продукцией в виде значительных сроков лишения свободы.

Во время парламентских выборов в феврале 2005 г. джамоаты поддержали нескольких кандида-

тов, пообещавших внести изменения в закон, запрещающий женщинам фотографироваться на документах в хеджабе<sup>13</sup>.

Члены джамоатов успешно участвуют (пусть и косвенно) в некоторых международных инициативах, направленных на снижение уровня бедности и улучшение социальной инфраструктуры. Например, они сотрудничают с неправительственными организациями, которые напрямую работают с такими международными организациями, как FINCA, ACDI-VOCA и Корпус милосердия<sup>14</sup>. В рамках этого сотрудничества члены джамоатов получали небольшие кредиты на развитие и принимали участие в местных инициативах по строительству водопроводов, школ и приютов для бездомных. Некоторые из этих проектов частично финансировались международными организациями.

Наряду с таким участием в жизни общества джамоаты и независимые исламские лидеры продемонстрировали также свою способность противостоять экстремистским идеям. Например, влиятельный имам из г. Карасу Рафик Камалов в своих проповедях по пятницам призывал мусульман отвергать насилие и организации, исповедующие применение насилия. Камалов отстаивал также идею диалога между различными религиозными конфессиями.

Активность и растущее влияние джамоатов подталкивают группировки, подобные Хизб-ут-Тахриру, к пересмотру своего глобального подхода, заставляя уделять больше внимания местным нуждам. Один из последних примеров — попытка активистов Хизб-ут-Тахрира в южном Кыргызстане принять участие в операциях по оказанию социальной помощи населению Нарынского района, пострадавшего от недавнего землетрясения<sup>15</sup>.

Есть также информация о том, что недовольство откровенно политическими и глобальными планами Хизб-ут-Тахрира заставляет некоторых участников этого движения выходить из партии и присоединяться к джамоатам своих общин<sup>16</sup>.

### **Сопrotивление властей джамоатам и исламским лидерам**

Несмотря на потенциальные возможности джамоатов и их лидеров приносить пользу местным общинам и способствовать развитию умеренного ислама, они сталкиваются со все большим давлением со стороны государства. Во всех среднеазиатских республиках государственные чиновники стали рассматривать экономическую и политическую деятельность джамоатов как угрозу собственному политическому положению.

В частности, президент Узбекистана Каримов попытался приписать джамоатам экстремистскую направленность, добиваясь роспуска этих организаций и укрепления собственной власти. Самым ярким примером подобной тенденции стали события 2005 г. в Андижане, где лидеров местного джамоата обвинили в принадлежности к запрещенной организации Акрамия. Суд над ними вызвал цепь событий, кульминацией которых стало побоище в Андижане, когда от рук правительственных войск погибли сотни безоружных граждан.

Независимые имамы тоже часто становятся мишенью для всяческих нападок и притеснений со стороны государства. Например, Рустам Киличев, популярный и независимый имам из узбекского города Карши, в октябре 2004 г. был приговорен к 14 годам заключения по обвинению в терроризме. В августе 2006 г. киргизские и узбекские службы безопасности убили имама Камалова при проведении так называемой «совместной антитеррористической операции».

Подобные аресты и убийства, расцениваемые многими как карательные меры, вызывают недовольство среди обычных верующих.

По оценкам организации Human Rights Watch, узбекские власти посадили в тюрьмы примерно 7 тысяч человек за то, что они считают незаконной религиозной деятельностью<sup>17</sup>. Значительную часть из них составляют члены Хизб-ут-Тахрира. Но, по утверждению правозащитных организаций, многие из этих заключенных являются независимыми исламскими лидерами или членами джамоатов, на которых государство навесило ярлык «исламских экстремистов».

Репрессивные меры против духовенства несомненно подрывают доверие общества к государственным программам, однако среднеазиатские власти по-прежнему считают исламских религиозных деятелей и организации, функционирующие вне государственного контроля, угрозой легитимности режима.

## Заключение

Радикальные исламские организации Средней Азии выросли численно и усилили влияние, став отдушиной для тех мусульман региона, которых не удовлетворяет политическое и экономическое развитие за последнее десятилетие. С другой стороны, расчет местных властей на репрессивные меры в отношении этих оппонентов фактически помогал радикалам вербовать новых членов и разжигать народное недовольство.

Тем не менее, многие жители среднеазиатских стран, неудовлетворенные агрессивными действиями и риторикой радикальных группировок, в последние годы стали обращаться к умеренным исламским объединениям и лидерам. Во всех республиках Средней Азии есть умеренные мусульманские лидеры, убежденные в том, что понятие ислама включает в себя свободу мысли, свободу слова и терпимость. К сожалению, эти умеренные силы подвергаются нападкам со стороны авторитарных светских властей, тогда как сотрудничество с ними было бы наилучшим вариантом для среднеазиатских государств, стремящихся победить исламские радикальные группировки.

Несмотря на то, что правительства в этих странах наделены конституционным правом обеспечивать раздельное существование государства и религии, светские власти должны смириться с тем фактом, что религиозные организации стали важной политической силой в Средней Азии. Их интересы следует всерьез учитывать на всех политических уровнях.

Немаловажно и то, что власти возвращаются к советским методам регистрации религиозных

общин, назначая исламских лидеров, получающих финансовую поддержку от государства, и сохраняя строгий контроль над религиозными институтами. Эффективность подобных методов не доказана, и в то же время очевидно, что контроль за религией еще более усиливает напряженность, так как ведет к притеснениям верующих.

Отказавшись от практики притеснений, государство может создать политические предпосылки для настоящих открытых дискуссий, и тогда исламские духовные лидеры умеренного толка получат возможность в полный голос заявить о своем неприятии экстремистских взглядов на ислам.

Обсуждая проблемы с экспертами, обращаясь к верующим в мечетях, используя местные средства массовой информации, такие умеренные исламские лидеры способны значительно снизить растущую популярность экстремистских религиозных взглядов.

В решении этой задачи определяющее значение будет иметь международная помощь, которая должна выражаться не только в поддержке программ реформ, но и в создании открытого политического пространства и каналов обмена информацией для ведения легитимного диалога.

## Примечания

- 1 Эту точку зрения последовательно отстаивал в своих интервью прессе президент Узбекистана Ислам Каримов.
- 2 Zamira Eshanova, «Central Asia: Are Radical Groups Joining Forces?» October 11, 2002. Available on-line at <http://www.eurasianet.org>.
- 3 International Crisis Group, «The IMU and the Hizb-ut-Tahrir: Implications of the Afghanistan Campaign», January 30, 2002.
- 4 Ahmed Rashid, *Jihad: the Rise of Militant Islam in Central Asia*, (New Haven: Yale University Press, 2002), 119.
- 5 «Rights Observers Sees No End to Religious Persecution in Uzbekistan». September 22, 2000. Available online at <http://www.eurasianet.org>.
- 6 Летом 2002 г. Николай Танаев, бывший премьер-министр Кыргызстана, объявил, что киргизские власти обнаружили в деревне Арсланбоб склад оружия, якобы принадлежащий организации Хизб-ут-Тахрир.
- 7 По данным личной беседы с редактором газеты, издающейся в Оше на узбекском языке.
- 8 Из беседы с киргизским журналистом, посетившим семьи бывших активистов ИДУ в Иране.
- 9 Равшан Гапиров, директор Карасуйского центра прав человека в Кыргызстане, в ноябре 2002 г. попал в тюрьму по обвинению в хулиганстве, после того как предложил представлять в суде интересы заключенных членов Хизб-ут-Тахрира.
- 10 Из личных бесед автора с местными жителями, журналистами, бизнесменами в Андижане, Фергане, Оше, Джалал-Абаде (июль-август 2006).
- 11 Eric McGlinchey, «Islamic Leaders in Uzbekistan», *Asia Policy* (Vol.1, No.1, Winter 2006).
- 12 Там же.
- 13 «Religion Plays Prominent Role in Parliamentary Elections», *EurasiaNet*. March, 2005.
- 14 Из бесед с членами джамоатов в Ноокате и Араване Ошской области, Кыргызстан.
- 15 Киргизские власти отказались принять эту помощь.
- 16 Вследствие глубоких расхождений во взглядах от Хизб-ут-Тахрира откололись две группы: Хизб-ан-Нусра в Ташкентской области и Акрамия в Ферганской долине.
- 17 Human Rights Watch, «World Report 2005: Europe and Central Asia». (Available on-line at <http://www.hrw.org>).

