



Развитие организаций гражданского общества (ОГО) в Кыргызстане

О силе и влиянии организаций гражданского общества в Кыргызской Республике ведутся частые дискуссии. В отношении как самих активистов, так и фондов, финансирующих их деятельность, часто задается вопрос: каково влияние ОГО и НПО (неправительственных организаций), а также их представителей здесь? Недавно эта дискуссия – сосредоточенная, в частности, на политических программах организаций гражданского общества – была возобновлена после посещения страны представителем проекта "Многообразие демократии".

Проект "Многообразие демократии" (V-Dem) — это научно-исследовательская работа, возглавляемая пятнадцатью социологами с трех континентов и осуществляемая при содействии нескольких сотен экспертов ряда стран, а также международного консультативного совета, предметом которой является измерение степени развития и видов демократии по всему миру (см. v-dem.net). Профессор Стаффан Линдберг из Гётеборгского университета, Швеция, ведущий исследователь V-Dem, посетил Бишкек, для того чтобы поделиться последними новостями проекта, а также рассказать о том, как более внимательное изучение различных показателей может помочь в определении уровня развития или, наоборот, ухудшения демократии. В Кыргызстане V-Dem представлен региональным менеджером и рядом младших научных сотрудников.

В ходе обсуждений на презентации один из участников выразил обеспокоенность в отношении политической структуры Кыргызстана, с ее сильными партиями и отсутствием представительства на местном уровне. Он заявил, что лидеры основных политических партий обладают достаточно большой властью, поскольку желающие баллотироваться в парламент под эгидой партии большинства могут сделать это лишь с согласия ее лидера. Выступающий добавил, что член парламента, избранный от имени партии, скорее будет делать то, что говорит лидер партии, нежели прислушиваться к представителям общественности или какой-либо иной группы, если он намерен баллотироваться еще раз. По его словам, во многих странах введены системы первичных выборов во избежание сосредоточения такой власти в руках партийных лидеров.

В ответ на это профессор Линдберг указал, что в действительности передовые, развитые страны, включая страны Северной Европы, имеют сильные партийные системы, даже при отсутствии таких первичных выборов, и при этом, все же являются достаточно демократическими. Он отметил, однако, что в значительной степени причина, почему демократия работает там хорошо, заключается в том, что в этих конкретных странах существует большое количество сильных организаций гражданского общества, уравновешивающих власть партийных лидеров, что, по его словам, не характерно для Кыргызстана.

Данная тема снова была упомянута буквально несколько дней спустя во время семинара, организованного Университетом Центральной Азии. С одной стороны утверждалось, что об усилении позиций организаций гражданского общества свидетельствуют: (1) роль представителей неправительственных организаций при написании новой Конституции Кыргызской Республики и (2) успех организаций гражданского общества в удержании определенного лица (имя не упоминается) от назначения в состав Верховного суда. Прочие участники конференции утверждали, что организации гражданского общества в Кыргызстане по-прежнему слабы, а примеры оказания какого-либо значительного влияния с их стороны очень редки. По их словам, относительно влиятельными являются лишь те НПО, которые финансируются международными организациями.

О наличии влияния со стороны организаций гражданского общества могут говорить и другие наблюдатели и аналитики, вне рамок данного семинара в УЦА. Например, несколько месяцев назад в Жогорку Кенеш был внесен законопроект, принятие которого могло бы существенно изменить Трудовой кодекс КР. Против законопроекта выступили институты организованного труда. Представители профсоюзов встречались с членами парламента, под руководством профсоюзов была проведена демонстрация у правительственных учреждений, и в скором времени данный законопроект был отозван.

Группы, обеспокоенные отсутствием единой комплексной государственной политики по вопросам миграции и недовольные тем, что два министерства, разделившие "миграционный портфель", не могли скоординировать свою деятельность, недавно стали свидетелями разработки нового проекта миграционной политики правительства и воссоздания Министерства труда, миграции и молодежи – предполагающего, по крайней мере, консолидацию государственной миграционной политики. Группа активистов-правозащитников подписала с правительством меморандум о договоренности, предусматривающий проведение инспекций мест содержания под стражей для предотвращения злоупотреблений в отношении заключенных. Кроме того, Жогорку Кенеш, при проведении слушаний комитетов по существенным вопросам, приглашает для участия представителей НПО и предоставляет им возможность выступать, иногда включая предлагаемые ими в устной или письменной форме изменения. Деятельность некоторых НПО, похоже, получает определенное освещение со стороны СМИ за их серьезные работы в области поддержки демократии/прозрачности/отчетности и мониторинга выборов.

Тем не менее многие активисты продолжают настаивать на том, что члены парламента и правительства в целом не реагируют на организации гражданского общества, и что чиновники – незаинтересованные ни в чем, кроме своих личных интересов, эгоисты и растратчики, а то и того хуже. Эти представители утверждают, что если бы организации гражданского общества имели больше власти, процесс государственного управления был бы более демократичным, и развитие страны осуществлялось бы более быстрыми темпами.