**Власти должны пересмотреть советские методы установления контроля над религиозными институтами.**

# Необходимость реформирования государственного аппарата в Кыргызстане

Причиной громких революций и демонстраций, происходивших за последние несколько лет, стало недовольство неспособностью государства обеспечить простые услуги

**Рафис Абазов**

Наибольшим парадоксом постсоветского политического развития в Средней Азии явилось то, что одна из самых демократичных республик в регионе — Кыргызстан — породила один из самых нестабильных политических режимов.

После распада Советского Союза перед всеми среднеазиатскими республиками, как и перед другими бывшими социалистическими странами, встала сложная задача перехода от централизованной, однопартийной системы к более открытому обществу и политическому устройству. Этот переход в Средней Азии осложнялся тем, что современная политическая система, современные институты и традиции

создавались там в советскую эпоху, так что альтернативных образцов для подражания практически не было.

В начале 1990-х годов многие эксперты предлагали сосредоточить переходные реформы на ликвидации

сильных государственных институтов, децентрализации власти и сокращении государственного аппарата. Предполагалось, что чрезмерное доминирование государственных структур может помешать формированию здорового, стабильного гражданского общества, в основе которого лежат неправительственные организации, свободные масс-медиа и политические партии. Несмотря на то, что все среднеазиатские республики поспешно отказались от однопартийной системы и коммунистической идеологии, Казахстан, Узбекистан и Таджикистан

сохранили сильно централизованное государственное устройство, усилили различные формы государственного контроля и учредили политические институты, опирающиеся на суперпрезидентскую систему. Как и многие бывшие советские республики, эти три страны, в конечном итоге, сделали выбор в пользу «сильного» государства и «сильных» государственных институтов<sup>1</sup>.

Кыргызстан заметно отличается от других среднеазиатских государств. Стратегия постсоветского развития, избранная его руководством и поддержанная международными донорами, была построена на обязательствах не только отказаться от однопартийной системы, но и содействовать политической и экономической либерализации, плюрализму и свободе самовыражения. Кыргызстан существенно сократил размеры государственного аппарата, сильно урезал расходы на его содержание, ликвидировал многие государственные органы и министерства и на каком-то этапе даже рассматривал идею о роспуске армии. Фактически Кыргызстан стал одной из самых открытых стран СНГ с очень независимыми СМИ, активными общественными организациями и многочисленными политическими партиями.

Тем не менее, все эти взятые из учебников рецепты демократического перехода должным образом здесь не сработали. Изменения должны были привести к созданию стабильной демократической обстановки, однако киргизское общество оказалось опасно расколотым, его политические институты — слабыми, а отдельные конкурирующие между собой группировки и кланы не проявили большого стремления к соблюдению общественного договора и правопорядка.

Государственные же институты оказались неэффективными с точки зрения сохранения политической стабильности. Государство не сумело предотвратить дестабилизацию политической обстановки и злоупотребление общественными благами со стороны некоторых амбициозных личностей. Эти проблемы привели к революции марта 2005 года, в результате которой правительство было свергнуто, а через полтора года, в декабре 2006 — январе 2007 гг. последовал еще один политический кризис, приведший к новой смене власти.

Неудача с проведением реформ в Кыргызстане может вызвать у кого-то сомнения в самой возможной эффективной работе институтов и демократии западного образца в политических условиях Средней Азии. Однако на самом деле проблема, видимо, в том, что разрушенную старую систему не заменили ничем новым. Сегодняшний хаос в государственном управ-

**Среднеазиатские республики отказались от коммунизма, но Казахстан, Узбекистан и Таджикистан сохранили сильно централизованные государства.**

*Рафис Абазов — доктор философских наук, адъюнкт-профессор Института им. Гарримана Колумбийского университета (Нью-Йорк) — является автором книг «Историческая энциклопедия Кыргызстана» (2004) и «Культура и обычаи среднеазиатских республик» (2007). Весной 2006 г. руководил совместным проектом SIPA-UNDP (Киргизское бюро) демократизации государственного управления в Кыргызстане.*

лении не позволяет руководителям должным образом обеспечивать общественные блага, лишает госслужащих стимула демонстрировать профессионализм. Среди необходимых для Кыргызстана реформ одной из самых насущных является реформа государственной службы. Пока в стране не будет эффективного и прозрачного государственного управления, переход к демократии нельзя считать завершенным, и Кыргызстану может грозить дальнейшая нестабильность. Уроки, которые можно извлечь из сегодняшнего опыта Кыргызстана, подсказывают определенные решения как для самой страны, так и для ее среднеазиатских соседей.

### **Наследие советской эпохи**

Неэффективность государственного аппарата в независимом Кыргызстане резко контрастирует с опытом советского периода. В те времена обыкновенные люди своевременно получали зарплаты и пенсии, соблюдение законов и порядка обеспечивалось эффективно (пусть порой и грубо), а системы соцобеспечения и здравоохранения предоставляли услуги всему народу. Эти общественные блага обеспечивала дальняя родственица государственного аппарата — советская «номенклатура», созданная в стране в 1930–1940-е годы под сталинским лозунгом «Кадры решают все!» Правда, эта система строилась совсем на других принципах и служила тоталитарному государству, однако представители «номенклатуры» успешно обеспечивали всестороннее администрирование и строгое регулирование.

Сила номенклатурной системы заключалась в том, что она строилась и функционировала в соответствии с совершенно четкой системой правил, поощрений и наказаний. В центре системы находилась правящая коммунистическая партия, которая разрабатывала всеобъемлющие нормы для функционирования государственного сектора и четкие критерии кадрового пополнения системы.

Некоторые из этих правил были сугубым порождением догматической тоталитарной системы, однако многие другие содержали нормы и традиции, существующие и в некоторых западных странах, например во Франции. Примером правил первого типа были критерии приема на работу новых членов: лояльность к правящей партии и к советскому государству; второго — системный подход к созданию профессиональной, эффективной и последовательной системы, способной выполнять самые широкие и сложные задачи.

Руководители номенклатурной системы очень серьезно относились к вопросу подготовки профессиональных кадров. Поиск молодых дарований начинался еще на раннем этапе, в технических училищах и вузах. С помощью различных специальных программ кадры тщательно подбирали и назначали на административные и руководящие должности.

Существовала также широкомасштабная система подготовки и повышения квалификации, помогавшая молодым специалистам расширять свои знания и взаимодействовать с остальными. Только тот, кто достиг определенного уровня практического опыта, прошел систему оценок и собеседований, в конце концов

вливался в ряды особой «номенклатуры», из которой затем по более или менее ясному принципу набирались администраторы высшего ранга, правительственные чиновники и руководители предприятий.

Разумеется, советское государство в отличие от Франции или США не могло предложить госслужащим очень высоких зарплат, но этот недостаток компенсировался всяческими выгодами в сфере социального обеспечения и медицинского обслуживания, а также хорошими пенсиями. Как и в любой другой системе, здесь были политические назначенцы, главными преимуществами которых были политические связи, способность произносить политически правильные речи и проводить предвыборные кампании советского типа. Многие из них сыграли свою роль в том, что с конца 1970-х и до середины 1980-х годов советская административная система становилась все более коррумпированной и все менее эффективной, обслуживая собственные корпоративные интересы за счет рядовых граждан. И все же этой системе в целом удавалось пополнять ряды хорошо обученных технократов, способных управлять государственными учреждениями, руководить различными проектами и обеспечивать повседневную деятельность крупных государственных органов.

Ситуация радикально изменилась с приходом независимости. Демократически избранное правительство президента Аскара Акаева и его зарубежные консультанты питали глубокое недоверие к госслужащим, оставшимся от советских времен. Тем временем, международные организации требовали значительного уменьшения всех государственных расходов, включая оплату госслужащих, а это означало сокращение госаппарата на всех уровнях управления.

### **Постсоветская стратегия: разрушить все?**

Правительство Акаева, пришедшее к власти в начале 1990-х годов, торжественно пообещало ликвидировать старую «номенклатурную» систему и заменить ее профессиональной, современной, гибкой системой управления. К сожалению, когда старая система была разрушена, никакой реальной замены ей предложено не было. Отказавшись от прежних правил, норм и четких критериев подготовки кадров для государственной службы и их профессионального роста, никто так и не установил новых. Это породило четыре типа проблем, которые Кыргызстану до сих пор не удается решить.

Во-первых, политические назначения стали нормой, и многие должности заняли люди без необходимых знаний или опыта. Огромное количество людей попало в систему благодаря своей политической или личной лояльности либо кланово-племенной принадлежности. Новые министры, губернаторы и даже руководители отделов в государственных органах должны были заменить большую часть прежних кадров. Во многих случаях этому хаосу способствовали международные организации, часто лоббировавшие назначение людей, основными достоинствами которых были знание английского языка или умение производить впечатление на ино-

**Отбросив старые правила кадрового пополнения госучреждений, никто так и не установил новых.**

странцев высокого ранга во время международных конференций.

Во-вторых, существенное сокращение государственного бюджета привело к урезанию зарплат и пособий. Работники госсектора обнаружили, что получают символическую зарплату и не имеют практически никаких преимуществ в сфере социальных услуг и здравоохранения. Например, в середине 1990-х годов месячной зарплатой сотрудников областных администраций едва хватало на пять дней приличного существования, и даже служащие президентской администрации шутили, что их официальной зарплатой хватает только на то, чтобы купить на рынке пять кило мяса или полпиджака. Понятно, что в таких условиях многие госслужащие все чаще старались пополнить свои доходы за счет деятельности, выходящей за рамки их профессиональных обязанностей, включая злоупотребление доступом к общественным благам и коррупцию.

В-третьих, подготовка и переподготовка кадров были переданы в основном в ведение международных организаций, которые предлагали новые идеи, концепции и навыки, но делали это с применением чрезвычайно узковедомственного подхода. Многие программы выполнялись больше в интересах самих международных организаций, чем киргизской системы государственной службы, и дублирование стало нормой.

В-четвертых, госсектор переживал постоянный отток наиболее талантливых технократов и опытных менеджеров. Их часто приглашали на работу в международные организации, на местные предприятия и в зарубежные филиалы, либо они просто уходили с госслужбы из-за невозможности прожить на мизерную зарплату. Например, бывший министр финансов, став консультантом среднего уровня в одной международной донорской организации, начал получать в несколько раз больше, чем на прежней должности.

**Государственные органы не могли выдать киргизским гражданам паспорта, хотя за взятку этот документ можно было получить в течение нескольких часов.**

Все эти перемены и последовавший за ними хаос успешно превратили государственную службу в огромную и глубоко коррумпированную машину, чей главный интерес и деловая культура все больше ориентировались на вытягивание денег у рядовых граждан. Последствия этого кризиса в сфере госслужбы стали заметны во время последнего срока президента Акаева. Руководимая им администрация не смогла предотвратить надвигающийся политический кризис и возникновение экономических проблем, вызванных, в основном, неэффективностью правительственных экономических мер, многочисленными политическими ошибками и неумением правильно распорядиться международной помощью.

Одним из примеров разлада в функционировании государственных органов стало так называемое паспортное фиаско в начале 2000-х годов: контролируемые государством органы годами не могли выдать киргизским гражданам новые паспорта, тогда как за взятку паспорт можно было получить в течение нескольких часов.

Именно недовольство неэффективностью и коррумпированностью акаевской администрации вывело людей на улицы и, в конечном итоге, привело к «Тюльпановой революции» марта 2005 г. Вопрос эффективности государственных служб был в центре внимания: демонстранты протестовали против отсутствия практических решений, бюрократической волокиты, коррупции, неэффективности государственных учреждений и их неспособности обеспечить населению общественные блага.

### **Заключение**

Революция марта 2005 г. не могла решить все проблемы, и новый президент Курманбек Бакиев по-прежнему опирается на неэффективный государственный аппарат. Фактически именно эта неэффективность снова вывела людей на улицы Бишкека в ноябре 2006 г.

Восьмого ноября 2006 г. Бакиев был вынужден заключить конституционный компромисс с оппозицией, положив конец недельной конфронтации на улицах столицы.

Некоторые наблюдатели и участники называли этот эпизод еще одной революцией, так как события ноября 2006 г. очень напоминали «Тюльпановую революцию» 2005 г., когда в центре конфликта стояли требования конституционной реформы и проблема эффективного управления государством. Как и в 2005 г., многие вышли на демонстрацию, протестуя против неэффективной работы правительства, а также против коррупции и кумовства. Эти протесты отражают основные проблемы, не решавшиеся на протяжении многих лет: отсутствие эффективных методов реформирования, а также компетентного государственного аппарата и эффективного управления. По прошествии 15 лет государство по-прежнему не в состоянии провести необходимые реформы в национальной экономике и улучшить экономическое положение простых людей.

Руководство Кыргызстана обязано провести политическую реформу, внести изменения в конституцию и разработать новую стратегию экономического развития страны. Помимо этих реформ, существует острая необходимость в создании честной, гибкой и независимой системы государственной службы, работники которой будут блюсти интересы рядовых граждан Кыргызстана, а не отдельных политиков.

К числу конкретных изменений, необходимых в этой сфере, относится следующее.

- Следует существенно увеличить зарплату, монетарные и немонетарные поощрения госслужащих. Хотя для такой бедной страны подобное решение уязвимо с политической точки зрения, пример Грузии показывает, что попытка мотивации госслужащих с помощью серьезных и четко установленных материальных стимулов себя оправдывает.
- Необходима четко организованная система назначения на самые важные должности, продвижения по службе и увольнения. Решения по этим вопросам не должны приниматься людьми, имеющими родственные или другие связи в пра-

вительственных кругах, а также представителями определенных политических группировок и кланов в правительстве. Это обеспечит реальную независимость госсектора.

- В области систематического долгосрочного обучения и повышения квалификации госслужащих международным организациям следует работать совместно с правительством, отказавшись от практики проведения собственных отдельных семинаров. Они могли бы также помочь в учреждении специального учебного заведения национального масштаба, которое могло бы функционировать под эгидой Института государственного управления, президента или парламента Кыргызстана,

но управлялось бы международным опекунским советом.

Кыргызстану необходимо еще раз тщательно продумать подход к государственному управлению и взять курс на системное укрепление госслужбы. В первую очередь стране нужна команда способных технократов с высокой мотивацией, которая даст народу возможность воспользоваться плодами перемен благодаря правильному управлению, а не вследствие еще одной революции.

**Примечание**

- 1 Туркменистан пошел другим путем и представляет собой отдельный, уникальный случай, поэтому здесь не обсуждается.

# Исторические разногласия тормозят переходный процесс в Кыргызстане

Клановая борьба и отдаленность элиты от народа препятствуют прогрессу

**Сергей Масаулов**

Народу Кыргызстана надоело пятнадцатилетнее правление Аскара Акаева, и 25 марта 2005 г. демонстранты вышли на улицы — на так называемую «Тюльпановую революцию». Акаева заставили уйти в отставку, положив конец правлению его практически центристского правительства, составленного по принципу клановой лояльности. К сожалению, новое правительство, пришедшее ему на смену, оказалось ничуть не лучше. Руководящие посты заняли другие люди, принадлежащие к другим кланам, но стиль руководства остался практически прежним.

Форму государственного правления в Кыргызстане сегодня определяет клановая структура, и борьба кланов за власть препятствует проведению настоящих реформ. Чтобы прочно стать на путь реформ, страна должна ввести соответствующие стандарты демократического управления и решить проблему конфронтации между клановыми группировками.

Все более обостряющаяся проблема вековой борьбы между кланами породила парламентскую форму правления, при которой

власть получают определенные кланы, а остальные становятся оппозицией. Любые попытки проведения реформ в Кыргызстане должны предприниматься с учетом того, что «государственность» в стране сформирована патриархальной системой отношений и клановых интересов, лежащих в основе государственной политики.