В 15-е издание Индекса устойчивости организаций гражданского общества, подготовленного при поддержке USAID, Кыргызстан получил средний рейтинг (4.1) за влияние и устойчивость. В этом исследовании отмечаются как сильные, так и слабые стороны сектора гражданского общества. В докладе отмечается, что «Из-за финансовых ограничений, ОГО продолжают испытывать организационные трудности, в том числе и в отношении найма персонала на долгосрочной основе». Согласно докладу, ОГО «не наладили достаточно тесной связи с журналистами - для продвижения более позитивного образа». Кроме того, эти организации испытывают проблемы со стратегическим планированием и

управлением проектами. Возможно, самое главное в заключениях Индекса устойчивости ОГО, это отсутствие особенно благоприятного мнения со стороны широкой общественности в отношении групп гражданского общества.

Если репутация ОГО и НПО действительно хромает, а влияние их остается ограниченным, все это не предвещает развитие института, способного уравновесить доминирование партий, правительства и прочих элит. Так что же может быть сделано, учитывая, что Конституция и избирательные системы вряд ли будут изменены в ближайшее время? Возможно, организации гражданского общества должны начать разработку более продвинутой системы представительства избирателей, особенно в отношении периодичности выборов членов парламента, Президента, партий и местных должностных лиц.

Во многих странах организации, представляющие интересы учителей, работников здравоохранения, шахтеров, водителей грузового транспорта и других профессиональных работников, готовятся к следующим выборам заблаговременно. Целью является ознакомление своих членов и представителей общественности, в преддверии выборов, с протоколами голосования в отношении тех кандидатов, которые баллотируются на выборные должности. Таким способом эти организации привлекают внимание кандидатов к своим приоритетным задачам и интересам. Когда такие мероприятия организуются многими группами, можно уравновесить власть элит.

Организации осуществляют процесс выявления приоритетного законодательства, затем отслеживают, как действующие выборные должностные лица и партии голосуют по данному приоритетному законодательству. Организации могут часто обращаться к законодателям с просьбой заполнить анкеты, которые позволяют определить, как законодатели намерены голосовать по тем или иным конкретным вопросам. Многие организации затем разрабатывают и распространяют сводные таблицы с указанием названий и регистрационных номеров наиболее важных законодательных мер и демонстрируют, как отдельные должностные лица проголосовали, скажем, по каждому из 10 или 20 законопроектов. В конце каждый законодатель (или кандидат) получает общий балл. Эта информация (таблицы и баллы) доводится до сведения широкой общественности с помощью листовок, распространяемых в общественных местах, через радио, телевидение и другие информационные средства – наибольший эффект достигается, если это делать непосредственно перед выборами. Через некоторое время кандидаты и партии начинают обращать внимание на происходящее, понимая, что низкие баллы означают потерю голосов и поддержки.

Разумеется, это не единственный способ для просвещения избирателей. Таких способов много. Главное, чтобы такая просветительная работа велась. В ходе последних выборов в Кыргызстане подавляющее большинство попыток «просветить» избирателей осуществлялось с помощью баннеров и телевизионной рекламы от самих партий и кандидатов, но не от групп учителей, работников здравоохранения или чернорабочих.

Очевидно, есть и другие способы, с помощью которых гражданское общество и неправительственные организации могут укрепить свою роль и способствовать демократии и прозрачности. Важное значение имеет совместная работа над четко определенными основами демократического строительства. Некоторые организации, к примеру, сейчас усердно работают, чтобы положить конец практике голосования по доверенности, имеющее место в Жогорку Кенеше. Голосование по доверенности, при котором более влиятельные и сильные

законодатели голосуют за отсутствующих (запуганных) членов парламента, концентрирует власть среди элит и в корне недемократично. Кроме того, влияние гражданского общества было бы сильнее, если граждане и их группы – в Нарыне, Таласе, Оше или где-либо еще – могли без затруднений выражать свое мнение и предоставлять информацию по электронной почте непосредственно самим законодателям. В настоящее время индивидуальные адреса электронной почты депутатов ЖК не указаны на официальном сайте Жогорку Кенеша, несмотря на неоднократные просьбы об их размещении.

Лица, объединившиеся для разработки новой Конституции КР, были явно обеспокоены фракционностью, потенциальными этническими конфликтами и сепаратизмом и осознавали необходимость объединения страны. В создании сильного парламента, способного противостоять власти Президента, они осознали важность принципа «баланса полномочий». Теперь, если политическая теория что-нибудь да значит, группы гражданского общества должны разработать новую тактику и занять свое надлежащее место в политической системе такой стратегической страны в Центральной Азии, как Кыргызстан.

Роджер Диллон,
Исполнительный директор
Тянь-Шаньский центр политики
Американский Университет
Центральной Азии
6 марта 2013 г.