Перед международными донорами и реформаторами внутри страны стоит непростая задача: помочь ликвидировать клановую структуру и заменить ее более открытыми и прозрачными демократическими структурами. Понятно, что осуществить подобную радикальную перестройку системы государственного управления нелегко, и первые попытки такого рода привели к разочарованиям. Тем не менее, существуют проекты, вселяющие определенную надежду.

Чтобы оценить сегодняшнюю ситуацию с государственной властью в Кыргызстане, надо понять, какие силы за ней стоят.

Сергей Масаулов работает в Центре государственной политики в Кыргызстане.

## Кланы делят власть в Кыргызстане

После обретения независимости Кыргызстан прошел путь, типичный для многих постсоветских республик. Пережив крушение советской административной системы, бывшая правящая элита не хотела отказываться от своего господства и, стремясь к абсолютной власти, всячески препятствовала развитию настоящей демократии, основанной на рыночной экономике.

Следствием «Тюльпановой революции» 2005 г. стали перестановки в клановой власти, но настоящих изменений в стиле руководства и государственного управления не произошло.

Команда, пришедшая к власти после событий марта 2005 г., состояла из президента Курманбека Бакиева, представляющего Ичкиликский клан из южного Кыргызстана, и премьер-министра Феликса Кулова — представителя семейства Солто из северного Чуйского клана. Их задачей было найти какой-то компромисс между чрезвычайно противоречивыми позициями южных и северных кланов. Этот политический союз оказался достаточно прочным и эффективным, чтобы продержаться полтора года. Тем не менее, как показали события осени 2006 г., даже он оказался бессильным перед лицом разрушающейся киргизской экономики.

Оппозиция, вышедшая на улицы в ноябре 2006 г., состояла преимущественно из северян, протестующих против «южной» бакиевской власти. Но не только из них. На пике уличных протестов к ним присоединились оппозиционеры-южане.

При внимательном изучении клановой генеалогии оппозиции ноября 2006 г., а также самой власти, обнаруживается разделение политического ландшафта на две части. Парламентская часть оппозиции состоит в основном из представителей северных кланов — Курбатбека Байболова, Мелиса Эшимканова и Темира Сариева, хотя спикер парламента Марат Султанов (всячески старающийся соблюдать нейтралитет) происходит из южного клана. Политологи считают, что за северным крылом оппозиции стоит зять Аскара Акаева Адиль Тойгонбаев — единственный в стране реальный олигарх. Председатель Верховного суда Чолпон Баекова — одна из самых заметных фигур среди бывших сторонников Акаева, закрепившихся в нынешней власти, — принадлежит к северному Чуйкеминскому клану, к семейству Сарыбагыш.

Другая часть оппозиции — те, кто в ноябре 2006 г. были если не в парламенте, то на улицах, — состоит из недавних соратников президента Бакиева по событиям марта 2005 года. Это Роза Отунбаева из южного клана Отуз-Уул, бывший спикер Омурбек Текебаев, представитель семейства, принадлежащего к южному

**«Местные выборы после Другая часть оппозиции состоит из недавних соратников президента Бакиева по событиям марта 2005 г.»**

Ичкиликскому клану, бывший генпрокурор Азимбек Бекназаров из того же Ичкиликского клана и бывший министр и лидер Социал-демократической партии Алмазбек Атамбаев с севера.

Понятно, что самые непримиримые оппоненты бакиевского режима базируются на севере страны. По мере продвижения на юг эмоциональный накал снижается — за исключением одного из южных районов, густо населенного этническими узбеками.

Принимая во внимание это деление и тот факт, что оппозиция состоит из сил, привыкших руководствоваться прежде всего клановыми интересами, было бы наивно говорить о каком бы то ни было единстве или программе совместных действий оппозиции.

Поправки к конституции, которые Бакиев подпisał 9 ноября и 30 декабря 2006 г., не предусматривают необходимых изменений. Не следует ожидать, что с принятием новой конституции прекратится конфронтация между кланами, сопровождаемая взаимными провокациями, предательскими ударами и шантажом под крики о борьбе за демократию. Примечательно, что подписанная в ноябре версия конституции была принята всего за несколько минут, после двух чтений, что является своеобразным мировым рекордом.

При подготовке конституции многие противоречия и расхождения были опущены, изменения вносились произвольно и бездумно, а процедура принятия конституции была откровенно нарушена, несмотря на поспешное изменение правил. Получившийся в итоге документ фактически предоставил киргизскому президенту новые возможности для реставрации президентской формы правления.

В ноябре 2006 г. в своей аналитической сводке «Кыргызстан на грани» Международная кризисная группа заявила, что конституция недостаточно обеспечивает оздоровление государственной власти: «С самых первых попыток воплощения в жизнь конституционного компромисса надо больше внимания уделять институциональному строительству. Если страна не хочет стать государством-банкротом, к работе по реструктуризации политических институтов (безусловно, сложной) необходимо приступить сразу».

Однако осуществление реформ кажется маловероятным, пока в политике господствует незаинтересованная в переменах клановая система, исторически связанная с групповыми пережитками и групповым общественным строем. Кланов не в состоянии решать политические проблемы, связанные с сохранением независимости страны, и способствовать демократическому развитию.

Страна рискует скатиться до системы «афганского» типа — с разделением Кыргызстана на территории кланов, или же «вьетнамского» — с жесткой конфронтацией между севером и югом. Оба сценария будут иметь катастрофические последствия в виде утраты целостности и суверенитета страны.

### **Проблемы в области реформ**

В надежде предотвратить подобные последствия международные доноры попытались обеспечить концептуальное руководство и финансовую поддержку реформ в Кыргызстане. Их усилия были направлены

## **Центр государственной политики**

**Со времени своего учреждения в 2000 г. Центр государственной политики в Кыргызстане (<http://www.ca-cpp.org>) участвовал в процессе реформирования, помогая наметить курс политических изменений, необходимых для демократизации страны.**

**Центр принимал участие во многих проектах в сфере государственной политики, в том числе в разработках стратегии миграционной политики Кыргызстана и концепций реформирования судебной и правоприменительной систем.**

**Центр занимался также координацией политических изменений, обеспечивал правовую помощь трудовым мигрантам из Таджикистана, проводил обучение членов неправительственных организаций, консультировал эти организации, содействовал межкультурному образованию и пр.**

**Осуществление более чем двух десятков проектов позволило Центру государственной политики накопить значительный профессиональный опыт, который можно использовать для преодоления препятствий на пути к эффективному управлению в Кыргызстане.**

на то, чтобы использовать переходный процесс для примирения интересов различных групп. Понимая огромные преимущества зарубежной помощи, многие местные руководители в Кыргызстане рассчитывали на то, что международные доноры обеспечат успех перехода.

Перед донорами стояли такие задачи:

- оценить местную ситуацию, чтобы гарантировать пригодность для Кыргызстана предлагаемых донорами «оптимальных методов»;
- оценить технические возможности и готовность руководящих структур страны к выполнению рекомендаций доноров;
- сравнить достигнутые результаты с целями донорской помощи.

Для осуществления предложенных донорами реформ правительству Кыргызстана следовало:

- адаптировать реформы, проведенные в других странах, к местным условиям;
- принять соответствующие решения по либерализации, приватизации и возможности финансовой поддержки;
- признать свою ответственность за разработку соответствующей государственной политики;
- обеспечить качественные общественные услуги с прозрачным финансированием;
- прекратить вмешательство в частный бизнес.

К сожалению, ни доноры, ни правительство не смогли обеспечить требуемого. Доноры не предоставили технической помощи, способной изменить систему управления советского типа, а правительство оказалось неспособным к сотрудничеству с новыми законными группировками в обществе. Кроме того, Кыргызстан не смог создать институциональную систему для выработки политических решений, способную обеспечить законные средства достижения консенсуса в случае конфликта интересов.

Не имея навыков и знаний, необходимых для разработки государственной политики, правительство не в состоянии эффективно определять и осуществлять свою политику, а также предоставлять населению высококачественные услуги. Практически все правительственные решения в Кыргызстане принимаются по принципу «ручного» управления, когда «начальник» стремится контролировать любые решения на всех уровнях администрации. При такой системе в стране невозможно создать новый класс профессиональных администраторов и госслужащих, работающих в условиях демократического строя, и этот дефицит кадров — главное препятствие на пути к необходимым преобразованиям.

Другое препятствие — исторически сложившийся барьер между правящей элитой и народом, не способствующий конструктивному диалогу. Причем далеки от народа не только правящая элита, но и лидеры оппозиции, которые представляют собой изолированную группу, стремящуюся заполучить власть для достижения собственных целей. Это стало очевидным, когда в результате «Тюльпановой революции» вместо радикальных перемен в государстве власть просто перешла к другой элитной группе.

Из-за постоянной конфронтации между правящей элитой и остальным обществом у руководства страны выработалось отношение к любым попыткам достичь компромисса как к проявлению политической слабости. Эта конфронтация мешает также усилиям, направленным на развитие национального

самосознания и на поиск консенсуса относительно направления развития страны.

Сильное гражданское общество могло бы помочь изменить отношения между руководством и простым народом, облегчив таким образом реформирование государственного управления. Ожидалось, что реформы, направленные на создание гражданского общества, обеспечат активное участие народа в процессе выработки политических решений, в общественном контроле за деятельностью правительства и в распоряжении государственными финансами.

К сожалению, гражданское общество в Кыргызстане развивается крайне медленно, и это еще одно препятствие на пути реформ. Демократические навыки в стране развиваются хаотически, без какой-либо системной помощи. Проекты, направленные на поддержку гражданского общества, непоследовательны и нескоординированы.

В результате развитие демократии в стране приобретает односторонний характер. Должностные лица могут организовать выборы, утвердить конституцию, начать закладывать основы для политических партий, но народ хочет быть в этом процессе партнером, а чтобы сделать такое партнерство возможным, нужно эффективное гражданское общество. В Кыргызстане нет демократических институтов, способных облегчить диалог между государством и частным сектором

или между центральным руководством и заинтересованными кругами на местах.

### **Выводы и рекомендации**

Не имея достаточных демократических инструментов управления, государство вынуждено прибегать к методу «твердой руки». Чтобы защитить позиции власти, правящая элита склоняется к командно-деспотической системе, исключая, таким образом, возможность демократизации. Но такое правительство не может быть по-настоящему сильным.

В условиях проводимых реформ «сильной», с точки зрения демократизации, будет только власть, способная поддерживать курс на открытость, прозрачность и участие, развивая методы эффективного управления, которые позволят принимать конкретные решения с учетом соперничающих интересов.

Стабильность в стране зависит от ее демократизации и преодоления конфронтации между кланами. Сегодня для преобразования общества достаточно простого желания сохранить страну.

Правительству необходимо разработать проекты усовершенствования государственного управления, привлекая для консультаций специалистов по анализу публичной политики, в том числе зарубежных. Эти проекты помогут центральной власти определить свою позицию по конкретным вопросам управления. В процессе реструктуризации правительство должно применять новые стандарты и процедуры государственной политики, внедрять новые методы работы в министерствах и региональных структурах.

Проекты, касающиеся публичной политики, могут и должны реализовываться на уровне национальных и региональных структур. Эти проекты можно разделить на несколько категорий:

- развитие способностей и обучение основам публичной политики представителей властных структур и неправительственных организаций;
- развитие гражданских навыков у представителей неправительственных организаций;
- мониторинг и исследования в сфере выработки политических решений и управления.

Чтобы реформы приняли необратимый характер, эти проекты должны быть с самого начала направлены на достижение долгосрочной цели — дать возможность структурам власти, организациям и гражданам вырабатывать курс деятельности. Необходимо также ответственное гражданское общество, которое возникает в результате контактов между властными структурами и общественными организациями и предусматривает широкий спектр действий — оценку государственных служб, слушания по бюджету, разработку и обсуждение муниципальных проектов и программ и т.д.

Демократия — главный способ изменения общества в Кыргызстане. Традиционную клановую систему следует использовать как основу для применения современных методов публичной политики — это позволит правительству занять скоординированные позиции и добиться многосторонних соглашений в отношении генерального курса действий, устраивающего всех.

**Правительство должно разрабатывать проекты усовершенствования государственного управления, привлекая для консультаций специалистов по анализу публичной политики.**

# Помощь ММСП в управлении многонациональными общинами в Средней Азии

Программа LGI содействует заимствованию опыта у других регионов

**Мегэн Симпсон (Meghan Simpson)**

Напряженность и распри между разными этническими группами, составляющими население Средней Азии, порождают дискриминацию, а в некоторых случаях и насилие.

В надежде подсказать этому региону уже проверенные решения, в Среднюю Азию была экспортирована программа, доказавшая свою эффективность при разрешении этнических конфликтов путем оптимизации методов управления в Юго-Восточной Европе (ЮВЕ) и вообще в масштабах всей Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ).

Стартовав в начале 2005 г., «Программа управления многоэтничными сообществами» (Managing Multiethnic Communities Program, ММСП) приступила к реализации стратегии, предусматривающей разнообразные способы содействия эффективному управлению многонациональными сообществами в Средней Азии. ММСП, разработанная Институтом открытого общества в рамках Инициативы реформирования органов местного самоуправления и государственной службы (LGI), внедряет в Средней Азии наилучшие методы, использовавшиеся с 1996 г. в ЦВЕ, приспособлявая их к местным условиям и потребностям. Основное внимание ММСП уделяет местному управлению, стремясь усовершенствовать умение представителей местной власти руководить этнически разнородными общинами.

Работая в Средней Азии в тесном сотрудничестве с местными партнерами, ММСП изучила методы, с помощью которых можно было бы сделать местное управление более открытым и чутким к этническому многообразию. С этой целью была предпринята

*Мегэн Симпсон, редактор этого выпуска «Государственного управления в переходных экономиках», является кандидатом философских наук на кафедре гендерных исследований Центральноевропейского университета в Будапеште (Венгрия) и научным консультантом Инициативы реформирования органов местного самоуправления и государственной службы (LGI). В настоящее время работает над проектами LGI в сфере этнического многообразия в Средней Азии и руководит изданием еженедельника LGI, посвященного вопросам многоэтничности. Она участвует в исследованиях и проектах в Средней Азии с 2000 г.*

попытка разработать специальный подход, наиболее соответствующий условиям региона.

Воплощение инициатив ММСП в Средней Азии началось с полевых исследований, длившихся несколько месяцев и сосредоточенных на этнически разнородных общинах в Кыргызстане и приграничных областях Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Эта оценка потребностей проводилась в особенно беспокойный для региона период, отмеченный свержением власти в Кыргызстане в марте 2005 г. и восстанием в узбекском городе Андижан.

Исследования выявили несколько основных проблем: всеобщее недоверие к политической системе; очевидная напряженность отношений между государственными органами, общественными деятелями и гражданами; недостаточная способность (или нежелание) чиновников удовлетворять запросы членов общин. Поскольку политический, экономический и социальный статус граждан явно связан с субэтнической, этнической и региональной идентичностью, напряженность распространялась на такие вопросы, как земельная собственность, доступ к местам на рынках, занятие политических должностей, предоставление общественных услуг и язык общения в публичных местах. Исходя из этого, ММСП в сотрудничестве с местными партнерами приступила к работе по совершенствованию знаний и навыков местных руководителей для эффективного управления многоэтничными общинами.

## Подготовка инструкторов

Преследуя упомянутую цель, ММСП разработала пакеты учебных программ для тех, кто будет работать с лидерами местных общин и государственными служащими. Зимой 2006 г. представители ММСП отправились в Кыргызстан, чтобы провести два первых тренинга для будущих инструкторов. Один из них предназначался для инструкторов и экспертов «Программы этнического развития» («Ethnic Development Program» — EDP) Кыргызстанского бюро Фонда Сороса. Второй — для персонала и партнеров Программы развития ООН (UNDP, бывшей Превентивной программы развития), которые работают в приграничных районах Кыргызстана и Таджикистана.

Эти тренинги были посвящены нескольким актуальным темам: этничности, государственным системам, публичной политике, умению справляться

**Опыт разрешения этнических конфликтов в ЮВЕ и ЦВЕ успешно переносится в среднеазиатские страны, сталкивающиеся с такими же проблемами.**

## Деятельность UNDP в Средней Азии

Помимо сотрудничества с Программой управления многоэтническими сообществами, работа в рамках Программы развития ООН (UNDP) в Средней Азии имеет целый ряд направлений.

Работая с правительством, гражданским обществом и партнерами из частного сектора, бюро UNDP в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане уделяют основное внимание подготовке кадров и политическому консультированию по различным насущным вопросам, включая: предотвращение кризисов и выход из кризисных ситуаций, снижение уровня бедности, эффективное управление, охрана окружающей среды, региональное сотрудничество, гендерное равенство и безопасность жизни.

Главная задача UNDP — помощь странам Европы и СНГ в достижении на национальном уровне «Целей развития тысячелетия» (MDG) к 2015 г. К их числу относятся: 1) искоренение крайней бедности и голода; 2) обеспечение всеобщего начального образования; 3) содействие гендерному равенству и обеспечению прав женщин; 4) снижение детской смертности; 5) улучшение охраны здоровья матерей; 6) борьба со СПИДом, малярией и другими болезнями; 7) защита окружающей среды; 8) глобальное партнерство во имя развития.

В рамках пилотного проекта Таджикистан стал одной из первых стран в мире, где была проведена оценка потребностей с точки зрения программы MDG. Вообще странам этого региона предстоит еще немало сделать для согласования всех национальных программ MDG, и UNDP продолжит оказывать помощь в этом направлении.

Дополнительную информацию можно найти: Кыргызстан: <http://www.undp.kg>; Таджикистан: <http://www.undp.tj>; Казахстан: <http://www.undp.kz>.

с конфликтами. Их слушатели приобретали также навыки проведения семинаров и тренингов для специалистов, работающих в разнородных общинах. Они разрабатывали планы собственных тренингов по избранной тематике и представляли их на заключительном этапе курса ММСП. Помимо повышения осведомленности и приобретения знаний и навыков в различных областях, тренинги закладывали также необходимую основу для более системного подхода к урегулированию конфликтов. Прошедшие эту подготовку начинали лучше понимать связь между умением справляться с многообразием и эффективным государственным управлением.

Эти же слушатели приняли участие во втором цикле подготовки инструкторов, состоявшемся в августе 2006 г. К этому времени они уже провели значительное количество занятий на местном уровне и могли поделиться приобретенным опытом. Инструкторы и эксперты EDP провели тренинги в четырех муниципалитетах, используя материалы ММСП и примеры из местной практики. UNDP тоже включила материалы ММСП в программы своих тренингов и учебных мероприятий. Одновременно с проведением курсов подготовки ММСП оказывала обширную поддержку через службу наставников, приглашала партнеров на международные курсы в Будапеште и финансировала работу по переводу учебных пособий ММСП с английского на русский. Учебные мероприятия ММСП дополняла работой над различными проектами совместно с местными партнерами.

Сотрудники программы EDP приложили немало усилий, чтобы тема этнического многообразия была учтена при выработке основных направлений политики, чтобы ей уделялось внимание во всех сферах принятия государственных решений. Эксперты EDP подбирают материалы ММСП применительно к проведению тренингов для местных чиновников и лидеров общин, проводят исследования и анализ этнических проблем в стране и во всей Средней Азии, предлагают консультационные услуги местным должностным лицам.

ММСП также поддержало программу EDP в организации крупной конференции на тему языковой политики в Средней Азии, которая состоится осенью 2007 г. В конференции примут участие представители всех уровней государственной власти, местные и международные эксперты и представители гражданского общества. Они обсудят меры, которые необходимо предпринять для того, чтобы планы и решения органов власти стали доступнее членам разноразличных общин, не нарушая при этом четкого взаимодействия между национальным и региональным уровнями.

EDP поддерживает также инициативы тех неправительственных организаций, которые осуществляют различные проекты по этнической диверсификации на местном уровне управления. Эти проекты предусматривают, в частности, организацию языковых курсов для взрослых, помощь местным советам национального развития, проведение совместных мероприятий, объединяющих молодежь разных национальностей.

Кроме того, ММСП объединила экспертов программы EDP со специалистами других региональных и международных структур в области политики, в частности с Политической ассоциацией за открытое общество (PASOS). Поддерживая связь со множеством научных и исследовательских центров ЦВЕ и бывшего СССР, эксперты обмениваются жизненно важной информацией по актуальным проблемам и вопросам институционального развития.

### Кооперация с ЮВЕ

В рамках работы по содействию обмену информацией между переходными странами региона, ММСП

и Ассоциация многонациональных городов Юго-Восточной Европы (<http://www.amcsee.org>) инициировали проведение новаторского межрегионального форума под названием «Обмен опытом управления многонациональными общинами в Кыргызстане и Юго-Восточной Европе».

Целями форума были генерация нового мышления в сфере местного управления в разнородных общинах и содействие связям между специалистами и поощрение их сотрудничества в работе над конкретными проектами. Форум собрал вместе экспертов из сети «Филия» (Румыния, Македония, Сербия), 20 должностных лиц из Кыргызстана, в том числе мэров, глав сельских советов и представителей министерств, а также специалистов, представляющих программы UNDP, EDP и ММСП.

Эксперты «Филии» делились своим опытом, накопленным в многонациональных общинах ЮВЕ, приводя конкретные примеры во время презентации, на которой речь шла о происхождении самой сети «Филия», о языковой политике в многонациональных общинах, об обслуживании бедных ресурсами и этнически неоднородных общин, о сотрудничестве между местными органами власти и общественными организациями.

Участники форума, прибывшие из Кыргызстана, выразили сожаление по поводу отсутствия единой головной и координирующей структуры, наподобие Евросоюза, которая руководила бы реформированием государственной администрации и обеспечивала возможности финансирования. Результатом форума стали новые идеи в области управления этнически неоднородными общинами, и многие участники из Кыргызстана были удивлены, обнаружив в ЮВЕ полезные примеры решения проблем, схожих с их собственными.

«Мы увидели, что опыт и нововведения “Филии” вполне уместны в нашем случае, они соотносятся с тем, чем мы занимаемся в этом регионе», заявил Абдираим Джорокулов, руководитель программы UNDP в Кыргызстане.

Как бы в продолжение форума в ноябре 2006 г. «Филия» и ММСП пригласили в десятидневную поездку по странам ЮВЕ с целью изучения ситуации и обмена опытом шестерых специалистов по управлению многонациональными общинами из Кыргызстана: двух представителей от EDP, двух от UNDP, мэра города Узген в южном Кыргызстане и главу Ассоциации органов местного самоуправления.

Итогом поездки стала глубокая дискуссия о корнях и непосредственных причинах межэтнической напряженности и о роли эффективного управления на местах в смягчении этой напряженности. Участники дискуссии подчеркнули важность обмена аналитическими отчетами, примерами из практики и лучшими методами в области управления многонациональными общинами, а также соответствующей теме информацией — например, о системах законодательства.

Участники дискуссии определили также круг конкретных направлений межрегиональной кооперации. Например, представители EDP и члены «Филии» и Сербского отделения Фонда открытого

общества обсудили параллельные инициативы по содействию советам межэтнического или этнического развития, возникшим в различных формах в ЮВЕ и Кыргызстане в качестве механизмов обеспечения большей открытости управления на местном уровне. Члены «Филии» и UNDP обсудили тему «муниципальных треугольников» — одной из форм приграничного сотрудничества, успешно внедренной в странах ЮВЕ, которую можно использовать в качестве модели в многонациональном регионе Ферганской долины, разделенной между Кыргызстаном, Узбекистаном и Таджикистаном (**см. статью А.Табышалиевой, с. 20**).

Участникам этой ознакомительной поездки удалось встретиться с сотрудниками центров региональной политики и аналитических центров, узнать об их работе, их контактах с местными руководителями и об организационных мероприятиях. Такие межрегиональные контакты открывают новые возможности в области разработки проектов и поиска новых источников финансирования и поддержки. Следующий обмен опытом запланирован на осень 2007 г., когда работники местных органов управления и эксперты из ЮВЕ посетят Кыргызстан и Таджикистан.

Сотрудничество в этой сфере продолжает расширяться: в нем участвуют «Филия», многочисленные национальные фонды и эксперты сети Института открытого общества, организации-партнеры ММСП и региональные бюро UNDP. «Филия» и ММСП сейчас совместно работают над своеобразным путеводителем по различным моделям приграничного сотрудничества в Юго-Восточной Европе, предназначенным для госчиновников местного уровня, лидеров общин и представителей агентств по развитию. В нем будет освещена роль местных общинных групп, НГО и международных представителей, и при решении аналогичных задач в Средней Азии этот путеводитель может найти конкретное применение.

**Следующий обмен опытом запланирован на осень 2007 г., когда работники местных органов управления и эксперты из ЮВЕ посетят Кыргызстан и Таджикистан.**

### **Советы этнического развития в Кыргызстане**

По мере того как другие организации обращаются к проблеме улучшения управления многокультурными сообществами, ММСП и EDP охотно предлагают им свою помощь. В частности, одной из многообещающих тенденций является поддержка этих организаций в создании советов этнического развития.

Первый такой совет был создан по инициативе членов этнически разнородной общины Токмока — маленького городка, расположенного вблизи столицы Кыргызстана Бишкека, — с целью предотвращения конфликтов на национальной почве и снижения напряженности между этническими группами. Будучи действительно народной организацией, этот совет состоит из местных чиновников, представителей этнических групп и других местных лидеров и оказывает консультационные услуги муниципальным органам управления. Для популяризации идеи сосуществования разных культур совет проводит также

фестивали и другие мероприятия на местном уровне. Офисы совета этнического развития размещаются в токмокском «Доме дружбы», предоставленном городской администрацией. Тесное взаимодействие между советом, муниципалитетом и членами городской общины способствует общению, сотрудничеству и доверию к органам власти.

Этот механизм сегодня широко воспроизводится — советы этнического развития возникают по всей стране при поддержке EDP Кыргызстанского бюро Фонда Сороса.

Все мероприятия, проводившиеся ММСР и EDP, разрабатывались с сознанием того, что залогом эффективной работы ответственных лиц является их осведомленность в области государственного администрирования. Это, прежде всего, осведомленность относительно плюсов и минусов различных стратегий, связанных с реформированием государственной администрации в условиях этнической разнородности, с разработкой государственной политики, с механизмами территориального или административного распределения полномочий, открытых и ответственных методов предоставления услуг в разнородных общинах, стандартов и инструментов обеспечения прав меньшинств и методов разрешения конфликтов. Чтобы принимать сознательные

решения и делать осознанный выбор, эти лица должны понимать, как такие стратегии будут работать в конкретных условиях местной общины.

Имея за плечами несколько лет работы в Центральной и Юго-Восточной Европе, ММСР может многое предложить в сфере управления многонациональными общинами. Однако вся эта информация и опыт должны тщательно адаптироваться к местным условиям. Исходя из этих соображений, ММСР всегда старается привлекать к планированию мероприятий местных представителей, чтобы они разрабатывали проекты с учетом конкретных потребностей.

Одновременно перед ММСР стоит задача представить в качестве главного компонента эффективного руководства управление разнородными общинами — то, в чем государственные чиновники как будто кровно заинтересованы. И если эти чиновники поймут важность эффективного управления в условиях многообразия культур, они естественным образом будут защищать такие ценности, как открытость, ответственное руководство, отсутствие дискриминации и равные возможности.

Узнать больше о деятельности ММСР в сфере содействия эффективному управлению в многонациональных общинах Средней Азии можно по адресу: [http://lgi.osi.hu/documents.php?id=422&m\\_id=&bid=1](http://lgi.osi.hu/documents.php?id=422&m_id=&bid=1).

# Публикации LGI

Следующие публикации можно заказать в Программе LGI. Пожалуйста, заполните на английском языке форму заказа и отшлите ее по указанному адресу. Если вы хотите ознакомиться с публикациями в формате \*.html или \*.pdf, вы можете посетить веб-страницу LGI: [www.osi.hu/lgi/](http://www.osi.hu/lgi/)  
Выделенные публикации изданы в 2005 году или позже.

## Книги LGI

### Managing Multiethnic Communities Program Series (MMCP)

- Bíró, Anna-Mária and Petra Kovács (eds.). 2001. *Diversity in Action: Local Public Management of Multi-ethnic Communities in CEE*.  
Dimitrijević, Nenad and Petra Kovács (eds.). 2004. *Managing Hatred and Distrust: The Prognosis for Post-Conflict Settlement in Multiethnic Communities in the Former Yugoslavia*.  
Dimitrijević, Nenad (ed.). 2000. *Managing Multiethnic Local Communities in the Countries of the Former Yugoslavia*.  
Feischmidt, Margit. 2001. *Bibliography on Ethnic Relations in Eastern Europe*.  
Robotin, Monica and Levente Salat (eds.). 2003. *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*.  
Tishkov, Valery and Elena Filippova, (eds.). 2002. *Local Governance and Minority Empowerment in the CIS*.

### LGI/ECMI Series on Ethnopolitics and Minority Issues

- Daftary, Farimah and François Grin (eds.). 2003. *Nation-Building, Ethnicity and Language Politics in Transition Countries*.  
Gál, Kinga (ed.). 2002. *Minority Governance in Europe*.  
Smootha, Sammy and Priit Järve (eds.). 2005. *The Fate of Ethnic Democracy in Post-communist Europe*.

### Local Government Policy Partnership Series

- Capkova, Sona (ed.) 2005. *Local Government and Economic Development*.  
Davey, Kenneth (ed.). 2002. *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries*.  
Davey, Kenneth (ed.). 2003. *Investing in Regional Development: Policies and Practices in EU Candidate Countries*.  
Kudrycka, Barbara (ed.). 2004. *Combating Conflict of Interest in Local Governments in the CEE Countries*.  
Lux, Martin (ed.). 2003. *Housing Policy: An End or a New Beginning*.  
Péteri, Gabor and Tamás M. Horváth (eds.). 2001. *Navigation to the Market, Regulation and Competition in Local Utilities in CEE*.  
Swianiewicz, Pawel (ed.). 2001. *Public Perception of Local Governments*.  
Swianiewicz, Pawel (ed.). 2002. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*.  
Swianiewicz, Pawel (ed.). 2004. *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*.

## Книги

- Hegedüs, József and Raymond J. Struyk (eds.). 2006. *Housing Finance: Old and New Models in Central Europe, Russia, and Kazakhstan*.  
Hogye, Mihály (ed.) 2001. *Local and Regional Tax Administration in Transition Countries*.  
Hogye, Mihály (ed.) 2002. *Local Government Budgeting*.  
Horváth, Tamás M. (ed.) 2001. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Доступна русскоязычная версия.  
Kandeva, Emilia (ed.). 2001. *Stabilization of Local Governments*.  
Koranyi, Mihaly, Samir El Daher and Deborah Wetzel (eds.). 2004. *Intergovernmental Finance in Hungary: A Decade of Experience 1990-2000*.  
Mlinar, Zdravko (ed.). 2000. *Local Development and Socio-spatial Organization*.  
Pallai, Katalin. 2003. *The Budapest Model. A Liberal Urban Policy Experiment*.  
Popa, Victor and Igor Munteanu (eds.). 2001. *Developing New Rules in an Old Environment. Local Government in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*. Доступна русскоязычная версия.  
Shakarishvili, George (ed.). 2005. *Decentralization in Healthcare. Analyses and Experiences in CEE in the 1990s*.  
Soós, Gábor (ed.). 2006. *The State of Local Democracy in Central Europe: Reports from Bulgaria, Estonia, and Ukraine*.  
Soós, Gábor and Viola Zentai (eds.). 2004. *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central Europe*.  
Soós, Gábor, Gábor Tóka and Glen Wright (eds.). 2002. *The State of Democracy in Central Europe*.  
Struyk, Raymond. 2006. *Managing Think Tanks: Practical Guidance for Maturing Organizations (Expanded 2nd Edition)*.  
Tausz, Katalin (ed.). 2002. *The Impact of Decentralization on Social Policy*.  
Toggenburg, Gabriel N. (ed.). 2004. *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*.

## Исследования

- Fuenzalida-Puelma, Hernan L. 2002. *Health Care Reform in Central Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Literature Review*.  
Gajduscsek, György and György Hajnal. 2003. *Civil Service Assistance Training Projects in the Former Communist Countries: An Assessment*.  
Locsmándi, Gábor, Gábor Péteri and Béla Varga-Ötvös (eds.). 2001. *Urban Planning and Capital Investment Financing in Hungary*.  
Péteri, Gábor (ed.). 2003. *From Usage to Ownership: Transfer of Public Property to Local Governments in Central Europe*.  
Péteri, Gábor (ed.). 2002. *Mastering Decentralization and Public Administration. Reforms in Central and Eastern Europe*.  
Péteri, Gábor and Ondrej Simek. *European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration*.  
Regulski, Jerzy. 2003. *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*.  
Shakarishvili, George. 2006. *Poverty and Equity in Healthcare Finance: Analyzing Post-Soviet Healthcare Reform*.

## LGI Fellowship Studies

- Davey, Kenneth (ed.). 2002. *Fiscal Autonomy and Efficiency*.  
Fearn, James (ed.). 2004. *Too Poor to Move, Too Poor to Stay. A Report on Housing in the Czech Republic, Hungary and Serbia*.  
Koncz, Katalin E. (ed.). 2005. *NGO Sustainability in Central Europe: Helping Civil Society Survive*.  
Marcou, Gérard (ed.). 2002. *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*.  
O'hara, Sarah (ed.). 2003. *Drop by Drop: Water Management in the Southern Caucasus and Central Asia*.  
Ott, Katarina (ed.). 2006. *Making Public Finance Public: Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia, and Ukraine*.  
Pamfil, Claudia. 2003. *Evolving Intergovernmental Relations for Effective Development in the Context of Decentralization*.  
Radó, Péter (ed.). 2004. *Decentralization and the Transformation of the Governance of Education. The State of Education Systems in Bosnia and Herzegovina, Poland and Romania*.  
Rekosh, Edwin (ed.). 2005. *The Vicious Circle: Weak State Institutions, Unremedied Abuse and Distrust*.  
Serban, Daniel. 2002. *A Practical Guide for Local Government Training in Central and Eastern Europe*.  
Sevic, Zeljko. (ed.). 2003. *Gauging Success: Performance Measurement in South Eastern Europe*.  
Slukhai, Sergii (ed.). 2003. *Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries*.

## Документы

- Guidebook to Proposal Writing in CEE and the Former Soviet Union*. 1999. Доступна русскоязычная версия.  
Forum on Fiscal Decentralization in Bosnia-Herzegovina- Conference Proceedings.  
Effective Democratic Governance at Local and Regional Level. Riga Declaration, Transparency in Local Government in Eastern Europe — Estonia, Latvia, Lithuania, Russia, Ukraine.  
Soós, Gábor. *Indicators of Local Democratic Governance: Concepts and Hypotheses*.  
Young, Eóin and Lisa Quinn. 2002. *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Доступна русскоязычная версия.

Please indicate the publications your organization would like and fax to (361) 327-3105, or post to our mailing address. Orders can also be processed via e-mail: [lgipublications@osi.hu](mailto:lgipublications@osi.hu). Please include the information below for our reference.

Title: ..... Name: .....  
Position: .....  
Institution: .....  
Address: .....  
City: .....  
Post Code: .....  
Country: .....  
Phone:.....  
Fax:.....

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

# Среднеазиатский проект Института открытого общества

## Инициатива OSI направлена на решение вопросов о правах человека и социально- экономических проблем в Средней Азии

В своей борьбе за осуществление демократических реформ новые постсоветские государства Средней Азии сталкиваются с такими проблемами, как угрожающий уровень бедности, разрушение систем здравоохранения и образования, отсутствие прозрачности в управлении и упорное нежелание руководителей расставаться с властью. Сознвая необходимость координации усилий, направленных на решение проблем этого региона, Институт открытого общества (OSI) в прошедшем десятилетии выступил с инициативой под названием «Центрально-Евразийский проект» (Central Eurasia Project, CEP).

Проект представляет собой попытку оптимизировать поступление информации о правах человека и социально-экономическом положении на Южном Кавказе и в Средней Азии. Часть деятельности в рамках CEP сосредоточена на соседних странах — Афганистане и Пакистане.

Задачи, поставленные проектом CEP, решаются путем политических исследований и пропаганды более эффективного управления, а также с помощью информаци-

**Работа CEP — это политические исследования и пропаганда, а также информационная деятельность и программы целевого предоставления грантов.**

онной деятельности и программ целевого предоставления грантов.

Гранты предоставлялись международным и местным неправительственным организациям и имели целью помощь в подготовке местных кадровых ресурсов, переда-

чу международного опыта и содействие сотрудничеству международных движений с местными активистами. Основными сферами предоставления грантов были права человека, охрана окружающей среды и прозрачное управление. Назначение грантов — наделение правами и полномочиями гражданских лидеров региона и создание международной системы их поддержки. Как правило, гранты CEP являются дополнением к его исследовательско-пропагандистской деятельности.

Например, в 2006 г. Фонд экологической справедливости (EJF), один из получателей грантов OSI, занимался проблемой злоупотреблений среди производителей

хлопка Узбекистана и Туркменистана, многие из которых используют детский труд, эксплуатируют местных фермеров и пользуются методами выращивания хлопка, связанными с большим расходом воды и применением пестицидов. «Хлопковый» проект EJF, ставший частью международной кампании по выявлению связи между нарушениями прав человека и нанесением ущерба окружающей среде, убедил европейских торговцев текстилем отказаться от узбекского хлопка. В рамках проекта были опубликованы также материалы, способствовавшие продлению приостановки торговых отношений между Евросоюзом и Туркменистаном.

Зоной особого внимания грантодателей CEP являются права человека и трудовая миграция — проблемы, затрагивающие миллионы жителей этого региона.

В целях содействия широкому распространению информации CEP открыл веб-сайт под названием EurasiaNet — надежную, всеобъемлющую информационную службу, являющуюся одним из самых емких источников информации во всем регионе. Помимо фундаментальных материалов, EurasiaNet предлагает интервью с героями дня, очерки и т.д. С этого сайта лучше всего начинать поиск (который часто здесь же и заканчивается) информации о политических, экономических, экологических и социальных событиях в странах Средней Азии. EurasiaNet стал финалистом международного конкурса на приз Ассоциации онлайн-новостей (ONA) 2006 года.

Другой вид деятельности CEP в информационной области — проведение в Нью-Йорке и Вашингтоне заседаний «Открытого форума», на которые собираются аналитики, политики и правозащитники, чтобы обсудить проблемы, связанные со среднеазиатским регионом. Эти форумы способствуют диалогу о правах человека, международной безопасности, религии, экологии и экономическом развитии в странах Средней Азии.

На основании результатов своих исследований CEP предпринимает меры по защите прав человека и других интересов. В 2006 г. OSI профинансировал составление неофициальных докладов для участников договора ООН по правам человека, а также отдельных жалоб в Комитет по правам человека о нарушениях прав человека в Туркменистане. В результате этого ООН впервые указала Туркменистану на такие нарушения, как использование детского труда при сборе хлопка и повсеместная гендерная дискриминация в сфере занятости и политики.

Два проекта CEP — «Надзор за доходами в Каспийском регионе» (Caspian Revenue Watch) и «Надзор за доходами в Ираке» (Iraq Revenue Watch) — переросли в Институт надзора за доходами, который будет следить за прозрачностью доходов от природных ресурсов во всем мире.

Дополнительную информацию о CEP можно найти по адресу:

<http://www.soros.org/initiatives/regions/initiatives/cep>.